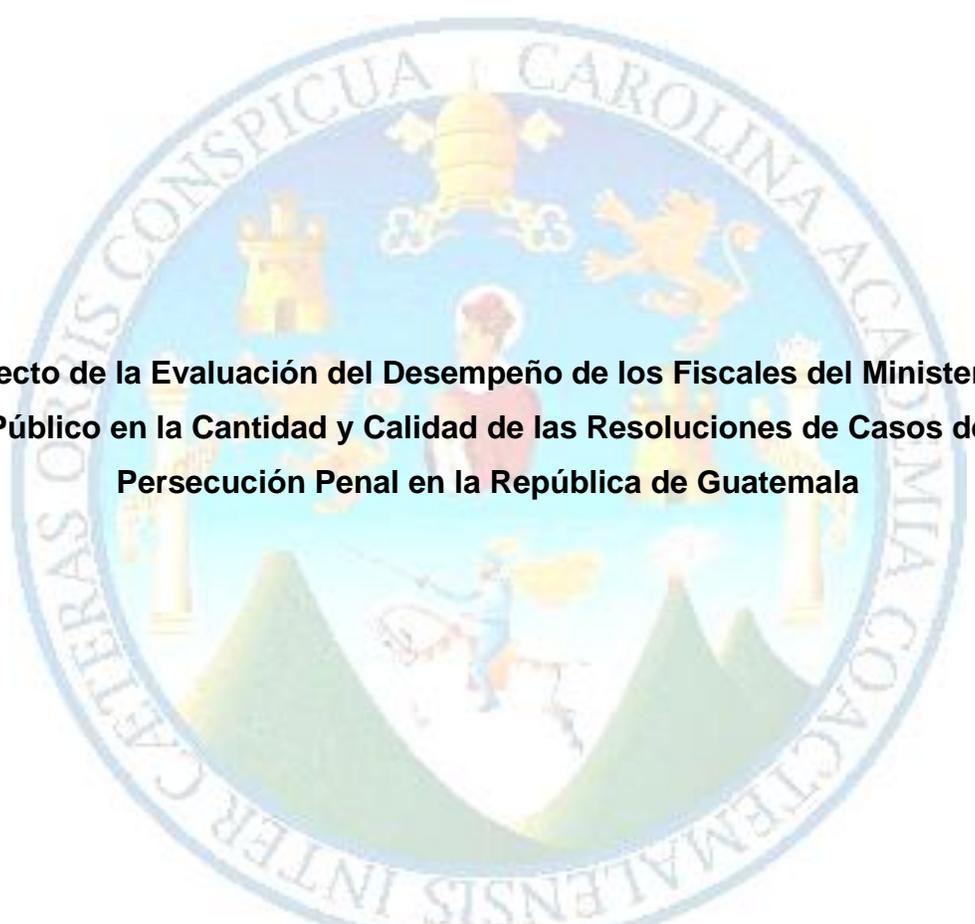


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure of a man on horseback, holding a staff, set against a background of green hills and a blue sky. Above the figure is a golden crown and a shield with a cross. The Latin motto "CETERAS QVAE CONSPICUA CAROLINA ACADEMIA COACTEMALPENSIS INTER" is inscribed around the perimeter of the seal.

**Efecto de la Evaluación del Desempeño de los Fiscales del Ministerio
Público en la Cantidad y Calidad de las Resoluciones de Casos de
Persecución Penal en la República de Guatemala**

INGENIERO JOSÉ MANUEL MENDOZA BARQUÍN

Guatemala, agosto de 2014

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS



**Efecto de la Evaluación del Desempeño de los Fiscales del Ministerio
Público en la Cantidad y Calidad de las Resoluciones de Casos de
Persecución Penal en la República de Guatemala**

Informe final de tesis para la obtención del Grado de Maestro en Ciencias, con base en el Normativo de Tesis, aprobado por la Honorable Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas, en el punto séptimo inciso 7.2 del acta 5-2005 de la sesión celebrada el veintidós de febrero de 2005, actualizado y aprobado por Junta Directiva en el numeral 6.1 punto SEXTO del acta 15-2009 de la sesión celebrada el 14 de junio de 2009.

Asesor:
MSC. ARMANDO MELGAR RETOLAZA

Autor:
ING. JOSÉ MANUEL MENDOZA BARQUÍN

Guatemala, agosto de 2014

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
HONORABLE JUNTA DIRECTIVA

Decano: Lic. José Rolando Secaida Morales
Secretario: Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales
Vocal Primero: Lic. Luis Antonio Suárez Roldán
Vocal Segundo: Lic. Carlos Alberto Hernández Gálvez
Vocal Tercero: Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso
Vocal Cuarto: P.C. Oliver Augusto Carrera Leal
Vocal Quinto: P.C. Walter Obdulio Chiguichón Boror

JURADO EXAMINADOR QUE PRACTICÓ EL
EXAMEN PRIVADO DE TESIS SEGÚN EL
ACTA CORRESPONDIENTE

Presidente: MSc. Mario Rodolfo Santos Girón
Secretario: MSc. Alfredo Paz Subillaga
Vocal Examinador: Dra. Silvia Rocío Quiroa Rabanales



ACTA No. 21-2014

En la Sala de Reuniones de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala del Edificio S-11, nos reunimos los infrascritos miembros del Jurado Examinador, el **16 de mayo** de 2014, a las **16:00** horas para practicar el **EXAMEN GENERAL DE TESIS** del Ingeniero **José Manuel Mendoza Barquín**, carné No. **100020652**, estudiante de la Maestría en Administración de Recursos Humanos de la Escuela de Estudios de Postgrado, como requisito para optar al grado de Maestro en Administración de Recursos Humanos. El examen se realizó de acuerdo con el normativo de Tesis, aprobado por la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas en el numeral 6.1, Punto SEXTO del Acta 15-2009 de la sesión celebrada el 14 de julio de 2009.-----

Cada examinador evaluó de manera oral los elementos técnico-formales y de contenido científico profesional del informe final presentado por el sustentante, denominado "**EFFECTO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS FISCALES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CANTIDAD Y CALIDAD DE LAS RESOLUCIONES DE CASOS DE PERSECUCIÓN PENAL EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**", dejando constancia de lo actuado en las hojas de factores de evaluación proporcionadas por la Escuela. El examen fue **APROBADO** con una nota promedio de **88** puntos, obtenida de las calificaciones asignadas por cada integrante del jurado examinador. El Tribunal hace las siguientes recomendaciones: Considerar algunos cambios en el documento y aplicar la norma APA,

En fe de lo cual firmamos la presente acta en la Ciudad de Guatemala, a los dieciséis días del mes de mayo del año dos mil catorce.

MSc. Mario Rodolfo Santos Girón
Presidente



MSc. Alfredo Paz Subillaga
Secretario

Dra. Silvia Rocio Quiroa Rabanales
Vocal I

Ing. José Manuel Mendoza Barquín
Postulante

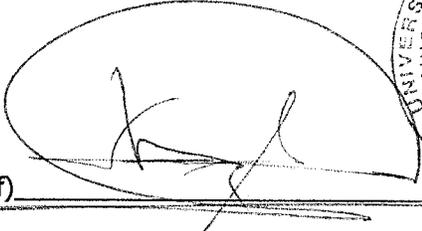


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

ADENDUM

El infrascrito Presidente del Jurado Examinador CERTIFICA que el estudiante José Manuel Mendoza Barquín, incorporó los cambios y enmiendas sugeridas por cada miembro examinador del Jurado.

Guatemala, 28 de mayo de 2014.

(f) 


MSc. Mario Rodolfo Santos Girón
Presidente



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS

Edificio "S-8"
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS.
GUATEMALA, VEINTIDOS DE JULIO DE DOS MIL CATORCE.

Con base en el Punto QUINTO, inciso 5.1, subinciso 5.1.2 del Acta 11-2014 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 10 de julio de 2014, se conoció el Acta Escuela de Estudios de Postgrado No. 21-2014 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 16 de mayo de 2014 y el trabajo de Tesis de Maestría en Administración de Recursos Humanos, denominado: "EFECTO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS FISCALES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CANTIDAD Y CALIDAD DE LAS RESOLUCIONES DE CASOS DE PERSECUCIÓN PENAL EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA", que para su graduación profesional presentó el Licenciado JOSE MANUEL MENDOZA BARQUÍN, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑADA A TODOS"

LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO



LIC. JOSE ROLANDO SECADA MORALES
DECANO



Smp.

Ingrid
REVISADORA

AGRADECIMIENTOS

Al Ministerio Público y en especial al licenciado. Brian Efraín García Santiago, Jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño por haberme facilitado la información estadística y el acceso a las diferentes fiscalías para poder llevar a cabo la presente investigación.

A los licenciados Juan Fernando Lanuza Muñoz, Victor Manuel Gómez Martínez y Pablo José Prado Mendía, Analistas Legales de la Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público y a la licenciada Paula Yesenia Herrarte Chajón, Auxiliar Fiscal del Ministerio Público, por sus aportes y especial colaboración durante el trabajo de campo realizado en las fiscalías de sección, fiscalías distritales y fiscalías municipales.

A los fiscales del Ministerio Público que dieron su tiempo para responder con objetividad a los planteamientos que se les requirieron por medio de los instrumentos de apoyo a la investigación.

Así mismo quiero agradecer de manera muy especial a los buenos fiscales (que son la mayoría) por el trabajo tesonero que realizan día con día en procura de una Guatemala donde se respete la ley e impere la justicia. Espero que los hallazgos y recomendaciones de este trabajo de investigación sirvan para consolidar un sistema de evaluación del desempeño justo y objetivo que no solo les permita mejorar su rendimiento continuamente y ser más eficientes en el ejercicio de su profesión, sino que también les posibilite alcanzar sus metas personales.

RESUMEN

No obstante los resultados en cuanto al incremento en el número de sentencias logradas por el Ministerio Público en el 2013, respecto del 2012¹, la percepción del estado de violencia e impunidad en el que se vive en Guatemala es cada vez mayor y aunque algunos sectores de la población elogian el trabajo que realiza la actual Fiscal General y Jefa del Ministerio Público, el Ministerio Público como institución responsable de la persecución penal de aquellos quienes cometen hechos delictivos, ha sido muy criticado por la opinión pública e incluso por la comunidad internacional.

Es indiscutible que la eficiencia del Ministerio Público debe ser apuntalada, y aunque no el único pero si el factor más importante que debe ser mejorado es el desempeño de su capital humano. En este sentido, el Ministerio Público, desde el 2010 ha implementado un sistema de evaluación del desempeño enfocado especialmente a la productividad, la eficacia, la gestión de los casos y la atención al público; sin embargo, la situación en la resolución de casos de persecución penal no ha mejorado o las mejoras no han llegado a ser sensibles.

A través de este estudio de investigación se determina el efecto que tiene la aplicación sistemática de la evaluación del desempeño de los fiscales en la cantidad y la calidad de los casos de persecución penal que se resuelven anualmente en el Ministerio Público, identificando a la vez, los elementos que influyen en el desempeño de los fiscales.

El marco teórico conceptual incluye una investigación bibliográfica de lo que se entenderá a lo largo de este estudio como evaluación del desempeño dentro del marco de la organización de las personas que forman parte de una institución; además, se describe la forma en la que, tanto los planes como los procesos de gestión del capital humano deben alinearse a la planificación estratégica institucional.

Dado que, los indicadores de evaluación del desempeño y sus respectivos factores se obtienen a partir de lo normado en el Código Penal, el Código Procesal Penal y las Instrucciones de Política Criminal del Ministerio Público, en el anexo 3 se resume la base legal que regula el funcionamiento de la institución, así como su misión, visión, objetivos, funciones y la forma en que está organizada, enfatizando la descripción del área de fiscalía, misma que tiene a su cargo los procesos

¹ Paz y Paz Bailey, Claudia. 2013, Informe del tercer año de gestión de la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público.

sustantivos y cuyos puestos son el objeto de intervención del actual sistema de evaluación del desempeño; así mismo, se define el concepto de fiscal y los tipos de fiscales (puestos de trabajo) y se especifica el proceso de persecución penal que norman la leyes de la República de Guatemala.

La hipótesis que mueve la realización de este estudio se relaciona con la forma que la evaluación del desempeño afecta la productividad y la calidad con la que trabajan los fiscales del Ministerio Público, y para comprobarla o rechazarla se identifican 4 variables de investigación las cuales se operacionalizan mediante la aplicación de 4 instrumentos de recolección de datos (anexo 4), la información obtenida es analizada para generar las conclusiones del estudio.

Los instrumentos permitieron obtener de forma automática la información, tanto de los resultados obtenidos por los fiscales en sus evaluaciones de desempeño de los años 2010, 2011 y 2012, como de la información de las acciones o diligencias realizadas por ellos desde el 2008 hasta el 2012, lo que facilitó la realización de un análisis de tendencias antes y después de implementar el sistema de evaluación del desempeño en el Ministerio Público.

Así mismo, se recogió la opinión del Jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público, respecto de los avances que se han tenido y los beneficios que la implementación de este sistema ha traído para la institución y se encuestó a una muestra de 308 fiscales para conocer su percepción sobre los beneficios que tiene para ellos participar en dicho proceso.

El análisis interanual de los resultados institucionales de la evaluación del desempeño reflejan que la productividad de los fiscales, medida por la proporción de casos que resuelven de forma positiva respecto de la cantidad de denuncias que se presentan en el Ministerio Público tiene una tendencia ligeramente negativa; pero la eficacia, es decir, la cantidad de resoluciones positivas que el Ministerio Público logra ante los tribunales de justicia, respecto de las solicitudes que plantea, tiene una trayectoria positiva.

Al consultar a los fiscales, éstos en su mayoría opinan que pese a que los resultados de evaluación del desempeño no son aprovechados por la institución para asignarles las cargas óptimas de trabajo, ni para optimizar los procesos de gestión de casos, ni para dotarlos de los recursos materiales que necesitan para realizar mejor su trabajo, ni para promoverlos laboralmente o motivarlos para que incrementen su desempeño; sí están de acuerdo con que el conocer sus resultados les ha permitido reorientar sus esfuerzos hacia las actividades que son evaluadas como positivas y que por lo tanto les ha permitido trabajar con mayor productividad y eficiencia.

No obstante, los análisis de correlación realizados entre la percepción de los fiscales con respecto al efecto que tiene la evaluación del desempeño en la que participan sobre su rendimiento y la calidad de su trabajo y: a) su productividad, b) su eficacia y c) la calificación total obtenida en su evaluación del desempeño, revelan que no existe relación alguna entre estas variables.

Este estudio concluye con una serie de recomendaciones que permitirán al Ministerio Público aprovechar de mejor manera la información que obtiene al evaluar el desempeño de su capital humano.

ÍNDICE

RESUMEN	i
INTRODUCCIÓN	ix
1. MARCO TEÓRICO	1
1.1. La Administración de los recursos humanos	1
1.2. Planificación estratégica	2
1.2.1. Planificación estratégica de la organización	2
1.2.2. Planificación estratégica de recursos humanos	3
1.2.3. ¿Por qué son estratégicos los recursos humanos?.....	4
1.3. Posición Jerárquica del Área de Recursos Humanos.....	4
1.4. Organización de las personas.....	5
1.5. Evaluación del desempeño	6
1.5.1. ¿Qué es la evaluación del desempeño?	6
1.5.2. La administración del desempeño	7
1.5.3. ¿Para qué sirve evaluar el desempeño del personal?.....	8
1.5.4. El proceso de evaluación del desempeño	11
1.5.5. ¿Quién debe evaluar a los colaboradores?	11
1.5.6. La entrevista de retroalimentación y el plan de mejora.....	12
1.5.7. Métodos para evaluar el desempeño laboral.....	13
1.5.7.1. Evaluación por objetivos.....	16
1.5.7.2. Listas de Verificación	17
1.5.7.3. Retroalimentación de 360 grados.....	18
2. MÉTODOS Y TÉCNICAS.....	21
2.1. Objetivos de la investigación.....	21
2.1.1. Objetivo general.....	21
2.1.2. Objetivos específicos	21
2.2. Hipótesis inicial	22

2.3.	Unidad de Análisis	22
2.4.	Identificación de las variables de la hipótesis	22
2.5.	Metodología de Operacionalización de las Variables	23
2.5.1.	Nivel de desempeño de los Fiscales del Ministerio Público	23
2.5.2.	Cantidad de resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala.....	24
2.5.3.	Calidad de las resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala.....	28
2.5.4.	Impacto de la evaluación del desempeño en el rendimiento y la calidad del trabajo de los fiscales del Ministerio Público	30
2.6.	Tamaño y selección de la muestra	31
2.6.1.	Tamaño de la muestra.....	33
2.6.2.	Selección de la muestra	34
2.7.	Análisis de correlación.....	36
2.8.	Instrumentos.....	37
3.	LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS FISCALES	39
3.1.	La gestión de los recursos humanos en el Ministerio Público	39
3.2.	¿El plan estratégico y la gestión de los recursos humanos?.....	41
3.3.	Organización de los puestos de trabajo en las fiscalías	42
3.4.	La evaluación del desempeño en el Ministerio Público	43
3.4.1.	Objetivos de la evaluación del desempeño	45
3.4.2.	Definición de los indicadores de desempeño	45
3.4.3.	Metodología de evaluación del desempeño	50
3.4.4.	Proceso de evaluación del desempeño de los fiscales.....	50
3.4.5.	El sistema informático de apoyo a la evaluación del desempeño.....	52
3.5.	El plan de mejora	53
3.6.	Factores que afectan el desempeño de los fiscales.....	54
4.	RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	57
4.1.	Nivel de desempeño de los fiscales del Ministerio Público	57

4.2. Cantidad de resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala.....	62
4.3. Calidad de las resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala.....	67
4.4. Impacto de la evaluación del desempeño en el rendimiento y la calidad del trabajo de los fiscales del Ministerio Público.	68
4.4.1. Percepción del Jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño.....	68
4.4.2. Percepción de los fiscales	72
4.4.3. Análisis de correlación.....	82
4.4.3.1. Percepción de los fiscales Vrs. Productividad.....	83
4.4.3.2. Percepción de los fiscales Vrs. Eficacia.....	83
4.4.3.3. Percepción de los fiscales Vrs. Calificación total de evaluación del desempeño.....	83
CONCLUSIONES	85
RECOMENDACIONES.....	89
BIBLIOGRAFÍA.....	93
ANEXO 1 Organigrama del Ministerio Público.....	97
ANEXO 2 Organigrama del Área Fiscal del Ministerio Público	101
ANEXO 3 Reseña del Ministerio Público y el proceso de persecución penal	105
ANEXO 4 Instrumentos utilizados para coleccionar información para el análisis de las variables que integran la hipótesis.....	123
ANEXO 5 Mediciones para establecer los coeficientes de correlación entre la percepción de los fiscales y su productividad, su eficacia y la calificación total de su evaluación del desempeño. .	133
INDICE DE ILUSTRACIONES.....	137
Figuras	137
Tablas	139
GLOSARIO.....	141

INTRODUCCIÓN

En Guatemala se percibe desde hace varios años (décadas) que se está viviendo en un ambiente de constante incremento de la violencia y de la impunidad y el Ministerio Público, como ente encargado de la persecución penal de los delitos cometidos en el país ha sido criticado constantemente por la opinión pública y los análisis estadísticos realizados sobre la eficacia y eficiencia de esta institución no han sido pocos en los medios de comunicación e incluso organismos internacionales han financiado estudios específicos para establecer las causas de su poca efectividad.

Uno de los estudios más recientes es el titulado: “Informe de Monitoreo sobre la Gestión de Casos de Muerte Violenta de Mujeres y Hombres en el Departamento de Guatemala”, realizado por la Fundación Myrna Mack, sobre casos denunciados en el Ministerio Público durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2006 y el 30 de junio de 2008 y en el cual se indica que el Ministerio Público únicamente solicitó una acusación en el 3% de los casos, lo que supone un 97% de impunidad en casos de Delitos Contra la Vida en el Departamento de Guatemala.

Como respuesta a las constantes críticas y en el intento de identificar los factores que pudieran incrementar la eficiencia de la institución, el Ministerio Público inicia el proceso de diseño e implementación de un sistema de evaluación del desempeño del personal fiscal.

En el año 2010 se realiza el plan piloto de la evaluación del desempeño en 4 fiscalías; sin embargo los resultados no fueron satisfactorios, la razón principal fue que la metodología utilizada incluía únicamente indicadores conductuales para los cuales no se tenían fuentes de información objetivamente verificables sino que se dependía totalmente de la percepción del jefe inmediato superior y no se les dotó de mecanismos de apoyo como lo hubiese requerido la implementación de un método de incidentes críticos.

El cambio en las autoridades del Ministerio Público coincidió con la presentación de los resultados de la prueba piloto y se tomó la decisión de rediseñar los instrumentos de evaluación, no solo para que respondieran a los lineamientos de trabajo de la nueva administración, sino también para que se evitara al máximo la subjetividad de los evaluadores, es así como a finales del 2010 se realiza la primera evaluación del desempeño de los fiscales del Ministerio Público, utilizando 4 indicadores: productividad, eficacia, gestión de casos y atención a usuarios.

Una particularidad de este nuevo sistema es que en 3 de los 4 indicadores excluyen la participación humana en la calificación de los factores que los integran y obtienen la información de forma automatizada desde la base de datos del SICOMP2, el cual es el sistema informático donde los fiscales registran todas las acciones o diligencias que realizan sobre los casos que les son asignados.

El indicador de atención a usuarios es el único en el que intervienen personas para su calificación, pero no son los fiscales, sino que quienes califican son las víctimas de delitos o aquellas personas que acuden a la institución para obtener información sobre el avance de sus casos.

El desempeño de los fiscales del Ministerio Público ha sido evaluado utilizando esta metodología que se acerca mucho a la aplicación de un método de evaluación por objetivos durante los años 2010, 2011 y 2012; sin embargo, la complejidad que representan los movimientos y las acciones de personal para poder evaluarlos de manera automatizada y los cambios implementados en la institución sobre la forma de gestionar los casos, han repercutido en un incremento en las inconformidades que presentan los fiscales, quienes han empezado a señalar que la evaluación del desempeño no les ha beneficiado y que no tiene repercusiones sobre el trabajo que realizan.

Para establecer si el hecho de evaluar periódicamente el desempeño de los fiscales ha tenido algún efecto sobre la cantidad y la calidad del trabajo que realizan, se lleva a cabo esta investigación, la cual inicia por establecer el marco teórico conceptual en el que se explican los métodos más conocidos que existen para evaluar el desempeño y se analizan sus ventajas y desventajas, para concluir el primer capítulo explicando los métodos utilizados en el Ministerio Público para evaluar el desempeño del personal de fiscalía.

El capítulo 2 detalla los métodos y técnicas utilizadas para llevar a cabo la investigación e incluye el uso del método de operacionalización de variables, apoyado por un análisis de correlación estadística para comprobar o rechazar la hipótesis de que la evaluación periódica del desempeño de los fiscales del Ministerio Público influye positivamente en la cantidad y en la calidad de las resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala; además se detalla el método de muestreo simple aleatorio sin reemplazo para universos finitos, utilizado para el cálculo y selección de la muestra y se definen los instrumentos utilizados para recolectar la información que permite operacionalizar las variables de la hipótesis.

Seguidamente, en el capítulo 3 se describe la forma en que se gestiona el capital humano en el Ministerio Público y se pormenoriza el proceso de evaluación del desempeño que se ha implementado en la institución.

Los resultados de analizar los datos obtenidos mediante la aplicación de los instrumentos conforme a la metodología de operacionalización de variables para la comprobación de la hipótesis, así como el análisis de correlación se presentan en el capítulo 4, es decir, inicialmente se analiza el desempeño global del personal fiscal de la institución, luego la cantidad de casos que se resuelven, seguidamente se estudia la calidad de los casos que se resuelven y finalmente se describe la percepción que tienen los fiscales sobre la evaluación de la que forman parte anualmente.

Finalmente se presentan la conclusiones y recomendaciones del trabajo de investigación, las cuales toman en consideración 3 puntos de vista diferentes: La opinión del Jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público, la percepción de los fiscales y los resultados de las evaluaciones del desempeño realizadas durante los años 2010, 2011 y 2012 a nivel nacional.

1. MARCO TEÓRICO

El enfoque teórico conceptual que se utiliza en este trabajo de investigación se fundamenta en que la evaluación del desempeño se concibe como uno de los procesos que integran el subsistema de organización de personas, que a su vez integra el sistema de administración de los recursos humanos; cuyo plan estratégico debe estar alineado con la planificación estratégica de la organización.

1.1. La Administración de los recursos humanos

Tal como la define Llanos Rete (2013) la administración de recursos humanos es “la puesta en marcha del proceso administrativo que busca la maximización de los recursos humanos dentro de las organizaciones, incluyendo la adecuada detección, ubicación, conservación y desarrollo del factor humano, así como la optimización de la interacción individuo-organización, en beneficio de ambos, para la consecución de objetivos organizacionales”.

Por su parte, Chiavenato (2009) define la administración de recursos humanos como “el conjunto integral de actividades de especialistas y administradores que tienen por objeto proporcionar habilidades y competitividad a la organización”.

De acuerdo con estas definiciones, se puede decir que la administración de recursos humanos es el conjunto de políticas y prácticas utilizadas por especialistas y administradores para dirigir el accionar del capital humanos de una organización, a través de procesos como el reclutamiento, la selección, la formación, la remuneración y la evaluación del desempeño, que permitirán proveer a la organización de los talentos apropiados para cumplir sus objetivos.

Desde el punto de vista de la gestión del talento y en consecuencia con lo que opina Martha Alles (2008), para administrar el capital humanos es necesario delegar en los gerentes de línea o jefes de departamento la autoridad para planificar, organizar, dirigir y controlar al personal a su cargo, dejando en la Unidad de Recursos Humanos únicamente la responsabilidad de asesorar a los gerentes y jefes de departamento. Con esto se asegura que los gerentes y jefes cuenten con los talentos humanos apropiados para las tareas que deben realizar para cumplir con los

requerimientos de cada puesto de trabajo y cumplir con los objetivos, la visión y la misión de la organización.

Llanos Rete (2013) explica que, los objetivos de la administración de recursos humanos son:

- a) Potenciar las características de los individuos para lograr los objetivos organizacionales y los personales.
- b) Incrementar las capacidades de los trabajadores para beneficio de la organización, la persona y la comunidad en general.
- c) Establecer políticas y procedimientos en materia de recursos humanos para lograr eficacia y eficiencia.
- d) Asegurar la calidad, satisfacción y seguridad social de los recursos humanos en el trabajo.

Se puede decir entonces que los recursos humanos deben administrarse para desarrollar el potencial de las personas y proveer los talentos adecuados a fin de agregar valor a los procesos productivos y administrativos de la organización para que pueda realizar su misión y alcanzar su visión y objetivos estratégicos.

En este sentido, se debe asegurar que la planificación estratégica de recursos humanos se alinee con la planificación estratégica de la organización.

1.2. Planificación estratégica

1.2.1. Planificación estratégica de la organización

Para Steiner (2011) planificar significa diseñar un futuro deseado e identificar las formas para lograrlo.

De Faria Mello (2010) define una estrategia como un plan a largo plazo para orientar los esfuerzos de desarrollo de una organización; y Schermerhorn, Hunt y Osborn (2004) como “el proceso de

posicionar a la organización en su entorno competitivo e implementar acciones para competir con éxito”.

Por su parte, Pinto (2008) expone la planeación² como “un ejercicio que consiste en utilizar la información con la cual contamos, repasando la mejor forma de encaminar nuestras acciones para lograr, en un futuro, los fines que nos proponemos”; y estrategia como “el conjunto de acciones que en el presente hace una organización encaminadas al logro de resultados a futuro, que le permitirán tomar decisiones con la mayor certidumbre posible, [...], en el marco de las contingencias por las que pueda atravesar la organización en el corto, mediano y largo plazos”.

La planeación estratégica, según Steiner (2011) debe definirse desde 4 puntos de vista e indica que desde la perspectiva del porvenir de las decisiones actuales “la esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro, los cuales combinados con otros datos importantes proporcionan la base para que una empresa tome mejores decisiones en el presente para explotar las oportunidades y evitar los peligros”; en segundo lugar opina que “la planeación estratégica es un proceso que inicia con el establecimiento de metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograr estas metas, y desarrolla planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias y así obtener los fines buscados”; desde la perspectiva filosófica, dice que “la planeación estratégica es una actitud, una forma de vida” y finalmente desde la óptica de la estructura indica que “la planeación estratégica es el esfuerzo sistemático y más o menos formal de una compañía para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas, para desarrollar planes detallados con el fin de poner en práctica las políticas y estrategias y así lograr los objetivos y propósitos básicos de la compañía”.

1.2.2. Planificación estratégica de recursos humanos

Según Schermerhorn et al. (2004) se denomina planeación estratégica de recursos humanos al “proceso de dotación de personas capaces y motivadas para llevar a cabo la misión y estrategia de la organización”. Esta definición permite visualizar la alineación que debe existir entre el plan estratégico de recursos humanos y el plan estratégico de la organización.

Citando a Llanos Rete (2013) se puede decir que “la planeación de recursos humanos es establecer un procedimientos en el aquí y en el ahora, que defina tiempos, actividades y principios

² Según el Diccionario Lengua Española (consultado en www.rae.es), los términos planificar y planear tienen significados similares, por lo que en este estudio se utilizan como sinónimos.

para su ejecución que, conforme la base para la toma de decisiones respecto de los requerimientos de elementos humanos, facilite la concepción de escenarios futuros e identifique factores contingenciales; con el propósito de suministrar a la organización, oportunamente, individuos calificados para efectuar el trabajo operativo e intelectual”.

Entonces, el plan estratégico de recursos humanos debe evidenciar la contribución de la Dirección de Recursos Humanos para que la organización pueda cumplir con su misión y alcanzar su visión y sus objetivos estratégicos, en términos de las acciones a implementar para atraer, organizar, desarrollar, retener y controlar a las personas idóneas para realizar el trabajo de tal manera que se garantice la eficiencia de la organización.

Además, este plan deberá proveer al personal de dicha Dirección de una visión común y de las políticas y estrategias que deberán observar en todas las actividades que realicen durante la gestión del capital humano de la organización.

1.2.3. ¿Por qué son estratégicos los recursos humanos?

De acuerdo con Chiavenato (2011) “Las organizaciones están formadas por personas y dependen de ellas para lograr sus objetivos y cumplir sus misiones”.

Nada sucede en una organización sin la intervención de las personas, ellas agregan valor a la empresa y es por esta razón que se les ha llamado el capital humano o capital intelectual de la organización. Desde esta perspectiva los recursos humanos deben ser considerados como una pieza clave para el buen desempeño de las empresas, ya que le permiten cumplir con su misión y alcanzar su visión y objetivos estratégicos. Los recursos humanos deben, entonces, ser considerados como un recurso estratégico de la organización.

1.3. Posición Jerárquica del Área de Recursos Humanos

De acuerdo con Alles (2008) la ubicación que tiene el área de recursos humanos en la estructura orgánica indica lo que la organización piensa respecto de sus colaboradores. Si tiene un jefe de personal que reporta al jefe administrativo (el cual es el caso en el Ministerio Público), esto indica que para la organización lo importante es pagar los sueldos de sus empleados y otros temas de índole administrativa. Si por el contrario, el jefe o gerente de recursos humanos reporta

directamente a la autoridad superior de la organización, refleja que ésta se preocupa, valora y cuida su capital humano.

Las estrategias de gestión del capital humano de una institución deben cambiar cuando cambian las políticas y estrategias que utiliza la organización para alcanzar sus metas y su visión, y en consecuencia, también debe cambiar la estructura, es decir, la forma en la que se organizan las personas.

1.4. Organización de las personas

Se ha mencionado que evaluar el desempeño del recurso humano es parte de la organización de las personas, entendiendo la organización como la integración de los procesos que permiten diseñar los puestos de trabajo que favorecen el poder cumplir con los objetivos estratégicos de la organización y ocuparlos con las personas más apropiadas (de acuerdo a sus competencias), orientándolas y evaluándolas continuamente para establecer los factores que deben trabajarse para cerrar la brecha entre lo que hacen y lo que deben hacer.

Para Chiavenato (2011) “los procesos de organización de recursos humanos abarcan la integración a la organización de nuevos miembros, el diseño del puestos y la evaluación del desempeño en el cargo”. Estos procesos se ocupan entonces, de diseñar las actividades que las personas realizan en la empresa y de orientar y acompañar su desempeño.

Algunos autores incluyen el proceso de evaluación del desempeño como parte del Subsistema de Desarrollo de Personas; sin embargo, este subsistema es más bien usuario de los resultados obtenidos del proceso de evaluación. Las organizaciones serán más productivas y eficientes si colocan a las personas con las competencias adecuadas para desempeñar cada puesto de trabajo e invierten en sus fortalezas, que si se dedican a capacitar para mitigar las debilidades que tienen sus colaboradores por no tener las competencias para desempeñarse en el puesto de trabajo.

En este sentido, Buckingham y Clifton (2009) citan estudios que les permiten concluir que “la mayoría de las organizaciones se construyen alrededor de dos premisas equivocadas respecto de las personas: 1) Cada persona puede aprender a ser competente prácticamente en cualquier cosa. 2) El mayor espacio que tiene una persona para crecer es en aquellos campos donde es más débil.

