

Evaluación de desempeño directivo en el sector público: experiencia internacional comparada

Javier Eduardo Fuenzalida Aguirre
Ximena Pizarro

Motivación

Los directivos públicos se enfrentan a múltiples desafíos para conseguir la implementación de las políticas públicas propias de su organización, entre ellos, demostrar sus habilidades de liderazgo, adaptarse a los cambios políticos, motivar a sus equipos, cumplir con las metas que se les solicitan, entre otros. La evaluación de desempeño es una herramienta necesaria para que, Directivos Públicos y Autoridades, tengan común acuerdo de los objetivos concretos esperados en su periodo para la mejora de los servicios públicos.

Dado esto, y la relevancia que tiene contar con un servicio civil profesional y políticamente imparcial, para garantizar un alto nivel de competencia, integridad y continuidad en el desarrollo del asesoramiento y la implementación de políticas que sirvan al interés público (OECD, 2017), es que resulta interesante comparar qué han hecho otros países del mundo en materia de Sistemas de Alta Dirección Pública (Senior Executive Services – SES) para mejorar sus prácticas de Evaluación de Desempeño. El reporte *Government at a Glance* (OECD, 2017) es un excelente punto de partida para realizar este análisis. En dicho reporte se describe con bastante detalle, el nivel de desarrollo que tienen los países OECD en distintas características, que dan luces de la relevancia del rol de los directivos en el sector público.

Metodología

La selección de países se hizo en base a la información establecida en el reporte OECD, eligiendo aquellos casos en que: hay una separación de Alta Dirección Pública del resto de los servidores públicos; que la selección de los Directivos se hiciera (en la mayoría de los casos) con un proceso centralizado, y aquellos donde se reconocía la existencia de un régimen de evaluación de desempeño separado para directivos.

País	Existencia de un grupo separado para Directivos públicos	Directivos reclutados con un sistema centralizado	son con un más	Existe régimen de evaluación de desempeño para directivos
Canadá	X	X		X
Chile	X	X		X
Dinamarca	X	X		X
Francia	X	X		X
Irlanda	X	X		X
Corea	X			X
Holanda	X	X		
Nueva Zelanda	X			X
Portugal	X	X		X
Reino Unido	X	X		X

Fuente: adaptado de OECD (2017, p145)

Habiendo seleccionado estos casos, se realiza una revisión de literatura, la que incluye publicaciones previas, manuales gubernamentales, sitios web de los países analizados, y otras fuentes de información disponibles como los sitios web institucionales.

La pregunta a responder con esta investigación es: ¿en qué medida o cómo los modelos de competencias se vinculan con prácticas de gestión generales de recursos humanos para directivos?

Resultados

Se presenta a continuación la información de los casos analizados:

Canadá

En Canadá, el modelo de competencias es vigilado por el *Performance Management Program for Executives* (Government of Canada, 2019), el cual ha desarrollado un plan de aprendizaje con foco en los contenidos/habilidades necesarias para el cargo, considerando tanto los objetivos organizacionales como las aspiraciones del funcionario, los cuales son acordados en conjunto con el Manager del funcionario. Mediante este mecanismo es posible la evaluación posterior de compromisos de gestión y de las competencias.

El Programa de Gestión del Desempeño para Ejecutivos fomenta la excelencia en el desempeño al establecer objetivos claros, evaluar el logro de los resultados, reconocer y recompensar el desempeño y proporcionar un marco para la coherencia en la gestión del desempeño. Tienen definido en detalle el desarrollo esperado de las competencias de los directivos para distintos niveles dentro de la institución (KLC- Government of Canada, 2019). Las competencias consideradas son: crea visión y estrategia, moviliza a las personas, mantiene la integridad y el respeto, colabora con socios y *stakeholders*, promueve la innovación y guía el cambio y consigue resultados.

