



Universidad Autónoma del Estado de México

UAEM

Dirección del Servicio Profesional de Carrera

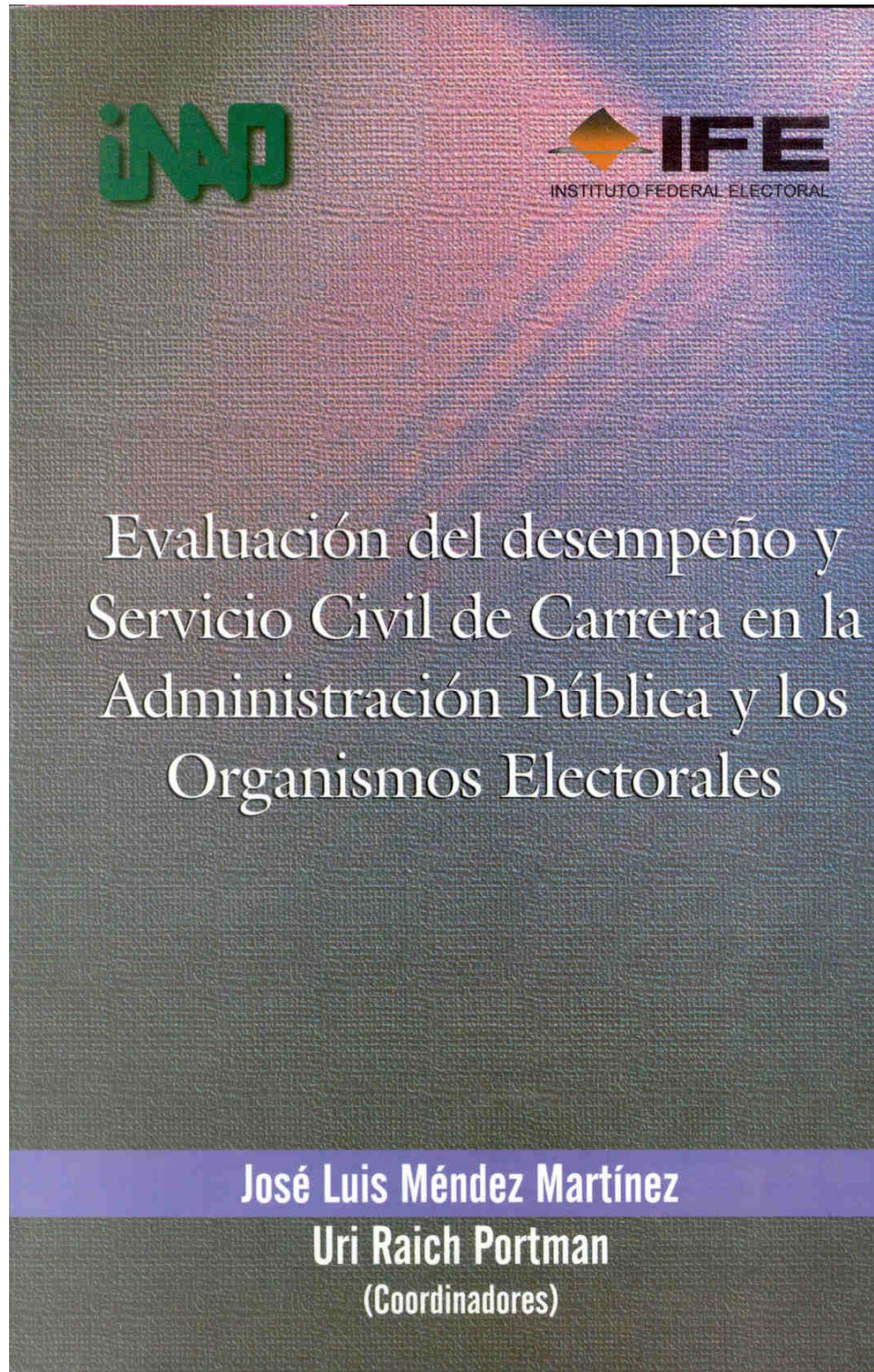
Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales

Compilador:

José Antonio Contreras Camarena

joseacontreras.net

mialavirtual.com



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

**Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la
Administración Pública y los Organismos Electorales**

José Luís Méndez Martínez

**Uri Raich Portman
(Coordinadores)**

Mayo 2000

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

Diseño de Portada: Géminis Editores e Impresores

Corrección: Adriana J. Paz Mojica

ISBN 968-6403-86-9

DR. © Instituto Federal Electoral

Viaducto Tlalpan No. 100 esq. Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, Deleg. Tlalpan

C.P. 14610, México, D.F.