[...] Mientras la organización continúe operando con base en estas premisas, jamás podrá aprovechar las fortalezas de cada uno de sus empleados”.

Para optimizar la organización de las personas es necesario evaluar continuamente su desempeño en el puesto de trabajo y establecer el grado en el que sus competencias responden a los requisitos del puesto.

1.5. Evaluación del desempeño

A continuación se presenta una serie de conceptos de lo que debe entenderse por evaluación del desempeño y la opinión de varios autores sobre lo que ha de perseguirse cuando se evalúa el desempeño del personal de una organización, se analizan de forma sucinta las ventajas y desventajas de los métodos más utilizados para evaluar el desempeño y finalmente se detallan los métodos de evaluación por objetivos (EPO) y de lista de chequeo o lista de verificación (check list) ya que en el Ministerio Público se utiliza una variante del primero para calificar los indicadores de productividad, eficacia y gestión de casos, y el segundo para calificar la atención a los usuarios.

1.5.1. ¿Qué es la evaluación del desempeño?

Llanos Rete (2013) define la evaluación del desempeño como “el procedimiento sistemático basado en el análisis, que tiene como objetivo apreciar en toda su dimensión el grado de aplicación, efectividad y calidad de un sujeto en el puesto”.

Para Alles (2008) la evaluación del desempeño debe ser una herramienta de gestión organizacional, un instrumento para gerenciar, dirigir y supervisar personal.

IMF Bussiness Schooll en su página Recursos Humanos Hoy, publica que “la evaluación del desempeño es un procedimiento estructural y sistemático para medir, evaluar e influir sobre los atributos, comportamientos y resultados relacionados con el trabajo, con el fin de descubrir en qué medida es productivo el empleado y si podrá mejorar su rendimiento futuro”.

Por su parte, Chiavenato (2009) define la evaluación del desempeño como “una valoración sistemática de la actuación de cada persona en función de las actividades que desempeña, las

metas y los resultados que debe alcanzar, las competencias que ofrece y su potencial de desarrollo”.

Se puede decir entonces que la evaluación del desempeño es un proceso sistemático y continuo de gestión organizacional, un instrumento para organizar, dirigir y supervisar personal a través de valorar los aportes que cada colaborador hace a la organización mediante el desempeño de sus funciones y que permite mantener o incrementar los niveles de eficacia y eficiencia de la misma.

1.5.2. La administración del desempeño

Dessler (2009) diferencia los términos “evaluación del desempeño” de “administración del desempeño” e indica que el primero es parte integral del segundo. De esta manera, define evaluación del desempeño como: “cualquier procedimiento que incluya: 1. El establecimiento de estándares laborales, 2. La evaluación del desempeño real de los empleados en relación con esos estándares, y 3. Informar a los empleados con el fin de motivarlos a superar deficiencias en su desempeño o para que continúen con su buen nivel”, e indica que “un proceso eficaz de administración del desempeño debe incluir las etapas siguientes:

1. *Compartir la dirección:* comunicar las más altas metas de la organización (incluyendo su visión, su misión, sus valores, y sus estrategias) a toda la empresa y después traducirlas en metas departamentales factibles.
2. *La actualización del papel:* dejar claro cuál es el papel que juega cada empleado en términos de su trabajo cotidiano.
3. *El establecimiento de metas y planeación:* traducir las metas organizacionales en objetivos específicos para cada empleado.
4. *La coincidencia de metas:* contar con un proceso que permita a cualquier gerente observar la relación entre los objetivos del empleado y las metas del departamento o la organización.
5. *El establecimiento de metas de desarrollo:* asegurarse de que cada empleado, al inicio de cualquier período de desempeño, piense cuidadosamente, ‘¿qué debo hacer para alcanzar mis metas?’.

6. La *supervisión continua del desempeño*: conlleva el uso de sistemas computarizados que midan el progreso y luego envíen informes por correo electrónico, basados en el progreso del individuo hacia el logro de sus metas de desempeño.
7. La *retroalimentación continua*: incluye el informe en persona y por computadora en relación con el progreso en el logro de las metas.
8. El *entrenamiento y el apoyo*: tienen que ser parte integral del proceso de retroalimentación.
9. La *evaluación del desempeño*: es solo un elemento del proceso de administración del desempeño, la cual habrá de enfocarse en planear e influir en el modo en el que el desempeño del empleado produce mejores resultados para la organización.
10. Las *retribuciones, el reconocimiento y la remuneración*: proporcionan las consecuencias necesarias para mantener el desempeño del empleado dirigido hacia las metas.
11. La *administración del flujo de trabajo, del control de procesos y del rendimiento de las inversiones*: implica el compromiso de asegurarse que el desempeño del empleado esté vinculado, de una manera significativa y por medio del establecimiento de metas, con el desempeño general medible de la firma.”

1.5.3. ¿Para qué sirve evaluar el desempeño del personal?

De acuerdo con Porret (2010) mejorando la actuación de las personas se mejoran los resultados de la institución y por ello el propósito de la evaluación o valoración del desempeño es disponer de un método que objetive el análisis de lo que la persona ha hecho en su trabajo y del resultado conseguido; lo que llevará a: a) conocer los intereses profesionales del personal, b) involucrar a las personas en los objetivos de las empresas, c) evaluar los resultados y efectuar las correcciones oportunas, d) realizar una asignación de los puestos de trabajo más idóneos según el principio <<la persona apropiada en el puesto apropiado>>, e) proponer los premios, promociones y sanciones, tanto económicas como profesionales, f) descubrir las carencias de formación necesaria para el mejor desempeño del puesto actual y para la carrera futura, g) evaluar el desarrollo y la motivación del personal, y h) aplicar políticas de retribución más equitativas y justas.

En opinión de Ivancevich, Konopaske y Matteson (2012) “El propósito básico de la evaluación es obtener información sobre el desempeño laboral y esa información sirve para diversos fines, algunos de los más importantes son:

1. Proveer las bases para la asignación de recompensas, como aumentos, ascensos, transferencias, descansos temporales, etcétera.
2. Identificar a los empleados con gran potencial.
3. Validar la efectividad de los procedimientos de selección de empleados.
4. Evaluar los programas de capacitación previos.
5. Estimular el mejoramiento del desempeño
6. Desarrollar formas de superar los obstáculos y las barreras del desempeño.
7. Identificar las oportunidades de capacitación y desarrollo.
8. Establecer un acuerdo entre supervisor y empleado sobre las expectativas del desempeño.”

Ivancevich et al. (2012) indican que de la lista anterior, los primeros cuatro ítems se enfocan en el desempeño anterior y son la base para identificar a qué empleados se debe recompensar y la efectividad que demostraron los programas organizacionales como la selección y la capacitación. Los últimos cuatro se enfocan en el desempeño futuro.

Mientras que para Alles (2011) los principales objetivos son “el desarrollo personal y profesional de los colaboradores, la mejora permanente de los resultados de la organización y el aprovechamiento adecuado de los recursos humanos”.

Por su parte, Robbins y Judge (2009) argumentan que el desempeño se evalúa con los propósitos siguientes: a) obtener información para tomar decisiones sobre ascensos, transferencias y despidos; b) identificar las necesidades de capacitación y desarrollo; c) brindar retroalimentación a los empleados acerca de cómo ve la organización su desempeño; y d) contar con una base para asignar recompensas.

Lo anterior se puede resumir diciendo que el fin último de la evaluación del desempeño siempre será incrementar la eficiencia de la institución; suele utilizarse como herramienta para identificar debilidades y desarrollar a las personas y además puede utilizarse para tomar decisiones administrativas, para investigación o para verificación de la efectividad de los procesos; sin embargo, debe utilizarse de preferencia para ubicar a las personas en los puestos adecuados, es decir, en aquellos puestos en los que gracias a sus fortalezas o talentos podrán desarrollarse con mayor facilidad y por lo tanto, ser más productivas y eficientes.

Evaluar el desempeño laboral de los colaboradores tiene muchos beneficios, entre otros:

1. Establecer la brecha existente entre lo que deben hacer y lo que están haciendo los colaboradores.
2. Estimar el valor de las aportaciones que hace cada colaborador al alcance de los objetivos de la organización.
3. Establecer las fortalezas o competencias con que cuentan los colaboradores, mismas que deben ser fomentadas y aprovechadas asignándolos en los puestos en los que mejor se desempeñarán.
4. Determinar las debilidades o competencias de las que adolecen los colaboradores y que deben ser formadas o perfeccionadas para que puedan mejorar su desarrollo personal y profesional.
5. Diseñar planes de carrera.
6. Definir las políticas de compensación de personal.
7. Investigar y adecuar los perfiles de los puestos de trabajo.
8. Identificar procesos que no son efectivos o que necesitan ser optimizados.
9. Comprobar si los recursos que se destinan a cada puesto de trabajo son suficientes y si se utilizan eficientemente.

1.5.4. El proceso de evaluación del desempeño

De acuerdo con Segura (2007), el proceso de evaluación, independientemente de los métodos y técnicas que se utilicen, incluye:

1. Establecer los objetivos de la evaluación,
2. Diseñar los instrumentos,
3. Realizar la socialización del evento,
4. Entrenar a los evaluadores,
5. Aplicar los instrumentos de evaluación,
6. Analizar los resultados,
7. Establecer los planes de mejora,
8. Informar a los niveles gerenciales y retroalimentar al personal evaluado, y
9. Seguimiento al cumplimiento de los planes de mejora.

1.5.5. ¿Quién debe evaluar a los colaboradores?

Según Chiavenato (2011) la responsabilidad de evaluar el desempeño de los colaboradores dependen de las políticas de recursos humanos de la organización y puede encomendarse a:

- El gerente de línea (o supervisor) con la asesoría del área de recursos humanos.
- El propio colaborador (autoevaluación).
- El gerente de línea y el colaborador, esta es la práctica más utilizada en la actualidad.
- El equipo de trabajo al que pertenece el colaborador.
- El área de Recursos Humanos, con el apoyo del gerente de línea o supervisor.
- La comisión de evaluación. Se conforma por miembros permanentes (máxima autoridad de la institución o su representante, jefe del área de Recursos Humanos o su representante, etc.; participan en la evaluación de todos los colaboradores) y miembros transitorios (el gerente de línea o supervisor, el superior del evaluado, etc.).

Para Alles (2008) si no se utiliza el método de 360 grados, como mínimo “el desempeño de los colaboradores debe ser autoevaluado (por el mismo colaborador) y contrastado contra la evaluación que realice el jefe inmediato o supervisor”.

Segura (2007) considera que “las actitudes y las actividades esenciales del puesto las debe evaluar el supervisor o jefe inmediato del colaborador, mientras que las aptitudes y el potencial de la persona debe ser evaluado por especialistas de recursos humanos”.

Para evitar o por lo menos minimizar los posibles sesgos en que pueden incurrir los evaluadores por su percepción subjetiva, la evaluación del desempeño debe realizarse preferiblemente por varios tipos de evaluadores, entre los que se cuentan: el propio colaborador (evaluado), su jefe o supervisor, sus subalternos (si los tiene), sus pares, sus clientes y sus proveedores. Sin embargo, cuando se trate de evaluar los aspectos aptitudinales y de potencial de los trabajadores, deben ser evaluados por profesionales o especialistas en recursos humanos.

1.5.6. La entrevista de retroalimentación y el plan de mejora

Para Alles (2011) la entrevista de retroalimentación es el momento más importante del proceso de evaluación del desempeño. No solo permite analizar la evaluación, sino también, encontrar en conjunto, áreas o zonas de posibles mejoras y robustece la comunicación entre jefes y empleados. En esta entrevista se debe identificar el origen/causa del desempeño ineficaz o insuficiente y luego trazar un plan de acción para el mejoramiento del mismo.

La entrevista de realimentación es una fuente de información importante para la formulación del plan de mejora, en ella, empleado y supervisor analizan los resultados obtenidos por el colaborador y fijan los objetivos para el período siguiente.

En este sentido, Newstrom (2011) opina que “la entrevista de realimentación del desempeño les demuestra a los colaboradores que hay otras personas interesadas en lo que hacen, si el desempeño es satisfactorio mejora la autoimagen y el sentido de competencia del empleado”.

Citando a Siliceo (2010) se puede decir que el plan de mejora genera sentido de compromiso, tanto en el empleado como en el supervisor puesto que ambos se involucran en el diagnóstico y en la determinación de soluciones para su formulación e implementación.

El plan de mejora debe estar orientado a ejecutar las actividades necesarias para que el empleado consiga sus metas personales, las metas de la dependencia donde labora y los objetivos estratégicos de la organización.

1.5.7. Métodos para evaluar el desempeño laboral

En general, el desempeño del personal se evalúa utilizando técnicas y métodos que permiten clasificar los puestos de trabajo en familias de puestos, tales como: puestos gerenciales (nivel estratégico), ejecutivos (nivel táctico) y obreros (nivel operativo) y creando instrumentos apropiados para valorar los factores (comportamientos, actividades, objetivos, metas y resultados) de cada uno de estos niveles. Estos factores deben ser, en la medida de lo posible, observables en el desarrollo cotidiano de las actividades laborales, para minimizar la subjetividad en el proceso de evaluación del desempeño.

Existen varios métodos que se utilizan para evaluar el desempeño laboral de los trabajadores, la elección de cuál utilizar o cuáles de ellos combinar en el proceso de evaluación, dependerá de los objetivos que persiga la institución con la evaluación, el grado de objetividad que se desee obtener y los recursos de los que disponga la institución para su aplicación.

Algunos de los métodos más conocidos, sus ventajas y sus desventajas, se explican en la tabla I.

Tabla I Ventajas y desventajas de los métodos de evaluación del desempeño

MÉTODO	DESCRIPCIÓN	VENTAJAS	DESVENTAJAS
Escala gráfica de calificación	El supervisor califica a cada subordinado marcando la calificación que mejor describe su desempeño para cada característica evaluada. Al final se suman los valores asignados a cada calificación elegida.	Es el más fácil de usar; genera una calificación cuantitativa para cada empleado.	Es probable que los estándares sean poco claros; también podría haber problemas de efecto de halo ³ , efecto de tendencia central ⁴ , indulgencia y sesgo.
Elección forzada	Se presentan bloques de frases descriptivas, enfocadas a aspectos del comportamiento. Cada bloque está compuesto por	Elimina la superficialidad, la generosidad y la subjetividad, así como	Su elaboración e implementación son complejas, es un método comparativo y

³ El “efecto halo” es cuando la percepción de un rasgo o comportamiento particular es influenciado por la percepción de rasgos o comportamientos anteriores.

⁴ El “efecto de tendencia central” es la tendencia a evaluar a una persona en el punto medio de la escala.

MÉTODO	DESCRIPCIÓN	VENTAJAS	DESVENTAJAS
	2, 4 o más frases. El evaluador debe elegir de cada bloque, la frase que más refleje el desempeño del colaborador. Una variante es que el evaluador elija 2 frases, la que mejor refleje su desempeño y la que más se aleje de él.	el efecto de tendencia central y otros que se presentan cuando se aplica el método de escalas gráficas.	discriminatorio, presenta resultados globales; discrimina sólo los empleados buenos, medios y débiles, sin dar mayor información.
Clasificación alterna	Califica a los empleados del mejor al peor respecto a una o varias características, primero se enlistan los nombres de los empleados a evaluar y se eliminan aquellos a los que no se les conoce lo suficiente como para ser evaluados. Se procede eligiendo al más alto y luego al más bajo, hasta clasificarlos a todos.	Sencilla de usar (aunque no tanto como las escalas gráficas de calificación). Evita la tendencia central y otros problemas de las escalas de calificación.	Puede provocar el desacuerdo entre los empleados y ser injusta si todos los trabajadores son excelentes.
Comparación por pares	Es una variante del método de clasificación y lo hace más preciso. Para cada característica evaluada, compara a cada subordinado con cada uno de los otros empleados, eligiendo con cada comparación, quién es el mejor del par y se le asigna un signo + (o un 1) al peor del par le corresponderá un signo - (o un 0) luego se cuentan los signos + (o se suman los números 1) y se obtiene la clasificación del mejor (el más alto) al peor (el más bajo) en cada característica evaluada.	Aplican las del método de clasificación alterna, pero es más preciso.	Aplican las de clasificación alterna.

MÉTODO	DESCRIPCIÓN	VENTAJAS	DESVENTAJAS
Distribución forzada	Se establecen porcentajes predeterminados de desempeño para cada categoría y luego se ubica a los empleados de acuerdo a su calificación. Por ejemplo solo el 20% de los empleados puede ser calificado con un desempeño superior, el 70% será calificado como promedio y el 10% como inferior. Generalmente la organización prescindirá de los empleados calificados en este último grupo.	Termina con un número o un porcentaje predeterminado de personas en cada grupo. Es útil para depurar al personal de la organización.	Los resultados de la evaluación de los empleados dependen de los puntos de corte que elija. Puede provocar inequidad entre departamentos y afecta el estado de ánimo
Listas de verificación	Enumera los factores de cada indicador y el evaluador marca aquellos que reflejan el desempeño del evaluado. Una variante es permitir al evaluador elegir en una escala numérica que describe el grado en que el factor es observable en el desempeño del evaluado.	Fácil de utilizar, no requiere mayor capacitación de los evaluadores, su implementación es muy económica.	Subjetiva y cuando se usa la variante de la escala gradada presenta los mismos inconvenientes que el método de escalas gráficas.
Incidente crítico	El supervisor lleva registro de las conductas laborales, es decir, acciones y actitudes positivas y negativas (incidentes críticos) del empleado y aproximadamente cada 6 meses el supervisor y el subordinado se reúnen a discutir el desempeño de este último usando los incidentes como ejemplos.	Ayuda a especificar lo "correcto" e "incorrecto" del desempeño del empleado; obliga al supervisor a evaluar a sus subordinados de manera continua.	No existe una calificación numérica. Es difícil calificar o clasificar a un empleado en relación con los otros. No es tan útil para tomar decisiones de salarios.
Formas Narrativas	El supervisor califica el desempeño pasado del	El empleado entiende fácilmente cuál parte de	Es muy subjetivo, y si no se combina con el

MÉTODO	DESCRIPCIÓN	VENTAJAS	DESVENTAJAS
o investigación de campo	subalterno y describe las áreas que éste necesita mejorar respondiendo a una serie de preguntas abiertas relacionadas con las características que se evalúan.	su desempeño fue adecuado o inadecuado y cómo mejorarlo.	método de incidentes críticos, puede sesgarse por los acontecimientos recientes.
BARS (Behaviorally anchored rating scale)	La escala de estimación anclada a conductas asocia (ancla) una escala de calificación numérica a ejemplos de conductas específicas de un desempeño adecuado o uno inadecuado	Proporciona “anclas” conductuales. Las BARS son muy exactas. Combina los beneficios de la narrativa, los incidentes críticos y las escalas gráficas	Difíciles de elaborar.
EPO (Evaluación por objetivos)	Se establecen metas específicas con cada empleado y periódicamente se discute sobre su avance hacia el logro de las mismas.	Ligado a objetivos de desempeño convenidos por las dos partes.	Requiere mucho tiempo. Requiere experiencia en la formulación de metas claras, específicas y medibles.

Fuente: Adaptado de Dessler (2009) y Chiavenato (2009).

1.5.7.1. Evaluación por objetivos

A continuación se amplía la información sobre el método de Evaluación por Objetivos (EPO) debido a que es una variante de éste el que se utiliza predominantemente en el Ministerio Público.

George Odiorne en su libro “La dirección por objetivos”, citado por Porret (2010), define este método como “un procedimiento por el cual, los directivos y colaboradores de una organización identifican a un mismo tiempo sus metas comunes, definen las principales zonas de responsabilidad de cada individuo con arreglo a los resultados que se esperan de cada uno de ellos y utilizan estas medidas como pauta para gobernar la unidad, sección, departamento, equipo”.

Una de las mayores complicaciones de este método es la determinación de los objetivos para que permitan evaluar el desempeño con objetividad. Alles (2011) indica que los objetivos deben ser: a) estratégicos, los objetivos individuales deben alinearse con los objetivos estratégicos de la organización; b) específicos, deben describir claramente cuál es el resultado final; c) Medibles; d) Alcanzables, deben ser desafiantes pero alcanzables, de lo contrario será desmotivador para el empleado sentir que no podrá alcanzar el objetivo ni aun esforzándose mucho; y e) delimitados en el tiempo.

Tomando como base lo sugerido por Porret (2010) se sugiere el siguiente orden para la implementación de las actividades esenciales en el proceso de implementación del método de evaluación por objetivos:

Antes de iniciar la evaluación:

1. Fijar metas con los subordinados y pactar las acciones a desarrollar para alcanzarlas.
2. Establecer los incentivos que se otorgarán por el logro de los objetivos.
3. Seleccionar puntos de control del cumplimiento de los objetivos.

Durante el período de evaluación:

4. Medir los resultados periódicamente en relación a los objetivos pactados.
5. Si es necesario se deberá acordar con el colaborador las modificaciones a las acciones previstas inicialmente, o bien, el incremento o disminución de las metas propuestas.
6. Asegurar el apoyo de la dirección superior.

Al final del período de evaluación:

7. Analizar, con los subordinados, los resultados alcanzados.
8. Determinar los incentivos obtenidos (según los resultados)
9. Establecer, de común acuerdo, las acciones que deberán implementarse para mejorar el desempeño para el próximo período.

1.5.7.2. Listas de Verificación

Para calificar el indicador de atención a usuarios en el Ministerio Público se utiliza el método de Listas de Verificación, por tal razón, a continuación se profundiza sobre sus características principales.

En opinión de Porret (2010) este método consiste en “una serie de juicios, opiniones o adjetivos que describen las características propias del éxito en un trabajo determinado. El evaluador señala las calificaciones que considera representativas de la realización del trabajador [...] La lista pone cada pregunta que debe contestar el valorador y lo sitúa en el dilema de una elección categórica, no existiendo la posibilidad de expresar matices que suavicen o exalten el sí o el no”.

Continúa diciendo Porret, que el sistema puede ser de dos clases, denominadas <<comprobación ponderada>> y <<comprobación por preferencias>>. La primera consiste en atribuir un valor a cada uno de los comportamientos que se evalúan y la suma de ellas permite calificar al empleado. En la segunda, el valorador solamente señala si la realidad del colaborador se ajusta o no, a cada una de las descripciones del rendimiento o cualidades personales o profesionales que se incluyen en la lista.

En el Ministerio Público se utiliza la lista de verificación por comprobación ponderada.

1.5.7.3. Retroalimentación de 360 grados

Algunos autores la consideran un método de evaluación del desempeño; sin embargo, de acuerdo con Dessler (2009) este es un sistema de retroalimentación en el que “se reúnen todas las evaluaciones del empleado que realizan los supervisores, los pares, los subalternos y los clientes internos y externos” sin importar el instrumento o método que se haya utilizado para evaluar el desempeño, incluso puede utilizarse una combinación de ellos, y “luego sistemas computarizados compilan estas evaluaciones y producen un informe individualizado dirigido al evaluado, quien se reúne con sus supervisores y en ocasiones con sus subordinados, para compartir la información de los aspectos que se deben mejorar”.

Una crítica recurrente a este tipo de retroalimentación es que los empleados evalúan de forma anónima y si están contrariados con su jefe, pueden hacer mal uso de la evaluación.

Según estudios citados por Dessler “está disminuyendo el uso de evaluaciones de 360 grados pues implica demasiado papeleo, su costo es elevado y existe gran posibilidad de que los pares confabulen para asignarse calificaciones más altas entre sí”.

No obstante, cuando se ha alcanzado cierto grado de madurez la retroalimentación de 360 grados permite a los empleados y a las organizaciones recibir críticas constructivas de terceros que pueden enfocarse en el diseño de programas de mejora continua.

Por lo general, la retroalimentación de 360 grados se utiliza como fuente para el desarrollo personal y profesional de los colaboradores, más que para aumento de salarios.

2. MÉTODOS Y TÉCNICAS

Este estudio busca establecer la relación que existe entre la percepción que tienen los fiscales del Ministerio Público sobre la aplicación sistemática de la evaluación del desempeño en la que participan y la cantidad y calidad de las resoluciones de casos de persecución penal que se obtienen en la república de Guatemala.

Se utilizó una metodología apoyada en métodos de investigación no experimentales para realizar el estudio de investigación que permitiera alcanzar los objetivos de la investigación y comprobar o rechazar la hipótesis inicial.

2.1. *Objetivos de la investigación*

2.1.1. Objetivo general

Establecer el efecto que tiene la aplicación de la evaluación del desempeño que se realiza anual y sistemáticamente al personal de fiscalía, en los resultados que obtiene el Ministerio Público en la gestión de casos de persecución penal.

2.1.2. Objetivos específicos

1. Identificar los elementos que influyen en el desempeño de los fiscales.
2. Establecer si el incrementado o decremento de la cantidad de casos de persecución penal resueltos por el Ministerio Público a partir de la implementación del sistema de evaluación del desempeño.
3. Determinar si se ha mejorado o no la calidad en la gestión de casos de persecución penal resueltos por el Ministerio Público a partir de la implementación del sistema de evaluación del desempeño.
4. Analizar cómo influye en la eficiencia de los fiscales, el hecho de saber que son continuamente evaluados en su desempeño.

2.2. Hipótesis inicial

Con base en un sondeo rápido efectuado entre algunos fiscales del Ministerio Público, a quienes se les explicaron los objetivos de la investigación, se estableció la hipótesis siguiente:

La evaluación periódica del desempeño de los fiscales del Ministerio Público influye positivamente en la cantidad y en la calidad de las resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala.

2.3. Unidad de Análisis

La unidad de análisis sobre la que se realizó esta investigación estuvo conformada por:

Los casos de persecución penal que gestionan los fiscales del Ministerio Público en la República de Guatemala.

2.4. Identificación de las variables de la hipótesis

Las variables identificadas en la hipótesis planteada anteriormente son:

1. Nivel de desempeño de los fiscales del Ministerio Público.
2. Cantidad de resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala.
3. Calidad de las resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala.
4. Impacto de la evaluación del desempeño en el rendimiento y la calidad del trabajo de los fiscales del Ministerio Público.

2.5. Metodología de Operacionalización de las Variables

La metodología con la cual se estudió cada una de las variables identificadas incluyó:

1. La definición conceptual de la variable, es decir, qué es y cómo se define conceptualmente.
2. La definición instrumental, es decir, ¿cómo se observa esta variable? y contiene los indicadores de la misma.
3. La definición operacional, es decir, ¿cómo se mide la variable? (suponiendo que se trata de una variable medible). La definición operacional permite conocer con claridad el nivel de medición de la variable (nominal, ordinal, escalar o de razón).

La definición conceptual de las variables se toma del Reglamento de Evaluación del Desempeño del Personal del Ministerio Público (acuerdo 53-2009 del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público) y los procedimientos de definición instrumental y operacional de esta metodología han sido desarrollados con base en los indicadores presentados en el Manual de Indicadores de Evaluación del Desempeño del Personal de Fiscalías Distritales y Municipales del Ministerio Público.

2.5.1. Nivel de desempeño de los Fiscales del Ministerio Público

Definición conceptual: Calificación que obtienen, en promedio, los fiscales del Ministerio Público luego de evaluar anualmente los indicadores de productividad, eficacia, gestión de casos y atención a usuarios.

Según el citado reglamento, en su artículo 12 indica que la nota final de cada trabajador se integrará sumando los porcentajes obtenidos en cada indicador evaluado, en una escala de 0 a 100 puntos, y se interpretará de la manera siguiente:

- | | |
|------------------------------|----------|
| a) Por debajo de lo esperado | 0 a 59 |
| b) Cumple satisfactoriamente | 60 a 69 |
| c) Muy efectivo | 80 a 89 |
| d) Excelente | 90 a 100 |

Definición instrumental: Del sistema informático de evaluación del desempeño se obtienen los resultados promedio obtenidos por los diferentes tipos de fiscales (jefes de fiscalía, agentes fiscales y auxiliares fiscales), en los diferentes indicadores que se evalúan y a los cuales se les otorga la ponderación siguiente:

1. Efectividad = 60%, los cuales se integran por:
 - a. Productividad = 40%
 - b. Eficacia = 20%

2. Gestión de casos = 25%

3. Atención a usuarios = 15 %

Definición operacional: Se realiza la comparación interanual de las calificaciones obtenidas por los fiscales para establecer si el nivel de desempeño de los fiscales tiene una tendencia a incrementarse o a disminuir.

Ámbito de aplicación: Aprovechando que la información para el cálculo de los indicadores mencionados anteriormente se obtiene automáticamente desde el Sistema Informático de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público, el análisis se realiza sobre la población total de expedientes o casos de persecución penal que se reciben en el Ministerio Público anualmente.

2.5.2. Cantidad de resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala

Definición conceptual: Número de casos de persecución penal a los que los fiscales del Ministerio Público les dan una salida procesal, medida con relación a la cantidad de casos que se les asignan anualmente.

Como no todos los casos de persecución penal son iguales, ni requieren el mismo nivel de esfuerzo, la productividad de los fiscales se analiza como una medida relativa con respecto, no solo a la cantidad de casos que les son asignados, sino también a la productividad promedio de sus pares, es decir, de aquellos fiscales que ocupen el mismo puesto de trabajo y laboren en fiscalías con características similares.

Por sus características, las fiscalías para ser evaluadas se clasifican en:

1. Fiscalías municipales: tienen un ámbito territorial de uno o más municipios y su ámbito material cubre todos los delitos que ocurran en su ámbito territorial.
2. Fiscalías distritales: tienen un ámbito territorial de un departamento y pueden coordinar, en algunos casos, el trabajo de una o más fiscalías municipales. Su ámbito material abarca todos los delitos que se cometan en el departamento.
3. Fiscalías de sección: tienen un ámbito territorial que abarca todo el Departamento de Guatemala y su ámbito material se circunscribe a la persecución penal de los hechos de uno o más delitos claramente definidos; por ejemplo: la Fiscalía de Sección de la Mujer solamente investiga casos de delitos cometidos contra las mujeres; la Fiscalía de Sección de Delitos Contra la Vida y la Integridad de las Personas, investiga todos los casos de muertes violentas y ataques que atentan contra la vida de las personas; etc.

Definición instrumental: Del sistema informático de gestión de casos del Ministerio Público (SICOMP2) se obtienen, de manera automática los datos siguientes:

1. El total de casos de persecución penal asignados a cada fiscal en un período de tiempo dado (período de la evaluación, generalmente un año).
2. La cantidad de salidas procesales “positivas” solicitadas ante juez, tales como:
 - Acusaciones
 - Suspensiones condicionales de la persecución penal
 - Criterios de oportunidad
3. La cantidad de salidas procesales “negativas” solicitadas ante juez, tales como:
 - Archivos
 - Clausuras provisionales
 - Sobreseimientos
 - Casos sin salida
4. La cantidad de casos asignados al fiscal y que no representan delito, por lo que debieron ser trabajados como desestimaciones.

5. La cantidad de casos que le fueron asignados al fiscal como producto de un error de registro.
6. La cantidad de casos asignados al fiscal y que fueron conexados, por identificar que un mismo sindicado ha cometido ambos delitos o por tener alguna otra relación que amerita tratar ambos casos como uno solo.
7. La cantidad de casos asignados al fiscal y que al analizarlos no pertenecían a su competencia, por lo que debieron ser remitidos a otra fiscalía.

Definición operacional: La productividad de cada uno de los fiscales se calcula mediante el procedimiento siguiente:

1. Al total de casos asignados al fiscal se restan los casos:
 - a. Desestimados, por no representar un delito de acción pública.
 - b. Que le hayan sido asignados al fiscal y que contengan errores de registro
 - c. Conexados (a otros casos).
 - d. Remitidos a otra fiscalía. Un caso se remite a otra fiscalía cuando el mismo pertenece a un ámbito material (tipo de delito) o territorial (zona geográfica) diferente al que corresponde atender al fiscal al que le fue asignado.

El resultado de esta resta es considerado el “universo de casos del fiscal”.

2. Se otorgan los puntos por incremento de salidas “positivas”, para ello, se suman los casos con solicitud de salida positiva.
3. Esta suma (de casos con solicitud positiva) se divide entre el “universo de casos del fiscal”. A este resultado se le conoce como la “tasa de productividad individual positiva”.
4. Cuando se ha calculado la tasa de productividad individual positiva de todos los fiscales de un mismo puesto de trabajo y de un mismo tipo de fiscalía, se obtiene el promedio de ellas, a este resultado se le denomina “promedio nacional de productividad positiva”.

5. Se obtiene “el punteo de salidas positivas” de cada fiscal, para esto, la tasa de productividad individual positiva de cada fiscal se comprara con el promedio nacional de productividad positiva y se otorgan los puntos de la manera siguiente:
 - 5.1. Si la tasa de productividad individual positiva (del fiscal que se está calificando) es igual al promedio nacional de productividad positiva se le asignan 10 puntos de los 20 posibles.
 - 5.2. Si la tasa de productividad individual positiva del fiscal es mayor que el promedio nacional de productividad positiva, a los 10 puntos anteriores se le suma 1 punto por cada 2 puntos porcentuales que esté sobre la media, hasta un máximo de 20 puntos;
y
 - 5.3. Si es menor que el promedio nacional de productividad positiva, a los 10 puntos se le resta 1 punto por cada 2 puntos porcentuales bajo la media, hasta un mínimo de 0 puntos.
6. Se otorgan los puntos por reducción de salidas “negativas”, para ello, se suman los casos con solicitud de salida negativa.
7. Esta suma (de casos con solicitud negativa) se divide entre el “universo de casos del fiscal”. Este resultado se conoce como la “tasa de productividad individual negativa”.
8. Cuando se ha calculado la tasa de productividad individual negativa de todos los fiscales de un mismo puesto de trabajo y de un mismo tipo de fiscalía, se obtiene el promedio de ellas, a este resultado se le denomina “promedio nacional de productividad negativa”.
9. Se obtiene “el punteo de salidas negativas” de cada fiscal, para esto, la tasa de productividad individual negativa de cada fiscal se comprara con el promedio nacional de productividad negativa y se otorgan los puntos de la manera siguiente:
 - 9.1. Si la tasa de productividad individual negativa (del fiscal que se está calificando) es igual al promedio nacional de productividad negativa se le asignan 10 puntos de los 20 posibles.

