FUNCIONARIOS POLITICOS EVALUANDO FUNCIONARIOS DE CARRERA

La politización de la evaluación de gerentes en el estado (1)

Mercedes Tacoviello (*)

INTRODUCCIÓN

Dentro del campo de la Administración de recursos humanos, la evaluación de desempeño es uno de los temas más investigados, ya que el producto de este proceso se utiliza para tomar decisiones centrales en la organización. La evaluación de desempeño provee feedback a los empleados, orientado a maximizar su motivación y dirigir sus esfuerzos a minimizar sus deficiencias. Medidas precisas del desempeño de los empleados resultan indispensables para validar los procesos de selección, para tomar decisiones sobre las promociones, y para establecer los niveles de remuneración. La evaluación de desempeño es central en los sistemas de mérito característicos de las organizaciones públicas, ya que las decisiones de recursos humanos y la distribución de recursos se realizan en base al mérito -medido como resultado de la evaluación- de cada individuo.

Si este esquema es tan simple y cristalino, ¿por qué las evaluaciones de desempeño en el Estado generan tanto conflicto?. En todas las organizaciones el proceso de evaluación es conflictivo, ya que a partir de sus resultados se distribuyen recursos importantes en la organización. Pero esta situación se exagera en los niveles jerárquicos altos de los organismos públicos, que deben ser evaluados por niveles políticos. La evaluación de desempeño en este contexto es incómoda para ambas partes: deja a los funcionarios de línea en una situación de alta dependencia de sus superiores políticos, y éstos a su vez se ven en la difícil situación de evaluar a sus colaboradores más cercanos. El resultado es un sistema de evaluación generalmente distorsionado, con evaluaciones infladas o devaluadas, y sutiles sistemas de rotación para la asignación de calificaciones. Es frecuente que la solución a este conflicto sea la eliminación del sistema de evaluación, o su reducción a una formalidad burocrática.

A fin de dar cuenta de los fenómenos políticos subyacentes, este trabajo aborda la discusión sobre la evaluación de gerentes en el Estado desde una perspectiva política. Cuando nos referimos a cuestiones políticas en este contexto, no estamos hablando de política partidaria, sino de política organizacional. En este sentido, la actividad política se refiere a cualquier intento por parte de los individuos de proteger sus propios intereses ante cursos de acción alternativos (Pfeffer, 1992). En las organizaciones públicas, la política partidaria se entremezcla con la política organizacional en el sentido técnico definido, ya que los niveles superiores del gobierno están cubiertos por funcionarios políticos que necesariamente introducirán sus intereses partidarios en el juego político interno.

La perspectiva política que se propone en este trabajo aplica conceptos de la literatura sobre influencia social y política organizacional para explicar el comportamiento de evaluador y evaluado en el proceso de evaluación de desempeño. El supuesto es que las organizaciones son entidades políticas, y que las partes clave involucradas en todo proceso de decisión actúan en su propio interés. No hay consenso en la literatura acerca de la terminología para describir este fenómeno de actividad política dentro de la organización. En este trabajo se utilizará los términos actividad de influencia o comportamiento político como sinónimos, para referirse a los medios por los cuales las partes tratan de modificar un proceso de decisión de manera que favorezca sus intereses. Relacionado con estos conceptos está el de "manejo de impresiones" (impression management), que se refiere a cualquier comportamiento que altera o mantiene la imagen de la persona a los ojos de otra, y que se dirige a la obtención de algún objetivo considerado valioso (Villanova y Bernardin, 1989).

El proceso de evaluación se interpreta entonces como un proceso político, en el cual los actores intentarán utilizar los medios a su alcance para afectar el proceso de decisión de manera de favorecer sus propios intereses. Veamos entonces cuales son los intereses de ambas partes en la evaluación de desempeño, y cuáles son los medios con los que cuentan para afectar el proceso y sus resultados.

El interés del evaluado es obtener una calificación lo más alta posible, ya que hay decisiones importantes que dependen del nivel de calificación obtenido, tales como retribución, posibilidades de ascenso, etc. Para lograr sus objetivos, el evaluado tiene incentivos para ejercer actividades de influencia sobre el evaluador.

Una estrategia posible es manejar las impresiones que el evaluador tiene, llevándolo a percibir una imagen mejor que la real durante el proceso de evaluación. Otra alternativa es intentar modificar el resultado de la evaluación, utilizando toda su influencia para hacer que el evaluador se sienta obligado a modificar un nivel de calificación que pudiera resultar perjudicial.

Dentro del manejo de impresiones, se puede distinguir entre tácticas orientadas al puesto, en las cuales el evaluado intenta promoverse a fin de parecer más competente en el trabajo, y tácticas orientadas al supervisor, que se dirigen directamente a congraciarse con el evaluador tratando de agradarle. Ejemplos de tácticas orientadas al puesto serían intentar tomar responsabilidad de eventos positivos aún cuando no se es el único responsable de los mismos, o trabajar hasta tarde en la oficina para que el supervisor lo vea como una persona esforzada. Entre las tácticas orientadas al supervisor se incluirían, por ejemplo, interesarse en la vida personal del superior, o alabarlo y resaltar sus logros.