D.R.© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto

C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa. México, D.F.

Impreso y hecho en México

Los artículos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto Federal Electoral ni del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

México, 2000

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando no sea con fines de lucro.

Índice

Índice	4
Índice de ilustraciones.....	7
Presentación	9
Prólogo.....	11
I. Introducción	13
II. Optimizar el valor: un impulso a la Reforma del Sistema Electoral Británico.....	17
A. Introducción	17
B. Antecedentes del Sistema Británico	17
C. El nuevo Gobierno Británico y sus cambios.....	17
D. La necesidad de una reforma electoral.....	17
E. Trabajo y recomendaciones del Partido Laborista.....	18
1. Registro	19
2. El requisito de residencia.....	19
3. Venta comercial del padrón	19
4. Voto en ausencia	19
5. Asistencia para los discapacitados	19
6. Comisión electoral	20
7. Facilitar la votación	20
F. Programas electorales piloto	20
G. Optimizar el valor	20
H. Benchmarking. Fijando puntos de referencia.....	21
I. Cambio cultural	22
J. Principios de evaluación	23
K. Evaluación en un contexto electoral	25
1. Ejemplos de normas de calidad para algunas de las categorías anteriores:.....	27
a) Actividad preelectoral.	27
b) Sesiones de información y capacitación.....	27
c) Llegada de personal y apertura puntual de todas las casillas.	27
d) Verificar el contenido de las urnas.....	28
L. Conclusión	29
III. Evaluación de los funcionarios electorales en Canadá: reporte de la situación.....	30
A. Responsabilidades del Director General de Elecciones de Canadá.....	30
B. La necesidad de la excelencia.....	30
C. La gestión del rendimiento en la sede central de la dirección general de elecciones de Canadá .	31
D. La política de gestión del rendimiento de la dirección general de elecciones de Canadá	31
E. El aprendizaje continuo en la dirección general de elecciones de Canadá	32
F. Programa de premios	32
G. Iniciativas personales del director general electoral	32
H. La vigilancia del rendimiento laboral de los directores en comicios.....	33
I. Código de conducta profesional para los directores de comicios	34
J. Formación y perfil profesional de los directores de comicios.....	34

K.	Gestión del rendimiento de los directores de comicios durante las votaciones: el sistema de gestión de la dirección general de elecciones de Canadá.....	35
L.	Conclusión.....	35
IV.	Evaluación del desempeño en instituciones electorales: el caso del servicio profesional electoral.....	36
A.	Sombras.....	36
B.	Luces.....	38
C.	La evaluación en el servicio profesional electoral.....	40
1.	Factores de evaluación.....	40
2.	Factores de la evaluación especial.....	41
D.	A manera de conclusión.....	41
E.	Comentario.....	43
V.	La modernización de la administración pública, sistema de medición.....	46
A.	Objetivos y líneas de acción del programa de modernización de la administración pública 1995-2000 (PROMAP).....	46
B.	Participación y atención ciudadana.....	47
1.	Objetivo:.....	47
2.	Líneas de acción:.....	47
C.	Descentralización y/o desconcentración administrativa.....	47
1.	Objetivos:.....	47
2.	Líneas de acción:.....	47
D.	Medición y evaluación de la gestión pública.....	47
1.	Objetivos:.....	47
2.	Líneas de acción:.....	47
E.	Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.....	48
1.	Objetivos:.....	48
2.	Líneas de acción:.....	48
F.	Etapas del proceso de modernización en la APF.....	49
G.	Esquema general de modernización.....	51
H.	Planeación estratégica.....	54
I.	Sistema de medición.....	56
J.	Conclusiones.....	57
K.	Comentario.....	59
1.	El marco de la reforma presupuestal.....	59
2.	Los obstáculos para la reforma.....	60
a)	Problemas de asignación de responsabilidades y coordinación al nivel del diseño de la reforma.....	60
b)	Problemas de sobre reglamentación y de cultura contable: el esfuerzo de desregulación.....	61
c)	Problemas de cultura burocrática.....	61
d)	Principios rectores del código de transparencia del FMI.....	62
(1)	Claridad de funciones en el gobierno y hacia la sociedad.....	63
(2)	Información abierta al público.....	63
(3)	Los procesos de preparación del presupuesto, ejecución e información sobre el presupuesto deben ser abiertos.....	63
(4)	Garantías, a través de órganos independientes, de que la información sobre el gasto es completa y confiable.....	63