- 9.2. Si la tasa de productividad individual negativa del fiscal es mayor que el promedio nacional de productividad negativa, a los 10 puntos anteriores se le resta 1 punto por cada 2 puntos porcentuales que esté sobre la media, hasta un mínimo de 0 puntos; y
 - 9.3. Si es menor que el promedio nacional de productividad negativa, a los 10 puntos se le suma 1 punto por cada 2 puntos porcentuales bajo la media, hasta un máximo de 20 puntos.
10. Se suma el “punteo de salidas positivas” más el “punteo de salidas negativas” y se obtiene una escala de 0 a 40 puntos la que al compararla interanualmente permite establecer si aumenta la cantidad de resoluciones de casos de persecución penal.

Ámbito de aplicación: Los datos para el cálculo de estos indicadores se obtiene automáticamente desde el Sistema Informático de Control de la Gestión de Casos del Ministerio Público (SICOMP2), es por ello que el análisis se realiza sobre la población total de expedientes o casos de persecución penal que se reciben en el Ministerio Público, anualmente.

2.5.3. Calidad de las resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala

Definición conceptual: Eficacia con la que los fiscales resuelven los casos de persecución penal, medida desde el punto de vista de las sentencias otorgadas por los jueces a las solicitudes de salidas procesales presentadas por los fiscales.

A diferencia de la variable anterior, para medir la calidad del trabajo del fiscal no se hacen comparaciones con el trabajo realizado por el resto de fiscales, sino que se basa únicamente en el trabajo del fiscal que está siendo calificado.

Definición instrumental: Del Sistema Informático de Control de la Gestión de Casos del Ministerio Público (SICOMP2) se obtienen, de manera automática los datos siguientes:

1. El total de solicitudes de acusación, criterio de oportunidad o suspensión condicional de la persecución penal, trabajadas por el fiscal en el período de la evaluación.
2. La cantidad de sindicados con auto de procesamiento en casos trabajados por el fiscal.

3. La cantidad de solicitudes de prisión preventiva que ha presentado el fiscal ante juez competente.
4. La cantidad de sindicatos que tienen registro de auto de prisión preventiva, en casos trabajados por el fiscal.

Definición operacional: La calidad con la que los fiscales de Ministerio Público gestionan los casos de persecución penal que le son asignados se califica mediante el procedimiento siguiente:

1. Se obtiene el porcentaje de sindicatos con auto de procesamiento con relación al total de solicitudes de acusación, criterio de oportunidad o suspensión condicional de la persecución penal, es decir, el porcentaje de solicitudes aceptadas, respecto del total de solicitudes presentadas ante juez.
2. Este porcentaje se le aplica al máximo puntaje que se puede obtener por este indicador (10 puntos) y se obtiene el “puntaje por autos de procesamiento” conseguidos.
3. Se obtiene el porcentaje de sindicatos con auto de prisión preventiva con relación al total de solicitudes de prisión preventiva para sindicatos que tienen auto de procesamiento.
4. Este porcentaje se le aplica al máximo puntaje que se puede obtener por este indicador (10 puntos) y se obtiene el “puntaje por autos de prisión preventiva” conseguidos.
5. Se suman los puntajes de autos de procesamiento y de autos de prisión preventiva y se obtiene una escala de 0 a 20 puntos, la que al compararla interanualmente permite establecer si aumenta la calidad de resoluciones de casos de persecución penal.

Ámbito de aplicación: La información para el cálculo del indicador que mide la calidad con que los fiscales trabajan los casos de persecución penal, se obtiene automáticamente desde el Sistema Informático de Control de la Gestión de Casos del Ministerio Público (SICOMP2), por lo que el análisis se realizará sobre la población total de expedientes o casos de persecución penal que se reciben en el Ministerio Público, anualmente.

2.5.4. Impacto de la evaluación del desempeño en el rendimiento y la calidad del trabajo de los fiscales del Ministerio Público

Definición conceptual: Percepción de los fiscales respecto del efecto que tiene en su productividad y la calidad de su trabajo el saber que están siendo evaluados continuamente en la realización de sus actividades laborales.

Definición instrumental: Para analizar esta variable se realiza una encuesta utilizando una escala de Likert.

En la encuesta, se pregunta a cada fiscal, de la muestra seleccionada, por su grado de acuerdo o desacuerdo respecto a 10 declaraciones en el contexto de su evaluación del desempeño. La persona indica una de las siguientes respuestas:

4. Totalmente de acuerdo
3. Parcialmente de acuerdo
2. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
1. Parcialmente en desacuerdo
0. Totalmente en desacuerdo

El formato en el que se presentaron las declaraciones que los fiscales debían responder se presenta en el anexo 4.

Definición operacional: Para determinar la percepción de los fiscales sobre el grado en que la evaluación del desempeño afecta su productividad y la calidad de su trabajo, se sumarán los valores que la persona seleccionó en cada declaración. Significa que si la persona marcó en todas las sentencias “en total desacuerdo” la suma de sus respuestas será cero y en el caso en que seleccione “totalmente de acuerdo” para todas las declaraciones tendrá 40 puntos. Resultando así una escala de 0 a 40 puntos como grado en el que la evaluación del desempeño impacta el rendimiento y la calidad del trabajo de los fiscales, según la percepción de éstos.

Ámbito de aplicación: A diferencia de las anteriores variables que se analizan para el 100% de los casos de persecución penal que gestionan los fiscales, el análisis de esta variable requiere la opinión de las personas responsables de gestionar los casos, es por ello que para aplicar la encuesta se seleccionó originalmente una muestra de fiscales utilizando el método sistemático; sin embargo, los múltiples y muy frecuentes movimientos internos del personal en todo el país y la falta

de actualización del sistema informático de recursos humanos del Ministerio Público, hizo que encuestar a los fiscales seleccionados originalmente en la muestra, fuera una tarea imposible de ejecutar con los recursos que se disponían para realizar este trabajo de investigación; lo que obligó a utilizar un método diferente para seleccionar la muestra, eligiendo el método de selección al completo azar y sin reemplazo.

A continuación se explica en detalle el proceso para obtener el tamaño de la muestra utilizando el método del completo azar sin reemplazo para poblaciones finitas; así como el método utilizado para seleccionar la misma.

2.6. *Tamaño y selección de la muestra*

La metodología que se utiliza para calcular el tamaño de la muestra y para seleccionar a los elementos que la conforman garantiza que la misma es representativa de la población total.

Para calcular el tamaño y elegir el método para seleccionar una muestra se han tomado en cuenta seis aspectos:

1. Identificar plenamente la unidad de análisis.
2. Establecer si se conoce el tamaño de la población.
3. Identificar si el universo o población está o puede ordenarse de alguna manera, de preferencia ascendente o descendentemente.
4. Precisar el porcentaje de confianza (o nivel de confianza) con el cual se quiere generalizar los datos desde la muestra hacia la población total.
5. Definir el porcentaje de error que se pretende aceptar al momento de hacer la generalización.
6. Determinar el nivel de variabilidad que se calcula para comprobar la hipótesis.

Se ha mencionado con anterioridad que por la facilidad de obtener la información de un sistema computarizado, 3 de las 4 variables que integran la hipótesis serían estudiadas a nivel de la

población total, es decir en el 100% de los casos de persecución penal que ingresan anualmente al Ministerio Público, y que únicamente para una de las variables sería necesario aplicar una encuesta que proporcione la información que permita el análisis de la misma.

Unidad de análisis: No obstante que la unidad de análisis de la investigación la conforman los casos de persecución penal denunciados ante el Ministerio Público en la República de Guatemala, la encuesta se aplica para responder únicamente a la variable: *Impacto de la evaluación del desempeño en el rendimiento y la calidad del trabajo de los fiscales del Ministerio Público*, la cual se analiza, según la definición operacional de la misma, por medio de la opinión de los fiscales.

Por lo tanto fue necesario definir como unidad de análisis para la aplicación de dicha encuesta a los fiscales del Ministerio Público que gestionan los casos de persecución penal en la República de Guatemala.

Tamaño y ordenamiento de la población: Existe un número finito de fiscales, en el Ministerio Público laboran 1,368 fiscales dedicados a la gestión de casos de persecución penal en la República de Guatemala⁵.

Además, es deseable que todos y cada uno de los fiscales tengan la misma oportunidad de ser elegidos para conocer su opinión en el marco de este estudio, por lo que se utilizó el método del muestreo simple aleatorio, sin reemplazo, para estimar el tamaño de la muestra.

Los fiscales están distribuidos en todo el país y por lo oneroso que resultaría el estudio si se seleccionaran fiscales individualmente (por código de fiscal) e ir a encuestar a cada uno en su puesto de trabajo, se optó por seleccionar aleatoriamente un grupo de departamentos y fiscalías de sección y encuestar a todos los fiscales que se encontraran presentes cuando se visitaran las fiscalías ya fueran las ubicadas en los departamentos seleccionados o en las fiscalías de sección elegidas.

Nivel de confianza, porcentaje de error y nivel de variabilidad: El presente estudio se realizó con un nivel de confianza del 95%, permitiendo un error porcentual no mayor del 5% y se asumió máxima variabilidad, por no existir estudios previos que hayan estimado este dato.

⁵ Dato exacto al 20 de mayo de 2012, proporcionado por el Departamento de SICOMP (Departamento a cargo de la administración del Sistema Informático de Gestión de Casos del Ministerio Público –SICOMP2-)

2.6.1. Tamaño de la muestra

Conociendo los datos anteriores se utilizó la siguiente fórmula para calcular el tamaño de la muestra:

$$n = \frac{Z^2 pq N}{NE^2 + Z^2 pq}$$

En donde:

- n : es el tamaño de la muestra;
- Z : es el nivel de confianza;
- p : es la variabilidad positiva;
- q : es la variabilidad negativa;
- N : es el tamaño de la población;
- E : es la precisión o el error.

En el Ministerio Público laboran 1,368 fiscales dedicados a la gestión de casos de persecución penal y están distribuidos en toda la República de Guatemala. Si se define que este estudio tendrá un nivel de confianza del 95%, es decir que utilizando las tablas de la distribución normal, o la función DISTR.NORM.ESTAND.INV() del *Excel*, se puede calcular el valor de Z , que sería 1.96 (con una aproximación a dos decimales), y se acuerda tolerar un margen de error del 5%, y además se asume máxima variabilidad por no existir estudios anteriores que la determinen con propiedad, es decir que tanto “ p ” como “ q ” tendrán un valor del 50%, la fórmula para calcular el tamaño de la muestra sería:

$$n = \frac{(1.96)^2 * (0.5) * (0.5) * 1,368}{1,368 * (0.05)^2 + (1.96)^2 * (0.5) * (0.5)}$$

$$n = \frac{1,313.83}{3.42 + 0.96}$$

$$n = 299.93 \rightarrow n = 300$$

El tamaño de la muestra resultó ser de 300 fiscales, o lo que es lo mismo, la cantidad de fiscales que gestionan casos de persecución penal en el Ministerio Público en la República de Guatemala que debían responder la encuesta sería de 300 personas, para que la misma tuviese un nivel de confianza del 95% y un margen de error no mayor al 5%.

2.6.2. Selección de la muestra

Se conocía de antemano la cantidad de fiscales que laboran en cada fiscalía; sin embargo, tal como se esperaba sucedió que no todos los fiscales se encontraban en su puesto de trabajo el día que se realizó la encuesta, es por ello que fue necesario visitar más fiscalías de las que teóricamente se necesitaban si se contabilizan el número de fiscales que labora en cada una de ellas.

Entre las razones más importantes por las que los fiscales no se encontraban en su puesto de trabajo o no participaron en el estudio se pueden mencionar:

1. Licencias (maternidad, enfermedad común, cumpleaños, etc.).
2. Capacitación en UNICAP.⁶
3. Asisten a audiencias en los juzgados o tribunales de justicia.
4. Realizan allanamientos, levantamiento de escenas del crimen, entre otras diligencias de investigación.
5. No desearon colaborar con el estudio.

Como se mencionó anteriormente, para elegir a los fiscales que conformarían la muestra para participar en el estudio se seleccionaron fiscalías de sección completas (todos los fiscales de las fiscalías de sección seleccionadas) y en el caso de las fiscalías distritales y municipales se encuestó a los empleados (fiscales) de todas las fiscalías de los departamentos seleccionados, hasta completar el tamaño de la muestra, es decir, por lo menos los 300 fiscales que se requerían para garantizar un estudio con un nivel de confianza del 95% y un margen de error no mayor al 5%.

En la tabla II se presentan los nombres de las fiscalías, el departamento donde su ubican y la cantidad de fiscales encuestados en cada una de ellas.

⁶ Unidad de Capacitación del Ministerio Público ubicada en la zona 2 de la ciudad capital.

Tabla II Cantidad de fiscales que participaron en el estudio según las fiscalías en las que laboran

FISCALÍA	DEPARTAMENTO	FISCALES ENCUESTADOS		
		Por fiscalía	Por departamento	
Municipal de La Tinta	Alta Verapaz	3	30	9.7%
Municipal de Chisec	Alta Verapaz	7		
Distrital de Alta Verapaz	Alta Verapaz	20		
Municipal de Chinautla	Guatemala	3	32	10.4%
Municipal de Villa Canales	Guatemala	4		
Municipal de Mixco	Guatemala	6		
Distrital Metropolitana	Guatemala	19		
Distrital de Jalapa	Jalapa	8	8	2.6%
Municipal de Poptún	Petén	9	44	14.3%
Municipal de La Libertad	Petén	9		
Distrital de Petén	Petén	26		
Distrital de Coatepeque	Quetzaltenango	6	16	5.2%
Distrital de Quetzaltenango	Quetzaltenango	10		
Municipal de Nebaj	Quiché	5	32	10.4%
Municipal de Joyabaj	Quiché	5		
Municipal de Playa Grande Ixcán	Quiché	6		
Distrital de Quiché	Quiché	16		
Municipal de Malacatán	San Marcos	7	24	7.8%
Distrital de San Marcos	San Marcos	7		
Municipal de Tecún Umán	San Marcos	10		
Sección de Menores	N/A	1	122	39.6
Sección Contra el Contrabando Aduanero	N/A	1		
Sección de Medio Ambiente	N/A	1		
Sección de Propiedad Intelectual	N/A	3		
Sección Contra la Trata de Personas	N/A	4		
Sección de Narcoactividad	N/A	5		
Sección Delitos Administrativos	N/A	6		
Sección de Delitos Económicos	N/A	7		
Sección Contra el Lavado de Dinero	N/A	10		
Sección Contra el Crimen Organizado	N/A	10		
Sección de la Mujer y Niñez	N/A	16		
Sección de Derechos Humanos	N/A	25		
Sección de Delitos contra la Vida	N/A	33		
TOTAL DE ENCUESTAS REALIZADAS		308	308	100%

Fuente: elaboración propia

2.7. *Análisis de correlación*

El coeficiente de correlación mide la relación que existe entre 2 variables (A y B), este coeficiente puede tomar un valor entre -1 y +1, donde:

- -1 significa una relación negativa perfecta (al aumentar la variable A disminuye la variable B)
- +1 significa una relación positiva perfecta (al aumentar la variable A aumenta la variable B)
- 0 significa que no existe ninguna relación entre las variables A y B

La función **COEF.DE.CORREL** de la hoja de cálculo Microsoft Excel se utilizó para calcular el coeficiente de correlación entre dos variables, es decir, para determinar si las dos variables tendían a variar conjuntamente, ya fuera que los valores altos de una variable estuvieran asociados con los valores altos de la otra (correlación positiva), o bien, que los valores bajos de una variable estuvieran asociados con los valores altos de la otra (correlación negativa) o si no existía relación alguna entre los valores de ambas variables (correlación con tendencia a cero).

Esta función se utilizó para establecer la correlación existente entre la percepción de los fiscales del Ministerio Público respecto del proceso de evaluación del desempeño en el que participan y:

1. La cantidad de casos de persecución penal para los que los fiscales solicitan, ante el juez, la aplicación de una salida procesal.
2. La calidad con la que los fiscales resuelven los casos de persecución penal, es decir, la proporción de solicitudes de salidas procesales que son aceptadas por los jueces, respecto del total de salidas procesales que los fiscales solicitan ante el organismo judicial.
3. La calificación total que obtienen los fiscales del Ministerio Público en su evaluación del desempeño.

El coeficiente de correlación obtenido en cada una de estas comparaciones se interpretó utilizando la tabla de Darley (ver tabla III).

Tabla III. Tabla de Darley para la interpretación del coeficiente de correlación

VALOR DEL COEFICIENTE DE CORRELACIÓN	INTERPRETACIÓN
De 0 a menos de 0.20	Ninguna correlación
De 0.2 a menos de 0.30	Ligera correlación
De 0.30 a menos de 0.50	Alguna correlación
De 0.50 a menos de 0.80	Sustancial correlación
De 0.80 a menos de 1	Muy alta correlación
1	Correlación perfecta

Fuente: Orellana Gonzales (2011).

2.8. Instrumentos

Para comprobar la hipótesis: *La evaluación periódica del desempeño de los fiscales del Ministerio Público influye positivamente en la cantidad y en la calidad de las resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala*, se analizan 4 variables:

1. Nivel de desempeño de los fiscales del Ministerio Público.
2. Cantidad de resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala.
3. Calidad de las resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala.
4. Impacto de la evaluación del desempeño en el rendimiento y la calidad del trabajo de los fiscales del Ministerio Público.

Y para analizar cada una de ellas fue necesario coleccionar información diferenciada, no solo porque la unidad de análisis difería de una variable a otra, sino también porque variaban las fuentes primarias de información y por lo tanto, también se hizo necesario utilizar varios tipos de instrumento (ver anexo 4).

1. Para la primera variable se utiliza un instrumento que permite obtener la información de los resultados de las evaluaciones anuales del desempeño de los fiscales del Ministerio Público de forma automática a partir del Sistema Informático de Evaluación del Desempeño.

Se solicitó a la Unidad de Evaluación del Desempeño que proveyera de la base de datos del sistema de evaluación del desempeño del personal fiscal del Ministerio Público la información para analizar la variable: *Nivel de desempeño de los Fiscales del Ministerio Público*, la cual fue requerida anualmente, a partir del año 2010, año en que se efectuó la primera evaluación del desempeño a nivel nacional, hasta el año 2012, año en que se realiza la última evaluación previo a la conclusión del presente estudio.

2. Un segundo instrumento se utiliza para solicitar la información sobre las diligencias realizadas por los fiscales durante los años 2008 a 2012 y que permite realizar el análisis de las variables 2 y 3, dicha información se extrae del Sistema Informático de Control de la Gestión de Casos del Ministerio Público (SICOMP2).

El Departamento del SICOMP entregó la información, por fiscalía, del 100% de los casos gestionados durante cada año, a partir del 2008, año en que inician a utilizar el sistema informático con carácter obligatorio para gestionar los casos de persecución penal en el Ministerio Público.

Se analizó la tendencia en la productividad y la calidad del trabajo de los fiscales durante los años 2008 a 2010, cuando no existía o los fiscales no conocían de la existencia del sistema de evaluación del desempeño en el Ministerio Público y luego se contrastó contra los resultados del 2011 y 2012, años en los que ya se tiene implementado el Sistema de Evaluación del Desempeño. De esta manera se pudo observar el comportamiento de las variables, es decir, la variación existente entre los resultados más recientes y la tendencia que traían estos indicadores antes de que se implementara dicho sistema.

3. La información de la cuarta variable se recoge a través de dos cuestionarios, uno que se solicita que respondan los fiscales seleccionados en la muestra y otro que responde el jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño.

3. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS FISCALES

Siguiendo con la lógica de que la evaluación del desempeño debe verse como un proceso integral del sistema de gestión de los recursos humanos de la institución, a continuación se explica la forma en la que el Ministerio Público gestiona su capital humano para luego detallar los componentes del proceso de evaluación del desempeño, tal como se han implementado en la institución.

3.1. La gestión de los recursos humanos en el Ministerio Público

Desde sus orígenes, los procesos de gestión del capital humano en el Ministerio Público se han realizado de manera desarticulada, e incluso en la estructura orgánica de la institución se puede apreciar (ver anexo 1) cómo la Unidad de Capacitación se ubica por fuera de la Dirección de Recursos Humanos, e incluso, esta unidad no solo se localiza en un nivel jerárquico superior al que ocupa la Dirección de Recursos Humanos, sino que reporta directamente al Consejo del Ministerio Público y no a la Fiscal General.

La Dirección de Recursos Humanos responde a la Jefatura Administrativa y se le atribuyen únicamente las funciones administrativas que tienen relación con la nómina, es decir, que de alguna manera afectan el presupuesto de la institución, o sea que solamente son responsables por la contratación (incluido reclutamiento y selección) y las acciones y movimientos de personal.

Por otro lado, la elaboración y actualización sistemática del manual de especificación de puestos tampoco es responsabilidad de la Dirección de Recursos Humanos, sino que esta función se le atribuye al Departamento de Desarrollo Institucional, el cual depende de la Dirección de Análisis y Planificación y ésta reporta a la Jefatura Administrativa.

Las relaciones laborales las atiende el Departamento de Procedimientos Administrativos Disciplinarios, el cual también se ha creado por fuera de la Dirección de Recursos Humanos y mientras que esta Dirección depende jerárquicamente de la Jefatura Administrativa, el Departamento de Procedimientos Administrativos Disciplinarios se ubica en un nivel jerárquico más alto y depende directamente de la Fiscal General.

Lamentablemente cuando se crea en el 2009 la Unidad de Evaluación del Desempeño, también es situada organizacionalmente por fuera de la Dirección de Recursos Humanos y reporta directamente a la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público, lo que viene a desintegrar aún más la forma en que se gestionan los procesos de recursos humanos en la institución.

Según el jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño, la razón principal de esta decisión fue que al ubicar a la Unidad dentro de la Dirección de Recursos Humanos, tendría que tener carácter de Sección de Evaluación del Desempeño, y esto no solo se consideró un nivel orgánico muy bajo, sino el peso político y administrativo que se requería para que fuera respetada por los fiscales, sino que además el nivel de salarios que podría pagarse al personal de la Unidad estaría por debajo de lo que actualmente devengan y que les ha permitido atraer colaboradores con un mayor grado de formación y especialización.

Los procesos de recursos humanos y las dependencias responsables de su gestión en el Ministerio Público, así como la cadena de mando en la que se ubican dichas dependencias dentro de la estructura orgánica, se presentan en la tabla IV.

Para poder integrar a la Unidad de Evaluación del Desempeño dentro de la Dirección de Recursos Humanos, sería necesario que el Ministerio Público reclasificara todos los puestos de dicha Dirección y la ubicara en el nivel estratégico que le corresponde dentro de la estructura orgánica y funcional de la institución, es decir, dependiendo directamente de la autoridad superior del Ministerio Público.

Tabla IV. Dependencias responsables de los procesos de gestión del capital humano en el Ministerio Público.

DEPENDENCIA	PROCESOS DE RECURSOS HUMANOS	UBICACIÓN EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA
Departamento de Desarrollo institucional	<ul style="list-style-type: none"> Manual de especificación de puestos 	<pre> graph TD A[Despacho de la Fiscal General] --> B[Jefatura Administrativa] B --> C[Dirección de Análisis y Planificación] C --> D[Departamento de Desarrollo Institucional] </pre>
Departamento de Procedimientos Administrativos Disciplinarios	<ul style="list-style-type: none"> Relaciones laborales 	<pre> graph TD A[Despacho de la Fiscal General] --> B[Unidad de Evaluación del Desempeño] </pre>
Dirección de Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> Reclutamiento y selección Contratación Acciones y movimientos Desvinculaciones Generación de nómina de pagos 	<pre> graph TD A[Despacho de la Fiscal General] --> B[Jefatura Administrativa] B --> C[Dirección de Recursos Humanos] </pre>
Unidad de Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación Plan de carrera fiscal 	<pre> graph TD A[Consejo del Ministerio Público] --> B[Unidad de Capacitación] </pre>
Unidad de Evaluación del Desempeño	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación del Desempeño 	<pre> graph TD A[Despacho de la Fiscal General] --> B[Unidad de Evaluación del Desempeño] </pre>

Fuente: Unidad e Evaluación del Desempeño.

3.2. ¿El plan estratégico y la gestión de los recursos humanos?

Se puede considerar que un recurso es estratégico para una organización, cuando agrega valor a la misma; y el plan estratégico 2011-2014 del Ministerio Público le otorga un carácter estratégico a su capital humano, en especial al personal fiscal que es el que realiza las funciones sustantivas de la institución, esto se pone de manifiesto cuando plantea como uno de los desafíos institucionales “consolidar a los fiscales como grupo profesional: con capacidad técnica para solucionar casos,

como cuerpo comprometido con la misión y visión institucional y como líderes sociales en la lucha contra la impunidad”.

Para hacer frente a este desafío y poder cumplir con su misión institucional, en dicho plan se concibe como uno de sus ejes estratégicos la puesta en operación de un sistema de excelencia profesional, el cual incluye: a) la implementación del código de ética; b) fortalecer el sistema de supervisión y régimen disciplinario para garantizar la depuración; c) proporcionar seguridad y protección de fiscales; d) consolidar el procesos de evaluación del desempeño; y e) reformar la Ley Orgánica del Ministerio Público.

No obstante el interés manifestado por la autoridades del Ministerio Público en mejorar la capacidad profesional de su capital humano, la institución no tiene un plan estratégico de recursos humanos, lo que existe son planes operativos elaborados por cada una de las dependencias, por separado, y esto no les permite tener objetivos alineados y ejecutar acciones que les permitan gestionar de manera integral a su personal.

Debido a las múltiples entidades que intervienen en la gestión de los procesos, para poder integrar un plan estratégico de recursos humanos en el plazo inmediato, sería necesario que la Dirección de Recursos Humanos tomara el liderazgo conformando una mesa conjunta para la elaboración del plan estratégico y para darle seguimiento a su ejecución; sin embargo, por la posición de dicha dirección en la estructura orgánica, los jefes de las otras dependencias (Desarrollo Institucional, UNICAP, Procedimientos Administrativos Disciplinarios y Evaluación del Desempeño) se rehúsan a verla como la rectora de la gestión del capital humano en la institución, por lo que cualquier convocatoria en este sentido deberá ser instruida por la Fiscal General de la República y Jefa del Ministerio Público.

No obstante lo anterior, es necesario que en el corto plazo, se revise la estructura orgánica del Ministerio Público, no solo para integrar los procesos de gestión de sus recursos humanos, sino para ubicar a la Dirección de Recursos Humanos en la posición estratégica que le corresponde.

3.3. Organización de los puestos de trabajo en las fiscalías

Para cumplir con su misión y trabajar para alcanzar su visión y sus objetivos estratégicos, el Ministerio Público organiza sus fiscalías en tres tipos: 1) Fiscalías de Sección, 2) Fiscalías Distritales y 3) Fiscalías Municipales.

En el anexo 2 se presenta el organigrama del área de fiscalía y en el anexo 3 se explican detalladamente las funciones que la Ley Orgánica del Ministerio Público le otorga a cada uno de estos tipos de fiscalía; así mismo, se exponen de forma sucinta la misión, visión y funciones que por ley le corresponden a la institución y se describe su forma de organización, aspectos con los que debe alinearse la evaluación del desempeño de los fiscales.

Por las funciones que realizan y que deben ser evaluadas para establecer el nivel de desempeño de los fiscales, en las fiscalías distritales y municipales los puestos se han clasificado en 3 grandes familias: 1) Jefes de fiscalía, 2) Agentes fiscales y 3) Auxiliares fiscales; con lo cual se han podido establecer instrumentos comunes y de aplicación generalizada en un total de 58 fiscalías (23 distritales y 35 municipales).

Esto no ha sido posible en las fiscalías de sección ya que atienden un ámbito material diferente cada una de ellas⁷ y por lo tanto, ha sido necesario incluir algunos factores específicos para evaluar objetivamente el trabajo que realizan los fiscales en cada una de estas fiscalías.

3.4. La evaluación del desempeño en el Ministerio Público

Como se mencionó anteriormente, a raíz de las múltiples críticas de la sociedad civil por los bajos niveles de productividad (medido por el porcentaje de casos que llegaban a juicio, respecto de la cantidad de denuncias que se presentaban en el Ministerio Público), a principios del año 2009 las autoridades del Ministerio Público deciden que es necesario evaluar el desempeño de los fiscales para reconocer a aquellos que están realizando un trabajo por encima del promedio, pero principalmente para identificar a aquellos que tienen el peor rendimiento y aplicarles medidas administrativas.

Se conformó una mesa de trabajo integrada por la Secretaría Privada (Secretario y Subsecretario), el Departamento de Planificación (encargado de estadísticas) y un asesor específico nombrado por la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público, nótese que no se toma en cuenta a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio Público.

⁷ Como parte del anexo 3 se enumeran las fiscalías de sección que existen actualmente en el Ministerio Público.

En el seno de esta mesa de trabajo se discute el alcance que debe tener el sistema de evaluación del desempeño y aunque las autoridades del Ministerio Público insisten en la necesidad de realizar una depuración de fiscales, se logra incorporar el uso de los resultados de dicha evaluación para determinar los factores que están afectando el rendimiento de los fiscales y la calidad con la que realizan su trabajo, así como para establecer los mecanismos que les permitan superar estas vicisitudes.

En esta mesa de “expertos” se decide que por falta de presupuesto no es posible contratar externamente el servicio de evaluación del desempeño, pero que por otra parte, tampoco es conveniente realizar la evaluación empleando métodos tradicionales (de jefe a subalterno) ya que la posibilidad de que se sesgue la calificación para favorecer al subalterno es muy grande, pues no solo no existe la madurez necesaria en el Ministerio Público, sino que los Jefes de Fiscalía no cuentan con suficiente tiempo para llevar a cabo una evaluación objetiva validándola con los medios de prueba. Se descarta también la aplicación de la metodología de 360 grados por lo oneroso de su procesamiento y por la falta de tiempo de los fiscales para llevar a cabo el ejercicio.

Finalmente se decide que debe diseñarse un Sistema de Evaluación del Desempeño lo más automatizado posible, que lo haga objetivo y transparente. Por lo que se incluyen únicamente indicadores que puedan calcularse directamente de los registros que los fiscales realizan en el Sistema Informático de Control de la Gestión de Casos (SICOMP2), el cual es de uso obligatorio y los fiscales deben registrar en él todas las actuaciones que realizan en los diferentes casos bajo su cargo.

El trabajo de esta mesa concluye con la elaboración del Acuerdo 52-2009 “Acuerdo de Creación de la Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público” y el Acuerdo 53-2009. “Reglamento del Sistema de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público”. El primero de ellos da vida a la dependencia que desde entonces tiene a su cargo la responsabilidad de evaluar anualmente el desempeño del personal fiscal y el segundo norma el proceso completo de evaluación del desempeño en la institución.

Actualmente solamente se está evaluando el desempeño del personal que labora en el área de fiscalía, misma que realiza las funciones sustantivas de la institución; sin embargo, es necesario evaluar el trabajo que realiza el personal administrativo y de las áreas de apoyo⁸, toda vez que

⁸ Un área de apoyo es aquella que interviene en la investigación de casos pero que no forma parte de la estructura orgánica de las fiscalías, entre otras se pueden mencionar: la Dirección de Investigación Criminal (DICRI), la Unidad de Protección a Testigos, La Unidad de Análisis, La Unidad de Métodos Especiales, etc.

estas personas son responsables de proveer a los fiscales con los recursos óptimos para que ellos puedan investigar y resolver de manera más eficiente los casos de persecución penal.

3.4.1. Objetivos de la evaluación del desempeño

De acuerdo con el artículo 4 del Reglamento del Sistema de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público, la finalidad del mismo es “evaluar y medir en forma objetiva, sistemática y continua, el rendimiento laboral de los trabajadores del Ministerio Público y las diversas dependencias de la institución, permitiendo conocer, apoyar y desarrollar el potencial individual e institucional”; y según el artículo 5 del mismo reglamento, sus objetivos específicos son: “

- a) Evaluar el desempeño del personal del Ministerio Público con el objeto de medir y mejorar el rendimiento del personal e institucional.
- b) Aplicar instrumentos técnicos, administrativos e informáticos que faciliten la evaluación y el conocimiento del desempeño laboral de los trabajadores de la institución.
- c) Detectar necesidades de inducción, capacitación, o cualquier otra circunstancia para mejorar la calidad del servicio de la institución.
- d) Propiciar, a través de los resultados de la evaluación del desempeño, oportunidades de crecimiento y condiciones de efectiva participación de los trabajadores del Ministerio Público.”