El evaluador también tiene intereses asociados a los resultados de la evaluación. Su propia imagen en la organización depende del nivel de desempeño de sus subordinados, por lo cual le conviene también que los resultados de la evaluación sean positivos. Por otro lado, evaluaciones indulgentes bajan el nivel de conflicto con los subordinados. La evaluación de desempeño es una herramienta de gerenciamiento, que los supervisores utilizan para mejorar el desempeño futuro de sus subordinados. Esta estrategia motivadora no necesariamente coincide con la evaluación objetiva del desempeño del empleado. Longenecker, Gioia y Sims (1987), a partir de entrevistas a 60 ejecutivos, concluyeron que éstos manipulaban las evaluaciones con diferentes objetivos, y que se consideraban con derecho a hacerlo como parte de sus atribuciones gerenciales. Los supervisores pueden inflar las evaluaciones para reconocer el esfuerzo y motivar al empleado aún cuando los estándares no se hayan alcanzado, o para proteger a sus subordinados ante situaciones de downsizing. También pueden bajar el nivel de calificación para dar una señal de alerta a un subordinado para que cambie su conducta, o para generar los antecedentes sobre los cuales basar una futura remoción o despido.

Estas estrategias para manipular las evaluaciones son aplicables a todas las organizaciones, pero en el contexto de la evaluación de funcionarios técnicos en el Estado por parte de sus superiores políticos toma ciertas características particulares que analizaremos a continuación.

EL JUEGO POLÍTICO EN LA EVALUACIÓN DE GERENTES EN EL ESTADO

En las organizaciones públicas el diseño e implementación de las estrategias de recursos humanos se desarrolla en un medio altamente politizado, y está determinado por la contradicción de intereses entre diferentes grupos de poder. Si bien en todas las organizaciones los procesos decisivos están sujetos a procesos de influencia, en las organizaciones públicas esa situación se exagera por las características particulares que presentan, y por el roce entre los cuadros políticos y técnicos (Iacoviello, 1996).

El análisis realizado sobre la perspectiva política aplicada a los procesos de evaluación de desempeño resulta particularmente útil para explicar el juego político que se da en la evaluación de niveles jerárquicos en los organismos públicos. Veamos cuáles son los intereses en juego en el contexto de la evaluación de funcionarios de línea por parte de sus superiores políticos.

El interés de los políticos en relación con las políticas de recursos humanos consiste en preservar su capacidad de decisión para mantener bajo su cargo personas de confianza, de manera de asegurar que sus directivas sean implementadas por el aparato burocrático. Dado que son responsables frente al público por los resultados de su mandato, tienen interés en preservar las posiciones críticas para personas políticamente comprometidas. Las evaluaciones de desempeño estarán signadas por este objetivo primordial, de modo que habrá una tendencia a favorecer en las evaluaciones a los funcionarios con afinidad política (no necesariamente partidaria), o perjudicar a los funcionarios que no la tengan para modificar su comportamiento.

La posibilidad de manejar el proceso de evaluación y sus resultados dependerá del grado de autonomía con que puedan tomar este tipo de decisiones. Si bien los funcionarios políticos representan los niveles superiores de la organización, el sistema de mérito plantea regulaciones y procedimientos que limitan su margen de acción. Además, hay un cierto grado de responsabilidad hacia las máximas autoridades, tanto respecto de las formalidades de la evaluación como del efectivo gerenciamiento del desempeño de sus subordinados. Otro factor importante que permite a los políticos influir el proceso de evaluación es el control sobre los recursos que realizan los políticos en su área, ya que ésta es una herramienta que puede afectar los resultados de las evaluaciones. La asignación de recursos define en parte la consecución de objetivos por parte de los subordinados, e indirectamente afecta sus calificaciones.

Por su parte los funcionarios de línea tienen como interés fortalecer su posición en la organización a través de altas calificaciones y evitar posibles discrecionalidades por parte de sus superiores políticos en las evaluaciones. La formalización de los procesos de evaluación provee a los funcionarios de línea una efectiva defensa contra posibles manejos por parte del superior. Sus conocimientos sobre los procedimientos y sobre el funcionamiento de la organización también representan una herramienta importante para manejar las impresiones del funcionario. Además, su situación de intermediación en el flujo de información desde el resto de la organización hacia el funcionario político les permite cierto manejo de la información de acuerdo a sus intereses.

Con respecto al manejo de impresiones, se podría esperar que las tácticas orientadas al puesto resulten más accesibles al funcionario a ser evaluado, ya que cuenta con la ventaja de una menor familiaridad del funcionario político respecto del funcionamiento de la organización. Es factible en este contexto manejar la información de manera de aparecer como responsable

de hechos positivos, o estar presente en los momentos críticos para crear una imagen favorable en el funcionario político. Las tácticas orientadas al supervisor parecieran menos accesibles en un contexto de mayor distancia y menor tiempo de interacción como es el que generalmente se da en la relación entre el nivel político y el nivel técnico.