Chile

En el caso chileno, existe un perfil definido para candidatos que postulan a través del Sistema de Alta Dirección Pública. En este perfil se incluyen atributos (competencias), valores y principios, los cuales se desarrollan y refuerzan durante el ciclo laboral del funcionario. Entre los atributos considerados se encuentran: visión estratégica, innovación y flexibilidad, liderazgo interno y gestión política, manejo de crisis y contingencias, liderazgo externo y redes, gestión y logro, y finalmente, experiencia y conocimientos (Servicio civil, 2019). Sin embargo, si bien se cuenta con estas definiciones, hoy el modelo de competencias se utiliza solamente para evaluar a los postulantes, y no durante la carrera del directivo público ni como parte de su evaluación.

Dinamarca

No existe, para el caso de Dinamarca, una definición de modelo de competencias desde el nivel central, pese a la existencia de un fuerte y altamente meritocrático sistema de reclutamiento, basado en la concursabilidad de cada cargo en cualquier nivel más que una carrera funcionaria determinada.

Pese a ello, se ha realizado un esfuerzo por el Ministerio de Finanzas, del que depende la agencia encargada del servicio civil danés, el que ha definido junto a la Asociación de Municipios y las regiones danesas, el "*Forum for Top Executive Management*" (Gobierno Danés, 2005) un proyecto de gestión conjunta para altos ejecutivos de todo el sector público en Dinamarca cuyos propósitos son:

- Crear una base para un debate constante sobre la buena gestión ejecutiva superior en Dinamarca.
- Estimular la formación de redes a través del grupo de altos directivos.
- Involucrar a científicos, asesores, ejecutivos de empresas, etc. en los debates sobre la buena administración superior para desafiar e inspirar a los altos ejecutivos públicos.
- Asegurar que los nuevos altos directivos, que no hayan participado anteriormente en el desarrollo del Código para la Excelencia del Ejecutivo Principal, se involucren en el grupo y participen en el debate en curso.

Como resultado principal del trabajo realizado por el Foro, se encuentra el *"Code for Chief Executive Excellence"* (Gobierno Danés, 2005) un conjunto de 9 recomendaciones de acción para altos directivos públicos, y los comportamientos asociados a cada uno de ellos. El código se relaciona con el rol de los directivos, el comportamiento y las estrategias en la gestión de la organización pública y de gestión política, como la expectativa de lo que un directivo de alto nivel debería conseguir, es decir, esto bien podría entenderse como un modelo de conductas esperadas.

Francia

En Francia no se utiliza el término Alta Dirección Pública, sino la acepción de «altos funcionarios» (*haute fonction publique*), lo que permite reconocer con claridad la impronta burocrática de su modelo, llamado Burocrático o de Carrera. El modelo se divide en distintas agrupaciones profesionales en función de los requisitos exigidos para el acceso.

El ingreso a la Administración Pública se realiza a través de concurso a la Escuela Nacional de la Administración (ENA) o en el Instituto Politécnico (IP), lo que asegura un proceso de formación inicial similar (Kuperus, H. & Rode, A., 2006). En 2011, desarrollan el "Diccionario interministerial de competencias de oficios estatales" (*Ministère de la fonction publique*, 2011), el que enumera las competencias básicas asociadas a 271 oficios o puestos de trabajo en el Estado. Es un punto de partida para considerar las competencias.

Irlanda

En Irlanda hay un perfil de competencia definido centralmente para los funcionarios públicos principales: Secretarios generales y Secretarios asistentes. El modelo de competencia resultante para estas posiciones tiene cuatro dimensiones principales: liderazgo, juicio, gestión de relaciones y motivación personal para obtener resultados. (Department of Public Expenditure and Reform, 2016).

El modelo de competencia para los Secretarios Asistentes en la administración pública se actualizó luego de una revisión conjunta del Departamento de Gasto Público y Reforma (D / PER) y el Servicio de Nombramientos Públicos (PAS). El propósito de la revisión fue desarrollar un modelo actualizado que fuera adecuado para el propósito y, entre otras cosas, reflejar la mayor responsabilidad que se espera en el cargo, proporcionar claridad sobre el estándar de desempeño esperado y respaldar el desarrollo de capacidades para el futuro para abordar las habilidades y/o brechas de desempeño.