3.4.2. Definición de los indicadores de desempeño

Para definir los indicadores que se utilizarían para evaluar el desempeño del personal de fiscalía, nuevamente se convocó a la mesa de expertos con la diferencia que quien antes era el representante del Departamento de Planificación ahora había sido nombrado como jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño, además, se incorporan otros dos asesores del Despacho de la Fiscal General (especialistas en temas de gestión de casos de persecución penal) y el Secretario de Política Criminal.

A falta de un manual de especificación de puestos actualizado⁹ que pueda servir como fuente primaria para la formulación de los indicadores y factores de la evaluación del desempeño de los fiscales del Ministerio Público, se opta por definirlos a partir del marco legal que regula el quehacer de la institución y de los fiscales en cada tipo de fiscalía.

Dicho con otras palabras, los factores que se utilizan para calificar los diferentes indicadores se definen con base en las funciones que las leyes del país les asignan a los fiscales como parte del proceso de persecución penal. En el anexo 3 se describe dicho proceso.

Entre otros, los instrumentos jurídicos que determinan la actuación de los fiscales dentro del proceso de persecución penal son los siguientes:

- Código Penal, Decreto No. 17-73 del Congreso de la República de Guatemala.
- Código Procesal Penal, Decreto No. 51-92 del Congreso de la República de Guatemala.
- Manual de Organización del Ministerio Público, Acuerdo No. 11-95 del Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público.
- Reglamento de distribución de casos para las fiscalías de sección, Acuerdo No. 69-96 del Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público.
- Reglamento interior de trabajo del Ministerio Público, Acuerdo No. 2-98 del Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público.
- Instrucciones de política criminal emitidas por la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público.

En el término de aproximadamente un año se redacta el marco normativo y se diseñan los indicadores de “evaluación del desempeño de todo el personal del Área de Fiscalía”, es decir: fiscales de sección, fiscales distritales, fiscales distritales adjuntos, fiscales municipales, agentes fiscales y auxiliares fiscales; elaborando un instrumento de evaluación diferente para cada uno de ellos, de esta manera, es posible utilizar un mismo instrumento para evaluar a todos los auxiliares fiscales de las fiscalías distritales y municipales, pero para los auxiliares fiscales de las fiscalías de sección se debió desarrollar un instrumento individual para cada fiscalía, pues el ámbito material (los delitos que investigan y las acciones que deben priorizar) difieren de una fiscalía de sección a otra.

⁹ El manual de especificación de puestos vigente en el Ministerio Público data desde 1995.

No obstante que el personal realiza actividades o funciones diferentes, sí se logra mantener un estándar de los indicadores que se evalúan, siendo estos: productividad (cantidad), eficacia (calidad), gestión de casos (proceso) y atención a usuarios, lo que varía son los factores con los que se califica cada indicador.

En el Ministerio Público coexisten dos modelos de gestión de casos de persecución penal, el tradicional o Modelo por Agencias y el nuevo Modelo de Gestión por Unidades Funcionales, y aunque en ambos modelos persisten los mismos puestos nominales (auxiliar fiscal, agente fiscal y jefe de fiscalía), funcionalmente sí han variado su denominación y sus atribuciones, razón por la cual la Unidad de Evaluación del Desempeño ha realizado sendos manuales de indicadores; Sin embargo, en ambos manuales las definiciones de los indicadores son consistentes y se presentan en la tabla V.

Tabla V. Definición de los indicadores de evaluación del desempeño del Ministerio Público.

INDICADOR	DEFINICIÓN
Productividad	Cantidad de casos a los que el fiscal les ha dado una salida procesal respecto del total de casos que le son asignados; comparado con el promedio nacional de la proporción de salidas conseguidas por todos los fiscales que ocupan su mismo puesto de trabajo, en las fiscalías del mismo tipo y que utilizan el mismo modelo de gestión.
Eficacia	Calidad con la que los fiscales resuelven sus casos. Se mide por el porcentaje de solicitudes de salidas procesales que son aceptadas por el juez, respecto del total de solicitudes presentadas por el fiscal.
Gestión de casos	Proceso de gestión. Mide el cumplimiento de las normas y diligencias mínimas que deben observarse durante la investigación de los casos que el fiscal tiene bajo su cargo.
Atención a usuarios	Calidad con la que el fiscal atiende a las personas que llegan a poner una denuncia o a dar seguimiento a sus casos.

Fuente: Elaboración propia, utilizando información del Manual de indicadores de evaluación del desempeño: modelo de gestión por agencias fiscales. Ministerio Público.

Este trabajo de investigación se enfoca en los indicadores de productividad (cantidad de casos que resuelven) y la eficacia (calidad con la que resuelven los casos) es por ello que, a manera de ejemplo, en la tabla VI se presentan los factores que componen el indicador de productividad del

auxiliar de fiscalía distrital o municipal y en la tabla VII están los factores que integran el indicador de eficacia del mismo puesto de trabajo.

Tabla VI Factores que integran el indicador de productividad del auxiliar de fiscalía distrital o municipal del Ministerio Público

Factor	Componente 1	Componente 2	Punteo
Solicitudes de Acusación	Promedio de salidas de sus iguales	Solicitudes de Acusación provenientes del Auxiliar	10
Solicitudes de Suspensión Condicional de la PP	Promedio de salidas de sus iguales	Solicitudes trabajadas por el Auxiliar	5
Solicitudes de Criterio de Oportunidad	Promedio de salidas de sus iguales	Solicitudes trabajadas por el Auxiliar	5
Reducción de Solicitudes de Clausura Provisional	Promedio de salidas de sus iguales	Solicitudes trabajadas por el Auxiliar	5
Reducción de Solicitudes de Sobreseimiento	Promedio de salidas de sus iguales	Solicitudes trabajadas por el Auxiliar	5
Reducción de Solicitudes de Archivo	Promedio de salidas de sus iguales	Solicitudes trabajadas por el Auxiliar	5
Reducción de Casos sin salida	Promedio de casos sin salida de sus iguales	Casos sin salida	5
Total			40

Fuente: Manual de indicadores de evaluación del desempeño: modelo de gestión por agencias fiscales.

Tabla VII Factores que integran el indicador de eficacia del auxiliar de fiscalía distrital o municipal del Ministerio Público

Factor	Componente 1	Componente 2	Punteo
Autos de procesamiento	Sindicados con solicitud de acusación, criterio o suspensión	Sindicados con Auto de Procesamiento	10
Autos de prisión preventiva	Sindicados con Auto de Procesamiento	Sindicados con Auto de Prisión preventiva	10
Total			20

Fuente: Manual de indicadores de evaluación del desempeño: modelo de gestión por agencias fiscales.

En el Capítulo de Métodos y Técnicas de este documento se explicó la forma en la que se operacionalizan las variables de cantidad y calidad de los casos que resuelven los fiscales del Ministerio Público, las cuales concuerdan con la forma en la que se califican los indicadores de productividad y eficacia, respectivamente.

Al analizar estos indicadores y sus factores, se puede observar que la forma en la que se califica el indicador de productividad castiga a los fiscales, toda vez que a un caso determinado (con un sindicato) solamente se le puede aplicar un tipo de salida, es decir, las salidas que se pueden solicitar a un juez, para un caso específico, son excluyentes; sin embargo, el sistema de evaluación del desempeño las califica como que fueran incluyentes, es decir, las califica como que se pudieran pedir dos o más tipos de salidas para cada uno de estos casos.

A manera de ejemplo: si un fiscal recibe 100 casos (con un sindicato) durante el año y gestiona 100 solicitudes de acusación (una para cada caso), habría resuelto el 100% de sus casos mediante una salida positiva, pero en lugar de asignarle el 100% de los puntos que otorgan las salidas positivas para este indicador solamente obtendrá el 50% ya que para ninguno de sus casos solicitó una salida alterna¹⁰ las cuales se califican con el otro 50% de los puntos que otorgan las salidas positivas en este indicador.

Para evitar tal extremo se deben unificar los factores que se califican en el indicador de productividad, de tal manera que se agrupen en un solo factor todas las salidas positivas, y en otro factor todas las salidas negativas, de esta manera se tratarán de manera excluyente las salidas solicitadas ante juez para los diferentes casos y los fiscales más aplicados podrán optar a obtener el 100% de los puntos que otorga este indicador.

Por otro lado, la manera en que se califican los indicadores, puede prestarse para que los fiscales gestionen los casos más con la finalidad de ganar puntos en su evaluación del desempeño, que con la finalidad de resolver los casos con justicia y objetividad. La productividad de un fiscal debería calificarse por la cantidad de casos que resuelve de forma objetiva y justa y no sólo por la cantidad de salidas positivas que solicita ante un juez.

Para establecer el grado de objetividad y justicia con la que los fiscales están gestionando los casos, es necesario verificar físicamente lo actuado por ellos en cada caso, lo cual consta en los expedientes físicos y electrónicos respectivos.

Además, es importante hacer notar que los indicadores que actualmente se utilizan para evaluar el desempeño de los fiscales no toman en cuenta aspectos como el trabajo en equipo, el compromiso con la institución, la iniciativa, la responsabilidad, la capacidad de dirección y coordinación, los

¹⁰ Un criterio de oportunidad o una suspensión condicional de la persecución penal.

cuales son de suma importancia si se está evaluando a las personas responsables de dirigir a los equipos multidisciplinarios de investigación, cuyos integrantes provienen de múltiples instituciones.

3.4.3. Metodología de evaluación del desempeño

En el Ministerio Público se realizaron pruebas utilizando, tanto la evaluación directa por parte del jefe inmediato, como el método de 360 grados; sin embargo, ambas fueron descartadas, la primera por los elevados niveles de sesgo que se presentaron, en la mayoría de los casos para favorecer a los empleados, pero en algunos otros para perjudicarlos cuando no eran del agrado del jefe inmediato. La evaluación de 360 grados fue descartada principalmente por lo oneroso y tardado de su procesamiento.

En la actualidad, se utiliza una variante del método de evaluación por objetivos (EPO) para calificar los indicadores de: productividad, eficacia y gestión de casos. Se dice que es “una variante” porque en el método de evaluación por objetivos, las metas son acordadas entre el evaluado y el evaluador, mientras que en el Ministerio Público las metas son fijadas por las autoridades de la institución.

Para evaluar el indicador de atención a usuarios, en cambio, se utiliza el método de listas de verificación.

3.4.4. Proceso de evaluación del desempeño de los fiscales

El desempeño de los fiscales del Ministerio Público se evalúa con base en resultados y de acuerdo a lo establecido en el Reglamento del Sistema de Evaluación del desempeño del Ministerio Público¹¹, se ha diseñado un sistema de evaluación en el que los factores que componen la mayoría de los indicadores se califican de manera automática, de acuerdo con las acciones o diligencias que los fiscales realizan en cada uno de los casos a su cargo, mismas que son registradas en el Sistema Informático de Control de la Gestión de Casos del Ministerio Público (SICOMP2).

¹¹ Acuerdo No. 53-2009 del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público.

Según el artículo 7 del mencionado reglamento, el sistema de evaluación del desempeño del personal del Ministerio Público “incluye las fases siguientes:

1. Sensibilización: dar a conocer a los trabajadores de la institución, el objetivo principal y los componentes del sistema de evaluación del desempeño.
2. Evaluación: realizar la evaluación del desempeño de los trabajadores a través de instrumentos de evaluación, según corresponda al puesto.
3. Análisis de resultados: ingresar, tabular, y analizar los resultados obtenidos a través de los instrumentos de evaluación y efectuar las recomendaciones sobre el rendimiento del personal de la institución.
4. Seguimiento: verificar que las distintas dependencias del Ministerio Público y funcionarios implementen las recomendaciones elaboradas por la Unidad.”

Algunas de las fases referidas en el Reglamento del Sistema de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público, involucran a más de una de las etapas recomendadas por los expertos en materia de evaluación del desempeño del personal, sin embargo, hay otras que no se están llevando a cabo. En la tabla VIII se presentan aquellas etapas que no se ejecutan en el Ministerio Público y las razones correspondientes:

Tabla VIII. Etapas del proceso de evaluación del desempeño que no se realizan en el Ministerio Público

ETAPA	JUSTIFICACIÓN
Entrenar a los evaluadores	No aplica ya que la evaluación se realiza de forma automática utilizando la información almacenada por los fiscales en la base de datos del SICOMP2.
Establecer los planes de mejora	Está definido el proceso y el sistema informático de apoyo a la evaluación del desempeño cuenta con las aplicaciones para gestionarlo; sin embargo, no ha recibido el apoyo de los fiscales (indican que su uso requiere demasiado tiempo), ni de los jefes de fiscalía, ni de la Unidad de Evaluación del Desempeño, para su implementación.
Informes de retroalimentación a los fiscales evaluados	Solamente se retroalimenta a los jefes de fiscalía y en una reunión en la que están presentes todos ellos con el jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño y la Fiscal General. Esta reunión debiera celebrarse individualmente entre cada jefe de fiscalía y la Fiscal General (con apoyo del jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño). El resto del personal fiscal tiene acceso a revisar sus calificaciones a través del sistema informático pero no existe una reunión con su jefe inmediato que les permita exponer sus puntos de vista sobre los aspectos que están entorpeciendo su trabajo y proponer las medidas que podrían solucionar estos problemas y permitirles desempeñarse de mejor manera.
Seguimiento al cumplimiento de los planes de mejora	No están elaborando los planes de mejora, por lo tanto, no es posible dar seguimiento a las acciones que emprenden los fiscales, si es que lo hacen, para mejorar su desempeño.

Fuente: elaboración propia

3.4.5. El sistema informático de apoyo a la evaluación del desempeño

El Ministerio Público cuenta con un sistema informático de apoyo a la evaluación del desempeño, el cual integra la base de datos del Sistema de Recursos Humanos (de donde obtiene los datos personales del empleado y el puesto funcional al que está asignado) y la base de datos del SICOMP2 (de donde extrae las diligencias realizadas sobre los casos que tiene a su cargo) para calcular de manera automática los indicadores de productividad, eficacia y gestión de casos; el

indicador de atención a usuarios se califica combinando los resultados obtenidos por medio de 2 métodos diferentes:

1. Boletas: Solicitando a las personas que denuncian o que visitan el Ministerio Público para dar seguimiento a sus casos, que llenen una boleta, la cual es digitada y procesada en la base de datos del Sistema Informático de Evaluación del Desempeño.
2. Llamadas telefónicas: El sistema informático genera un listado seleccionando una muestra aleatoria de los usuarios que acuden en un período de tiempo determinado a interponer una denuncia o a requerir a los diferentes fiscales, información sobre el avance de sus casos, y un grupo de personas se encargan de llamar por teléfono a estos usuarios para preguntar su opinión sobre la atención recibida.

El sistema informático de evaluación del desempeño procesa la información y emite, en automático, recomendaciones sobre las capacitaciones que el fiscal debería tomar dependiendo de los factores en los que haya obtenido calificaciones por debajo de lo esperado. Lamentablemente, esta información no está siendo utilizada, ni por los fiscales, ni por la Unidad de Capacitación del Ministerio Público.

3.5. El plan de mejora

El sistema informático de apoyo a la evaluación del desempeño incluye un módulo en el que los fiscales pueden elaborar su plan de mejora y someterlo a la aprobación de su jefe de fiscalía.

Este plan de mejora incluye los cursos de capacitación a los que el fiscal debe asistir para mejorar la calificación de aquellos factores o indicadores en los que su nota estuvo por debajo de lo esperado, y además, les permite a los fiscales evaluar el entorno, es decir, indicar los factores externos que a su juicio están entorpeciendo su labor, así como sugerir una solución a cada uno de ellos.

Una vez aprobado el plan de mejora de un fiscal determinado, lo habilita, tanto a él, como a su jefe inmediato, para dar seguimiento oportuno al cumplimiento de las medidas que allí se adopten; sin embargo, estas aplicaciones se encuentran en desuso por falta de interés por parte de los fiscales, de los jefes de fiscalía y de la misma Unidad de Evaluación del Desempeño.

3.6. Factores que afectan el desempeño de los fiscales

En opinión de los fiscales (ver detalle en capítulo siguiente) los factores que más afectan su desempeño son los siguientes:

1. Sobre carga de trabajo.
2. Procesos burocráticos (no óptimos) tanto en el área sustantiva para gestionar los casos de persecución penal, como en el área administrativa para poder obtener los recursos necesarios para realizar su trabajo.
3. Escases de recursos, financieros, humanos, materiales y de equipamiento.
4. Falta de motivación e incentivos.
5. No se respeta el sistema de carrera.
6. Falta de capacitación, tanto en la gestión del proceso de persecución penal, como en el uso del sistema informático y en los procesos administrativos de gestión de recursos y de acciones y movimientos de personal.

Además, se debe hacer notar que los instrumentos utilizados para evaluar el desempeño de los fiscales del Ministerio Público no están midiendo el factor conductual y de motivación que tienen los fiscales para realizar su trabajo. La evaluación del desempeño de los fiscales del Ministerio Público es eminentemente cuantitativa y está enfocada principalmente en los resultados.

Debe tenerse en cuenta que el desempeño de una persona depende tanto de los conocimientos y habilidades que tiene para realizar las actividades que se le encomiendan, como de una actitud positiva para hacerlas, es decir, las personas para ser productivas y eficientes deben poder hacer las cosas, pero también, deben querer hacerlas. Es por ello que para lograr que la evaluación del desempeño de los fiscales tenga un carácter más integral, deben incorporarse indicadores que permitan medir su conducta laboral.

Para establecer el tipo de actitud con la que un fiscal realiza sus labores se debe medir cómo mínimo: el compromiso con la institución, las relaciones interpersonales, la comunicación, la iniciativa, la capacidad de dirigir equipos de trabajo y la colaboración o trabajo en equipo.

En la tabla IX se muestra la relación que debe existir entre lo que el fiscal puede hacer y lo que quiere hacer para identificar a aquellos que pueden catalogarse de alto rendimiento, además, se establece el tipo de acciones que deben realizarse para mejorar el desempeño de los empleados, dependiendo del cuadrante en el que se ubiquen según su evaluación del desempeño.

Tabla IX. Conocimientos y habilidades Vrs. actitudes

		CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES	
		1. PUEDE	2. NO PUEDE
ACTITUDES	A. QUIERE	1A - Incentivar	2A - Capacitar
	B. NO QUIERE	1B - Motivar	2B - Reubicar

Fuente: elaboración propia.

Obviamente lo ideal sería que todos los fiscales se ubicaran en el cuadrante 1A, es decir, que tengan las competencias (puedan) necesarias para realizar su trabajo y que a la vez cuenten con la motivación suficiente (quieran) para llevarlo a cabo de la mejor manera; y la institución debe aportar los reconocimientos, incentivos y políticas de retención para que este personal continúe en dicho cuadrante.

Los fiscales que se ubiquen en el cuadrante 2A serán personas comprometidas con el Ministerio Público, tendrán los mejores deseos de hacer bien las cosas, pero deberán ser capacitados para que puedan ser realmente eficientes y aportar al logro de sus objetivos laborales y por ende de los objetivos de la fiscalía en la que laboran y de la institución en general.

Por otro lado, aquellos fiscales que se encuentren en el cuadrante 1B, serán personas que tendrán la capacidad para hacer bien las cosas, es decir, poseen los conocimientos y habilidades que se requieren para ello; sin embargo, no están lo suficientemente motivados como para lograrlo. Un programa que determine y promueva los factores de motivación de cada uno de ellos sería recomendable para tratar de llevarlos al cuadrante 1A.

Finalmente, en el cuadrante 2B se ubicarán los fiscales que deberán ser sometidos a una evaluación de competencias para trasladarlos a puestos de trabajo en los que se puedan desempeñar de una mejor manera, o de ser necesario, desvincularlos de la institución.

4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

El análisis de los resultados, las entrevistas realizadas al personal fiscal y la observación directa de los procesos de trabajo reflejan que: si bien es cierto que el actual sistema de “evaluación del desempeño” del Ministerio Público cumple con los objetivos para los cuales fue creado, éste es más bien un sistema de “evaluación del rendimiento” y no le permite aprovechar a la institución las bondades de realizar una verdadera evaluación del desempeño laboral, la cual debe perseguir el identificar las causas por las que los fiscales no están siendo eficientes en su trabajo y facilitar la implementación de medidas que mitiguen o por lo menos minimicen estas causas, permitiendo a la vez la planificación de un cambio conductual y de la cultura organizacional, así como el desarrollo personal y profesional de los fiscales.

Con base en la explicación expuesta en el Capítulo 2 Métodos y Técnicas, sobre cada una de las variables que integran la hipótesis, a continuación se analizan y explican los resultados obtenidos por medio de la aplicación de los diferentes instrumentos utilizados para su operacionalización.

4.1. Nivel de desempeño de los fiscales del Ministerio Público

El Ministerio Público evalúa el desempeño laboral de los fiscales utilizando 4 indicadores, siendo estos: productividad, eficacia, gestión de casos y atención a usuarios, en la tabla X se presentan las calificaciones promedio obtenidas por los fiscales de las distintas fiscalías durante los años 2010, 2011 y 2012 en sus correspondientes evaluaciones del desempeño.

Tabla X. Calificaciones promedio obtenidas por el personal de las fiscalías del Ministerio Público durante los años 2010, 2011 y 2012

AÑO	CALIFICACIÓN TOTAL	PRODUCTIVIDAD	EFICACIA	GESTIÓN DE CASOS	ATENCIÓN A USUARIOS
2010	37.99	21.24	5.73	11.02	-
2011	50.22	20.88	7.06	13.39	8.90
2012	46.14	15.81	8.54	13.17	8.62

Fuente: Elaboración propia, utilizando datos proporcionados por la Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público.

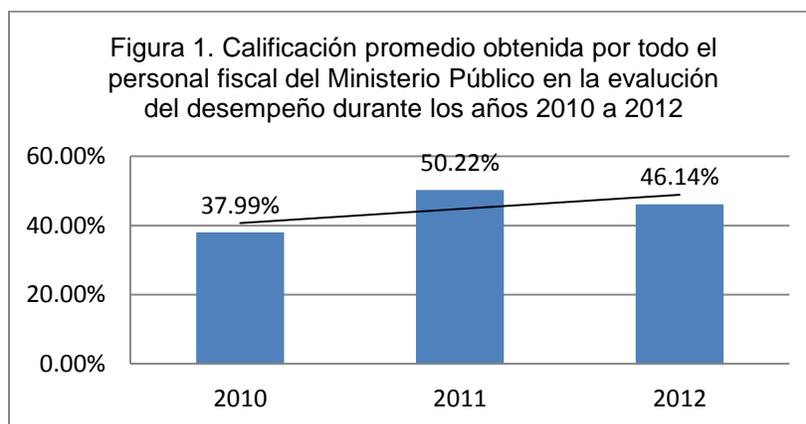
La evaluación del desempeño se califica sobre un total de 100 puntos; sin embargo, la ponderación que se da a cada indicador varía de un año a otro.

En el 2010, la productividad se calificó con un peso del 47%, la eficacia con 24% la gestión de casos con un 29% y la atención a usuarios con 0%.

La razón principal por la que no se valoró la atención a usuarios durante el 2010 fue que los buzones y las boletas para que los usuarios calificaran la atención recibida se colocaron en noviembre de dicho año; no obstante, sí fue posible calificar los indicadores de productividad, eficacia y gestión de casos porque la información se obtiene totalmente de la base de datos del sistema informático en el que los fiscales registran las diligencias realizadas en cada uno de sus casos durante el año.

En el 2011 y 2012 la ponderación fue de 40% para productividad, 20% para eficacia, 25% para gestión de casos y 15% para atención a usuarios.

La línea de tendencia en la figura 1 refleja que la calificación promedio obtenida por todos los fiscales del Ministerio Público, o lo que puede entenderse como el desempeño global del Ministerio Público se ha incrementado; sin embargo al analizar año por año se puede observar que existió un aumento considerable durante el primer año de implementación del sistema de evaluación del desempeño; pero que, durante el segundo año se redujo en aproximadamente el 33% de lo que se había incrementado en el 2011.



Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público.

Dicho con otras palabras, el incremento del 2011 con respecto del 2010 fue de 12.23 puntos porcentuales y el decremento del 2012 respecto del 2011 fue de 4.08 puntos porcentuales.

No existen estudios que determinen con certeza las razones de este comportamiento en el desempeño de los fiscales del Ministerio Público; sin embargo, a juicio del jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño, el descenso observado en el 2012 puede deberse a factores como:

1. La falta de integración del Consejo del Ministerio Público para poder despedir a aquellos fiscales a quienes se les ha demostrado reiteradamente faltas al servicio. Estos fiscales generalmente son trasladados a las fiscalías más alejadas de la Ciudad de Guatemala y adoptan una actitud de rebeldía, lo que impacta en una baja considerable de su desempeño.
2. La tardanza de la Dirección de Recursos Humanos para gestionar las acciones y movimientos de personal, así como para nombrar a nuevos fiscales cuando han quedado plazas vacantes.

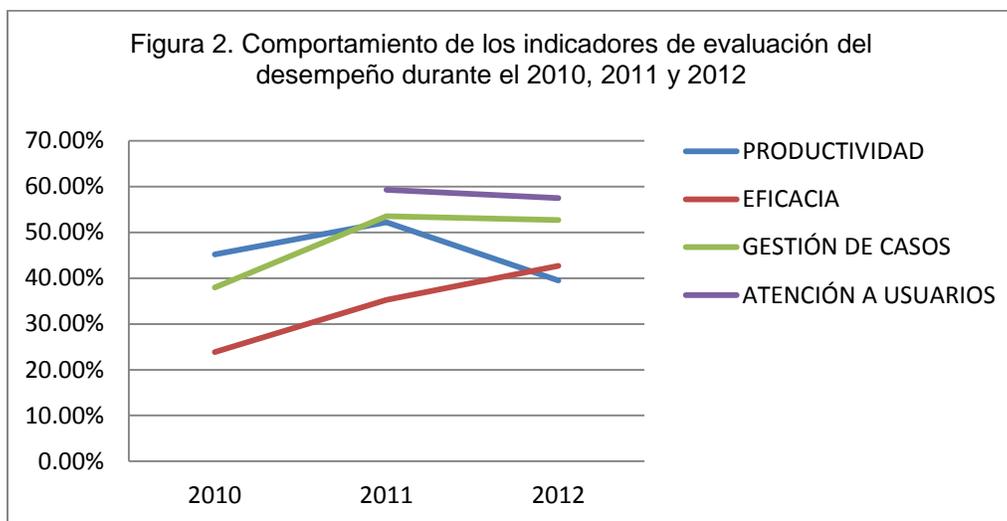
Para poder comparar, por separado, el comportamiento de cada uno de los indicadores, en la tabla XI se muestra la calificación porcentual obtenida en promedio por todos los fiscales del Ministerio Público, respecto de la valoración total que se le asignó a cada indicador en el año respectivo.

Tabla XI Calificación porcentual obtenida en promedio por los fiscales en cada indicador.

INDICADOR		2010	2011	2012
Productividad	Puntos obtenidos	21.24	20.88	15.81
	Máximo de puntos permitido	47	40	40
	Porcentaje	45.20%	52.21%	39.53%
Eficacia	Puntos obtenidos	5.73	7.06	8.54
	Máximo de puntos permitido	24	20	20
	Porcentaje	23.88%	35.28%	42.68%
Gestión de casos	Puntos obtenidos	11.02	13.39	13.17
	Máximo de puntos permitido	29	25	25
	Porcentaje	37.99%	53.55%	52.69%
Atención a usuarios	Puntos obtenidos	-	8.90	8.62
	Máximo de puntos permitido	-	15	15
	Porcentaje	-	59.31%	57.49%

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público.

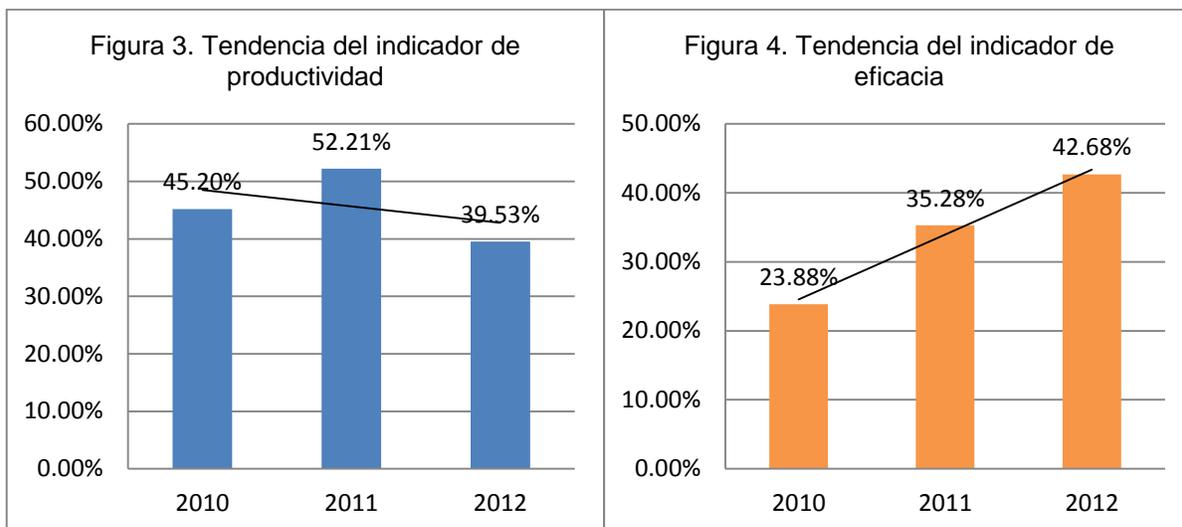
En la figura 2 se puede observar que la calificación de los indicadores se incrementa durante el primer año en el que se evalúa el desempeño; sin embargo, en el 2012 solamente el indicador de eficacia se mantuvo al alza, mientras que los indicadores de gestión de casos y atención a usuarios decrecieron levemente respecto del 2011 y el indicador de productividad lo hizo drásticamente (aproximadamente 13 puntos porcentuales).



Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público.

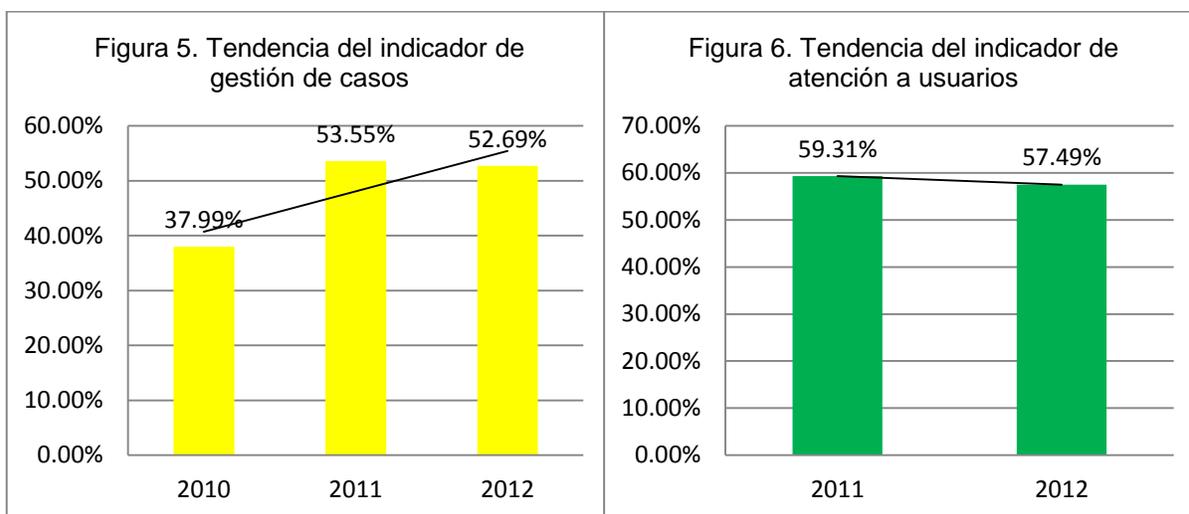
En esta figura se observa claramente que no existe un valor para el indicador de atención a usuarios durante el 2010, lo cual es debido a las razones expuestas anteriormente.

Al analizar la tendencia lineal de cada indicador (figuras 3, 4, 5 y 6), se puede observar que a lo largo de estos tres años, los indicadores de eficacia y gestión de casos tienden a mejorar; sin embargo, los indicadores de productividad y atención a usuarios tienen una tendencia decreciente.



Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público.

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público.



Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público.

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público.

A través de un sondeo rápido realizado a fiscales se pudo establecer que ellos perciben que el comportamiento decreciente del indicador de productividad se debe principalmente a que en 2012 no se tomaron en cuenta las desestimaciones realizadas en sede fiscal, actividad que les consumió gran parte de su tiempo laboral por haber recibido instrucciones directas de las autoridades de gestionar una salida para los casos más antiguos de sus mesas de trabajo, en especial aquellos cuyos plazos de persecución penal habían prescrito.

Por su parte, los analistas legales de la Unidad de Evaluación del Desempeño, aducen que a raíz del incremento notable que se observó en la mayoría de los indicadores durante el 2011, se incrementó el control de calidad y se detectó que en ocasiones se habían tomado en cuenta diligencias que los fiscales habían registrado en el sistema informático, pero que no las gestionaban ante el Organismo Judicial. Este control riguroso hizo que en el 2012 los fiscales tuvieran más cuidado de registrar las diligencias hasta que se había concluido la gestión de las mismas.