Es importante también la red de contactos que generan los funcionarios de línea a través de su permanencia en la organización, lo cual les permite tener aliados a los que recurrir ante posibles resultados negativos de las evaluaciones. Dentro de la organización, un sector que puede brindarles apoyo antes situaciones conflictivas es el área de recursos humanos. Si bien se trata en general de áreas profesionales, con un rol neutral en los conflictos que pudieran generarse, pueden jugar a favor del funcionario haciendo cumplir los procedimientos ante intentos de manipulación por parte del político. La situación de árbitro ante estas situaciones no es fácil, ya que el área puede recibir presiones políticas respecto de las decisiones a tomar.

Si bien los miembros de la coalición externa tienen menos acceso al proceso de evaluación de desempeño por ser un proceso interno, pueden pasar a tomar parte activa en el proceso cuando son incorporados por el evaluado como parte de una alianza, o para implementar una estrategia de presión contra el evaluador. El funcionario que se siente amenazado por una posible evaluación negativa podría apelar los grupos de interés relacionados con la organización. Estos grupos apoyarán al funcionario si éste representa un factor de influencia para favorecer sus intereses en la organización. Esto genera en algunos casos un proceso de lobby en el cual grupos organizados actúan como "sponsor" de candidatos para la designación o promoción en niveles de decisión, de manera que sus intereses estén representados. También podría recurrir al partido político al que pertenece, ya que cada partido respaldará las decisiones que favorezcan la posición de los funcionarios vinculados a su organización. Las organizaciones sindicales también podrían proveer apoyo, ya que están interesados en proteger los puestos y prerrogativas de sus miembros y en general intentan limitar la discreción gerencial en materia de promociones, compensación y separación del puesto. Sin embargo en los altos niveles de la organización hay menor nivel de sindicalización, lo que genera menor incidencia de este grupo en las evaluaciones de funcionarios jerárquicos.

La evaluación de gerentes en el Estado se da entonces en un contexto necesariamente politizado debido a las características de la organización y a las características del proceso de evaluación de desempeño en sí, agravado por el alto nivel en que se desarrolla este proceso. Políticos y funcionarios de línea tienen objetivos que pueden ser contradictorios respecto de los resultados de la evaluación de desempeño, y tienen acceso a medios para afectar el proceso de evaluación debido a la posición que ocupan dentro de la organización y sus relaciones con actores externos.

La perspectiva política planteada provee una descripción realista del proceso de evaluación de gerentes en el Estado. Al mismo tiempo, el modelo racional y su objetivo de precisión en la medición del desempeño provee el ideal teórico del proceso de evaluación (Cardy & Dobbins, 1994). Las dos perspectivas son complementarias, y ambas son útiles para determinar posibles mejoras en la evaluación de desempeño. El objetivo es determinar como maximizar la precisión en las evaluaciones, dada la realidad de los comportamientos políticos que las afectan.

El resto del trabajo intenta ir más allá del aspecto descriptivo del modelo político: el objetivo es determinar estrategias que permitan reducir el nivel de politización del proceso de evaluación a partir de la identificación de las variables que favorecen" el desarrollo de comportamientos de influencia.

FACTORES DEL CONTEXTO Y ACTIVIDAD POLÍTICA

La literatura sobre política organizacional identifica varios factores del contexto que hacen que los procesos organizacionales sean mas susceptibles a comportamientos de influencia. Estos factores están moderados por las diferencias individuales, ya que no toda persona tendrá la misma tendencia a comportamientos políticos, aún bajo las mismas condiciones ambientales. Al mismo tiempo, este tipo de comportamiento requiere cierto grado de aptitud política que no todos los individuos tienen.

Sin ignorar estas diferencias individuales, el resto del trabajo se centrará en los factores organizacionales bajo los cuales es más factible que se desarrollen comportamientos de influencia. En las secciones siguientes se describirán estos factores, aplicándolos al contexto de la evaluación de funcionarios técnicos por parte de sus superiores políticos.

Los factores que cuentan con cierto grado de consenso en la literatura como antecedentes de política organizacional son los siguientes:

- importancia del asunto en cuestión,
- interdependencia y contradicción de intereses entre las partes,
- grado de ambigüedad del proceso, incertidumbre respecto de los resultados,
- grado de formalización del proceso

- instrumentalidad de los comportamientos de influencia nivel jerárquico en la organización

Como se verá, algunos de estos factores son propios de la naturaleza del proceso de evaluación de desempeño, mientras otros dependen de la situación específica en la cual este proceso tiene lugar. El nivel de politización podría ser manipulado trabajando sobre estas variables contextuales.

IMPORTANCIA DEL ASUNTO

Si una decisión tiene consecuencias importantes, relacionadas con la distribución de recursos escasos en la organización, habrá más incentivos para que los participantes intenten afectar el proceso de toma de decisiones. Entonces, el proceso de evaluación de desempeño en sí mismo es susceptible de influencias políticas dada la importancia de las decisiones para las partes. Tanto el evaluador como el evaluado -y también la organización- tienen importantes intereses en juego. Desde el punto de vista del evaluado, hay decisiones importantes que dependen del resultado de la evaluación. El uso que se da a las calificaciones está directamente relacionado con la importancia asignada al proceso de evaluación, y habrá mayor nivel de actividad política cuando los resultados de la evaluación estén asociados a consecuencias en el status económico, social y político del evaluado en la organización. Este es el caso cuando las promociones, las remuneraciones y los despidos están relacionados con los resultados de la evaluación, situación típica de los sistemas de mérito propios de la función pública.