VI.	Establecimiento de objetivos en los sistemas de evaluación del desempeño del servicio civil del Reino Unido: un recurso efectivo	65
	A. Introducción	65
	B. Antecedentes para cambiar los sistemas administrativos de desempeño en el servicio civil del Reino Unido	65
	C. ¿Qué significa para el servicio civil del Reino Unido la administración del desempeño?	66
	D. ¿Por qué se utilizan objetivos en los sistemas de reconocimiento?	67
	E. Definición de los objetivos	67
	F. Relacionar objetivos individuales con las necesidades de la “empresa”	68
	G. Establecer objetivos.....	68
	H. Objetivos de desarrollo personal	69
	I. Mantener un alto rendimiento	70
	J. Problemas para establecer objetivos	70
	K. Trabajo en equipo	71
	L. Capacitación y dirección de habilidades para establecer objetivos	71
	M. La necesidad de una revisión durante el año	72
	N. Evaluación basada en la aptitud	73
	O. Equilibrio entre objetivos y aptitudes	73
	P. Establecimiento de normas.....	74
	Q. Problemas.....	75
	R. Resumen	75
	S. Anexo A	76
	1. Planeación.....	76
	2. Desarrollo.....	76
	3. Revisión.....	76
	4. Entrenamiento.....	76
	5. Valoración.....	76
	T. Anexo B	77
	1. Práctica de evaluación actual	77
	2. Temas importantes sobre la administración del desempeño.....	78
	U. Anexo C	79
	1. Organización 1.....	79
	2. Organización 2.....	79
	3. Organización 3.....	79
	4. Organización 4.....	79
VII.	La evaluación del desempeño: un camino necesario y sembrado de obstáculos hacia el profesionalismo en las organizaciones públicas	80
	A. Introducción	80
	B. El concepto de evaluación del desempeño.....	80
	C. La necesidad de evaluar el desempeño	80
	D. Metodología de evaluación del desempeño.....	81
	E. Principales obstáculos	82
	F. Algunas recomendaciones.....	84
	G. Comentario	86
VIII.	Evaluación, gerencia y profesionalismo en las organizaciones públicas: propuestas y reflexiones.....	89

A.	Coordinación.....	89
B.	Motivación.....	90
C.	Incentivos explícitos.....	90
D.	Dificultades que pueden aparecer en los contratos de incentivos explícitos	91
E.	Sistema de promociones	92
F.	Retribución no monetaria.....	92
G.	Pago a destajo.....	93
H.	Comisiones	93
I.	Incentivos específicos.....	93
J.	Incentivos implícitos.....	93
	1. Reputación	93
	2. Rotación de puestos.....	94
	3. Salario de eficiencia.....	94
K.	El sector público mexicano	94
IX.	La evaluación del desempeño en las organizaciones públicas: una reflexión general	95
	A. Introducción	95
	B. Algunos problemas inherentes a las organizaciones públicas.....	95
	C. Hacia un cambio de orientación en la gestión pública	96
	D. Elementos básicos de la evaluación del desempeño y de la gestión basada en resultados	97
	1. Criterios básicos para el desarrollo de indicadores de desempeño.....	98
	a) Economía	98
	b) Eficiencia	98
	c) Efectividad.....	98
	d) Calidad del servicio	98
	e) Desempeño financiero.....	98
	E. Una reflexión final sobre el caso mexicano.....	101
	F. Comentario	103
X.	Conclusiones	106
	A. Mauricio Merino. Instituto Federal Electoral.....	106
	B. Jo Word. Consultora independiente Reino Unido.....	108
XI.	Palabras de clausura	109
XII.	Glosario de términos sobre evaluación del desempeño	111
XIII.	Bibliografía recomendada	114
XIV.	Referencia de Internet:.....	115
	A. Instituciones académicas o privadas	115
	B. Organismos gubernamentales.....	115
	C. Organizaciones regionales o internacionales	115