El nuevo modelo de competencia refleja lo que se necesita para operar de manera efectiva en el entorno en el que los servidores públicos y Los Secretarios Asistentes se encuentran, en un período de alta demanda por un mayor ritmo de toma de decisiones y entrega, mayor complejidad y volumen de la demanda, menos recursos, mayor control de los medios y el público y un programa ambicioso y progresivo de reforma de la función pública. En comparación con el modelo anterior, articula más claramente los estándares requeridos para un alto desempeño en los niveles superiores en términos centrados en la acción.

El nuevo modelo tiene un mayor o nuevo énfasis en:

- Los estándares requeridos para un alto rendimiento en los niveles superiores;
- La importancia de los valores de servicio público.
- La necesidad y la importancia de una interacción efectiva con el sistema político;
- La importancia de la resiliencia y el autodesarrollo en la base del desempeño a largo plazo;
- La necesidad de una gestión financiera y de proyectos sólida;
- Equilibrio del enfoque estratégico a largo plazo y entrega de resultados al ritmo.

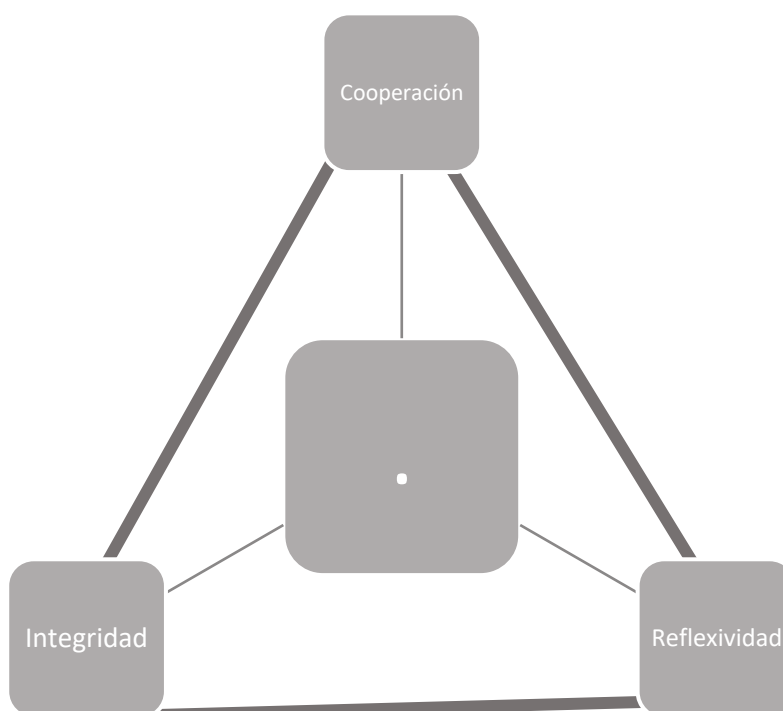
Corea

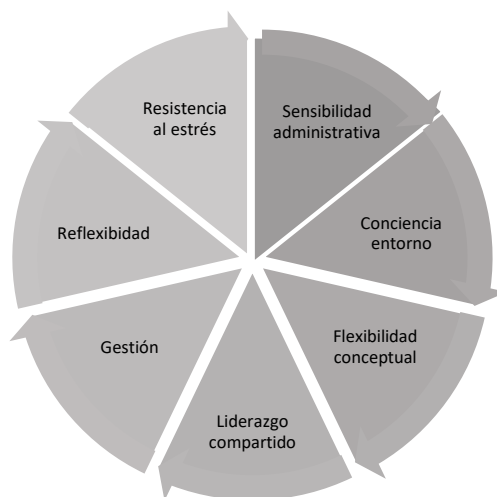
Desde 1999 en adelante, el servicio público coreano empezó a incluir modelos de competencias en la selección de su personal. Iniciando primero con una lógica de que hacer “competir” a los candidatos haría que personas con más fortalezas y habilidades quedaran en las posiciones públicas (Kim, S. & Won Jung, H., 2010). Una persona que quiera convertirse en un funcionario público superior debe pasar primero una prueba de evaluación de liderazgo estricta. A través de la discusión grupal y el desempeño del rol (*role play*), se evalúa si un candidato tiene las credenciales y habilidades requeridas de los funcionarios públicos de mayor jerarquía. La evolución del modelo de competencias en Corea, les hizo llegar a definir distintas competencias en un *Government Standard Competency Dictionary* (Kim, S. & Won Jung, H., 2010, p4-5), que incluye un amplio listado: ética, compromiso organizacional, trabajo en equipo, orientación al usuario, profesionalismo, visión de negocios, gestión de información, reconocimiento y entendimiento de problemas, auto-control, comunicación, visión, adaptabilidad, pensamiento estratégico, coaching y desarrollo, gestión de recursos, implementación efectiva, negociación, ingenio político y coordinación e integración.