La importancia percibida por las partes respecto del proceso será mayor si las evaluaciones se realizan con poca frecuencia. Como se mencionara antes, hay intereses cruciales para las partes que dependen de la evaluación de personal. Si todos estos intereses dependen de un único evento que no se repetirá en el corto plazo, habrá una mayor percepción de la irreversibilidad de la decisión a tomar. En los sistemas de mérito en las organizaciones públicas, las decisiones de promoción y remuneración se toman en función de la evaluación anual, que se transforma en un evento de gran importancia en la organización.

INTERDEPENDENCIA Y OBJETIVOS CONTRADICTORIOS

Cuando hay interdependencia, la posibilidad de obtener los resultados deseados en una determinada situación requiere de la capacidad de influir a la otra parte [Pfeffer, 1992].

En el contexto de la evaluación de desempeño, evaluador y evaluado dependen uno de otro. El bienestar de los evaluados depende de las calificaciones determinadas por el supervisor. Al mismo tiempo, el supervisor depende de la información que proveen los evaluados para producir la evaluación. Esta interdependencia hace que cada una de las partes esté en situación ejercer influencia sobre la otra.

Además del nivel de interdependencia, lo que define el uso del poder en las organizaciones es que existan diferencias de criterio acerca de la decisión a tomar. En el contexto de la evaluación de desempeño, podemos identificar estas diferencias entre los objetivos de las partes intervinientes. Para la organización es importante obtener información precisa sobre el desempeño de sus integrantes a fin de lograr una óptima distribución de recursos. Para el evaluado, el problema es maximizar su bienestar, que está estrechamente relacionado al nivel de calificación obtenida. Para el evaluador lo importante es utilizar el proceso de evaluación como una herramienta para dirigir la conducta de sus subordinados de acuerdo a sus objetivos.

Si nos centramos en la evaluación de gerentes de línea por parte de sus superiores políticos, habrá también otros intereses en juego. Cuando no hay afinidad entre evaluador y evaluado, la politización del proceso se potencia aún más. Para el funcionario político, la instancia de evaluación representa una posibilidad de explicitar el disenso con el subordinado, debilitando su posición en la organización. Para el funcionario de línea, la evaluación representa una situación de peligro ante la cual desarrollará todas las estrategias posibles para evitar consecuencias negativas. Los contactos con otras autoridades de la organización -o con actores externos- que de alguna manera influyan sobre la decisión del superior directo son un recurso importante en esta situación.

Además, la organización en sí tiene distintos objetivos respecto de la evaluación de desempeño que no siempre son consistentes entre sí. Las evaluaciones se utilizan con fines administrativos, para establecer criterios de selección, decidir promociones, pago de incentivos, y despidos.

Por otro lado, deberían proveer feedback a los empleados para mejorar su desempeño, proveyendo una herramienta para mejorar la productividad y motivar a los empleados. No siempre es posible servir a todos estos objetivos al mismo tiempo, lo cual deja abierta la posibilidad a los participantes a decidir cuáles serán los objetivos privilegiados en el proceso de evaluación.

AMBIGUEDAD E INCERTIDUMBRE

En situaciones de incertidumbre, cuando no hay estándares compartidos en la organización, las decisiones responden a procesos de influencia social. Entonces, estándares específicos y bien definidos de desempeño reducirán el nivel de actividades de influencia en el proceso de evaluación. Mayor especificidad aumenta la verificabilidad, inhibiendo las distorsiones por parte de evaluador y evaluado. Del lado del evaluador, criterios más específicos de evaluación afectarán la percepción del supervisor acerca de la importancia que se otorga a la precisión en las evaluaciones. Los criterios ambiguos abren la posibilidad al manejo de impresiones por parte del evaluado, y a la manipulación de las calificaciones por parte del evaluador (Villanova & Bernardin, 1989). En los niveles superiores en las organizaciones públicas es difícil operacionalizar los objetivos de cada área y determinar los estándares para evaluar a cada funcionario, lo que crea un ambiente propicio para actividades de influencia.

Si hay variables externas que afectan el desempeño, o si la evaluación depende de juicios subjetivos del evaluador, los resultados del proceso resultarán ambiguos e inciertos para los evaluados, favoreciendo el manejo de impresiones. Si el nivel de desempeño depende de variables externas, el evaluador se encontrará en la situación de realizar juicios subjetivos para discernir hasta que punto el evaluado fue responsable por un bajo desempeño del área, o si la falla se debió a factores externos. Esta situación hace posible que el evaluado intente manejar las impresiones de su supervisor, intentando asignar el problema a factores ajenos a su control para evitar que se lo haga responsable del problema.