Índice de ilustraciones

Ilustración 1.- PROMAP. Objetivos y subprogramas	48
Ilustración 2.- PROMAP. Primera Etapa de Modernización	49
Ilustración 3.- PROMAP. Planeación estratégica integral.....	50
Ilustración 4.- PROMAP. Evaluación.	51
Ilustración 5.- Esquema general de modernización.....	52

Ilustración 6.- PROMAP. Evaluación y ajuste de estrategia	53
Ilustración 7.- PROMAP. Etapa de consolidación y fortalecimiento.....	54
Ilustración 8.- Relación entre planeación estratégica, NEP, POA y PEF.....	55
Ilustración 9.- Planeación estratégica. Utilidad.	55
Ilustración 10.- Sistema de medición. Esquema general.....	56
Ilustración 11.- Proceso integral de medición. Correlación de objetivos.....	57
Ilustración 12.- Fases para medir el desempeño.....	98

Presentación

Este es un libro que surge de la disposición y de la colaboración de El Consejo Británico en México con el Instituto Federal Electoral. En septiembre de 1999, en nuestras instalaciones, se realizó un evento especialmente importante: un acercamiento, en clave comparada, al tema del servicio civil en los organismos públicos de las esperanzas de calidad y estabilidad en el gobierno dentro del nuevo contexto democrático de México. Pues bien vistas las cosas, nuestro país está cruzando una etapa de reacomodo político, fortalecimiento de los partidos, cambio en las posiciones de gobierno, alta competitividad, gobierno divididos. Ante nuestros ojos, se multiplican los fenómenos típicos de la democracia; pero para que todo ello ocurra en un horizonte cierto y practicable, necesitamos contar, entre otras cosas, con un servicio civil consolidado, capaz de ofrecer calidad y eficacia al trabajo estatal en cualquier circunstancia política.

Como parte de esa columna están los funcionarios electorales y la presentación de este libro me da la oportunidad para subrayar algunas de nuestras tesis esenciales.

La primera: México ha realizado sus últimas tres elecciones federales, de manera legal, sin impugnaciones sustantivas y con limpieza. Y eso ha sido posible gracias a nuestro Servicio Profesional Electoral. Este fue uno de los elementos constitutivos que acompañó la creación del IFE desde 1990. Dicho de otra manera: la historia, el trabajo y el prestigio del IFE no pueden entenderse sin estructura profesional.

Su creación fue una decisión estratégica para la vida política mexicana. El consenso que instauró al Servicio Profesional se desprendió de un doble reconocimiento: primero, que los encargados de organizar las elecciones ya no podían seguir siendo funcionarios de temporal, escasamente capacitados y provenientes de otras dependencias gubernamentales. Y en segundo lugar: que las labores técnicas y jurídicas-tan cuidadosamente descrita por casi 300 artículos de nuestra ley electoral- había alcanzado ya una intensidad, una complejidad y una magnitud tal que sólo un personal bien entrenado, poseedor de probada experiencia, podía afrontarlas con éxito.

Mil 660 vocales profesionales laboran en una estructura administrativa sumamente desconcentrada que opera en 32 entidades federadas y en 300 distritos electorales. Ellos fueron reclutados, son evaluados, supervisados y regulados mediante un estatuto administrativo especial. La mayoría de esos compañeros han mostrado una capacidad evidente de adaptación a las constantes transformaciones de la institución.