4.2. Cantidad de resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala.

La productividad de los fiscales se analiza como una medida relativa con respecto a la cantidad de casos que le son asignados a cada fiscal y a la productividad promedio de sus pares, es decir, de aquellos fiscales que ocupen el mismo puesto de trabajo y laboren en fiscalías con características similares.

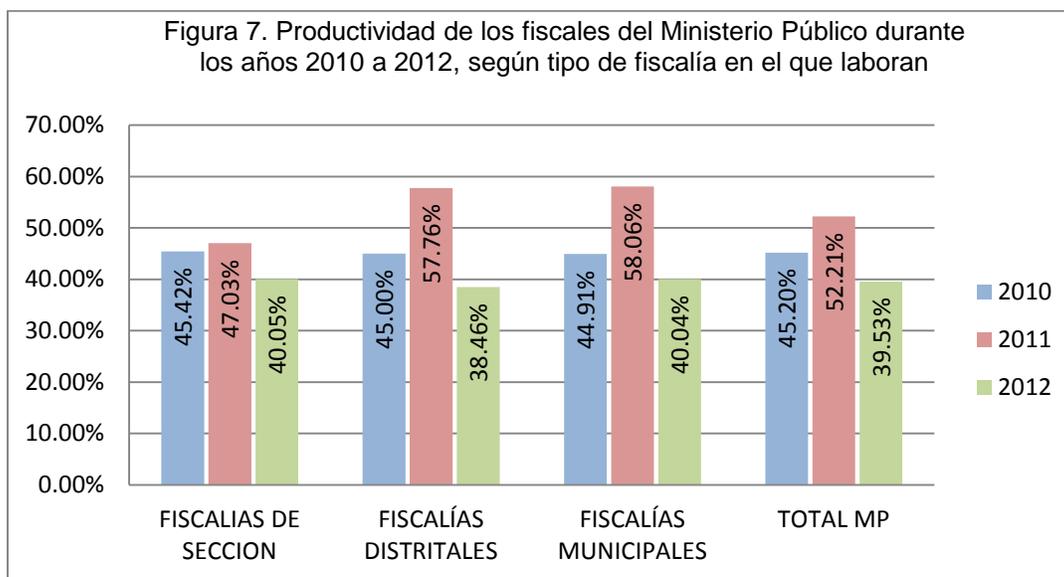
Tomando en cuenta la definición de productividad fiscal utilizada por el sistema de evaluación del desempeño del Ministerio Público se puede decir que productividad es la combinación de la cantidad de casos a los que los fiscales logran darles una salida procesal positiva y la cantidad de casos que resuelven mediante una salida procesal negativa, con respecto de los casos que les son asignados anualmente.

El comportamiento interanual que ha tenido el indicador de productividad en los diferentes tipos de fiscalías que operan en el Ministerio Público se presenta gráficamente en la figura 7, y se puede observar que el rendimiento de los fiscales de las fiscalías de sección es sensiblemente menor que el de quienes laboran en las fiscalías distritales y municipales; no obstante, sin importar el tipo de fiscalía hubo un incremento significativo en el rendimiento de los fiscales durante el 2011; pero, durante el 2012 el rendimiento cayó a un nivel incluso inferior que al que se tenía en 2010.

Un sondeo rápido entre los fiscales permite establecer que las causas principales de este comportamiento han sido que:

1. El Ministerio Público no ha cumplido con las expectativas de los fiscales con respecto del uso que se le daría a los resultados de evaluación del desempeño.

2. Se está modificando la organización de las fiscalías del Ministerio Público y todo el personal se encuentra en proceso de aprendizaje del nuevo modelo de gestión; se espera que este nuevo modelo al estar totalmente implementado incida en un incremento sustantivo de la productividad del personal y por ende de las fiscalías en todo el país.



Fuente: elaboración propia, utilizando datos proporcionados por la Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público.

Lo mostrado en la gráfica anterior es la tendencia del indicador de productividad según lo califica el sistema de evaluación del desempeño, es decir, utilizando la definición operacional de la variable descrita en el capítulo 2 Métodos y Técnicas de este documento; sin embargo, si solamente se analiza la cantidad de casos a los que los fiscales les han dado una salida positiva (sin hacer la comparación con el promedio nacional de productividad positiva), se observa que la proporción de casos con solicitud de salida positiva respecto de la cantidad de casos que les fueron asignados a los fiscales varía entre el 44% y el 47% durante los años 2008 a 2010 y se incrementó a 88% y 93% en los años 2011 y 2012, respectivamente, tal como se aprecia en la tabla XII.

Por lo que, si se toma en cuenta únicamente esta variable se da la impresión de que se contradicen los resultados de la evaluación del desempeño; sin embargo, se debe tener en consideración que en el 2011 cobra vigencia el Decreto No. 7-2011 del Congreso de la República, que modifica el Código Procesal Penal dándole al Ministerio Público la potestad de desestimar casos en sede fiscal (antes solo el Organismo Judicial tenía esta potestad).

Tabla XII. Cantidad de casos resueltos por los fiscales del Ministerio Público de Guatemala durante los años 2008 a 2012

CASOS	2008	2009	2010	2011	2012
Registrados en el MP ¹²	211,464	243,818	258,546	256,736	259,543
Con salida procesal positiva ¹³	97,591	107,619	120,757	225,426	240,462
Con salida procesal negativa ¹⁴	25,926	24,339	24,489	14,883	9,501
% de casos con salida positiva	46%	44%	47%	88%	93%
% de casos con salida negativa	12%	10%	9%	6%	4%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos obtenidos de las memorias de labores del Ministerio Público de los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

Además, a partir del 2011 toma auge la implementación del nuevo Modelo de Gestión por Unidades Funcionales en el Ministerio Público, mismo que conforma en cada fiscalía en la que se implementa, una unidad integrada por personal fiscal dedicado a desjudicializar casos y la principal salida que adoptan es la desestimación en sede fiscal.

Lo anterior hace que la cantidad de desestimaciones se incremente de 95,133 en 2010¹⁵, a 185,552 (un aumento del 95% respecto del 2010) en 2011¹⁶ y a 190,302 (un aumento de 100% respecto del 2010) en 2012¹⁷.

Para poder concluir si se ha incrementado la cantidad de casos que resuelven los fiscales en los años 2011 y 2012 (en los que se ha implementado la evaluación del desempeño) respecto del 2008 al 2010, años en que los fiscales trabajaron sin tener en cuenta la evaluación del desempeño, fue necesario analizar los datos de la tabla anterior pero sin tomar en consideración las desestimaciones realizadas en sede fiscal durante los años 2011 y 2012.

Dicho análisis se presenta en la tabla XIII y se aprecia que aunque en 2011 se incrementa en aproximadamente 8 puntos porcentuales la cantidad de casos con salida positiva, respecto del

¹² Por no formar parte del universo de casos que investigan los fiscales, se excluyen los casos que no representan delito (sino faltas), los que se registraron con error a la hora de tomar la denuncia, los conexados y los remitidos de una fiscalía a otra o hacia un juzgado de paz.

¹³ Incluye las solicitudes de: acusación, suspensión condicional de la persecución penal, criterio de oportunidad, desestimación y conversión.

¹⁴ Incluye las solicitudes de: archivo, clausura provisional, sobreseimiento y casos sin salida.

¹⁵ Memoria de labores 2010 del Ministerio Público

¹⁶ Memoria de labores 2011 del Ministerio Público

¹⁷ Memoria de labores 2012 del Ministerio Público

2010, en el 2012 la cantidad de salidas positivas cae a un 29%, es decir, el mayor esfuerzo de los fiscales se dedicó a gestionar desestimaciones en sede fiscal, en detrimento de la aplicación de otras medidas positivas que son de mayor beneficio para las víctimas o personas agraviadas.

Tabla XIII. Cantidad de casos resueltos por los fiscales del Ministerio Público de Guatemala durante los años 2008 a 2012, sin tener en cuenta las desestimaciones realizadas en sede fiscal.

CASOS	2008	2009	2010	2011	2012
Registrados en el MP	211,464	243,818	258,546	256,736	259,543
Con salida procesal positiva	97,591	107,619	120,757	141,784	74,973
Con salida procesal negativa	25,926	24,339	24,489	14,883	9,501
% de casos con salida positiva	46%	44%	47%	55%	29%
% de casos con salida negativa	12%	10%	9%	6%	4%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos obtenidos de las memorias de labores del Ministerio Público de los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012

Lo anterior explica que la productividad de los fiscales tiene una tendencia negativa cuando se analizan los resultados de evaluación del desempeño durante los años 2010, 2011 y 2012 porque no se ha tomado en cuenta, o al menos no de la forma más adecuada, el trabajo que realizan los fiscales durante la aplicación de la salida procesal denominada “desestimación en sede fiscal”.

La Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público debe permanecer atenta y dinamizar el proceso mediante el cual se califica el desempeño de los fiscales para asegurar que, en todo momento se toma en cuenta el cumplimiento de las políticas de gestión de casos de persecución penal que dictan las autoridades de la institución, de lo contrario, la evaluación del desempeño reflejará resultados poco objetivos con respecto del trabajo que realizan los fiscales.

Además, al analizar la forma en la que se califican los factores del indicador de productividad¹⁸ se puede establecer que, si todos los fiscales mejoran su productividad (aumentando la cantidad de casos que resuelven), entonces aumentará el promedio de casos resueltos institucionalmente, pero esto no necesariamente se reflejará en calificaciones más altas en la productividad de los fiscales y de la institución en general.

¹⁸ Comparando lo conseguido por cada fiscal con el promedio de sus pares.

Por ejemplo: si en total fueran 5 fiscales y sus porcentajes de salidas positivas, con respecto de los casos que les asignan fueran:

Fiscal A: 10%

Fiscal B: 15%

Fiscal C: 12%

Fiscal D: 8%

Fiscal E: 5%

El promedio sería 10% y las calificaciones otorgadas por las salidas positivas en el indicador de rendimiento de estos fiscales serían:

Fiscal A: 10 puntos¹⁹

Fiscal B: 12.5 puntos²⁰

Fiscal C: 11 puntos²¹

Fiscal D: 9 puntos²²

Fiscal E: 7.5 puntos²³

Ahora bien, suponiendo que cada fiscal aumenta su productividad en 10 puntos porcentuales, es decir, Fiscal A: 20%, Fiscal B: 25%, Fiscal C: 22%, Fiscal D: 18% y Fiscal E: 15%, el nuevo promedio de casos resueltos mediante una salida positiva sería ahora del 20%. Se puede observar que se estaría mejorando la proporción de casos que se resuelven con relación a la cantidad de casos que se reciben.

Sin embargo, las calificaciones otorgadas por las salidas positivas en el indicador de rendimiento de estos fiscales continuarían siendo las mismas que antes, es decir, 10, 12.5, 11, 9 y 7.5 puntos, para los fiscales A, B, C, D y E, respectivamente pues, el fiscal A habría conseguido otra vez el mismo porcentaje que el promedio de sus pares y por lo tanto le tocarían los mismos 10 puntos, el

¹⁹ Está justo en la media de sus pares, le corresponde la mitad de los puntos que otorgan las salidas positivas.

²⁰ Está 5 puntos sobre la media de sus pares, le corresponden 10 puntos + 1 punto por cada 2 puntos porcentuales que se ubique por encima de la media.

²¹ Está 2 puntos sobre la media de sus pares, le corresponden 10 puntos + 1 punto por cada 2 puntos porcentuales que se ubique por encima de la media.

²² Está 2 puntos por debajo de la media de sus pares, le corresponden 10 puntos - 1 punto por cada 2 puntos porcentuales que se ubique por debajo de la media.

²³ Está 5 puntos por debajo de la media de sus pares, le corresponden 10 puntos - 1 punto por cada 2 puntos porcentuales que se ubique por debajo de la media.

fiscal B habría conseguido otra vez 5 puntos porcentuales por encima de la media y nuevamente le corresponderían 12.5 puntos, y así sucesivamente.

4.3. Calidad de las resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala.

En la tabla XIV, se presenta el comportamiento del indicador de eficacia, es decir, el porcentaje de resultados positivos que consiguieron los fiscales de cada fiscalía durante los años 2010, 2011 y 2012, con relación a la cantidad de solicitudes de salidas procesales que presentaron ante el Organismo Judicial, es decir, las resoluciones de juez que coinciden con la salida procesal solicitada por el fiscal.

Tabla XIV. Comportamiento de la eficacia del personal de las fiscalías del Ministerio Público durante los años 2010 a 2012

TIPO DE FISCALÍA	2010	2011	2012
Fiscalías de Sección	22.46%	26.44%	39.09%
Fiscalías Distritales	28.77%	51.58%	40.59%
Fiscalías Municipales	23.14%	40.31%	45.77%
TOTAL MP	23.88%	35.28%	42.68%

Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público

La calidad del trabajo que realizan los fiscales del Ministerio Público, visto desde la perspectiva de las sentencias otorgadas por los jueces a las solicitudes planteadas por ellos, ha venido incrementándose con el transcurrir de los años. Con excepción de las fiscalías distritales que en promedio obtuvieron un porcentaje mayor de sentencias favorables en el 2011 que en el 2012, las demás fiscalías mantienen la tendencia al alza en la calidad del trabajo que realizan.

En la tabla XV se analiza la tendencia que ha tenido la calidad del trabajo de los fiscales, medido por el porcentaje de sentencias condenatorias que logran respecto del total de personas que son acusadas, tanto en los 3 años anteriores a la implementación del sistema de evaluación del desempeño, como en los 2 años posteriores a la implementación de dicha evaluación, se observa que no existe variación significativa en dicho indicador.

Tabla XV Calidad con la que resuelven los casos los fiscales del Ministerio Público de Guatemala durante los años 2008 a 2012

PERSONAS	2008	2009	2010	2011	2012
Acusadas	3,356	3,865	4,556	6,150	7,368
Condenadas	2,884	3,372	3,894	5,362	6,188
Absueltas	472	493	662	788	1180
% de condenas	86%	87%	85%	87%	84%
% de absoluciones	14%	13%	15%	13%	16%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos obtenidos de las memorias de labores del Ministerio Público de los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

Los resultados de este análisis discrepan de lo observado al analizar los resultados de la evaluación del desempeño durante los años 2010, 2011 y 2012; la explicación radica en que la evaluación del desempeño, además de las sentencias, también toma en cuenta las variables de personas para las que se han conseguido autos de procesamiento y autos de prisión preventiva, mismas que no se han considerado en este análisis de calidad pues el Ministerio Público no entregó la información correspondiente, por ser datos que no se incluyen en la memoria de labores de la institución.

4.4. Impacto de la evaluación del desempeño en el rendimiento y la calidad del trabajo de los fiscales del Ministerio Público.

El análisis del impacto que tiene la evaluación del desempeño de los fiscales del Ministerio Público sobre el trabajo que desempeñan se realizó desde 2 puntos de vista: a) la percepción que tienen el jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño y b) la percepción que tienen los fiscales sobre el proceso de evaluación del desempeño en el que participan.

4.4.1. Percepción del Jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño

El Ministerio Público cuenta con una herramienta informática (desarrollada por personal de la institución) que obtiene la información para evaluar, de manera automática, los indicadores de productividad, eficacia y gestión de casos, y gracias a esto, la Unidad de Evaluación del

Desempeño, periódicamente genera informes sobre los resultados parciales del desempeño de los fiscales.

El jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño se basó en estas revisiones periódicas del desempeño global de la institución para responder a las preguntas que se le formularon durante la entrevista y sus respuestas fueron las siguientes:

1. ¿Para qué se utilizan los resultados de la evaluación del desempeño en el Ministerio Público?

“Los resultados de la evaluación del desempeño del Ministerio Público se utilizan principalmente para reconocer, apoyar y desarrollar el potencial individual e institucional”.

2. ¿Cómo se mide la efectividad de los fiscales del Ministerio Público?

“Difiere de un puesto a otro pero en general se puede decir que se mide sumando los resultados de 2 indicadores: el de productividad (40%) que se obtiene de medir la cantidad de casos que trabajan, respecto de la cantidad de casos que se les asignan; y el de eficacia: que se calcula contabilizando la cantidad de salidas procesales que les otorgan los jueces, respecto de las salidas procesales que los fiscales solicitan (20%). En total, la efectividad tiene una ponderación del 60% sobre el total de la evaluación del desempeño”.

3. ¿Qué efectos tienen los resultados del indicador de “efectividad” en los fiscales del Ministerio Público?

“Se espera que en el futuro cercano podamos brindar reconocimientos e incentivos, pero actualmente se utilizan para identificar a los fiscales y fiscalías que están alcanzando las metas establecidas por la institución y para establecer las áreas en que los fiscales necesitan capacitación y supervisión; además, se utilizan los resultados obtenidos como referencia para otorgar traslados de puesto, licencias y becas”.

4. ¿Cómo se mide la gestión de casos por parte de los fiscales del Ministerio Público?

“Con excepción de la atención a los usuarios, todos los indicadores y sus factores se miden de manera automática desde el trabajo que realizan en cada caso y que lo registran en el sistema informático. Específicamente la gestión de casos se mide contabilizando la diligencias que los fiscales realizan en cada uno de ellos, identificando cuántas y cuáles de las diligencias que

manda la Ley y los protocolos de actuación establecidos por el Ministerio Público para cada tipo de casos, realizan.”

5. ¿Qué efectos tienen los resultados del indicador de “gestión de casos” en los fiscales del Ministerio Público?

“Este indicador permite avizorar la forma en que los fiscales están trabajando sus casos. Se utilizan actualmente para establecer las necesidades de capacitación que tienen los fiscales.”

6. ¿Cómo se mide la atención a los usuarios en el Ministerio Público?

“Se utilizan dos métodos: uno es mediante boletas impresas que los usuarios (agraviados, testigos, sindicados, abogados, etc.) pero generalmente agraviados, completan de forma manual y las depositan en buzones que se ubican en cada fiscalía; la otra, que es complementaria a la primera, es a través de llamadas telefónicas que personal de la Unidad de Evaluación del Desempeño realiza a los diferentes usuarios. Los usuarios a los que se les llama se obtienen de forma aleatoria de todas las denuncias que se reciben y de las diligencias que los fiscales registran en el sistema informático”.

7. ¿Qué efectos tienen los resultados del indicador de “atención a usuarios” en los fiscales del Ministerio Público?

“Este es el único indicador que de comprobarse la prestación reiterada de un mal servicio por parte de los fiscales, es objeto de inicio de proceso administrativo, el cual lo realiza la Unidad de Supervisión”.

8. ¿Cómo contribuye el Ministerio Público para que el desempeño de sus fiscales vaya en aumento año con año?

“El solo hecho de saber que están siendo evaluados ha impactado en el aumento de la productividad de los fiscales, pero el haber asociado la calificación en los indicadores y sus respectivos factores a cursos de capacitación es la principal contribución pues mejora las competencias personales e institucionales”.

9. ¿Quién es el responsable de evaluar el desempeño de los fiscales y de dar seguimiento a los planes de mejora?

“Los fiscales son evaluados de manera automática a partir de las acciones que registran en el sistema informático, por lo que se puede decir que no hay intervención humana en su calificación; sin embargo, es la Unidad de Evaluación del Desempeño la encargada de correr los programas informáticos que realizan la calificación de los indicadores. Por su parte, el jefe de cada fiscalía es responsable de autorizar las acciones que los fiscales plasman en su plan de mejora y de dar seguimiento al cumplimiento de los mismos”.

10. ¿Qué incluyen los planes de mejora?

“Incluyen acciones que el fiscal se compromete a realizar para mejorar su desempeño, y además, acciones que él necesita que realice su jefe inmediato porque repercutirán de manera positiva en su accionar, y también indica las carencias que tiene en cuanto a recursos y los problemas externos que percibe están afectando su trabajo”.

11. ¿Con qué periodicidad se retroalimenta sobre el grado de cumplimiento de los planes de mejora?

“Se tiene programado realizar esta retroalimentación cada 4 meses; sin embargo, por falta de recursos en la actualidad solamente se ha podido retroalimentar de forma anual”.

12. ¿Qué otros aspectos debieran considerarse en la evaluación del desempeño para que ésta tenga un carácter más integral?

“Registrar la opinión del jefe inmediato; sin embargo, se ha demostrado la falta de objetividad con la que algunos jefes califican a sus subalternos. Por otro lado deben incorporarse algunos componentes conductuales para establecer la actitud y compromiso de los fiscales; sin embargo, esto no ha sido posible por falta de recursos”.

4.4.2. Percepción de los fiscales

4.4.2.1. Análisis general de las respuestas a la encuesta

La percepción de los fiscales con respecto del impacto que tiene la evaluación del desempeño en la que participan anualmente sobre la cantidad y calidad del trabajo que realizan se muestra en la tabla XVI, en ella se presentan los resultados globales de la encuesta, es decir, de acuerdo con la metodología empleada, para determinar la percepción de los fiscales sobre el impacto que tiene la evaluación del desempeño sobre su productividad y la calidad de su trabajo, se sumaron los valores que las personas le dieron a cada declaración.

Promediando los resultados de esta sumatoria se obtiene una escala de 0 a 40 puntos en la que 0 significa que los fiscales opinan que la evaluación del desempeño no tiene ningún impacto positivo en su productividad y en la calidad de su trabajo y 40 significa que la evaluación del desempeño impacta totalmente en la mejora de su productividad y en la calidad de su trabajo.

Tabla XVI. Resultado de la tabulación de las encuestas
Calificado en una escala de 0 a 40 puntos

	Fiscalías de Sección		Fiscalías Distritales		Fiscalías Municipales		Todas las Fiscalías	
Fiscales encuestados	122	40%	112	36%	74	24%	308	100%
Promedio	14.66	37%	22.43	56%	24.68	62%	19.89	50%
Mediana	15	38%	22	55%	25	63%	19.5	49%
Moda	2	5%	35	88%	36	90%	15	38%
Desviación estándar	10	25%	10.52	26%	10.04	25%	11.11	28%

Fuente: elaboración propia

En la tabla anterior se observa que los fiscales que laboran en las fiscalías municipales y distritales, ubicadas en las cabeceras municipales y departamentales, respectivamente, tienen una mejor opinión del proceso de evaluación del desempeño, que los fiscales de las fiscalías de sección, ubicadas en la capital de la República.

En promedio los fiscales otorgan 19.89 puntos de 40 posibles, es decir que ellos consideran que únicamente se está aprovechando aproximadamente el 50% de los beneficios que pueden obtenerse de la evaluación del desempeño en la que participan.

Dicho con otras palabras, solamente se están aprovechando la mitad de los beneficios esperados de la evaluación del desempeño, por lo que se puede decir que la implementación del sistema de evaluación del desempeño en el Ministerio Público ha impactado en un 50% el desempeño de los fiscales, con relación al impacto esperado.

Al analizar por separado los tipos de fiscalías, se advierte que en promedio, los fiscales de las fiscalías municipales opinan que los beneficios de la evaluación del desempeño se aprovechan en un 62% (24.68 de 40 puntos posibles) aproximadamente, los de las fiscalías distritales opinan que es el 56% (22.43 de 40 puntos) y los que laboran en las fiscalías de sección dicen que únicamente se aprovecha el 37% (14.66 de 40) aproximadamente.

Por otro lado, al revisar el comportamiento de la mediana se puede establecer que el 50% del total de los fiscales encuestados otorga un puntaje por debajo de los 19.5 puntos (49%); sin embargo al analizar por separado a los diferentes tipos de fiscalías nos encontramos que en las fiscalías municipales el 50% de los fiscales califica el proceso de evaluación del desempeño con una nota superior a los 25 puntos (63%), el 50% de los fiscales de las fiscalías distritales lo califican con 22 puntos (55%) y el 50% de los de las fiscalías de sección únicamente otorgan 15 (38%).

La desviación estándar de la muestra en general es de 11.11 lo que indica que existe una dispersión de más de 11 puntos, en promedio, de los datos aportados por los fiscales, con respecto de la media. Este fenómeno prácticamente se mantiene cuando se analizan por separado los datos según el tipo de fiscalía, ya que la desviación estándar es de 10.04, 10.52 y 10 para las fiscalías municipales, distritales y de sección respectivamente.

La diferencia entre la opinión de los fiscales que laboran en las fiscalías de sección (en ciudad de Guatemala) con la de los fiscales que trabajan en las fiscalías distritales y municipales (en cabeceras departamentales y municipales, respectivamente) se observa mejor al analizar la moda; pues mientras que la calificación más otorgada por los fiscales de las fiscalías de sección es de 2 puntos de 40 (5%) en las fiscalías distritales y municipales la calificación más otorgada es de 35 puntos (88%) y 36 puntos (90%), respectivamente. No obstante lo anterior, la calificación más otorgada por los fiscales a nivel nacional es de 15 puntos (38%).

Lo anterior refleja que existe poca uniformidad en la opinión de los fiscales respecto de los beneficios que obtiene el Ministerio Público y ellos, como empleados, de la aplicación periódica y sistemática del proceso de evaluación del desempeño, por lo que es imperativo implementar un programa de información, educación y comunicación (IEC) para promover los objetivos de la aplicación de dicha evaluación en la institución, explicar los mecanismos que se utilizan para calificar el desempeño y el uso que se le da a los resultados que se obtienen.

Al realizar un análisis modal de las respuestas proporcionadas por los fiscales a cada uno de los planteamientos que se les hicieron en la encuesta, se puede observar en la tabla XVII que la mayoría de ellos están parcialmente de acuerdo con que la evaluación del desempeño mide con objetividad: a) su productividad en cuanto a la cantidad de casos de persecución penal que resuelven anualmente, b) la calidad de las salidas procesales que solicitan y c) que los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para capacitarlos y reducir las brechas entre lo que hacen y lo que deben hacer (declaraciones 1, 2 y 3 de la encuesta).

Tabla XVII. Análisis modal de las respuestas ofrecidas por los fiscales a los 10 planteamientos de la encuesta

	NÚMERO DE PLANTEAMIENTO SEGÚN LA ENCUESTA									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
MODA	3	3	3	0	0	0	0	0	4	4

Fuente: elaboración propia

Estas respuestas concuerdan con lo expresado por el jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño durante la entrevista, en cuanto a la objetividad con la que se miden los indicadores y también en cuando al uso que se les da a los resultados para definir programas de capacitación, se pudo establecer que la opinión de los fiscales en este sentido fue motivada porque en el 2011 la Unidad de Capacitación del Ministerio Público utilizó los resultados de la evaluación del desempeño, no solo para formular algunos cursos de capacitación, sino también para girar invitaciones dirigidas a aquellos fiscales cuyas evaluaciones demostraban que las necesitaban.

Anterior a este ejercicio realizado por la Unidad de Capacitación los cursos se programaban sin consultar ninguna fuente de información sobre las necesidades de capacitación de los fiscales y era el jefe de fiscalía quien designaba discrecionalmente a aquellos que debían asistir a los mismos.

Lamentablemente, este ejercicio solamente se realizó en 2011 y la misma dinámica de desintegración con la que se gestionan los procesos de recursos humanos en el Ministerio Público no ha permitido una coordinación armoniosa entre la Unidad de Evaluación del Desempeño y la Unidad de Capacitación para poder institucionalizar esta experiencia.

El análisis modal también indica que la mayoría de los fiscales está totalmente de acuerdo con las declaraciones 9 y 10, es decir que: a) el conocer sus resultados de evaluación del desempeño les ha permitido trabajar con mayor productividad y eficiencia y b) los resultados de la evaluación del desempeño no son utilizados para castigarlos.

Los fiscales disponen de una herramienta informática a través de la cual tienen acceso a revisar, tanto sus resultados individuales de las evaluaciones anuales del desempeño, como aquellos ejercicios que se realizan cada 3 o 4 meses para establecer la forma en la que se están desempeñando y que puedan tomar las decisiones oportunas para mejorar los aspectos en los que no están siendo bien calificados, a fin de que al terminar el año los resultados de su evaluación oficial sean más satisfactorios.

Sin embargo, se observó que los fiscales, salvo muy pocas excepciones, no hacen uso de esta herramienta y en el peor de los casos ni siquiera conocen de su existencia. Esto hace pensar que la opinión expresada por la mayoría de los fiscales respecto de estar totalmente de acuerdo con la declaración: “El conocer mis resultados de evaluación del desempeño me ha permitido trabajar con mayor productividad y eficiencia” estuvo motivada por el hecho de que se les estaba insinuando que ahora ellos (como personas) eran más productivos y eficientes que antes. Quizás la respuesta hubiese sido diferente si se les hubiera planteado la declaración “El conocer mis resultados de evaluación del desempeño ha permitido que mejore la productividad y eficiencia del Ministerio Público.”.

Finalmente, en la tabla XVII también se muestra que la mayoría de los fiscales está en total desacuerdo con los planteamientos 4 a 8 de la encuesta, es decir, perciben que la evaluación del desempeño no se está utilizando para: asignarles cargas óptimas de trabajo, optimizar los procesos de gestión de casos, asignar apropiadamente los recursos materiales que necesitan los fiscales para realizar su trabajo, promoverlos laboralmente, ni para incentivarlos y motivarlos a realizar mejor su trabajo.

Las respuestas otorgadas por los fiscales a estas 5 declaraciones son definitivamente la razón del porqué ellos opinan que la evaluación del desempeño solamente está impactando en aproximadamente un 50% en su productividad personal y en la calidad del trabajo que realizan.

4.4.2.2. Análisis de las respuestas por declaración

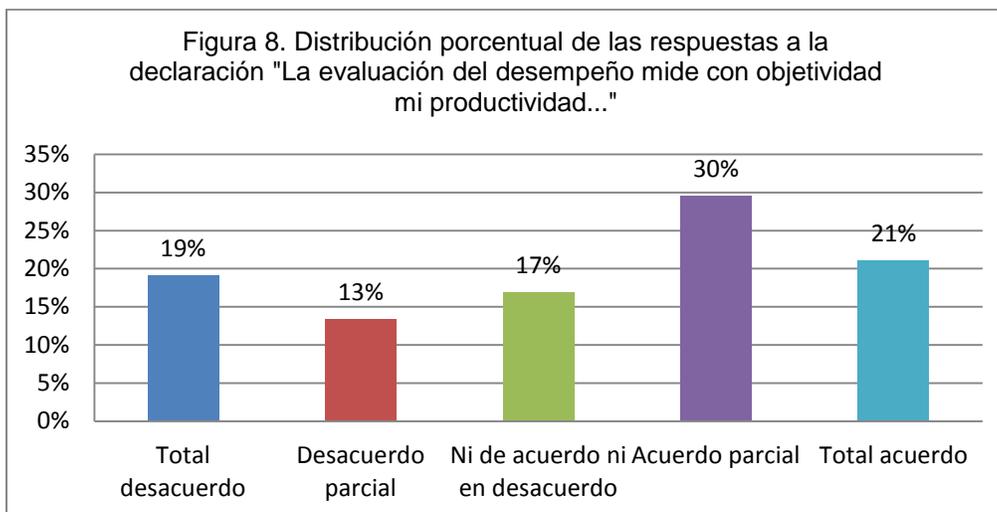
En la tabla XVIII se presenta la distribución porcentual de las respuestas otorgadas por los fiscales del Ministerio Público a cada una de las declaraciones planteadas en la encuesta y seguidamente se analizan gráficamente los resultados obtenidos para cada una de ellas.

Tabla XVIII. Distribución porcentual de las respuestas otorgadas por los fiscales para las diferentes declaraciones de la encuesta

	DECLARACIONES DE LA ENCUESTA									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Total desacuerdo	19%	14%	24%	29%	25%	33%	32%	28%	16%	21%
Desacuerdo parcial	13%	14%	19%	18%	15%	19%	18%	16%	12%	14%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	17%	16%	13%	15%	20%	16%	14%	17%	19%	23%
Acuerdo parcial	30%	36%	25%	20%	21%	19%	19%	17%	23%	18%
Total acuerdo	21%	19%	18%	18%	19%	13%	17%	22%	30%	24%

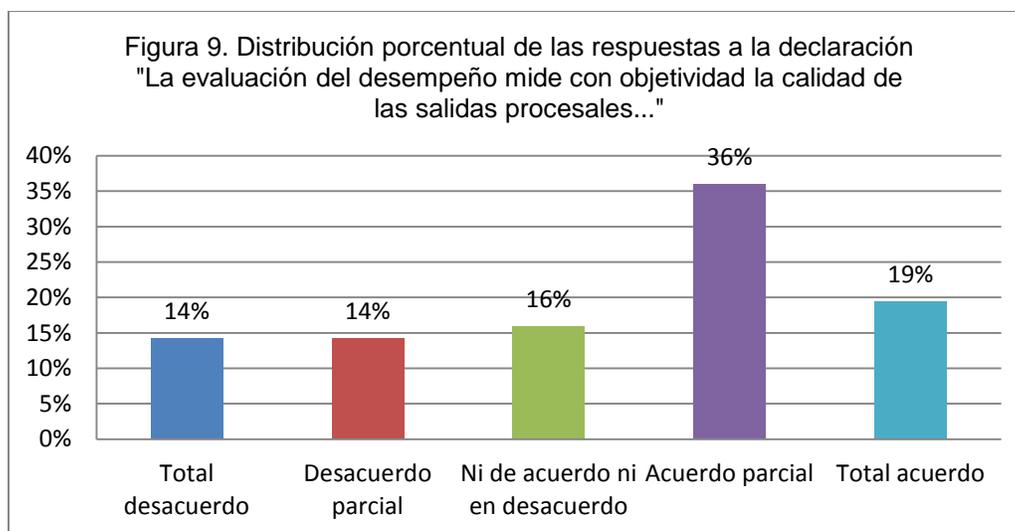
Fuente: elaboración propia

En concordancia con lo observado en el análisis modal que se realizó anteriormente, en la figura 8 se observa que del total de fiscales encuestados el 51% está de acuerdo total o parcialmente con que la evaluación del desempeño mide con objetividad su productividad en cuanto a la cantidad de casos de persecución penal que resuelve anualmente; Un 32% está en desacuerdo total o parcialmente con esta declaración y un 17% indica que no está ni de acuerdo ni en desacuerdo.