GRADO DE FORMALIZACIÓN

Este factor está relacionado con el anterior: se puede decir que si la formalización del proceso de evaluación disminuye el grado de ambigüedad, entonces debería disminuir también el nivel de actividad política. Si se establecen reglas y procedimientos fijos que deben ser respetados, habrá menos actividad de influencia en los procesos de decisión. Los procedimientos formales sirven como un medio de control de comportamientos, y hacen que los individuos vean los comportamientos políticos como menos efectivos (Ferris y Judge, 1991).

En el contexto de la evaluación de desempeño es posible asumir que un mayor grado de formalización de los procedimientos reducirá la ambigüedad percibida por las partes, dejando menos espacio para comportamientos políticos. Los evaluadores tendrán que atenerse a ciertas normas para justificar sus decisiones en términos de ciertas reglas, y los evaluados tendrán menos espacio para manejar las impresiones de sus supervisores.

Dada la diversidad de organismos públicos, es muy difícil lograr una estandarización eficiente de los sistemas de evaluación de desempeño. En el marco de la reforma del Federal Civil Service, por ejemplo, uno de los cambios propuestos para el sistema de recursos humanos en el programa Reinventing Government es precisamente la flexibilización de los sistemas de evaluación de desempeño, permitiendo a cada agencia desarrollar sus propios programas de evaluación que contemplen sus características específicas. Esta tendencia a una mayor flexibilidad busca aumentar la eficiencia de las evaluaciones de desempeño como herramientas de gerenciamiento, pero al mismo tiempo favorece el desarrollo de actividades de influencia. En el caso de los niveles gerenciales en el Estado, asociados a objetivos más ambiguos y tareas no rutinarias, es aún más complicado lograr una estandarización de la evaluación de gerentes.

INSTRUMENTALIDAD DE LOS COMPORTAMIENTOS DE INFLUENCIA

La decisión de desarrollar una estrategia de influencia se basa en la probabilidad subjetiva de que ese comportamiento sea exitoso para la obtención del resultado deseado. El sistema de recompensas de la organización afectará directamente esta probabilidad subjetiva de éxito. Si el contexto se percibe como altamente político por parte de los individuos, y la organización les permite obtener lo que desean al comportarse políticamente, la politización del sistema se realimenta. En cambio, si los individuos perciben un contexto hostil a la utilización de estrategias de influencia, las verán como una amenaza a sus carreras, y bajarán los incentivos a comportarse políticamente. Un factor importante para modelar la cultura interna de la organización es el proceso de socialización. Los nuevos miembros de la organización observan el comportamiento de sus superiores y de alguna manera imitan su comportamiento. Si ven a sus supervisores desarrollando actividades de influencia, y que estas actividades resultan exitosas, imitarán este comportamiento entendiendo que este es el modo de proceder en la organización. En niveles gerenciales en el Estado, los funcionarios de línea están en directo contacto con superiores políticos. Dentro de la actividad política es central el uso de actividades de influencia. Es bastante probable que el superior en este caso tome decisiones administrativas internas con una lógica similar a la que requerida por su actividad política. En este contexto el funcionario de línea a ser evaluado responderá con comportamiento similar, realimentando el proceso.

NIVEL JERÁRQUICO

A mayor nivel dentro de la organización, mayor frecuencia en la utilización de poder e influencia. Esto se relaciona con la importancia de las decisiones a tomar, que siempre será mayor cuanto más alto el nivel en la organización. Bajo condiciones de alta profesionalización y complejidad funcional los criterios de evaluación se tornan más subjetivos, como es el caso en los niveles gerenciales en los organismos públicos. Además, aquellos niveles con mayor responsabilidad en la organización serán los

que tienen mayores incentivos a desarrollar actividades de influencia, ya que tienen mucho más que perder si no logran sus objetivos respecto del proceso de evaluación. Así, los factores que se identificaron como antecedentes de actividad política en las secciones anteriores juegan un rol mayor en los niveles superiores de la organización, generando mayor nivel de actividad política.

OTROS FACTORES DEL CONTEXTO

Las cuestiones afectivas y las preferencias personales afectan notablemente los resultados de las evaluaciones. Villanova y Bernardin (1989) proponen un modelo para explicar el manejo de impresiones en la evaluación de desempeño en el cual el nivel de agrado ("liking") actúa como variable mediadora entre el comportamiento oportunista y el resultado de la evaluación. Las condiciones que favorecen el nivel de agrado, actúan indirectamente en forma positiva sobre el resultado de la evaluación.

El grado de similitud interpersonal entre evaluador y evaluado afecta el nivel de agrado, y por lo tanto, los resultados de la evaluación de desempeño. A mayor grado de similaridad de actitudes y valores, mayor el nivel de agrado, y mayor la calificación. Partiendo de esta afirmación, se podría plantear como hipótesis una tendencia a evaluaciones deflacionadas en el caso de políticos evaluando a funcionarios técnicos, basado en la diferenciación de ambos grupos. Los políticos son designados en base a la confianza política, y en segundo término por su experiencia previa en el área de que se trate. El caso de los funcionarios de línea es el opuesto, ya que son seleccionados en base a principios de mérito, basado en sus antecedentes y sus habilidades específicas. Dada la importancia de los antecedentes de formación en su designación, los funcionarios de línea tienen más altos niveles de educación formal que los políticos. Estas diferencias se reflejan en las opiniones mutuas entre funcionarios técnicos y políticos, que no suelen ser demasiado positivas en lo que hace a efectividad para el desempeño de la función.