Así fue como en los últimos dos años desarrollamos dos programas cruciales: la reforma del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y la realización de dos evaluaciones anuales, especialmente rigurosas, de cada uno de los servidores públicos integrantes de la estructura; necesitamos consolidar a nuestro cuerpo de funcionarios electorales; acreditar su calidad y honestidad frente a los partidos políticos; preservar la experiencia y normalizar su permanencia. Tratamos que la seguridad laboral en el IFE dependa estrictamente de la calidad del trabajo que cada uno desarrolla.

Esto debería ser lo obvio en un servicio profesional, pero en nuestro caso no lo fue tanto; desde su creación, el IFE ha estado sujeto a exigencias políticas que durante mucho tiempo no permitieron la maduración ni la consolidación de su estructura profesional.

Pero en los últimos años hemos hecho importantes esfuerzos para sustraer a la institución de los imperativos y los vaivenes de la lucha política, para convertirla en una institución regida por su propia lógica administrativa, legal, meritocrática e independiente.

Este seminario llega justamente en el momento que ya hemos dado pasos decisivos en esa dirección: otorgamiento de la titularidad, reforma al Estatuto del Servicio Profesional Electoral, evaluación de todos sus miembros, incluyendo la intervención de todos los partidos y creando un Centro de Formación y Desarrollo.

Estos temas han estado en el núcleo de la política institucional del IFE rumbo a las elecciones federales del año 2000. Su cumplimiento es la medida Del compromiso con unas elecciones confiables y también con nuestros compañeros. Nuestro objetivo político era uno: que el tema del Servicio Profesional Electoral dejará de ser motivo de impugnación en las próximas elecciones federales. Y creo que hemos

alcanzado esa meta de manera razonable, transporte; como nunca, los partidos, todos partidos, realizaron un ejercicio amplio y minucioso de revisión, análisis e impugnación. Demostramos que no había nada que ocultar, que nuestra institución trabaja con honestidad y que es capaz de asimilar los exámenes más rigurosos y tenaces. Y puedo afirmar algo más: después de esta revisión, la enorme mayoría de los miembros del servicio acreditaron una nueva prueba institucional y lo hicieron de la manera más transparente, sin sombra de duda. Por primera vez en la historia del IFE, hemos otorgado 952 titularidades, en 80 por ciento del universo potencial, y en estos días estamos a punto de completar el ejercicio para todos los casos que, de acuerdo a la ley, hayan acreditado los requisitos para obtenerla. En los últimos años, hemos logrado los avances más importantes en la consolidación del Servicio Profesional Electoral desde que se fundó la institución. Y puedo ser categórico: creo que dados los exámenes, las revisiones, las pruebas, la renovada vigilancia y la múltiple supervisión a la que están sujetos nuestros vocales, el tema del servicio profesional ya no será parte de la impugnación política; antes al criterio, ya forma parte de la certeza y de la confianza.

Una última idea: el Servicio Profesional Electoral, en un país con la historia de México, no puede ser examinado solamente como una fría estructura de profesionales cuya permanencia y asenso se sujeta a reglas y a méritos personales; no es solamente una organización racional o un diseño objetivo, suma coherente de requisitos, escalafones y rangos. Los miembros del IFE también han de tener una lealtad probada a esta institución. Aquí necesitamos, de todos nuestros compañeros, un elemento de convicción y un sentido de misión.

México ha llegado a un punto en el cual ya no puede imaginar su convivencia política y su paz social sin unas elecciones incuestionadas, imparciales, transparentes y equitativas. Por eso, el trabajo que desarrolla nuestra estructura profesional, no es un trabajo más. En una tarea absolutamente estratégica para el México de hoy y para el México de mañana. Nuestros cuadros no tienen una labor, una responsabilidad pública cualquiera. Desarrollan una tarea que está en el corazón de la lucha política. Y si esa competencia política va a seguir siendo pacífica, legal y civilizada, entonces se necesita que nuestro trabajo esté bien hecho, sin ninguna duda.