Fuente: Elaboración propia.

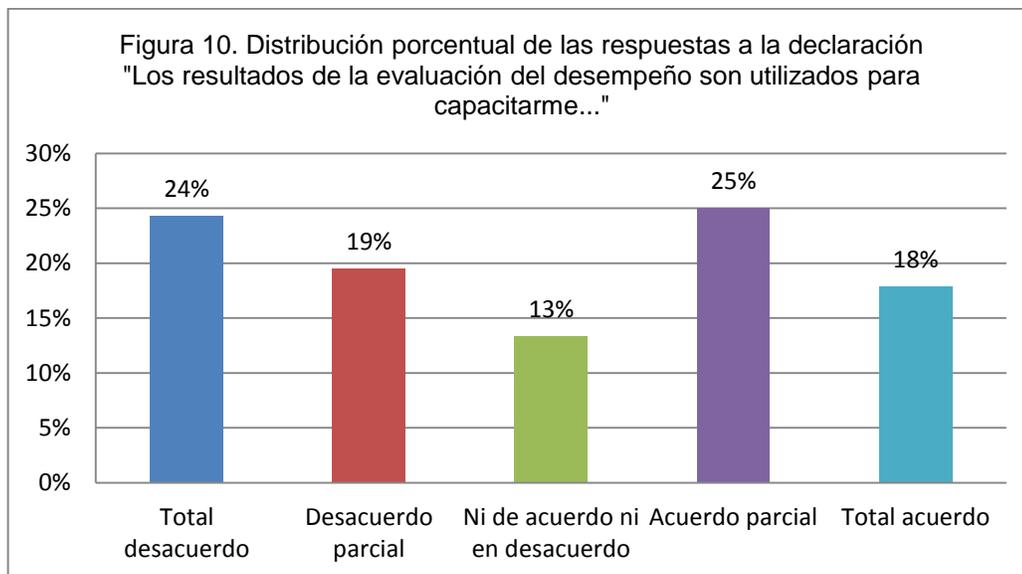
En la figura 9 se nota que del total de fiscales encuestados el 55% está total o parcialmente de acuerdo con que la evaluación del desempeño mide con objetividad la calidad de las salidas procesales que solicita para cada caso de persecución penal; Un 28% está en desacuerdo total o parcial con esta declaración y un 16% indica que no está ni de acuerdo ni en desacuerdo.



Fuente: elaboración propia

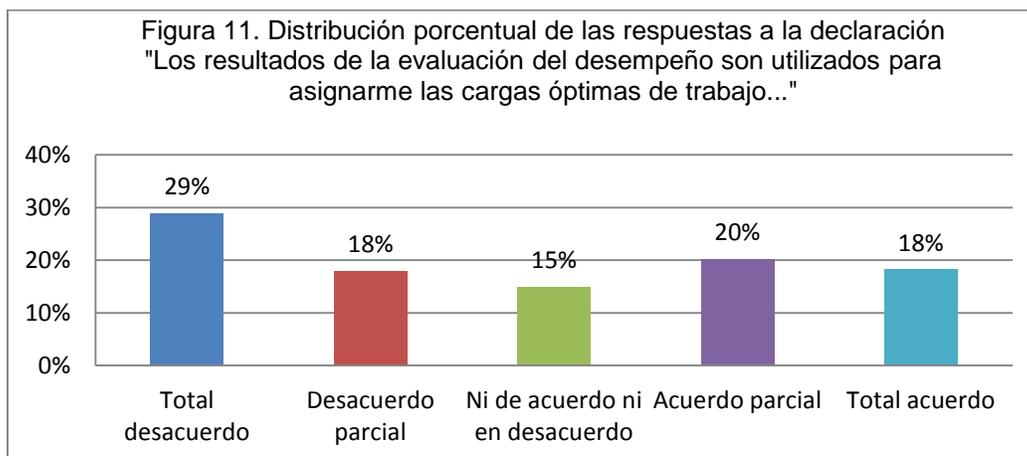
En la figura 10 se advierte que la opinión del 43% de los fiscales es que los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para capacitarlos y reducir la brecha entre lo que

hacen y lo que deben hacer, otro 43% indica que los resultados no se utilizan con estos fines y un 13% dice que no están ni de acuerdo ni en desacuerdo con la misma.



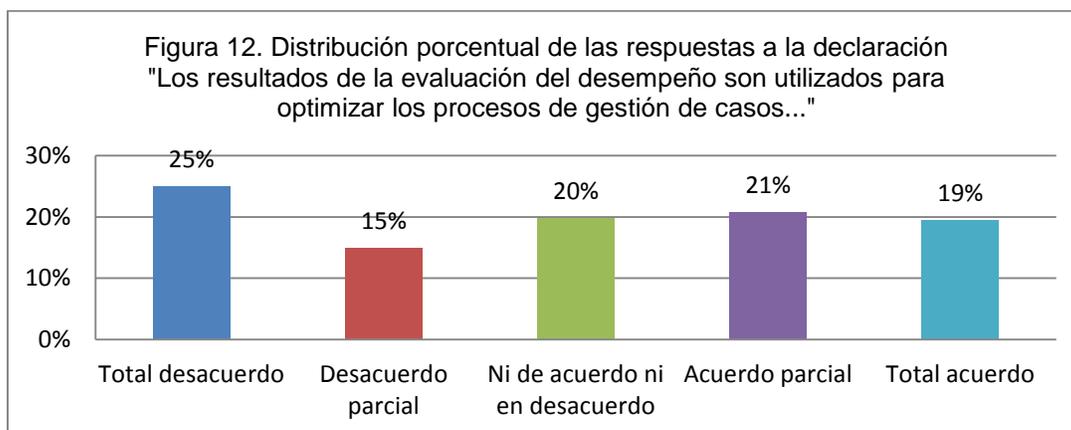
Fuente: elaboración propia

Cuando se les preguntó a los fiscales si los resultados de la evaluación del desempeño eran utilizados para asignarles las cargas óptimas de trabajo para que puedan realizar un trabajo eficaz y eficiente, éstos respondieron tal como se muestra en la figura 11: la mayoría, un 47% indicó estar en desacuerdo total o parcialmente, mientras que el 38% dijo estar de acuerdo total o parcialmente y un 15% dijo no estar ni de acuerdo ni en desacuerdo con esta declaración.



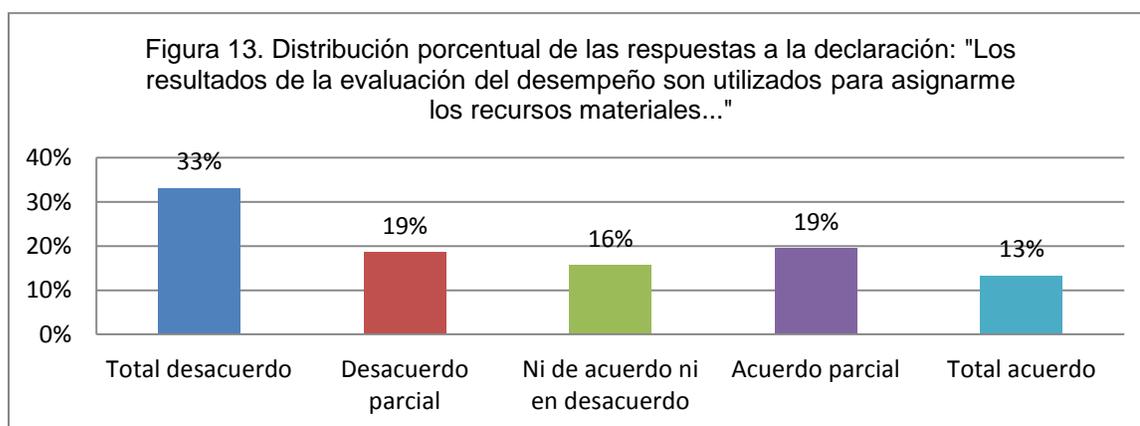
Fuente: elaboración propia

En la figura 12 se muestran los resultados de tabular las respuestas de los fiscales a la declaración “Los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para optimizar los procesos de gestión de casos de persecución penal”, la opinión de los fiscales estuvo bastante dividida, ya que el 40% indica no estar de acuerdo total o parcialmente con ella, otro 40% si está de acuerdo total o parcialmente y un 20% se abstuvo de tomar partido.



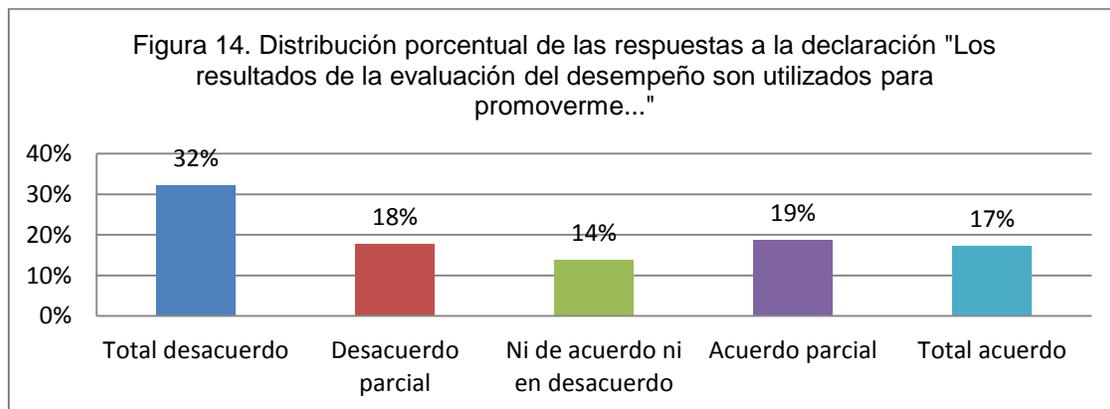
Fuente: elaboración propia.

En la sexta declaración a los fiscales se les preguntó si los resultados de la evaluación del desempeño eran utilizados para asignarles los recursos materiales óptimos para que puedan desempeñarse con efectividad, las respuestas se muestran en la figura 13 y en esta ocasión el 52% de los fiscales indicó no estar de acuerdo al menos parcialmente, mientras que un 32% dijo estar de acuerdo por los menos parcialmente y un 16% expuso no estar ni de acuerdo ni en desacuerdo.



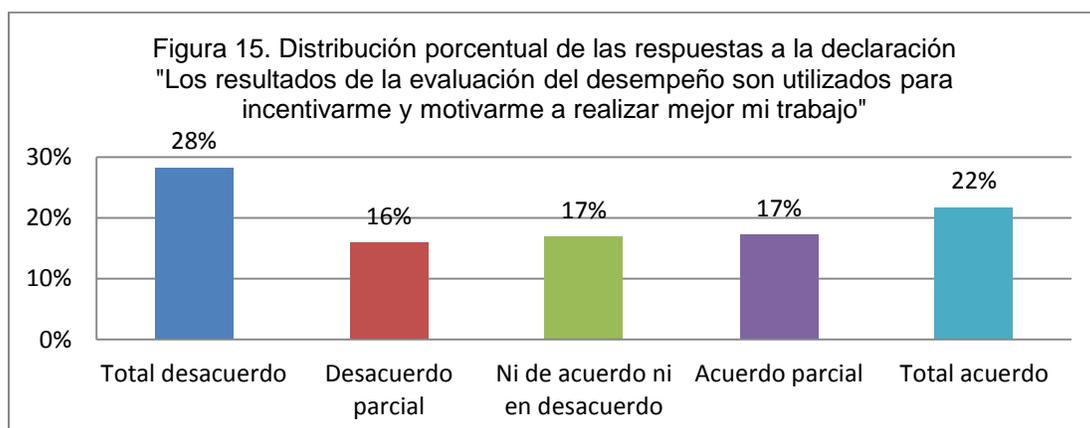
Fuente: elaboración propia

Cuando se pidió la opinión de los fiscales respecto de si los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para promoverles laboralmente, estos respondieron como se muestra en la figura 14. Nuevamente, la mayoría de ellos 50% dijeron no estar de acuerdo total o parcialmente, mientras que solo un 36% dijo que estaba de acuerdo total o parcialmente y un 14% manifestó no estar ni de acuerdo ni en desacuerdo.



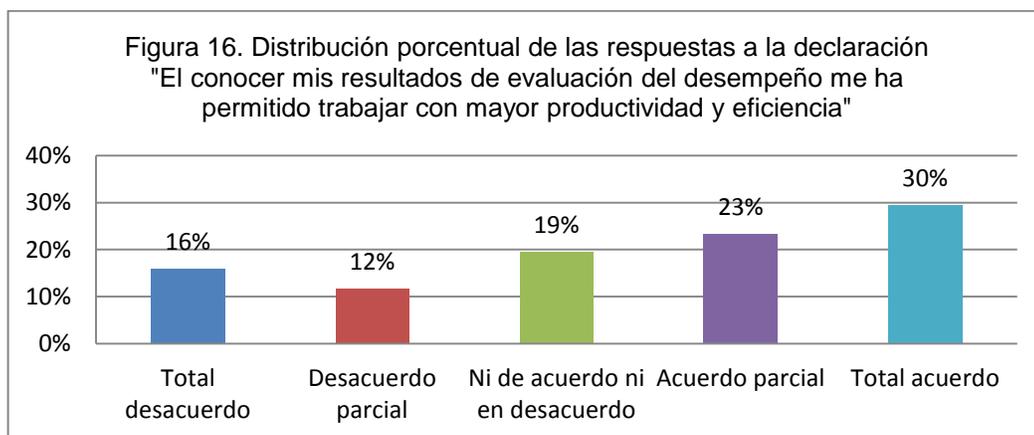
Fuente: elaboración propia.

En la figura 15 se muestra que el porcentaje más elevado corresponde a los fiscales que están en total desacuerdo (28%), cuando se les plantea que "Los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para incentivar y motivarme a realizar mejor mi trabajo". Se observa que el 44% de ellos está en desacuerdo total o parcialmente, el 17% no está ni de acuerdo ni en desacuerdo y el 39% dice estar de acuerdo al menos parcialmente.



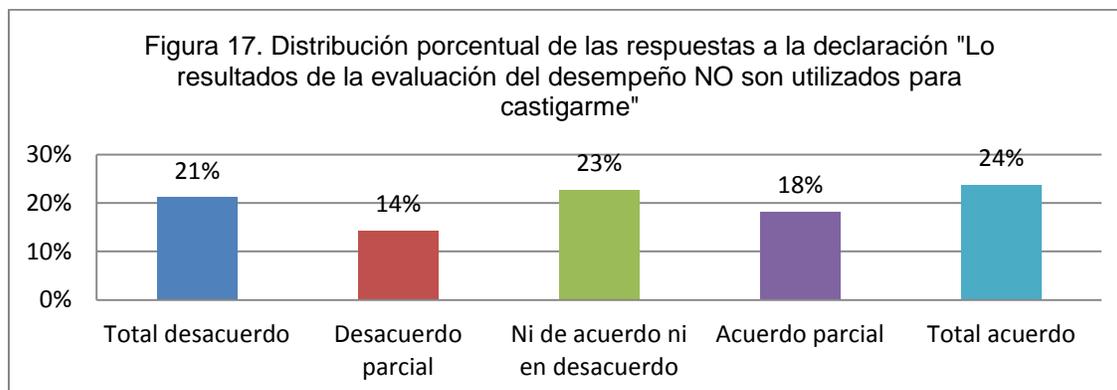
Fuente: elaboración propia

La situación cambia cuando se les consulta sobre si el conocer sus resultados de evaluación del desempeño les ha permitido trabajar con mayor productividad y eficiencia. En este caso, la figura 16 demuestra que solo el 28% indica no estar de acuerdo total o parcialmente, mientras que el 53% de los fiscales dice estar de acuerdo total o parcialmente con esta declaración, el 19% se manifiesta indiferente, es decir, no está ni de acuerdo ni en desacuerdo.



Fuente: elaboración propia

Finalmente se requirió a los fiscales su opinión respecto de la declaración "Los resultados de la evaluación del desempeño NO son utilizados para castigarme", a lo que los fiscales respondieron como se muestra en la figura 17, siendo en esta ocasión la opción más votada (24%) la de estar totalmente de acuerdo, seguido por la opción que corresponde a no estar ni de acuerdo ni en desacuerdo (23%), en tercer lugar los fiscales eligieron la opción en total desacuerdo (21%) y relegaron a cuarto y quinto lugar a las opciones parcialmente de acuerdo (18%) y parcialmente en desacuerdo (14%), respectivamente.



Fuente: elaboración propia

Se puede decir entonces que el 35% de los fiscales percibe que los resultados de evaluación del desempeño se están utilizando para castigarlos de alguna manera, mientras que el 42% de ellos indica que dichos resultados no se utilizan para castigarles y un 23% dice no estar de acuerdo ni en desacuerdo con esa declaración.

4.4.3. Análisis de correlación

A continuación se presentan los resultados del análisis de correlación realizado entre la percepción de los fiscales del Ministerio Público sobre el impacto que tiene en la cantidad y calidad del trabajo que realizan, el sistema de evaluación del desempeño en el que participan y:

1. La productividad de los fiscales, medido por la cantidad de casos de persecución penal a los que los fiscales les dan una salida procesal.
2. La eficacia de los fiscales, medida por la calidad con la que los fiscales trabajan los casos que presentan ante el organismo judicial.
3. La calificación total obtenida por los fiscales en su evaluación del desempeño.

No fue posible obtener, por parte del Ministerio Público, las calificaciones de la evaluación del desempeño a nivel de fiscales, aduciendo que la publicación de los mismos podría ser perjudicial para los fiscales y para la institución, se ampararon en el artículo 25 de la ley del INE²⁴, que se refiere a la confidencialidad de los datos.

Por lo anterior, los análisis de correlación se realizan sobre la información a nivel de las fiscalías cuyo personal fue seleccionado en la muestra que respondió a la encuesta de percepción sobre la evaluación del desempeño.

En el anexo 5 se presentan las mediciones realizadas en cada una de las fiscalías, mismas que se utilizaron para calcular sendos coeficientes de correlación.

²⁴ Decreto Ley 3-85 del Congreso de la República. “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadísticas”.

4.3.3.1. Percepción de los fiscales Vrs. Productividad

El Coeficiente de correlación entre la percepción que tienen los fiscales sobre el impacto que tiene la evaluación del desempeño en el trabajo que realizan y su rendimiento medido por la cantidad de casos para los que gestionan una salida procesal ante el organismo judicial es de 0.072, es decir, muy cercano a cero, por lo que la relación que existe entre estas dos variables es positiva (al crecer una crece la otra) pero casi nula. Según la clasificación de Darley, no existe ninguna relación entre estas dos variables.

4.3.3.2. Percepción de los fiscales Vrs. Eficacia

El Coeficiente de correlación entre:

- A) la percepción que tienen los fiscales sobre el impacto que tiene la evaluación del desempeño en el trabajo que realizan y
- B) su eficacia o calidad de su trabajo medida por la proporción de solicitudes de salidas procesales otorgadas por los jueces respecto del total de salidas solicitadas.

Es de 0.182, es decir, existe una muy pequeña (casi nula) relación positiva entre ellas. Según la clasificación de Darley, no existe ninguna relación entre estas dos variables.

4.3.3.3. Percepción de los fiscales Vrs. Calificación total de evaluación del desempeño

El comportamiento del coeficiente de correlación es similar que en los casos anteriores, tiene un valor de 0.187 por lo que la relación existente entre la percepción que tienen los fiscales sobre el impacto que tiene la evaluación del desempeño en el trabajo que realizan y la calificación total que han obtenido en su evaluación del desempeño es positiva, pero casi inexistente. Según la clasificación de Darley, no existe ninguna relación entre estas dos variables.

CONCLUSIONES

1. No obstante que el plan estratégico del Ministerio Público 2011-2014 establece una línea estratégica específica para fortalecer la capacidad profesional de los fiscales, la estructura orgánica de la institución y la desintegración que existe para gestionar los procesos de recursos humanos reflejan que el capital humano no está siendo considerado como un recurso estratégico para que la institución pueda cumplir con su misión.
2. El Ministerio Público no cuenta con un plan estratégico de recursos humanos que le permita alinear la gestión de su personal a las estrategias que institucionalmente se implementan para cumplir con la misión de la institución y alcanzar su visión y objetivos estratégicos.
3. Anualmente se elabora un plan operativo (POA) de la institución, pero en él solamente se suman o adhieren los POA de las diferentes dependencias, por lo que en lugar de existir un POA integral para el área de recursos humanos, coexisten sendos POA para las diferentes dependencias que tienen a su cargo la gestión de los procesos de recursos humanos, y por lo general, estos POA no comparten los mismos objetivos ni son complementarios uno con otros.
4. El resultado global de evaluar el desempeño en el Ministerio Público, medido como el promedio de los resultados obtenidos por todos los fiscales tiene una tendencia lineal ligeramente ascendente; no obstante que los indicadores de atención a los usuarios y de productividad muestran una tendencia lineal a la baja, en especial preocupa el comportamiento de este último que decae más de 12 puntos porcentuales en el 2012.
5. La metodología utilizada para evaluar el desempeño de los fiscales del Ministerio Público no le permite a la institución aprovechar las bondades de realizar una evaluación del desempeño laboral justa y objetiva, la cual debe perseguir el identificar no solo los factores que deben ser mejorados, sino también, aquellos que son una fortaleza y que deben ser apuntalados para incrementar la eficacia y eficiencia de los fiscales y por ende, de la institución en general.
6. El sistema informático de apoyo a la evaluación del desempeño que se ha desarrollado en el Ministerio Público provee de una herramienta que permite a los fiscales elaborar un plan de mejoras (personal) y llevar el control de las actividades que se han realizado y las metas que se han alcanzado en dicho plan; sin embargo, esta herramienta no ha recibido el apoyo

necesario para su utilización ni por parte de los fiscales, ni por parte de los jefes de las fiscalías, ni por parte de la Unidad de Evaluación del Desempeño.

7. Los factores que están afectando negativamente el desempeño de los fiscales del Ministerio Público son, principalmente: a) la falta de programas de capacitación y desarrollo alineados a las políticas y estrategias de persecución penal implementadas por la institución; b) Tardanza de la Dirección de Recursos Humanos para cubrir las plazas vacantes y gestionar las acciones y movimientos de personal; c) Procesos de persecución penal no optimizados; d) Falta de materiales y equipo apropiado para realizar las diligencias de investigación; y e) sobrecarga de trabajo.
8. Por la manera en que se califican los indicadores, se puede inferir que los fiscales podrían estar gestionando los casos más con la finalidad de ganar puntos en su evaluación del desempeño, que con la finalidad de resolver los casos con justicia y objetividad. La productividad de un fiscal debería calificarse por la cantidad de casos que resuelve de forma objetiva y justa y no sólo por la cantidad de salidas positivas que solicita ante un juez.
9. La forma de calificar los factores del indicador de productividad castiga a los fiscales, no solo porque las salidas que se pueden solicitar por sindicado en un caso son excluyentes, y el sistema de evaluación del desempeño las califica como que fueran incluyentes, es decir, las califica como que se pudieran pedir dos o más tipos de salidas para un sindicado en un mismo caso; sino también porque si todos los fiscales aumentan su productividad, aumentará el promedio nacional y en consecuencia, el aumento en la productividad individual de los fiscales no se reflejará en una mejor calificación de este indicador en su evaluación del desempeño.
10. Al analizar los resultados de la evaluación del desempeño durante los años 2010, 2011 y 2012, se observa que la productividad de los fiscales tiene una tendencia negativa, lo que es congruente, cuando se analiza por separado la cantidad de casos resueltos por los fiscales durante los años 2008 a 2012. En este análisis se observa que si no se toman en cuenta las desestimaciones, la cantidad de casos que se resuelven en el Ministerio Público, respecto de la cantidad de denuncias que se reciben anualmente para su investigación, pasa de 46%, 44% y 47% en los años 2008, 2009 y 2010 respectivamente, a 55% en el 2011 y 29% en el 2012, lo que refiere también una tendencia negativa de este indicador. La situación cambia considerablemente cuando se toman en cuenta las desestimaciones en sede fiscal como salidas positivas, mismas que en los años 2011 y 2012 consumieron gran parte del tiempo de los fiscales.

11. Contrario a lo que ocurre con la productividad, los resultados de la evaluación del desempeño reflejan un incremento constante en la calidad con la que los fiscales resuelven los casos, es decir, cada vez los jueces aceptan más las solicitudes de acusación y salidas desjudicializadoras presentadas por los fiscales. Mientras que en el 2010, a nivel nacional, los jueces solo aceptaron un 23.88% de las solicitudes planteadas por los fiscales, en 2011 y 2012 este dato se incrementó a 35.28% y 42.68% respectivamente.
12. Al consultar a los fiscales del Ministerio Público, éstos en su mayoría, dijeron que la evaluación del desempeño mide con objetividad la forma en que realizan su trabajo y que el conocer sus resultados les ha permitido trabajar con mayor productividad y eficiencia, pero que los resultados no son aprovechados en su totalidad para optimizar las condiciones de trabajo que les permitan mejorar su desempeño, esto se refleja cuando en promedio, le otorgaron 19.89 puntos de los 40 posibles (menos del 50%), siendo el punteo más otorgado (moda) 15 puntos con una desviación estándar de 11.11 puntos, lo que significa que existe una dispersión considerable entre la percepción de los fiscales.
13. Contrario a lo establecido en la hipótesis de este estudio, y no obstante el incremento que se evidencia en el indicador de eficacia, la implementación del sistema de evaluación del desempeño en el Ministerio Público, no ha influido positivamente ni en la cantidad, ni en la calidad de las resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala. Esto quedó demostrado al analizar la correlación existente entre la percepción que tienen los fiscales sobre su evaluación del desempeño y: a) su productividad o cantidad de casos que resuelven b) su eficacia o calidad de los casos que resuelven, y c) la calificación total que obtienen en la evaluación del desempeño.
14. No obstante se han implementado algunos programas de capacitación que toman en cuenta las necesidades identificadas a través del sistema de evaluación del desempeño, existe un divorcio notable entre dicho sistema y los demás procesos de gestión del capital humano en el Ministerio Público, lo cual se refleja cuando los indicadores y sus factores no han sido concebidos a partir de un manual de especificación de puestos por estar desactualizado (data de 1995), tampoco se tiene actualizada la base de datos de movimientos de personal y por lo tanto no es posible evaluar al 100% de los fiscales por lo que hacen en sus actuales puestos de trabajo, además la información sobre dicha evaluación no es incluida como parte del programa de inducción a empleados de reciente incorporación a la institución, los resultados de la evaluación no han sido institucionalizados como fuente de información para definir planes

de capacitación, ni para establecer políticas salariales y de incentivos, y tampoco son incluidos como parte del expediente de los empleados, entre otros aspectos.

15. No se está evaluando el desempeño del personal administrativo y de las áreas de apoyo a la investigación, y por lo tanto no es posible establecer el aporte que realizan para que los fiscales dispongan de los recursos óptimos para desarrollar su trabajo de manera más eficiente.

RECOMENDACIONES

1. Revisar, en el corto plazo, la estructura orgánica del Ministerio Público, no solo para integrar los procesos de gestión de su capital humano, sino para ubicar a la Dirección de Recursos Humanos en la posición estratégica que le corresponde.
2. En el plazo inmediato, la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio Público debe, con el apoyo de la Fiscal General de la República y Jefa del Ministerio Público, tomar el liderazgo y conformar una mesa conjunta con las otras dependencias involucradas en la gestión del capital humano de la institución para elaborar el plan estratégico de recursos humanos, alineado totalmente al plan estratégico institucional;
3. El plan operativo anual (POA) de recursos humanos debería ser uno solo, o al menos deberían de alinearse los objetivos y actividades de las diferentes dependencias que están involucradas en la gestión de los procesos de recursos humanos.
4. Implementar mecanismos como las reuniones de retroalimentación entre fiscales y jefes de fiscalía para determinar y mitigar las causas de la baja en las calificaciones obtenidas en los indicadores productividad y de atención a usuarios y además, para potenciar las acciones que se están realizando de manera correcta y que han permitido una tendencia creciente en los indicadores de eficacia y gestión de casos.
5. En virtud de que el desempeño de las personas no depende solo de lo que pueden hacer, sino también, de lo que quieren hacer, se debe fortalecer el sistema de evaluación del desempeño de los fiscales del Ministerio Público involucrando a los fiscales en el establecimiento de sus metas e incorporando indicadores que permitan establecer el nivel de motivación y el grado de compromiso que éstos tienen con los objetivos, la misión y la visión de la institución.
6. Promover, mediante una Instrucción de la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público, la elaboración y ejecución controlada de los planes de mejora, para identificar y facilitar la implementación de medidas que mitiguen o por lo menos minimicen las causas del bajo desempeño de los fiscales, permitiendo a la vez la planificación de un cambio conductual y de la cultura organizacional, así como el desarrollo personal y profesional de los fiscales.

7. Vincular los resultados de las evaluaciones periódicas del desempeño a la formulación de los planes de capacitación y desarrollo del personal, los cuales hoy permanecen aislados, así como a las estrategias de revisión y optimización de procesos, dotación de recursos y otorgamiento de incentivos, pecuniarios y no pecuniarios, tales como becas, promociones, ascensos, reconocimientos, etc.
8. Promover una investigación que incluya la revisión detallada de los expedientes físicos y electrónicos, para asegurar que los casos se están resolviendo de manera objetiva y justa, tanto para el agraviado, como para el sindicado.
9. Unificar los factores que se califican en el indicador de productividad, de tal manera que se agrupen en un solo factor todas las salidas positivas, y en otro factor todas las salidas negativas, de esta manera se tratarán de manera excluyentes las salidas solicitadas ante juez para los diferentes casos y los fiscales más aplicados podrán optar a obtener el 100% de los puntos que otorga este indicador. Además, se debe modificar el proceso de calificación, para que refleje los logros individuales alcanzados por los fiscales en su rendimiento.
10. La Unidad de Evaluación del Desempeño debe permanecer atenta a los cambios en las políticas dictadas por las autoridades del Ministerio Público, ya sea en respuesta a una modificación del marco legal de la persecución penal, o a cambios en el plan estratégico o de la política criminal de la institución, para mantener actualizados los factores que integran cada indicador y mantener la objetividad con la que se evalúa el desempeño de los fiscales. En el plazo inmediato se deben revisar los factores que se están utilizando para calificar el indicador de productividad ya que actualmente no se están ponderando adecuadamente las desestimaciones en sede fiscal, las cuales, por instrucción de las autoridades deben ser trabajadas prioritariamente.
11. Identificar y favorecer el desarrollo de las fortalezas individuales e institucionales que han permitido el incremento constante en la obtención de salidas positivas a los casos gestionados por los fiscales del Ministerio Público ante el Organismo Judicial.
12. La variabilidad reflejada en las respuestas otorgadas por los fiscales durante la encuesta refiere una percepción muy dispersa respecto de lo que es la evaluación del desempeño en el Ministerio Público, los usos que se le dan a los resultados de la misma y los beneficios que ésta tiene para los fiscales, por lo que se debe implementar un programa de información,

educación y comunicación (IEC) para que los fiscales conozcan estos aspectos, así como la forma en la que se les está evaluando.

13. Para lograr que la evaluación del desempeño de los fiscales del Ministerio Público sea vinculante e influya tanto en la cantidad como en la calidad de los casos de persecución penal que se gestionan y resuelven a través de la institución, es necesario involucrar al personal en su propia evaluación, es decir, se debe tomar en cuenta como mínimo la opinión del fiscal que se evalúa y la de su jefe inmediato, tanto para fijar las metas y las acciones para conseguirlas, como durante el proceso de evaluación y discusión de los resultados; además, se deben establecer y otorgar incentivos a aquellos fiscales que sobrepasen la metas fijadas.
14. Revisar de manera integral todos los procesos utilizados para gestionar el capital humano en el Ministerio Público a fin de actualizarlos y alinearlos tanto a los requerimientos legales como al plan estratégico de la institución y a las nuevas políticas de persecución penal que se implementan, entre otros se debe:
 - a. Actualizar el manual de especificación de puestos para que permita reclutar, seleccionar, contratar, evaluar, remunerar y desarrollar al personal de acuerdo a las atribuciones de cada puesto de trabajo.
 - b. Incluir la información del sistema de evaluación del desempeño como parte del programa de inducción que se imparte tanto a los empleados nuevos de la institución, como a aquellos que cambian de puesto de trabajo.
 - c. Aprovechar los resultados de la evaluación periódica del desempeño como fuente para realizar diagnósticos de necesidades de capacitación y diseñar dichos programas en respuesta a las mismas y mejor aún, se deben implementar programas de formación y desarrollo que transforme a los abogados incorporados a la institución en verdaderos fiscales y contribuir a la implementación de un efectivo sistema de carrera.
 - d. Definir una política de otorgamiento de incentivos, pecuniarios y no pecuniarios vinculada a los resultados de la evaluación del desempeño.
 - e. Incorporar al expediente del empleado los resultados anuales de la evaluación del desempeño y llevar control de su progreso para poder reconocer a aquellos que hayan mejorado extraordinariamente.