La distancia psicológica entre evaluador y evaluado es importante también. A mayor distancia, menor nivel en la calificación del subordinado. Una medida utilizada para medir la distancia en este sentido es el tiempo durante el cual evaluador y evaluado han interactuado previo al momento de la evaluación. A menos cantidad de tiempo, mayor la distancia psicológica, y mayor la probabilidad de evaluaciones deflacionadas. En el caso de funcionarios de línea y los políticos este es un punto crítico. Los funcionarios de línea son reclutados para los puestos jerárquicos mediante una carrera progresiva interna a la organización, mientras que los políticos tienen un alto grado de ingreso lateral desde otras instituciones. La rápida rotación de los cargos políticos hace que se dificulte la consolidación de un sentido de equipo de trabajo, y de una confianza sólida entre los dos grupos esto, lo cual podría generar una tendencia a evaluaciones devaluadas en los casos en que no hay un conocimiento previo del evaluado

Un factor importante que afecta el comportamiento político de los evaluadores es el grado de confianza en el proceso de evaluación. Si hay una creencia generalizada acerca de la seriedad del proceso, y los supervisores tienen que responder por los resultados de las evaluaciones, habrá un menor nivel de actividades de influencia. Consideraciones de equidad también afectan la actitud de los evaluados en términos del nivel de influencia a dirigir al proceso de evaluación. Cuando el sistema se considera injusto, habrá más intentos de influir las evaluaciones por medios políticos.

DISCUSION

Como hemos visto, el proceso de evaluación de desempeño en sí mismo es objeto de influencia política debido a la importancia de las decisiones que involucra. Es un proceso complejo, orientado a objetivos múltiples, en el cual los participantes tienen intereses personales involucrados. Este es el marco ideal para el desarrollo de actividades de influencia.

De acuerdo a los argumentos expuestos en las secciones anteriores, el nivel de actividad política en un determinado proceso de evaluación de desempeño dependerá de distintas variables. Habrá más actividad política cuando:

- consecuencias importantes para las partes dependen de la evaluación, · las evaluaciones se conducen con poca frecuencia,
- se genera incertidumbre por basarse la evaluación en criterios subjetivos, · se trata de un proceso poco formalizado,
- los medios políticos son útiles para lograr los objetivos personales, se trata de los niveles jerárquicos superiores de la organización,
- el grado de afinidad entre evaluador y evaluado es bajo,
- el grado de confianza y equidad percibida del proceso de evaluación es bajo.

El grado de politización del proceso podría afectarse entonces mediante la manipulación de cada uno de estos factores. Veamos entonces cada uno de los factores analizados.

Una posibilidad para limitar el nivel de politización es trabajar sobre el nivel de importancia del proceso de evaluación. Se podrían limitar los efectos redistributivos de la decisión a tomar para reducir los incentivos al desarrollo de actividades de influencia. En el contexto del proceso de evaluación de desempeño, esto significaría no basar el pago, las promociones y otras decisiones importantes en los resultados de la evaluación.

Pero el punto es analizar hasta que punto es posible -y eficiente- para una organización implementar una política que le impediría utilizar información valiosa para tomar decisiones centrales. Más aún en las organizaciones públicas, cuyo sistema de recursos humanos se basa justamente en los principios de mérito. Las decisiones se basan en el desempeño o mérito de los individuos precisamente por las dificultades que presentaría definir medidas de resultado en la mayoría de las organizaciones públicas, con lo cual se hace difícil limitar la relación entre evaluación de desempeño y sistema de recompensas. Si se desdibuja la relación entre la evaluación obtenida y sus consecuencias se reducen los incentivos a la actividad política, pero también se desvirtúa el mecanismo básico de motivación en los sistemas de mérito.

En las organizaciones públicas entonces, el sistema de evaluación de desempeño es central para la distribución de recursos. Abrir el proceso de decisión a la participación de individuos que tienen sus propios intereses en los resultados aumenta los costos de influencia, especialmente cuando la decisión redistribuye recursos valiosos entre los participantes. Al mismo tiempo, estos costos tienen que ser balanceados con la mejora en la información que acompaña esta participación de los interesados. Este es claramente el caso en los procesos de evaluación de desempeño. La información provista por el supervisor y por el evaluado es muy valiosa para la organización para tomar decisiones centrales, pero el proceso de obtención de esa información estará sujeto a actividades de influencia por ambas partes.

Una alternativa para evitar la politización sería también prescindir totalmente de la evaluación del supervisor político, y basar las decisiones sobre la carrera del funcionario en una evaluación totalmente externa. Si bien la solución parece atractiva, la mejor observación del desempeño se obtendrá desde dentro de la organización, y la visión del supervisor directo es fundamental para lograr una descripción adecuada del mismo.