En las próximas elecciones, las del año 2000, no podemos improvisar y no podemos fallar. Necesitamos eficacia, pero también lealtad con los valores y con la misión sustancial de esta institución.

Espero que aquél seminario y este libro, sirva para reconocer nuestros errores, nuestros rezagos, pero también nuestros avances. Que sirva para caminar hacia delante, y sobre todo, para confirmar y difundir que el profesionalismo, la eficacia, la lealtad en la estructura del IFE son necesarios, simplemente para que nuestra democracia funcione.

José Woldenberg
Consejero Presidente del
Instituto Federal Electoral

Prólogo

Para el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es muy grato sumarse a este esfuerzo interinstitucional derivado de acciones de cooperación entre el Instituto Federal Electoral (IFE) y El Consejo Británico en México, que permitieron realizar el Seminario: Evaluación y Servicio Civil en la Modernización de Organizaciones Públicas, de cuyo resultado se ha integrado con las ponencias de los participantes el libro: Evaluación del Desempeño y Servicio civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales, bajo la coordinación de José Méndez Martínez y Uri Raich Portman.

La coedición del libro entre el Instituto Federal Electoral y la institución, que me honro en presidir, se inscribe como parte de una estrategia institucional, impulsada por su Consejo Directivo en el sentido de considerar como una prioridad, dentro de los programas del INAP, una línea específica dedicada al estudio, análisis, asistencia técnica y difusión de acciones en materia de profesionalización y carrera en el servicio público.

Una de las líneas de ésta estrategia institucional se refiere a la promoción de acciones de colaboración con connotados especialistas e investigadores para editar y difundir resultados de investigaciones y estudios sobre la materia, por lo que este libro vendrá enriquecer este acervo de publicaciones, al tratar un tema por demás urgente, interesante y novedosos que es el relativo a la evaluación del desempeño en servicio de carrera.

La evaluación de la gestión pública, en su más amplia acepción, en tanto que atañe a todas aquellas instituciones que manejan fondos públicos, provenientes del Estado, (como sería el caso del IFE), incluye también la evaluación del desempeño de los servidores públicos y en la actualidad se inscribe como uno de los aspectos relevantes de la agenda del proceso de modernización que están enfrentando la gran mayoría de los estados y gobiernos del orbe.

La falta de credibilidad en los gobiernos, el fenómeno de la corrupción, la rigidez de la estructuras y procesos burocráticos, la excesiva regulación, la centralización en la toma de decisiones y la inoportuna y a veces ausente capacidad de respuesta de la administración pública a las demandas y reclamos ciudadanos propiciaron un cuestionamientos de los tradicionales sistemas de rendición de cuentas, orientados básicamente al control del ejercicio del gasto y obligaron a los gobiernos a centrar su atención no sólo en el cómo se estaban haciendo las cosas, en términos de resultados (eficiencia y efectividad), sino también de costos (economía) e incluso motivaron la reflexión en el sentido de los fines y responsabilidad de los gobiernos frente al bienestar colectivo, redimensionando en muchos casos la esfera de lo público y de lo privado.

Es precisamente en este contexto que la preocupación de los gobiernos por disponer de adecuados y eficientes mecanismos de evaluación se toma no sólo necesario sino urgente, para tratar de lograr una mayor credibilidad y legitimidad en su actuación frente a la sociedad a la cual sirve y recuperar la confianza en las instituciones y en sus servidores públicos.

Es así que la evaluación del desempeño, en tanto centra su atención en las personas, quienes sirven a la sociedad, puede ser vista como uno de los principales elementos del cambio político-administrativo.

En el ámbito político y tomando como ejemplo el IFE, en palabras de su Consejero Presidente, José Woldenberg permite, que las dos evaluaciones anuales, especialmente rigurosas posibiliten consolidar al cuerpo de funcionarios electorales y acreditar su calidad y honestidad frente a los partidos políticos, preservando su experiencia y normalizando su permanencia, en razón de la calidad del trabajo que cada uno desarrolla, dando certeza y confianza al proceso electoral y al ejercicio democrático.