15. Incorporar al personal administrativo y de las áreas de apoyo a la investigación al sistema de evaluación del desempeño del Ministerio Público, cuidando que los indicadores que se definan permitan establecer el aporte que realizan a los procesos de investigación y resolución de casos de persecución penal.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alles, M. (2008) *Dirección estratégica de recursos humanos: Gestión por competencias*. 2ª ed. 2ª reimp. Argentina: Editorial Granica.
2. Alles, M. (2011) *Desempeño por competencias: Evaluación de 360º*. 2ª ed. 2ª reimp. Argentina: Editorial Granica.
3. Buckingham, M. y Clifton, D. (2009). *Ahora descubra sus fortalezas*. Colombia: Grupo Editorial Norma.
4. Chiavenato, I. (2009). *Gestión del talento humano*. 3ª ed. México: McGraw Hill.
5. Chiavenato, I. (2011). *Administración de recursos humanos: El capital humano de las organizaciones*. 9ª ed. México: McGraw Hill
6. Congreso de la República de Guatemala (1973). *Decreto No. 17-73: Código Penal*. Guatemala: Autor.
7. Congreso de la República de Guatemala (1985). *Decreto Ley No. 3-85 Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadísticas*. Guatemala: Autor.
8. Congreso de la República de Guatemala. (1992). *Decreto No. 51-92: Código Procesal Penal*. Guatemala: Autor.
9. Congreso de la República de Guatemala. (1994). *Decreto No. 40-94: Ley Orgánica del Ministerio Público*. Guatemala: Autor.
10. Congreso de la República de Guatemala. (2011). *Decreto No. 7-2011: Reformas al Decreto No. 51-92 del Congreso de la República, Código Procesal Penal*. Guatemala: Autor.
11. Contreras Aguilar, J. V. (2007). *Determinación de procedimiento específico que regule la reanudación de la persecución penal*. (Tesis). USAC. Fac. CC. JJ y SS. Guatemala, Guatemala.

12. De Faria Mello, F. (2010) *DESARROLLO ORGANIZACIONAL: Enfoque Integral*. México: Limusa.
13. Departamento de Desarrollo Institucional del Ministerio Público. (1995). *Manual de especificación de puestos*. Guatemala: Ministerio Público.
14. Dessler, G. (2009). *Administración de recursos humanos*. 11ª ed. México: Pearson Educación.
15. Fundación Mirna Mack. (2009). *Informe de monitoreo sobre la gestión de casos de muerte violenta de mujeres y hombres en el Departamento de Guatemala*. Guatemala: PNUD/PASOC II.
16. IMF Business Scholl. (2012, 23 de noviembre). Los recursos humanos hoy: Supuestos prácticos de evaluación del desempeño. Recuperado de: <http://www.imf-formacion.com/blog/recursos-humanos/los-expertos-analizan/supuestos-practicos-de-evaluacion-del-desempeno/>.
17. Ivancevich, J., Konopaske, R. y Matteson, M. (2012). *Comportamiento Organizacional*. 7ª ed. México: McGraw Hill.
18. Llanos Rete, J. (2013). *Integración de Recursos Humanos*. 2ª ed. México: Trillas.
19. Ministerio Público. (sin fecha de actualización). *El Ministerio Público*. Recuperado de: http://www.mp.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=28
20. Ministerio Público. (1996). *Manual del fiscal*. Guatemala: MINUGUA/PNUD.
21. Ministerio Público. (2009). *Acuerdo No. 52-2009: Creación de la Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público*. Guatemala: Autor.
22. Ministerio Público. (2009). *Acuerdo No. 53-2009: Reglamento del Sistema de Evaluación del Desempeño del Trabajador del Ministerio Público*. Guatemala: Autor.
23. Ministerio Público. (2009). *Memoria de labores Ministerio Público año 2008*. Guatemala: Autor.

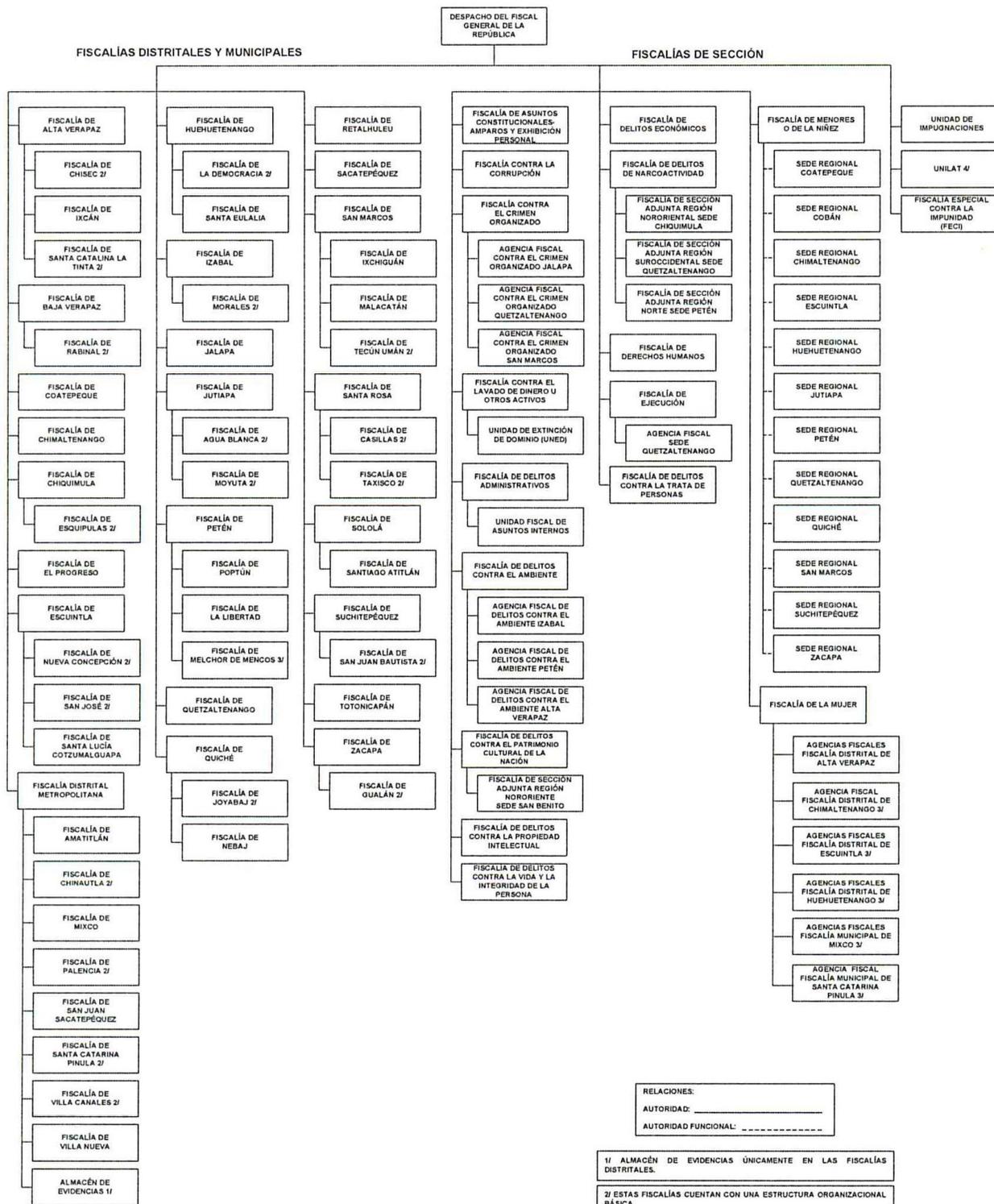
24. Ministerio Público. (2010). *Memoria de labores Ministerio Público año 2009*. Guatemala: Autor.
25. Ministerio Público. (2011). *Memoria de labores Ministerio Público año 2010*. Guatemala: Autor.
26. Ministerio Público. (2011). *Plan Estratégico 2011 - 2014*. Guatemala: Autor.
27. Ministerio Público. (2012). *Memoria de labores Ministerio Público año 2011*. Guatemala: Autor.
28. Ministerio Público.(2013). *Memoria de labores Ministerio Público año 2012*. Guatemala: Autor.
29. Orellana González, R. A. (2011). *Manual de metodología estadística*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
30. Paz y Paz Bailey, C. (2013). *Informe del tercer año de gestión de la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público*. Recuperado de: <http://www.mp.gob.gt/2013/12/fiscal-general-presento-informe-de-tercer-ano-de-gestion/>.
31. Pinto Villatoro, R. (2008) *Planeación Estratégica de Capacitación Empresarial*. 1ª. ed. México: Grupo Capinte,
32. Porret, M. (2010). *Gestión de personas: Manual para la gestión del capital humano en las organizaciones*. 4ª ed. Madrid: Esic Editorial.
33. Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª edición. Recuperado de: www.rae.es.
34. Red Universitaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala. (2007). Programa de derecho procesal penal I. Recuperado de: http://redusacunoc.tripod.com/PROCESAL_PENAL.html.

35. Robbins, S. y Judge, T. (2009). *Comportamiento Organizacional*. 13ª ed. México: Pearson Educación.
36. Schermerhorn, J., Hunt, J. y Osborn, R. (2004). *Comportamiento Organizacional*. México: Limusa Wiley.
37. Segura Letrán, L. S. (2004). *Gestión del recurso humano basada en competencias laborales (primera parte)*. Guatemala: 2ª ed. Imprecol.
38. Segura Letrán, L. S. (2007). *Gestión del recurso humano basada en competencias laborales (segunda parte)*. Guatemala: 2ª ed. Imprecol.
39. Siliceo, A. (2010). *Capacitación y desarrollo de personal*. 4ª. ed. México: Limusa.
40. Steiner, G. (2011). *Planeación estratégica: Lo que todo director debe saber*. México. 1ª. ed., 33ª reimpresión. Grupo Editorial Patria.
41. Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público. (2012). *Manual de indicadores de evaluación del desempeño: modelo de gestión por agencias fiscales*. Guatemala: Ministerio Público.
42. Unidad de Evaluación del Desempeño del Ministerio Público. (2012). *Manual de indicadores de evaluación del desempeño: modelo de gestión por unidades funcionales*. Guatemala: Ministerio Público.
43. Webster, A. (2000). *Estadística aplicada a los negocios y la economía*. Colombia: 3ª ed. McGraw-Hill.

ANEXO 1 Organigrama del Ministerio Público

ANEXO 2 Organigrama del Área Fiscal del Ministerio Público

Organigrama 2 Estructura del Ministerio Público Área de Fiscalía



ANEXO 3 Reseña del Ministerio Público y el proceso de persecución penal

RESEÑA DEL MINISTERIO PÚBLICO Y EL PROCESO DE PERSECUCIÓN PENAL

1. Antecedentes

En 1993 el Estado de Guatemala dividió las tareas de juzgamiento, investigación y persecución penal en distintos órganos para establecer un sistema de pesos y contrapesos que permitiera eliminar las arbitrariedades y el abuso de poder que se observó durante la vigencia del sistema anterior.

El Ministerio Público, a raíz de la reforma constitucional de 1993, se constituyó en un órgano autónomo encargado de ejercer la persecución y la acción penal pública. El Código Procesal Penal que entró en vigencia en 1993 trajo consigo una serie de funciones y responsabilidades para la institución, resumiéndose todas ellas en dos grandes áreas:

1. Facultades de dirección de la investigación en la etapa preparatoria y,
2. Facultades de acusación para el ejercicio de la persecución penal.

El Decreto No. 40-94 Ley Orgánica del Ministerio Público lo define como una institución que promueve la persecución penal, dirige la investigación de los delitos de acción pública y que vela por el estricto cumplimiento de las leyes del país.

El Ministerio Público fue creado con base en el artículo 251 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece que el Ministerio Público es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales, con funciones autónomas de rango constitucional, cuyo fin principal es velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país.

Según el plan estratégico 2011-2014 del Ministerio Público, su misión es “promover la persecución penal, dirigir la investigación de los delitos de acción pública, garantizar los derechos de las víctimas y velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país”; y su visión es: “ser una institución eficiente, eficaz y transparente, que con apego al principio de legalidad, contribuya a la consolidación del Estado de Derecho”.

Entre las funciones más importantes que le asigna el artículo 2 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, sobresalen:

1. Investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los tribunales.
2. Ejercer la acción civil en los casos previstos por la ley y asesorar a quien pretenda querrellarse por delitos de acción privada.
3. Dirigir a la policía y demás cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de hechos delictivos.

El actual sistema de evaluación del desempeño del Ministerio Público incluye los indicadores necesarios para medir el cumplimiento de estas funciones.

2. Organización

El Ministerio Público para cumplir con las funciones asignadas se encuentra estructurado de conformidad con lo establecido en la ley orgánica y está integrado por cuatro áreas, siendo éstas:

- Dirección
- Fiscalía
- Investigaciones
- Administración

El organigrama de la institución se muestra en el anexo 1 y a continuación se describe la forma en que se integran sus diferentes áreas orgánicas, así como las principales funciones de cada una de ellas; sin embargo, en la actualidad solo se está evaluando el desempeño del personal fiscal; razón por la cual se hace énfasis en la organización y funciones de esta área. El organigrama específico del área de fiscalía se presenta en el anexo 2.

2.1. Área de Dirección

Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público, quien constituye la máxima autoridad de la institución y por el Consejo del Ministerio Público, el cual es el órgano asesor del Fiscal General de la República, y entre otras funciones, es responsable de ratificar, modificar o dejar sin efecto las instrucciones generales o especiales dictadas por el Fiscal General de la República.

El Consejo del Ministerio Público está integrado por:

- El Fiscal General de la República, quien lo preside.

- Tres fiscales electos en asamblea general de fiscales, entre los fiscales distritales, de sección y los agentes fiscales.
- Tres miembros electos por el Organismo Legislativo entre los postulados a Fiscal General de la República.

2.2. Área de Fiscalía

Las fiscalías se clasifican en: Fiscalías Distritales, Fiscalías Municipales y Fiscalías de Sección. El sistema de evaluación del desempeño del Ministerio Público, actualmente evalúa al 100% del personal fiscal que labora en esta área, no así al personal administrativo que está asignado a las fiscalías.

2.2.1. Fiscalías Distritales y Municipales

Según la ley orgánica del Ministerio Público, estas fiscalías son las encargadas de ejercer la persecución y la acción penal de los delitos que se cometan en el ámbito territorial que se les asigne de conformidad con la organización del Ministerio Público. Se exceptúan del conocimiento de estas fiscalías, aquellos delitos que por razón de la materia, el procedimiento o la trascendencia social correspondan a las fiscalías de sección, según la reglamentación respectiva.

Actualmente, existen 23 fiscalías distritales distribuidas en 22 departamentos de la República y 35 fiscalías municipales en igual número de municipios, de manera que funciona más de una representación del Ministerio Público por departamento. La sede de las fiscalías se localiza en las respectivas cabeceras departamentales y municipales.

Las funciones asignadas por la Ley Orgánica del Ministerio Público a las fiscalías distritales y municipales y en las cuales se basa la evaluación del desempeño, se listan a continuación:

1. Planificar, organizar, dirigir, evaluar y dar seguimiento a las acciones de investigación y demás actividades de la Fiscalía.
2. Ejercer la persecución penal y la acción penal pública y, en su caso la privada, de conformidad con las facultades que las leyes sustantivas y procesales penales, le confieren al Ministerio Público en todos aquellos delitos que sean de su competencia.

3. Ejercer la acción civil en los casos previstos en la ley y asesorar a quien pretenda querrellarse por delito de acción privada que tenga relación con el ámbito de su competencia.
4. Dirigir a la Policía Nacional Civil y demás cuerpos de seguridad del Estado, en la investigación de los hechos delictivos que le corresponde conocer.
5. Velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país, la preservación del Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, efectuando las diligencias necesarias ante los tribunales de justicia.
6. Coordinar con otras fiscalías, la atención y seguimiento de casos conexos.
7. Brindar atención al público durante las veinticuatro horas del día, mediante la realización de un programa de turnos.
8. Proporcionar atención adecuada a la víctima del delito, mediante la información oportuna, asesoría jurídica, asistencia personal y otras acciones de conformidad con la ley.
9. Realizar las acciones necesarias para la protección de sujetos procesales y testigos que sean parte de los procesos que investiga la Fiscalía.
10. Solicitar a la Policía Nacional Civil, así como a otras instituciones nacionales e internacionales, el apoyo técnico a través de la participación de peritos y expertos para realizar la investigación de hechos delictivos relacionados con el ámbito de su competencia, los que deben actuar bajo la dirección y coordinación de los fiscales.
11. Velar porque se proporcione la adecuada custodia, conservación y archivo a los expedientes relacionados con los casos a cargo de la Fiscalía.
12. Adoptar las medidas tendentes a la protección y preservación de las evidencias para garantizar la cadena de custodia.
13. Registrar en el sistema informático vigente, toda denuncia, prevención policial o proceso que ingrese a la Fiscalía.

14. Velar por el buen uso y funcionamiento del mobiliario, equipo y vehículos asignados a la Fiscalía.
15. Mantener un registro estadístico actualizado que contenga información relacionada con el ingreso y trámite de los casos que son de conocimiento de la Fiscalía.
16. Informar mensualmente, y cuando le sea requerido, al Despacho del Fiscal General de la República sobre las actividades realizadas.
17. Realizar otras funciones que le sean asignadas en el ámbito de su competencia.

Por mandato de la Ley Orgánica del Ministerio Público, las fiscalías distritales y municipales, dentro de su organización cuentan con la Oficina de Atención Permanente (OAP) y la Oficina de Atención a la Víctima (OAV).

La OAP es la encargada de recibir, clasificar, registrar, analizar y distribuir las denuncias, prevenciones policiales, querellas y demás documentos que ingresan al Ministerio Público, así como las notificaciones que hayan sido solicitadas por esta Oficina. Además debe brindar atención a las personas que acudan al Ministerio Público por esos motivos.

La OAV es la oficina encargada de brindar atención urgente y necesaria a las víctimas directas y colaterales del delito cuando requieran de ayuda profesional para superar los daños causados por éste. Facilita el acceso a los servicios de asistencia psicológica, médica, social y legal a través de la red de derivación que funciona en cada uno de los departamentos de la República de Guatemala.

2.2.2. Fiscalías de Sección

Las fiscalías de sección son las encargadas de ejercer la acción penal en áreas específicas, según lo establece la Ley Orgánica del Ministerio Público. Estas fiscalías son especializadas para conocer ciertos casos en función de la materia, lo cual puede obedecer a:

1. Existencia de un procedimiento específico, por ejemplo: menores infractores de la ley penal, opinión en acciones de amparo y de inconstitucionalidad y ejecución de la condena.

2. Investigación cualificada: por decisión de política criminal, se pueden formar equipos especializados en la investigación de casos que ameritan una preparación y conocimiento específico.

De acuerdo con la memoria de labores 2012 del Ministerio Público, las fiscalías de sección que funcionan en la actualidad y cuyo personal está sujeto a la evaluación periódica del desempeño son las que se indican a continuación:

1. Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparos y Exhibición Personal
2. Fiscalía Contra la Corrupción
3. Fiscalía Contra el Crimen Organizado, con las siguientes agencias en el interior de la república:
 - Agencia Fiscal Contra el Crimen Organizado, Jalapa
 - Agencia Fiscal Contra el Crimen Organizado, Quetzaltenango
 - Agencia Fiscal Contra el Crimen Organizado, San Marcos
4. Fiscalía Contra el Lavado de Dinero u Otros Activos, con la unidad siguiente:
 - Unidad de Extinción de Dominio
5. Fiscalía de Delitos Administrativos, con la unidad siguiente:
 - Unidad Fiscal de Asuntos Internos
6. Fiscalía de Delitos Contra el Ambiente, con las siguientes agencias en el interior de la república:
 - Agencia Fiscal de Delitos Contra el Ambiente, Izabal
 - Agencia Fiscal de Delitos Contra el Ambiente, Petén
 - Agencia Fiscal de Delitos Contra el Ambiente, Alta Verapaz
7. Fiscalía de Delitos Contra el Patrimonio Cultural de la Nación, con la siguiente agencia fiscal:
 - Fiscalía de Sección Adjunta, Región Nororiente, sede Petén
8. Fiscalía de Delitos Contra la Propiedad Intelectual
9. Fiscalía de Delitos Contra la Vida y la Integridad de las Personas
10. Fiscalía de Delitos Económicos
11. Fiscalía de Delitos de Narcoactividad, con las siguientes fiscalías de sección adjuntas:
 - Fiscalía de Sección Adjunta Región Nororiental, sede Chiquimula
 - Fiscalía de Sección Adjunta Región Suroccidental, sede Quetzaltenango
 - Fiscalía de Sección Adjunta Región Norte, Sede Petén
12. Fiscalía de Derechos Humanos
13. Fiscalía de Ejecución, con la siguiente agencia fiscal:

- Agencia Fiscal, Quetzaltenango
14. Fiscalía de Delitos Contra la Trata de Personas
15. Fiscalía de Menores o de la Niñez, tiene establecidas las siguientes sedes regionales:
- Sede Regional, Coatepeque
 - Sede Regional, Cobán
 - Sede Regional, Chimaltenango
 - Sede Regional, Escuintla
 - Sede Regional, Huehuetenango
 - Sede Regional, Jutiapa
 - Sede Regional, Petén
 - Sede Regional, Quetzaltenango
 - Sede Regional, Quiché
 - Sede Regional, San Marcos
 - Sede Regional, Suchitepéquez
 - Sede Regional, Zacapa
16. Fiscalía de la Mujer, con las siguientes agencias fiscales en el interior del país:
- Agencia Fiscal de la Mujer, Alta Verapaz
 - Agencia Fiscal de la Mujer, Chimaltenango
 - Agencia Fiscal de la Mujer, Escuintla
 - Agencia Fiscal de la Mujer, Huehuetenango
 - Agencia Fiscal de la Mujer, Mixco
 - Agencia Fiscal de la Mujer, Santa Catarina Pinula

Las fiscalías de sección ejecutan las mismas funciones que una fiscalía distrital o municipal, de conformidad con los delitos que sean de su competencia por razón de la materia o la trascendencia social; con excepción de la Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparos y Exhibición Personal, la Fiscalía de Ejecución, la Unidad de impugnaciones, la Fiscalía Especial para la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-, la Unidad Especializada Contra Organizaciones Criminales Dedicadas a la Narcoactividad y/o Lavado de Dinero u Otros Activos y Delitos Contra el Orden Tributario -UNILAT- y Fiscalía de Menores o de la Niñez, que se rigen por procedimientos específicos.

2.3. Área de Investigaciones

Es la responsable de planificar, controlar y ejecutar la investigación operativa, la recolección de evidencias y otros medios de convicción que coadyuvan al esclarecimiento de los hechos delictivos que investigan las fiscalías del Ministerio Público.

Con excepción de las escenas del crimen, en la actualidad no se está evaluando el desempeño del personal que labora en las dependencias del Área de Investigaciones del Ministerio Público, es decir, solamente se está evaluando el proceso de levantamiento de escena del crimen, pero los resultados de esta evaluación no son vinculantes a los expedientes de los empleados.

2.4. Área de Administración

Está integrada por las diferentes secretarías: Secretaría General, Secretaría Privada, Secretaría de Política Criminal, Secretaría de Asuntos Internacionales y Cooperación; así como por la Jefatura Administrativa de quien dependen las Direcciones de Recursos Humanos, Administración, Financiera y Análisis y Planificación del Ministerio Público.

Otras dependencias que también se consideran parte del área administrativa, pero que no dependen directamente de la Jefatura Administrativa, sino que dependen directamente del Despacho del Fiscal General son: la Unidad de Evaluación del Desempeño, el Departamento del Sistema Informático de la Gestión de Casos del Ministerio Público y el Departamento de Seguridad.

Además, existe la Unidad de Capacitación del Ministerio Público (UNICAP) que no depende directamente del Despacho del Fiscal General, sino que depende del Consejo del Ministerio Público.

Las dependencias del Área Administrativa no han sido consideradas, a la fecha, para evaluar el desempeño de su personal, porque el Manual de Puestos y Funciones del Ministerio Público data del año 1995 y ha quedado totalmente desactualizado.

2.5. Área de Apoyo a la Investigación

Son unidades orgánicas que apoyan la labor fiscal pero que no se ubican orgánicamente dentro de las fiscalías, sino que dependen directamente del despacho de la Fiscal General o de alguna secretaría, entre otras se pueden mencionar: la Oficina de Protección, la Unidad de Métodos

Especiales de Investigación, la Unidad de Análisis, la Oficina de Atención a la Víctima. Estas unidades de apoyo realizan actividades periciales con indicios o diligencias de investigación especializadas, o dan protección y seguimiento a las víctimas o testigos, etc.

3. El proceso de persecución penal

Los fiscales del Ministerio Público son los responsables de dirigir el proceso de investigación de los delitos cometidos en Guatemala y para evaluar su desempeño se ha tomado en cuenta que los objetivos de la investigación son:

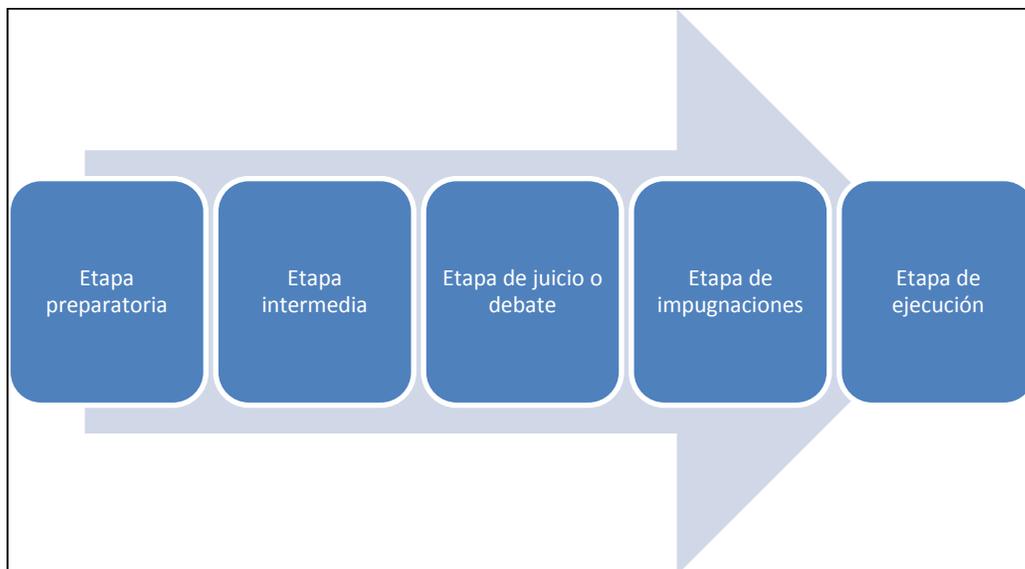
- a) Determinar la existencia del hecho;
- b) Establecer quiénes son los partícipes y el tipo de participación o responsabilidad que tienen en la comisión del hecho; y
- c) Verificar los daños causados por el delito.

Para evaluar el cumplimiento de estos objetivos en cada caso que gestionan los fiscales, el sistema de evaluación del desempeño obtiene sus indicadores a partir del proceso de persecución penal, el cual inicia con la denuncia de un hecho delictivo, captura en flagrancia, certificación de lo conducente por parte de juez o de oficio por parte de los fiscales y culmina con la obtención de una salida procesal, que puede ser:

- a. Una sentencia judicial por acusación (condenatoria o absolutoria.)
- b. Una medida desjudicializadora o salida alterna (criterio de oportunidad, suspensión condicional de la persecución penal, conversión)
- c. Un acto conclusivo anormal, es decir, salidas que no son positivas para la gestión que realiza el Ministerio Público, entre estas salidas están: una desestimación, un sobreseimiento, una clausura provisional o el archivo del caso.

Según lo publicado en el sitio web de la Red Universitaria de la Universidad de San Carlos (2007), y revisado por los abogados y notarios García y Lanuza (2013)²⁵, el proceso de persecución penal se esquematiza en la figura 1 y se compone de 5 etapas, las cuales se describen a continuación, haciendo énfasis en los elementos que son calificados durante la evaluación del desempeño de los fiscales del Ministerio Público:

Figura 1. Etapas del proceso de persecución penal



Fuente: elaboración propia.

1. Etapa preparatoria: el proceso de persecución penal da inicio con la presentación oral o escrita de una denuncia, una querrela o una prevención policial en el Ministerio Público, o bien, por la presentación ante un Juez de una persona aprehendida en flagrancia por la Policía Nacional Civil.

En esta etapa se desarrolla principalmente la investigación por parte del Ministerio Público auxiliado por la Policía Nacional Civil, bajo el control de un juez. El fiscal del Ministerio Público debe realizar u ordenar a los investigadores de la Policía Nacional Civil que realicen todas las diligencias (recolección de evidencia, entrevistas con personas, solicitudes de informes, allanamiento de viviendas, registro de personas y vehículos, etc.) útiles para determinar la existencia del hecho delictivo e individualizar a los responsables.

²⁵ Brian Efraín García Santiago, Jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño y Juan Fernando Lanuza Muñoz, Analista Legal de la Unidad de Evaluación del Desempeño. Entrevista del 27 de noviembre de 2013.

Anteriormente esta etapa tenía un plazo de tres meses si el sindicato se encontraba en prisión preventiva y seis meses si se le había beneficiado con el otorgamiento de una medida sustitutiva. El decreto 7-2011 del Congreso de la República de Guatemala, Reformas al Decreto Número 51-92 del Congreso de la República, Código Procesal Penal, de fecha 28 de abril de 2011, modifica estos períodos y otorga al juez la potestad de fijar los plazos, de acuerdo a la cantidad de tiempo que según su criterio haga falta para concluir la investigación de cada caso en particular. No obstante lo anterior, no se ha modificado el indicador de evaluación del desempeño de los fiscales del Ministerio Público pues el fiscal debe continuar cumpliendo el plazo fijado por el juez.

2. Etapa Intermedia: vencido el plazo concedido para la investigación, el fiscal debe formular la acusación y pedir la apertura del juicio; o bien, puede solicitar, si procede, una medida desjudicializadora, también conocida como salida alterna, tal como: la aplicación de un criterio de oportunidad, la suspensión condicional de la persecución penal, el sobreseimiento o la clausura provisional.

Todas estas solicitudes pueden realizarse por procedimiento común o por procedimiento abreviado. La diferencia entre estos 2 es que en el segundo caso, la solicitud se presenta antes de que finalice el plazo fijado por el juez y existe un acuerdo entre la parte acusadora (Ministerio Público) y la parte acusada (sindicado).

En caso de solicitud de acusación, una vez recibida el juez señala día y hora para la celebración de una audiencia oral con el objeto de decidir la procedencia de la apertura del juicio. Junto a la notificación de la audiencia, el juez entrega copia de la acusación y pone a disposición de las partes las actuaciones y medios de investigación aportados por el Ministerio Público para que puedan ser examinados.

Si en lugar de una acusación el Ministerio Público solicita el sobreseimiento, la clausura u otra forma conclusiva, el juez notifica a las partes, entregándoles copia de la misma y poniendo a su disposición las actuaciones y las evidencias reunidas durante la investigación para que puedan ser examinadas.

En cualquiera de los casos, el juez emite una resolución convocando a las partes a una audiencia oral en la que decidirá sobre la petición formulada por el Ministerio Público, decretando:

- La clausura provisional del proceso cuando los elementos de investigación resultaren insuficientes para fundamentar la acusación, pero existiere la posibilidad de incorporar nuevos elementos de convicción.
- El sobreseimiento cuando hay certeza que el hecho imputado no existe o no está tipificado como delito, o que el imputado no ha participado en él. También puede decretar el sobreseimiento cuando el Ministerio Público no hubiere fundamentado la acusación y no existiere posibilidad de incorporar nuevos elementos de prueba, o se hubiere extinguido la acción penal, o cuando luego de la clausura no se hubiere reabierto el proceso durante el tiempo de cinco años.
- La suspensión condicional de la persecución penal cuando el imputado manifiesta conformidad, admitiendo la veracidad de los hechos que se le imputan y siempre que el imputado hubiere reparado el daño correspondiente o asumiere formalmente la obligación de hacerlo.
- Un criterio de oportunidad cuando se trate de delitos cuya pena no exceda los dos años de prisión y que no afecten gravemente el interés público, o bien, cuando la culpabilidad del sindicado o su contribución en la perpetración del delito sea mínima, o bien cuando el inculcado haya sido afectado directa y gravemente por las consecuencias de un delito culposo y la pena resulte inapropiada.

El criterio de oportunidad solo será aplicable por el Ministerio Público con consentimiento del agraviado, si lo hubiere, y autorización del juez de primera instancia o de paz que conozca del asunto.

El criterio de oportunidad no podrá aplicarse cuando se trate de un hecho delictuoso cometido por funcionario o empleado público en ejercicio de su deber.

Si el juez considera que debe proceder la acusación, ordena su formulación, la cual deberá ser presentada por el fiscal del Ministerio Público en el plazo máximo de siete días.