Dado que no parece razonable dejar de utilizar la información obtenida en las evaluaciones de desempeño para decisiones tan importantes, una alternativa para reducir el nivel de importancia otorgada al proceso por parte del evaluador y del evaluado es aumentar la frecuencia de las evaluaciones. El problema es que tiene que haber un ajuste entre el momento en que se evalúa y el momento en que se utiliza la información para promociones y remuneraciones, y esas decisiones tienen generalmente un ciclo anual. Además, una evaluación formal significa una inversión de tiempo importante, y aumentar su frecuencia significaría distraer a evaluadores y evaluados de sus tareas específicas.

Una propuesta interesante sería implementar un sistema de feedback frecuente que complemente la evaluación anual. El nivel de feedback afecta las actitudes de los empleados respecto del trabajo, y sus percepciones respecto de los sistemas de evaluación y recompensas. Si no hay un adecuado sistema de feedback, se genera un clima de escepticismo acerca del sistema de evaluación y de la manera en que se obtienen las recompensas, reforzando los incentivos para las actividades de influencia sobre el proceso de evaluación. Un sistema de feedback frecuente en el contexto de la evaluación de funcionarios de línea por parte de funcionarios políticos reforzaría los vínculos entre ambos grupos, y brindaría un espacio donde dirimir las divergencias en cuanto a los objetivos y las tareas a realizar.

Otra alternativa sería reducir la incertidumbre del proceso, mediante la utilización de criterios objetivos de evaluación, y una definición clara de los objetivos esperados. Ya se ha hecho referencia a las dificultades que plantean estos temas en el caso de altos niveles en las organizaciones, especialmente en el sector público. Sin embargo, a través de la definición de estándares de desempeño consensuados se puede lograr una mayor objetivación de los criterios de evaluación. La participación de evaluadores y evaluados en la definición de estos criterios mejora la comunicación interpersonal, y disminuye las tensiones relacionadas con las evaluaciones.

Otro camino posible para reducir las actividades de influencia es reducir la autonomía del superior en la toma de decisiones. En principio, la formalización del sistema de evaluación, a partir del establecimiento de reglas y procedimientos precisos, disminuye la incertidumbre respecto del sistema de evaluación y deja poco espacio para posibles arbitrariedades por parte del supervisor. Se han desarrollado instrumentos de evaluación específicamente orientados a evitar manipulaciones por parte de los evaluadores, en los cuales se ocultan los criterios de evaluación para que no quede claro que alternativas favorecen o perjudican al evaluado. El problema con estos mecanismos es que al mismo tiempo que evitan arbitrariedades, reducen la efectividad del sistema de evaluación herramienta de gerenciamiento y pueden generar un sistema injusto, ya que no permiten al evaluado conocer con certeza los criterios a partir de los cuales será evaluado.

Otra forma de reducir la autonomía del político en la evaluación del funcionario de línea es hacerlo responsable ante niveles superiores de los resultados de las evaluaciones, estableciendo una revisión de las mismas. Para que la revisión resulte efectiva debe aclararse bien el rol del revisor, ya que si no se transforma en una mera formalidad para confirmar las decisiones ya tomadas. En el caso de evaluaciones en los máximos niveles en el Estado se puede asignar el rol de revisión a un equipo técnico interno o externo o también a un grupo de pares. El Senior Executive Service en los Estados Unidos utiliza la evaluación por pares para complementar la evaluación por parte del superior político para evitar decisiones arbitrarias.

También se puede reducir la politización del sistema de evaluación tomando medidas que refuercen la credibilidad del sistema y la percepción de justicia acerca del mismo por parte de evaluadores y evaluados. La evaluación de desempeño no tiene que ser vista como una instancia burocrática de llenado de formularios, ni como un espacio de confrontación entre subordinado y superior.

Estas situaciones llevan a que se desvirtúen los objetivos de la evaluación de desempeño.

La participación del evaluado en el establecimiento de los estándares respecto de los cuales será evaluado genera un mayor compromiso con el sistema de evaluación, y en principio se podría esperar que disminuyan los incentivos para comportamientos políticos de su parte. La administración por objetivos parecería plantear una solución para impulsar la credibilidad en los sistemas de evaluación. Sin embargo, el hecho de negociar los objetivos de la gestión también puede ser objeto de estrategias de influencia. De esta manera, el juego político se trasladaría al establecimiento de los objetivos: los gerentes podrían establecer objetivos fácilmente alcanzables para lograr obtener sus recompensas, o podrían fijar objetivos demasiado altos como una estrategia para justificarse si no se cumple con lo planeado.

Además de la manipulación del nivel a alcanzar respecto de los objetivos, también es posible que los objetivos determinados no tengan relación directa con la misión de la organización, con lo que se desvirtúa el sistema. Osborne y Gaebler (1992) proponen la administración por objetivos como mecanismo interno de control de las organizaciones públicas. En principio la administración por objetivos debería lograr que todos los procesos internos en las organizaciones públicas estén orientados a la misión de la organización, y en último término a los clientes. Si el proceso se desarrolla en forma de "cascadas de objetivos" se evitan los problemas de distorsión mencionados. El máximo nivel en la organización debería determinar los objetivos globales asociados con la misión, y comunicarlo hacia los niveles inferiores que deberían operacionalizarlos cada vez más a medida que se desciende hacia los niveles operativos. Aplicado de esta manera, sin perder la conexión con la misión de la organización, el sistema de administración por objetivos puede resultar un instrumento valioso para reducir la actividad política en la evaluación de desempeño.