En el cambio administrativo, la evaluación del desempeño es un indicador del grado de profesionalización de la burocracia y un camino para la reforma y mejora de las administraciones públicas, ya que es una fuente para detectar y monitorear la calidad de los servicios que se prestan; fundamentalmente a través de los factores aptitudinal y actitudinal de los servidores públicos; que necesariamente impacta los demás resultados de la gestión administrativa, como son entre otros: costos, resultados, cobertura, oportunidades del servicio y satisfacción de los usuarios. Por otra parte, la

evaluación del desempeño, adecuadamente vinculada a la carrera, permite ser un indicador relevante para el otorgamiento de incentivos y/o para el ascenso a puestos de mayor responsabilidad.

Creo que hay coincidencia en que uno de los mayores retos que enfrentan los servicios de carrera, del cualquier tipo y en cualquier parte del mundo es el relativo a una mal entendida inamovilidad o permanencia, en la que una vez que se ha ingresado a la carrera se confunde con inmovilidad y falta de productividad, con un desempeño al mínimo. Es aquí donde los sistemas y las prácticas de evaluación del rendimiento se tornan no sólo necesarios sino indispensables para tratar de mantener la deseable motivación y compromiso cotidiano en el trabajo diario, de aquí pertinencia y oportunidad del libro que se publica.

En el documento se conjugan las aportaciones de estudiosos que con ópticas diferentes abordan el tema de la evaluación y del desempeño, al mismo tiempo que es posible también disponer de una comparada a través de la reflexión que sobre este mismo asunto realizan estudios internacionales.

Con publicaciones como la que presentamos el INAP refrenda su compromiso de ser un promotor del estudio y desarrollo de las ciencias administrativas, lo que le ha permitido no sólo estar atento a los cambios que se suceden en el proceso de reforma del Estado y del gobierno y colaborar con instituciones que comparten objetivos afines, como es el caso del Instituto Federal Electoral.

Esperamos que el contenido de este libro se constituya en un motivo de reflexión y análisis de un tema poco tratado y aún incipiente en la administración pública mexicana, que es el relativo a la evaluación del desempeño, pero que por su trascendencia inmediata. En este documento encontramos aportaciones valiosas y propuestas que seguramente serán de suma utilidad para su aplicación a las organizaciones públicas en su búsqueda por disponer de mejores administraciones y administradores al servicio de la sociedad mexicana.

José Natividad González Parás
Presidente del Consejo Directivo del
Instituto Nacional de Administración Pública

I. Introducción

Las crisis fiscales y los cambios sociales de los últimos veinte años han llevado a los gobiernos a plantear la reforma integral de sus organizaciones públicas. Hasta el momento, las reacciones que se han generado ante este proceso han sido muy diversas; sin embargo, distintos estudios han mostrado que existe un acuerdo sobre las reformas que han de llevarse a cabo para convertir a las administraciones públicas en mecanismos más eficientes, responsables y transparentes. Dentro de este grupo de reforma destacan los procesos de regulación, privatización, reducción presupuestal, descentralización. Rendición de cuentas ante la ciudadanía, previsión de servicios de calidad, así como las propuestas de sistema innovadores de gestión y de nuevos métodos y criterios de evaluación de la función pública.¹

Uno de los procesos de cambio que requiere de particular atención, por sus implicaciones en la modernización de la administración pública, es el de la evaluación del desempeño de las organizaciones públicas. Por mucho años, los esfuerzos de valoración y dedición de las acciones gubernamentales – cuando se daban-tenían su base en al evaluación del cumplimiento de las normas y de los procedimientos centrales de las organizaciones públicas. Sin embargo, el epicentro de la evaluación ha venido cambiando durante los últimos dos decenios: ahora el interés está orientado hacia los resultados y los impactos de las políticas públicas. Ello se debe principalmente a que las organizaciones públicas han logrado entender que la evaluación es un proceso de doble sentido que, además de medir y valorar el desempeño de los funcionarios públicos, también genera información suficiente para establecer un diálogo entre los que evalúan y los que son evaluados. Es decir, la evaluación es un proceso de continua retroalimentación que permite a los tomadores de decisiones identificar las áreas o comportamiento que deben ser mejorados, al tiempo que los provee de las herramientas necesarias para establecer un diálogo fructífero con los responsables de llevar a cabo las políticas de la organización.