Si el fiscal no plantea la acusación ordenada, el juez lo comunica al Fiscal General de la República o al fiscal de distrito o de sección correspondiente para que tome las medidas disciplinarias pertinentes y ordene la formulación de la petición procedente.

Si en el plazo máximo de ocho días el fiscal aún no hubiere formulado la acusación, el juez ordena la clausura provisional del procedimiento hasta que lo reactive el Ministerio Público.

3. Etapa del juicio o debate: En esta etapa el Ministerio Público debe probar el presunto hecho delictivo que se discute. Las partes ofrecen la lista de testigos, peritos e intérpretes, así como los medios de prueba que no fueron ingresados antes, o señalar el lugar en donde se hallen para que el juez (o tribunal) los requiera. Si el Ministerio Público no ofreciere prueba, se le emplazará por tres días y se notificará al Fiscal General de la República para que ordene lo conducente.

El Ministerio Público está obligado a extender la investigación no sólo a las circunstancias de cargo, sino también a las de descargo. El Ministerio Público no tiene un interés directo en la condena; por lo tanto, si la defensa alega alguna circunstancia favorable, el fiscal deberá investigarla.

El juez admitirá la prueba ofrecida o la rechazará cuando fuere ilegítima, manifiestamente impertinente, inútil o abundante; señalando los medios de prueba que se incorporarán al debate para su lectura; asimismo, fijará lugar, día y hora para la iniciación del debate.

Al finalizar el debate el juez dicta una sentencia que puede ser condenatoria fijándole una pena a la persona sindicada, o absolutoria dejándola en libertad.

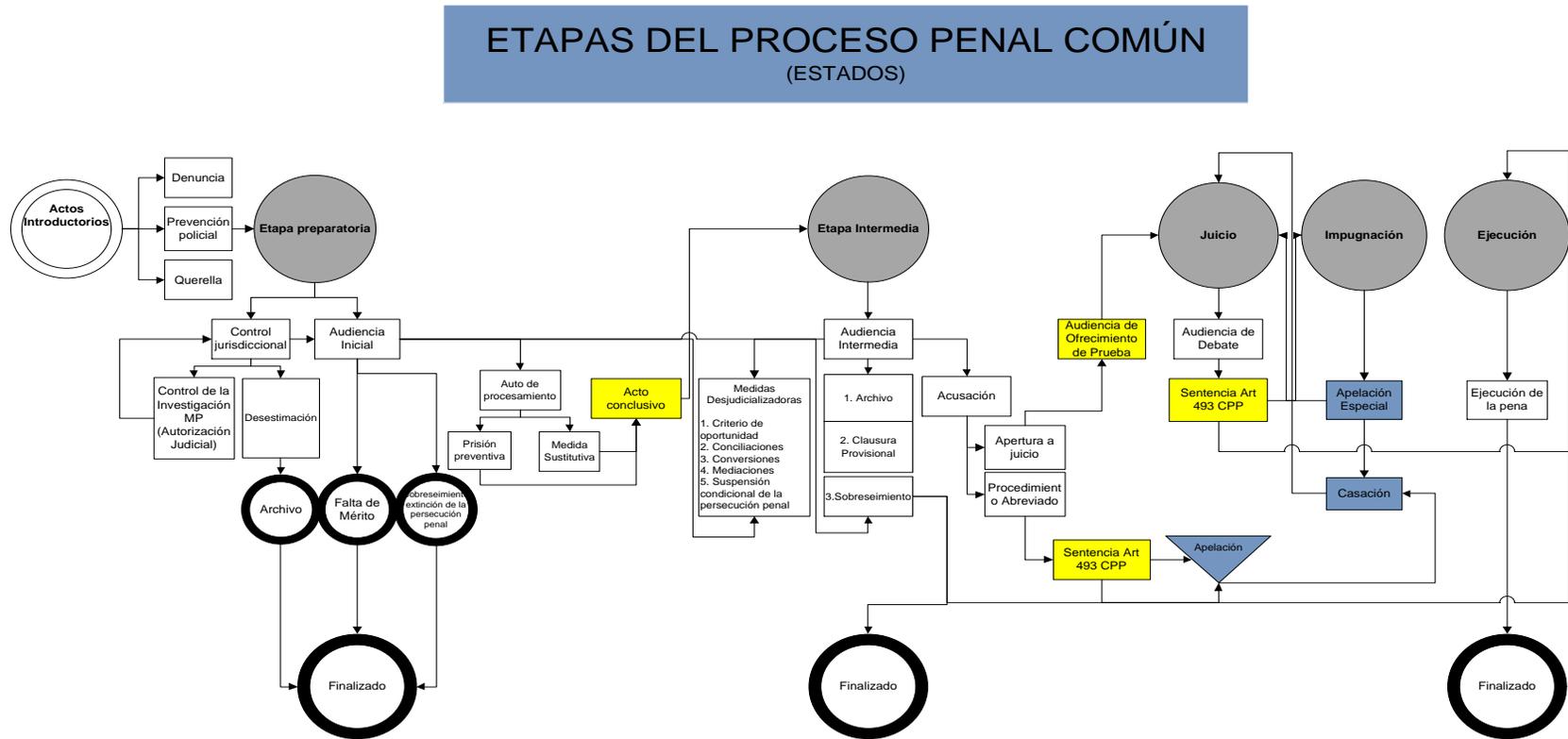
4. Etapa de impugnaciones: Cuando una de las partes no está de acuerdo con la resolución judicial dictada por el juez, puede presentar uno o más de los recursos permitidos por la ley, estos son:
 - 4.1. Recurso de reposición: procede contra las resoluciones dictadas sin audiencia previa, y que no sean apelables, a fin de que el mismo juez que las dictó examine nuevamente la cuestión y dicte la resolución que corresponda.
 - 4.2. Apelación genérica: puede interponerse en contra de los autos dictados por los jueces de primera instancia o los autos definitivos emitidos por el juez de ejecución y los dictados por los jueces de paz, en situaciones específicas que no se detallan en este trabajo de tesis por carecer de impacto en el proceso de evaluación del desempeño del personal del Ministerio Público.

- 4.3. Queja: cuando el juez correspondiente haya negado el recurso de apelación, el que se considere agraviado puede recurrir en queja ante el tribunal de apelación pidiendo que se le otorgue el recurso.
 - 4.4. Apelación especial: se interpone contra la resolución dictada por el tribunal de sentencia cuando la sentencia (valga la redundancia) contenga vicios de inobservancia, interpretación indebida o errónea aplicación de la ley, así como cuando exista un error en el procedimiento.
 - 4.5. Casación: procede contra las sentencias o autos definitivos dictados por la sala de apelaciones que resuelvan los recursos de apelación especial de los fallos emitidos por un tribunal de sentencia o un juez de primera instancia en los casos de procedimiento abreviado.
 - 4.6. Revisión: para perseguir la anulación de la sentencia penal ejecutoriada, cualquiera que sea el tribunal que la haya dictado, o para lograr una sentencia más benévola con el acusado.
5. Etapa de ejecución: transcurre, durante el cumplimiento de la pena impuesta. El juez de ejecución revisa el cómputo practicado en la sentencia, con abono de la prisión sufrida desde la detención, y determinará la fecha en que finaliza la condena y, en su caso, la fecha a partir de la cual el condenado podrá requerir su libertad condicional o su rehabilitación. El fiscal de ejecución del Ministerio Público debe realizar sus propios cálculos y de no coincidir sus resultados con los otorgados por el juez, deberá objetarlo dentro del plazo de tres días.

Es obligación del fiscal de ejecución velar porque se cumplan las penas según lo establecido en ley, y evitar que se otorguen beneficios de reducción de la pena, cuando el privado de libertad no las merezca.

En la figura 2 se muestran el diagrama de flujo de las actividades del proceso de persecución penal que son evaluadas para calificar el desempeño del personal fiscal del Ministerio Público.

Figura 2. Diagrama de flujo del proceso de persecución penal



Fuente: PJYSRI²⁶. 2012

²⁶ Programa Justicia y Seguridad: Reducción de la Impunidad, ejecutado por la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia y financiado por la Cooperación Española.

ANEXO 4 Instrumentos utilizados para coleccionar información para el análisis de las variables que integran la hipótesis



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
 ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
 MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Guatemala, 3 de agosto de 2012

Doctora
 Claudia Paz y Paz
 Fiscal General y Jefa del Ministerio Público
 15 Av. 15-16 Zona 1, Barrio Gerona
 Ciudad de Guatemala



Señora Fiscal General y Jefa del Ministerio Público:

De manera atenta me dirijo a usted para solicitarle información estadística sobre las evaluaciones del Desempeño que se han realizado al personal fiscal del Ministerio Público durante los años 2010, 2011 y 2012.

La información será utilizada para establecer el efecto de la evaluación del desempeño de los fiscales del Ministerio Público en la cantidad y calidad de las resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala.

Este estudio se realiza como parte del desarrollo de mi trabajo de tesis de Maestría en Administración de Recursos Humanos y espero pueda proporcionar un aporte, no solo al mejoramiento del Sistema de Evaluación del Desempeño, sino también al logro de los objetivos estratégicos de la institución que usted dignamente dirige.

La información solicitada es sobre el 100% de los fiscales. Los datos deben venir desagregados por año y fiscalía, y agradeceré me sea proporcionada en medio magnético, para lo cual adjunto entrego un DVD.

La información que se requiere deberá dar respuesta a las preguntas siguientes, para los años 2010 a 2012 y en cada una de las fiscalías, municipales, distritales, distritales adjuntas y de sección:

1. ¿Cuál es la efectividad de los fiscales del ministerio público? Es decir, la calificación obtenida en los indicadores de productividad y eficacia.

2. ¿Cuál es el nivel de dedicación con que los fiscales gestionan los casos que le son asignados? Es decir, la calificación obtenida en el indicador de gestión de casos.
3. ¿Cómo califican los usuarios (víctimas, testigos, abogados, etc.) la atención que les brindan los fiscales del Ministerio Público? Es decir, la calificación obtenida en el indicador de atención a usuarios.

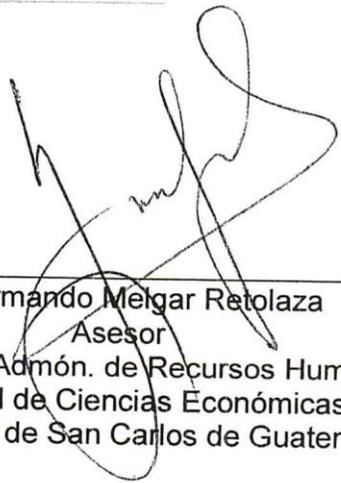
De antemano agradezco su atención y en espera de una respuesta favorable para poder elaborar un estudio que provea elementos que permitan al Ministerio Público consolidar un proceso de mejora continua de la productividad y la efectividad de sus fiscales, me suscribo.

Respetuosamente,



Ing. José Manuel Mendoza Barquín
Carne 100020652
Teléfono: 5318-3337
e-mail: jmendoza.usac@yahoo.com

Vo. Bo.



Lic. Armando Melgar Retolaza
Asesor
Maestría en Admón. de Recursos Humanos
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
 ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
 MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Guatemala, 3 de agosto de 2012

Doctora
 Claudia Paz y Paz
 Fiscal General y Jefa del Ministerio Público
 15 Av. 15-16 Zona 1, Barrio Gerona
 Ciudad de Guatemala



Señora Fiscal General y Jefa del Ministerio Público:

De manera atenta me dirijo a usted para solicitarle información estadística sobre los casos de persecución penal que se gestionan en el Ministerio Público, información que será utilizada para establecer el efecto de la evaluación del desempeño de los fiscales del Ministerio Público en la cantidad y calidad de las resoluciones de casos de persecución penal en la República de Guatemala.

Este estudio se realiza como parte del desarrollo de mi trabajo de tesis de Maestría en Administración de Recursos Humanos y espero pueda proporcionar un aporte al mejoramiento del Sistema de Evaluación del Desempeño de la institución que usted dignamente dirige.

La información que solicitamos es sobre el 100% de los casos gestionados durante cada año, a partir del 2008, hasta el 2012. Los datos deben venir desagregados por año y fiscalía, y agradeceré me sea proporcionada en medio magnético, para lo cual adjunto entrego un DVD.

Se analizará la tendencia en la productividad y la calidad del trabajo de los fiscales durante los años 2008 a 2010, cuando no existía un sistema de evaluación del desempeño en el Ministerio Público y luego se comparará contra los resultados del 2011 y 2012, años en los que ya se cuenta con el Sistema de Evaluación del desempeño. De esta manera se podrá ver si realmente existe una variación significativa entre los resultados más recientes y la tendencia que traían estos indicadores antes de que se implementara dicho sistema. La información requerida, es la siguiente:

1. Número de casos asignados a cada fiscalía anualmente, a partir del 2008 y hasta el 2012.
2. Número de casos con salidas procesales "positivas" solicitadas ante juez (acusaciones, suspensiones provisionales de la persecución penal, criterios de oportunidad) por fiscalía, anualmente, a partir del 2008 y hasta el 2012
3. Número de casos con salidas procesales "negativas" solicitadas ante juez (archivos, clausuras provisionales, sobreseimientos, casos sin salida) por fiscalía, anualmente, a partir del 2008 y hasta el 2012.
4. La cantidad de casos asignados a la fiscalía y que no representan delito, por lo que debieron ser trabajados como desestimaciones. Información requerida anualmente, a partir del 2008 y hasta el 2012.

5. La cantidad de casos que le fueron asignados a la fiscalía como producto de un error de registro. Información requerida anualmente, a partir del 2008 y hasta el 2012.
6. La cantidad de casos asignados a la fiscalía y que fueron conexados, por identificar que un mismo sindicado ha cometido ambos delitos o por tener alguna otra relación que amerita tratar ambos casos como uno solo. Información requerida anualmente, a partir del 2008 y hasta el 2012
7. La cantidad de casos asignados a la fiscalía y que al analizarlos no pertenecían a su competencia, por lo que debieron ser remitidos a otra fiscalía. Información requerida anualmente, a partir del 2008 y hasta el 2012.
8. El total de solicitudes de acusación, criterio de oportunidad o suspensión condicional de la persecución penal, trabajadas por la fiscalía, por año, en el período 2008 a 2012.
9. La cantidad de sindicados con Auto de Procesamiento en casos trabajados por la fiscalía, por año, en el período 2008 a 2012.
10. La cantidad de sindicados que tienen registro de Auto de Prisión preventiva, en casos trabajados por la fiscalía, por año, en el período 2008 a 2012.

De antemano agradezco su atención y en espera de una respuesta favorable para poder elaborar un estudio que provea elementos que permitan al Ministerio Público consolidar un proceso de mejora continua de la productividad y la efectividad de sus fiscales, me suscribo.

Respetuosamente,



Ing. José Manuel Mendoza Barquín
Carné 100020652
Teléfono: 5318-3337
e-mail: jmendoza1980@yahoo.com

Vo. Bo. _____



Lic. Armando Melgar Retolaza
Asesor

Maestría en Admón. de Recursos Humanos
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
 ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
 MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Efecto de la Evaluación del Desempeño de los Fiscales del Ministerio Público en la Cantidad y Calidad de las Resoluciones de Casos de Persecución Penal en la República de Guatemala

ENTREVISTA CON EL JEFE DE LA UNIDAD DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Buenos días/tardes, mi nombre es José Manuel Mendoza Barquín y como parte del desarrollo de mi tesis de maestría en Administración de Recursos Humanos, de la Universidad de San Carlos, estoy recabando información para determinar el efecto que ha tenido la evaluación del desempeño en la cantidad y calidad de los casos de persecución penal gestionados por los fiscales del Ministerio Público. Le agradeceré me brinde aproximadamente 10 minutos de su tiempo y responder las 12 preguntas que voy a plantearle:

Nombre:_____ Tiempo en el puesto:_____ Fecha:_____

1. ¿Para qué se utilizan los resultados de la evaluación del desempeño en el Ministerio Público?
2. ¿Cómo se mide la efectividad de los fiscales del Ministerio Público?
3. ¿Qué efectos tienen los resultados del indicador de “efectividad” en los fiscales del Ministerio Público?
4. ¿Cómo se mide la gestión de casos por parte de los fiscales del Ministerio Público?
5. ¿Qué efectos tienen los resultados del indicador de “gestión de casos” en los fiscales del Ministerio Público?
6. ¿Cómo se mide la atención a los usuarios en el Ministerio Público?
7. ¿Qué efectos tienen los resultados del indicador de “atención a usuarios” en los fiscales del Ministerio Público?
8. ¿Cómo contribuye el Ministerio Público para que el desempeño de sus fiscales vaya en aumento año con año?
9. ¿Quién es el responsable de evaluar el desempeño de los fiscales y de dar seguimiento a los planes de mejora?
10. ¿Qué incluyen los planes de mejora?
11. ¿Con qué periodicidad se retroalimenta sobre el grado de cumplimiento de los planes de mejora?
12. ¿Qué otros aspectos debieran considerarse en la evaluación del desempeño para que ésta tenga un carácter más integral?

Muchas gracias por su tiempo, los resultados del estudio se los estaré haciendo llegar al momento de que la Universidad de San Carlos autorice su divulgación.



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
 ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
 MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Efecto de la Evaluación del Desempeño de los Fiscales del Ministerio Público en la Cantidad y Calidad de las Resoluciones de Casos de Persecución Penal en la República de Guatemala

ENCUESTA A FISCALES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Usted ha sido elegido como parte de una muestra seleccionada totalmente al azar para formar parte del estudio respecto de la percepción que tienen los fiscales sobre la manera en la que su evaluación del desempeño influye en la cantidad y calidad del trabajo que realizan durante la gestión de los casos de persecución penal. La información que usted nos brinde será tratada con carácter enteramente confidencial. De antemano agradecemos se sirva brindarnos 6 minutos de su tiempo, aproximadamente, y responder las 10 declaraciones que se plantean a continuación:

INSTRUCCIONES: Según su grado de acuerdo o desacuerdo respecto a las 10 declaraciones que a continuación se le plantean en el contexto de su evaluación del desempeño, por favor indique seleccionando una de las siguientes opciones si y usted está:

4. Totalmente de acuerdo
3. Parcialmente de acuerdo
2. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
1. Parcialmente en desacuerdo
0. Totalmente en desacuerdo

Por favor conteste con toda la sinceridad posible. Sus respuestas serán de mucha ayuda para el análisis y recomendaciones que se reflejen en una evaluación del desempeño más objetiva y de beneficio para usted y para todos los fiscales del Ministerio Público.

Fiscalía: _____ Puesto: _____ Fecha: _____

No.	DECLARACIÓN	0	1	2	3	4
1	La evaluación del desempeño mide con objetividad mi productividad en cuanto a la cantidad de casos de persecución penal que resuelvo anualmente.					
2	La evaluación del desempeño mide con objetividad la calidad de las salidas procesales que solicito para cada caso de persecución penal.					
3	Los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para capacitarme y reducir las brechas entre lo que hago y lo que debo hacer.					
4	Los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para asignarme las cargas óptimas de trabajo para que yo pueda realizar un trabajo eficaz y eficiente.					
5	Los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para optimizar los procesos de gestión de casos de persecución penal.					
6	Los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para asignarme los recursos materiales óptimos para que pueda desempeñarme con efectividad.					
7	Los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para promoverme laboralmente.					
8	Los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para incentivar y motivarme a realizar mejor mi trabajo.					
9	El conocer mis resultados de evaluación del desempeño me ha permitido trabajar con mayor productividad y eficiencia.					
10	Los resultados de la evaluación del desempeño NO son utilizados para castigarme.					

Muchas gracias por su tiempo.

ANEXO 5 Mediciones para establecer los coeficientes de correlación entre la percepción de los fiscales y su productividad, su eficacia y la calificación total de su evaluación del desempeño.

MATRIZ DE MEDICIONES PARA ESTABLECER LOS COEFICIENTES DE CORRELACIÓN ENTRE:**1. La percepción de los fiscales y su productividad 2012****2. La percepción de los fiscales y su eficacia 2012****3. La percepción de los fiscales y su calificación total de evaluación del desempeño 2012****En fiscalías donde laboran los fiscales de la muestra**

FISCALIA	PERCEPCIÓN	RENDIMIENTO	EFICACIA	TOTAL
Municipal de La Tinta	27	8.67	3.33	37.00
Municipal de Chisec	28	12.00	8.83	43.67
Distrital de Alta Verapaz	24	9.75	7.81	35.44
Municipal de Chinautla	14	21.50	10.50	50.88
Municipal de Villa Canales	7	8.60	9.20	41.30
Municipal de Mixco	25	6.16	5.71	22.27
Distrital de Guatemala (Metropolitana)	13	9.49	7.39	27.25
Distrital de Jalapa	26	15.29	8.29	52.57
Municipal de Poptún	28	24.00	7.25	57.00
Municipal de La Libertad	23	17.67	7.67	52.50
Distrital de Petén	26	8.00	4.55	28.48
Distrital de Coatepeque	30	23.13	11.38	54.19
Distrital de Quetzaltenango	20	10.36	9.80	36.08
Municipal de Nebaj	18	9.67	10.33	47.17
Municipal de Joyabaj	18	16.33	10.17	51.83
Municipal de Playa Grande Ixcán	28	16.00	11.00	50.00
Distrital de Quiché	24	9.14	5.91	33.60
Municipal de Malacatán	28	16.38	11.25	55.13
Distrital de San Marcos	22	25.53	11.47	62.76
Municipal de Tecún Umán	34	12.80	11.60	48.00
Sección de Menores	33	20.32	14.32	58.15
Sección Contra el Contrabando Aduanero	2			
Sección de Medio Ambiente	2	21.14	6.67	54.10
Sección de Propiedad Intelectual	26	20.25	2.50	42.00
Sección Contra la Trata de Personas	15			
Sección de Narcoactividad	13	12.93	12.29	42.54
Sección Delitos Administrativos	13	28.42	7.29	58.92
Sección de Delitos Económicos	18	21.14	7.76	53.14
Sección Contra el Lavado de Dinero	16	22.56	7.06	53.19
Sección Contra el Crimen Organizado	18	13.90	9.63	41.33
Sección de la Mujer y Niñez	12	4.92	4.66	17.29
Sección de Derechos Humanos	13	10.63	6.55	35.45
Sección de Delitos contra la Vida	15	2.93	7.08	15.98

Fuente: elaboración propia

INDICE DE ILUSTRACIONES

Figuras

		Página
Figura 1	Calificación promedio obtenida por todo el personal fiscal del Ministerio Público en la evaluación del desempeño durante los años 2010 a 2012.	58
Figura 2	Comportamiento de los indicadores de evaluación del desempeño durante los años 2010, 2011 y 2012.	60
Figura 3	Tendencia del indicador de productividad durante los años 2010 a 2012.	61
Figura 4	Tendencia del indicador de eficacia durante los años 2010 a 2012	61
Figura 5	Tendencia del indicador de gestión de casos durante los años 2010 a 2012.	61
Figura 6	Tendencia del indicador de atención a usuarios durante los años 2011 y 2012.	61
Figura 7	Productividad de los fiscales del Ministerio Público durante los años 2010 a 2012, según tipo de fiscalía.	63
Figura 8	Distribución porcentual de las respuestas a la declaración "La evaluación del desempeño mide con objetividad mi productividad...".	77
Figura 9	Distribución porcentual de las respuestas a la declaración "La evaluación del desempeño mide con objetividad la calidad de las salidas procesales...".	77
Figura 10	Distribución porcentual de las respuestas a la declaración "Los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para capacitarme...".	78
Figura 11	Distribución porcentual de las respuestas a la declaración "Los resultados	78

de la evaluación del desempeño son utilizados para asignarme las cargas óptimas de trabajo...".

Figura 12	Distribución porcentual de las respuestas a la declaración "Los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para optimizar los procesos de gestión de casos...".	79
Figura 13	Distribución porcentual de las respuestas a la declaración: "Los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para asignarme los recursos materiales...".	79
Figura 14	Distribución porcentual de las respuestas a la declaración "Los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para promoverme...".	80
Figura 15	Distribución porcentual de las respuestas a la declaración "Los resultados de la evaluación del desempeño son utilizados para incentivar y motivarme a realizar mejor mi trabajo".	80
Figura 16	Distribución porcentual de las respuestas a la declaración "El conocer mis resultados de evaluación del desempeño me ha permitido trabajar con mayor productividad y eficiencia".	81
Figura 17	Distribución porcentual de las respuestas a la declaración "Lo resultados de la evaluación del desempeño NO son utilizados para castigarme"	81

Tablas

		Página
TABLA I	Ventajas y desventajas de los métodos de evaluación del desempeño	13
TABLA II	Cantidad de fiscales que participaron en el estudio según las fiscalías en las que laboran	35
TABLA III	Tabla de Darley para la interpretación del coeficiente de correlación	37
TABLA IV	Dependencias responsables de los procesos de gestión del capital humano en el Ministerio Público.	41
TABLA V	Definición de los indicadores de evaluación del desempeño del Ministerio Público.	47
TABLA VI	Factores que integran el indicador de productividad del auxiliar de fiscalía distrital o municipal del Ministerio Público	48
TABLA VII	Factores que integran el indicador de eficacia del auxiliar de fiscalía distrital o municipal del Ministerio Público	48
TABLA VIII	Etapas del proceso de evaluación del desempeño que no se realizan en el Ministerio Público	52
TABLA IX	Conocimientos y habilidades Vrs. actitudes	55
TABLA X	Calificaciones promedio obtenidas por el personal de las fiscalías del Ministerio Público durante los años 2010, 2011 y 2012	57
TABLA XI	Calificación porcentual obtenida en promedio por los fiscales en cada indicador.	59
TABLA XII	Cantidad de casos resueltos por los fiscales del Ministerio Público de Guatemala durante los años 2008 a 2012	64

TABLA XIII	Cantidad de casos resueltos por los fiscales del Ministerio Público de Guatemala durante los años 2008 a 2012, sin tomar en cuenta las desestimaciones realizadas en sede fiscal	65
TABLA XIV	Comportamiento de la eficacia del personal de las fiscalías del Ministerio Público durante los años 2010 a 2012	67
TABLA XV	Calidad con la que resuelven los casos los fiscales del Ministerio Público de Guatemala durante los años 2008 a 2012	68
TABLA XVI	Resultado de la tabulación de las encuestas, calificado en una escala de 0 a 40 puntos	72
TABLA XVII	Análisis modal de las respuestas ofrecidas por los fiscales a los 10 planteamientos de la encuesta	74
TABLA XVIII	Distribución porcentual de las respuestas otorgadas por los fiscales para las diferentes declaraciones de la encuesta	76

GLOSARIO

Acusación	Imputar o inculpar a alguien de haber cometido un delito, una culpa o una falta, el Ministerio Público solicita una acusación a un juez cuando considera que se tienen los suficientes medios de convicción para probar que una persona ha cometido un delito.
Archivo	Acto por medio del cual el fiscal del MP solicita al juez el <i>archivo</i> de la denuncia, la querrela o la prevención policial, cuando sea manifiesto que el hecho no es punible o cuando no se pueda proceder. La ley otorga al MP la facultad de archivar las actuaciones sin tener dictamen de juez, sin embargo ésta se considera anti técnica, por cuanto que a quien corresponde calificar el hecho, tipicidad, circunstancias y responsabilidad del delito es al órgano jurisdiccional, y no al ente oficial que ejerce la acción penal.
Autos (o autos judiciales)	Es una resolución judicial por la cual un juez o un tribunal se pronuncia sobre peticiones de las partes.
Clausura provisional	Acto que finaliza momentáneamente el proceso de investigación de un caso. Un juez puede dictar clausura provisional cuando ha concluido el tiempo de investigación y no se han recabado las evidencias suficientes, pero se espera poder incorporarlas en el futuro. El tribunal, a pedido del MP o de otra de las partes, permitirá la reanudación de la investigación cuando se presente nuevos elementos de prueba que tornen viable la reanudación de la persecución penal.
Conversión	Acto de convertir un caso de acción pública a uno de acción privada, es decir, la persecución penal ahora queda a cargo del abogado particular de la víctima y ya no del Ministerio Público. Esto puede hacerse solo a solicitud de la víctima y si el delito cometido no compromete gravemente el interés público.
CPP	Código Procesal Penal

Criterio de oportunidad	Se otorga esta salida desjudicializadora cuando el delito tiene escasa trascendencia social y se asegura el objetivo de resarcir el daño ocasionado a la víctima.
Delito:	Es una acción u omisión tipificada y penada por la ley, es decir, es toda aquella conducta (acción u omisión) contraria al ordenamiento jurídico del país.
Denuncia	Acto mediante el cual una persona comunica verbalmente o por escrito, a la policía, al Ministerio Público o a un juzgado, el conocimiento que tenga acerca de la comisión de un delito.
Desestimación	Acto por medio del cual el fiscal del Ministerio Público solicita al Juez que se archiven las actuaciones, por cuanto que el hecho sujeto a investigación no es constitutivo de delito ni falta.
Falta	Es una conducta punible de menor gravedad que un delito.
Flagrancia	Se entiende que hay flagrancia cuando la persona es sorprendida en el momento mismo de cometer el delito; o bien, cuando la persona es descubierta instantes después de ejecutado el delito, con huellas, instrumentos o efectos del delito que hagan pensar fundadamente que acaba de participar en la comisión del mismo.
Imputado(a)	Es la persona a la que se le atribuye participación en un delito.
Instrucción de la Fiscal General	Documento, firmado por la máxima autoridad del Ministerio Público que tiene observancia obligatoria por todo el personal de la institución.
Medida de coerción	También llamada medida cautelar. Es una resolución judicial dictada en el curso de un procedimiento judicial que supone una limitación de los derechos de la persona sobre quien recae. Son ejemplos de medidas de coerción: la prohibición de salir sin autorización del país, la obligación de presentarse periódicamente a firmar un libro ante el juez o ante la autoridad que él designe, el arresto domiciliario, la prisión preventiva, entre otras.

Medida desjudicializadora	Son todos aquellos mecanismos alternativos que establece la ley para buscarle una solución al conflicto penal sin necesidad de agotar todas las etapas del procedimiento común ni de emitir una sentencia en la que se imponga una pena y son: la conversión, la mediación, la suspensión condicional de la persecución penal, el procedimiento abreviado y el criterio de oportunidad.
Medida sustitutiva	Son todas aquellas medidas que tienen como objetivo principal dejar sin efecto la máxima medida cautelar de prisión preventiva mediante la aplicación de otra medida que no restrinja la libertad total respecto al imputado, cuando se trate de delitos cuya pena no exceda de cinco años.
MP	Ministerio Público.
Nivel de Confianza:	Probabilidad de que la estimación efectuada (utilizando una muestra) se ajuste a la realidad, es decir, es la probabilidad que el resultado obtenido sea aplicable al 100% de la población o universo, en este caso, al 100% de los casos de persecución penal gestionados los fiscales del Ministerio Público en la República de Guatemala.
Órganos jurisdiccionales	Son las instituciones encargadas de administrar justicia y ejecutar lo juzgado conforme a la Constitución Política y las leyes de la República de Guatemala; normalmente se les denomina tribunales de justicia.
Prevención policial:	Es el informe presentado por los funcionarios y agentes policiales que tengan noticia de un hecho criminal perseguible de oficio.
Procedimiento preparatorio:	Es la fase inicial del proceso penal. Cuando los fiscales o la policía tienen noticia de un hecho delictivo, generalmente reciben una información muy limitada y no sería posible juzgar los hechos por faltar demasiados elementos. Por ello y por la exigencia de averiguar la verdad como uno de los fines del procedimiento, se hace necesaria una investigación.
Prueba	Es todo lo que pueda servir para el descubrimiento de la verdad acerca de los hechos que en el proceso penal son investigados y respecto de los cuales se pretende actuar con objetividad de las decisiones judiciales.

Querrela:	Es una declaración de voluntad dirigida al titular de un órgano jurisdiccional, por el sujeto, además de poner en conocimiento de la noticia de un hecho que reviste de caracteres de delito o falta, solicita la iniciación de un proceso frente a una o varias personas determinadas o determinables y se constituye en parte acusadora en el mismo, proponiendo que se realicen los actos encaminados al aseguramiento y comprobación de los elementos de la futura pretensión punitiva y de resarcimiento en su caso.
RAC	Unidad de resolución alterna de conflictos del Organismo Judicial. Estas unidades están adscritas a sendos juzgados de paz.
Salida alterna	Ver “medida desjudicializadora”.
SICOMP	Departamento a cargo de la administración del SICOMP2.
SICOMP2	Sistema Informático de Control de la Gestión de Casos del Ministerio Público.
Sindicado	Persona que presuntamente ha cometido un delito o una falta.
Sobreseimiento	Es la declaración de un Tribunal competente en virtud de la cual se declara terminada la persecución penal sin que pueda reiniciarse el proceso propiamente dicho, cuando se dan ciertas circunstancias establecidas en la ley. El sobreseimiento cierra irrevocablemente el proceso con relación al imputado en cuyo favor se dicta, inhibe su nueva persecución penal por el mismo hecho y hace cesar todas las medidas de coerción motivadas por el mismo.
Suspensión condicional de la persecución penal	Es una “salida alterna” al proceso penal. Este mecanismo consiste en permitir la espera, durante un plazo que fija la ley o el tribunal, plazo en el cual se suspende el procedimiento bajo la advertencia de cumplir lo indicado por el tribunal.