Holanda

La ABD (Algemene Bestuursdienst) [Senior Public Service o Alta Dirección Pública] holandesa, es descrita como un sistema de competencia abierta por vacantes (position-based) y basado en el mérito de sus postulantes. Cuenta con una definición amplia y general de competencias que esperan encontrar en los directivos públicos, partiendo de la base de tres cualidades fundamentales: cooperación, reflexividad e integridad. Bajo estas tres dimensiones, identifican siete competencias que deben ser desarrolladas por los servidores públicos en función de la misión de la organización en que trabajan, la composición de su equipo y la naturaleza del cargo. Por esto presentan las competencias en términos de una rueda que se interrelaciona con las tres dimensiones. Estas competencias son: sensibilidad administrativa, conciencia entorno, flexibilidad conceptual, liderazgo compartido, gestión de la organización, reflexividad y resistencia al estrés (ABD Profile, 2019).

Destaca que las competencias presentadas apuntan a comportamientos transversales que le permitirían a la persona que las desarrolla, integrarse en equipos de trabajo diversos y contextos también variables.





Fuente: Adaptado de Perfil ABD, disponible en: <https://www.algemenebestuursdienst.nl/vacatures-en-loopbaan/abd-profiel>

Nueva Zelanda

Los altos directivos son concebidos como proveedores de servicios para las autoridades políticas. En ese sentido, tienen origen y una responsabilidad fijada contractualmente, que no es de naturaleza política. Respecto a sus colaboradores, se distinguen porque no acceden a sus cargos por carrera funcionaria y porque tienen atribuciones específicas para contratar, hacia adentro y hacia afuera de la organización. La implementación de un estilo de gestión pública de talante empresarial requirió del uso intensivo del contrato formal como forma de organización y coordinación. El gobierno central, a través de sus ministros, establece contratos con las instituciones de servicio público que presentan las siguientes características:

- Los ministros disponen de los recursos para producir bienes o servicios públicos.
- Los directivos públicos comprometen un cierto desempeño ante los ministros en una relación de proveedor.
- El comportamiento adquirido tiene un status explícito y debe ser rendido.

El rol del State Services Comissioner es monitorear el desempeño de los contratos de todos los ADP, controlar los avances y el apego a los estándares. Estos contratos o acuerdos de desempeño cubren tres aspectos:

- El desempeño comprometido por el departamento como respuesta al interés que el gobierno manifiesta como una "orden de adquisición" (purchase)
- El logro de unos ciertos resultados (key results areas) y su vinculación con los resultados estratégicos del gobierno (strategic results areas)
- El tipo de capacidades que el departamento se compromete a maximizar ante el gobierno, quien actúa como dueño.

Portugal

Poseen un sistema detallado de competencias, las que se evalúan al momento de seleccionar un candidato según el nivel de logro conseguido. Respecto de las competencias, al inicio del proceso se seleccionan las competencias que serán medidas que pueden ser consensuadas con el evaluado, en caso de no haber acuerdo, prima la decisión de la jefatura. Las competencias se miden y puntúan en tres niveles:

- Competencia demostrada a un nivel elevado (5 puntos)
- Competencia demostrada (3 puntos)
- Competencia no demostrada o insuficiente: (1 puntos).