También es importante trabajar sobre el desarrollo de una cultura en la cual no se premie la utilización de actividades de influencia. El tema es como se define el concepto de responsabilidad ("accountability") en la organización, y como se operacionaliza con respecto a las evaluaciones. La tendencia actual es basar la responsabilidad en términos de resultados hacia el público o hacia sus clientes internos en el Estado, y no tanto en el cumplimiento de los principios de mérito. En este contexto, los gerentes a cargo de procesos de evaluación de desempeño buscarán la manera de lograr que los resultados de los mismos sean funcionales a sus necesidades en términos de los resultados hacia afuera, más que cuidar el cumplimiento estricto de las normas formales que regulan el proceso.

CONCLUSIÓN

La perspectiva política planteada permite una descripción acertada del proceso de evaluación de desempeño en altos niveles en el gobierno. A partir de sus supuestos, parecerían inútiles todos los esfuerzos por mejorar la precisión de los métodos de evaluación de desempeño, ya que el proceso en sí está orientado a objetivos que tienen poco que ver con la descripción objetiva del desempeño. Si bien el modelo tiene un objetivo descriptivo y no prescriptivo, a partir del análisis de los antecedentes de las actividades de influencia se pueden inferir estrategias para acercar el sistema de evaluación de desempeño al ideal del modelo racional.

En este trabajo se exploraron distintas alternativas para reducir el nivel de politización de la evaluación de gerentes en el Estado, trabajando sobre los antecedentes de las actividades de influencia. Algunas de estas alternativas entran en conflicto con los objetivos de la evaluación de desempeño. Por ejemplo, limitar totalmente la discreción del evaluador impide que la evaluación se pueda utilizar como herramienta de gerenciamiento. La solución extrema de descartar todo tipo de evaluación formal de los niveles superiores en el Estado tampoco parece ser la respuesta al problema, ya que el sistema de recursos humanos está definido como un sistema de mérito, y la evaluación de desempeño es el mecanismo que permite identificar la contribución de cada individuo o grupo de trabajo a la organización.

En definitiva, hay que crear los incentivos suficientes para que los beneficios de producir evaluaciones precisas sean más altos que sus costos tanto para el evaluador como para el evaluado. La alternativa de implementar sistemas de feedback permanente en forma paralela a las evaluaciones anuales puede resultar en un método efectivo para reducir la politización del proceso. La implementación de sistemas de evaluación en el marco de la administración por objetivos resultaría en una objetivación de los estándares de desempeño, y permitiría un mayor compromiso de políticos y funcionarios de línea con el sistema de evaluación. Mecanismos de revisión de las evaluaciones de los superiores políticos por parte de equipos técnicos, o la inclusión de la evaluación de pares para complementarlas pueden ser alternativas interesantes para limitar la discrecionalidad de los evaluadores, sin anular su contribución al proceso de evaluación.

Si bien el modelo político provee una buena descripción de la realidad, el modelo racional y su objetivo de precisión en la medición del desempeño provee el ideal teórico del proceso de evaluación. La pregunta relevante involucra a ambos modelos, y consiste en plantearse como maximizar la precisión del sistema de evaluación dados los procesos políticos subyacentes. Para esto es necesario centrarse en las características de la organización y del proceso en sí que favorecen el desarrollo de actividades de influencia, para identificar las variables a manipular para lograr un proceso de evaluación más objetivo.

REFERENCIAS

Cardy, R. & Dobbins, G. (1994) Performance Appraisal: Alternative Perspectives. South Western Series in Human Resource Management.

Ferris, G.R. & Judge, T.A. (1991). Personnel/ Human Resources Management: A Political Influence Perspective. Journal of Management. 17. 447-488.

Iacoviello, M. (1996) El juego político y las estrategias de recursos humanos en el Estado. Cuadernos CEPAS. No 4.

Longenecker, C.O.; Gioia, D.A. & Sims, H.P. (1987). Behind the Mask: The Politics of Employee Appraisal. Academy of Management Executive, Vol 1. No. 3., 183-193.

Osborne, D.; Gaebler, T. (1992) Reinventing government: How the Entrepreneurial spirit is transforming the Public sector. Reading, MA: Addison-Wesley.

Pfeffer, J. (1992) Managing with power. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Villanova, P.D. & Bernardin, H.J. (1989). Impression Management in the Context of Performance Appraisal. In R.A. Giacalone, & P. Rosenfeld (Eds.) Impression Management in the Organisation. (pp.299-313). Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

(*)la autora es economista y bachiller en leyes de la UBA. Administradora Gubernamental. Especialista en RRHH. Master in Human Resource Management, University of Illinois, USA.

(1) Este trabajo es una Versión reducida del original, "Una perspectiva política sobre la evaluación de gerentes en el Estado", Cuaderno CEPAS No. 7.