Entre las competencias evaluadas se incluyen: liderazgo, colaboración, motivación, orientación estratégica, orientación para resultados, orientación al ciudadano y servicios de interés público, gestión del cambio e innovación, sensibilidad social y aptitud para el cargo.

Reino Unido

Se selecciona, desarrolla y evalúa a sus funcionarios y directivos en base al modelo de competencias, a cargo del Civil Service Human Resources. A cargo del reclutamiento y selección, está el *Civil Service Commission*, para funcionarios y el *Gabinet Office*, para directivos. Cada ministerio o departamento determina los cargos a seleccionar, evaluar y desarrollar. En particular el Civil Service Learning y el Executive Talent Team, se ocupan de la inducción y formación, con distintos tipos de programas con actividades organizadas por este organismo centralizado como por mentores y el propio Departamento o Ministerio. Los programas de formación y desarrollo son diversos, se centran en el desarrollo del liderazgo, intercambios, programas de desarrollo individual como grupales, programas especiales para mujeres y una estrategia de desarrollo de potencial.

Existe una iniciativa o programa transversal que relaciona los procesos de evaluación, formación y desarrollo, basado en la detección de requerimientos transversales de formación y de desarrollo de potencial para cargos senior (directivos) y competencias críticas. Este programa permitiría explicar como un segundo nivel avanza a primer nivel.

El modelo de competencias aplica en la evaluación de desempeño desde 2013. Se define un “Marco de Competencias para la Gestión del Desempeño” (UK Government, 2012), con versiones específicas para cada nivel jerárquico, que se entiende como la política o definiciones del servicio civil. Este Modelo define diez competencias que representan las habilidades, conocimientos y comportamientos que llevarán a un directivo público a tener un buen desempeño. Estas competencias se agrupan en 3 clusters: Establecer dirección, involucrar a las personas y conseguir resultados.

A continuación se enumeran las competencias presentes para cada cluster:

a) Cluster estratégico – establecer dirección

- Ver el panorama completo
- Cambia y mejora su entorno
- Toma decisiones efectivas

b) Cluster de personas – comprometiendo a las personas

- Liderando y comunicando
- Colaborando y asociando
- Construir capacidades para todos

c) Cluster de desempeño – entregando resultados

- Logro de objetivos del negocio
- Aportando valor a los recursos públicos
- Entrega de un servicio de calidad
- Entrega oportuna de resultados.

Conclusiones

En relación a la incorporación de un modelo de competencias para los perfiles de Altos Directivos Públicos, se observa una tendencia a desarrollar perfiles de competencias que se quieren conseguir, de tal forma de tener un marco común sobre el cual se puedan buscar dichas competencias desde el proceso de selección inicial de candidatos. El caso de Francia, si bien no posee formalmente un modelo de competencias instalado, posee dos escuelas de formación de funcionarios públicos que les dan un marco base a todas las personas que desean desempeñar la función pública.

Esta puede ser una forma de acercarse a conseguir estas competencias en todos quienes se desempeñan como servidores públicos. Los modelos más avanzados de Senior Executive Services, consideran no solo las competencias, sino también dimensiones más generales en las que se engloban estas habilidades, conocimientos y aptitudes: es el caso de Holanda y Reino Unido. Se observa también una preponderancia de competencias que apuntan a miradas estratégicas de la organización, a la capacidad de los directivos de definir lineamientos y metas, de movilizar a sus equipos, y de promover el logro de resultados.

Destaca la falta de reconocimiento de “ética y probidad” como una de las competencias que mayoritarias (sólo se observa en el caso de Corea), al igual que la relación con los ciudadanos que sólo está presente en Corea y Portugal. Otras dos preguntas relevantes, pero no abordadas en esta investigación son:

- ¿Qué características tiene el proceso de evaluación de los directivos? (¿quién evalúa? ¿en qué se involucra el evaluador? ¿qué se evalúa? ¿qué instrumentos se utilizan para la evaluación? ¿con qué periodicidad? ¿qué consecuencias positivas y negativas tiene la evaluación?
- ¿Tienen políticas de desarrollo específicas para el Senior Executive Service?

Estas preguntas corresponden a desafíos futuros a estudiar por parte de los servicios civiles de los países latinoamericanos para avanzar a una continua profesionalización de sus directivos públicos, donde los mecanismos de evaluación sean aceptados como parte integrante del sistema, y donde las variables consideradas en la evaluación sean conocidas y congruentes desde el proceso de selección en adelante.

Bibliografía

- Servicio administrativo general (2019), *Perfil ABD, Holanda*. Recuperado de: <https://www.algemenebestuursdienst.nl/vacatures-en-loopbaan/abd-profiel>
- Department of Public Expenditure and reform (2016), *Senior Public Service Leadership Development Strategy 2017-202*, Recuperado de: <https://sps.gov.ie/wp-content/uploads/170502-SPS-Leadership-Development-Strategy-Draft-FINAL.pdf>
- Empleos públicos Irlanda, <https://www.publicjobs.ie/en/information-hub/the-civil-and-public-service/career-path-in-the-public-service>
- Gobierno Danés (2005), *Forum for top executive management*, Dinamarca, http://www.publicgovernance.dk/?siteid=778&menu_start=778
- Gobierno Danés (2005), *Public governance – code for chief executive excellence*, Dinamarca, disponible en: http://www.publicgovernance.dk/resources/File/FFOT_bog_UK.pdf
- Government of Canada (2019), *Performance Management Program for Executives*, Canadá. Recuperado de: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/performance-talent-management/performance-management-program-executives.html>
- Kim, S. & Won Jung, H., (2010), *The competency management in the Korean National Government*, Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/51182352.pdf>
- KLC – Government of Canada (2019), *Key Leadership Competency profile and examples of effective and ineffective behaviours*, Canadá. Recuperado de: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile/examples-effective-ineffective-behaviours.html>
- Kuperus, H. & Rode, A. (2006). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States*. Recuperado de: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_1_NL_Top_Public_Managers_in_Europe.pdf
- Ministry of Finance, Denmark. Recuperado de: <https://uk.fm.dk/>
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

Servicio Civil (2019), *Instructivo para la elaboración, suscripción y evaluación de los convenios de desempeño*, Santiago, Chile.

UK Government (2012), *Civil Service Competency Framework 2012-2017*. Reino Unido. Recuperado de: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/436073/cscf_fulla4potrait_2013-2017_v2d.pdf

Reseña biográfica

Javier Eduardo Fuenzalida Aguirre. Es Ph.D. in Public Administration & Policy, Universidad de Rutgers, Estados Unidos. Magíster en Gestión y Políticas Públicas e Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile. Profesor del Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile y subdirector académico del Diplomado en Gerencia Pública -DGP- de la Universidad de Chile. Senior Fellow y exsubdirector del National Center for Public Performance de la Escuela de Asuntos Públicos y Administrativos, Universidad de Rutgers. Además, ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de UNICEF. Sus principales temas de investigación se centran en la gestión y las políticas públicas, el servicio civil y la gestión del desempeño.

Ximena Pizarro. Es Magíster en Gestión y Políticas Públicas e Ingeniera Civil Industrial de la Universidad de Chile. Sus temas de investigación se relacionan con el nivel directivo en el sistema escolar. Trabajó como Directora de proyectos y estudios del Centro de Sistemas Públicos durante dos años, participando en diversos proyectos aplicados para el sector público. Anteriormente trabajó durante tres años en el Ministerio de Educación en la División de Planificación y Presupuestos, apoyando proyectos de tecnología como la instalación del Nuevo Sistema de Pago de Subvenciones y el Sistema de Pago de Carrera Docente. Fue Presidenta del Centro de Estudiantes de Ingeniería Civil Industrial de la Universidad de Chile el año 2013, liderando diversos equipos y proyectos.