Arraigar la práctica de la evaluación en la cultura organizacional del sector público no es tarea sencilla, entre otras cosas porque requiere de un ajuste general en los estilos de gestión de los individuos y las organizaciones públicas. Como se sabe, por muchos años la administración pública mexicana tuvo un sistema de gestión caracterizado por su alto centralismo y rigidez. Por ello, convertir a la evaluación en uno de los ejes conductores de la función pública requiere de la creación de un ambiente y una cultura propicia a la medición y valoración de resultados, lo que implica una transformación profunda de las estructuras organizativas y los métodos de operación del sector público,

Las dificultades inherentes al proceso de evaluación han sido reiteradamente señaladas tanto los estudios de este tema como por los propios funcionarios que evalúan y son evaluados. La complejidad de establecer objetivos retadores a la vez que realistas, pero también claros y medibles; la difícil tarea de desarrollar escalas e índices medición objetivos, precisos y justos; y el laborioso consenso político que se requiere para dotar al sistema de evaluación de la legitimidad suficiente para que pueda operar con eficiencia, son sólo algunos de los obstáculos los cuales se tienen que abrir paso los sistemas de evaluación que buscan ser exigentes, justos, objetivos y transparentes. Estudios recientes muestran que la evaluación del desempeño puede fácilmente derivar en la injusticia y la desmotivación, y por lo tanto en el fracaso y no en el éxito de la organización.² No obstante estos riesgos y algunos cosas (principalmente de tiempo), los beneficios que conlleva una evaluación bien diseñada e instrumentada son de gran valor, pues genera resultados y provee información para hacer un diagnóstico de la eficacia de la organización, y poder así diseñar estrategias efectivas de alineación entre los objetivos de los funcionarios y los de la organización en donde se desempeñan.

A pesar de la complejidad que implica crear una cultura de la evaluación en las organizaciones públicas, en la actualidad diversos países (cuando menos todos los que son miembros de la OCDE) trabajan arduamente por crear sistemas de evaluación exigentes pero justos. México es uno de los países que se

¹ OECD, *In Search of Results. Performance Management Practices*, Paris, OEVCD, 1997, p.7.

² John M. Palguta, "Performance Evaluation: Looking for the Holy Grail"; *Visions 2000*, San Diego C.A, American Society for Public Administration, abril 1-4, 2000.

ha unido a este esfuerzo de inscribir las funciones de su aparato gubernamental en un contexto de permanente evaluación, tanto de las políticas de sus organizaciones públicas (evaluación de programas) como del desempeño de los servidores públicos (evaluación de desempeño). En la actualidad, se ha venido reconociendo que la evaluación orientada a resultados, y entendida como un canal de comunicación permanente entre los miembros de las organizaciones públicas, es un elemento central de la modernización de la administración pública mexicana; sin embargo, en nuestro país, como en muchos otros, los límites que se han enfrentado son todavía superiores a los logros que se han alcanzado y aún falta mucho por avanzar.

La transición hacia una cultura de la evaluación en México ha sido lenta y desigual. En realidad, a la fecha aún es reducido el número de dependencias del sector público que realmente han logrado convertir a la evaluación en una práctica cotidiana de sus organizaciones. En el caso del Instituto Federal Electoral (IFE). Este libro busca ser una muestra de que ésta es una de las instituciones públicas que ha mostrado un especial interés por convertir a la evaluación en un mecanismo no sólo de separación laboral cuando así deba serlo, sino sobre todo de diálogo y de mejora continua. En el IFE se evalúa de manera permanente tanto el desempeño de los funcionarios electorales, como su aprovechamiento en los programas de formación y desarrollo. Además, también se lleva a cabo una evaluación global, que analiza la conjunción de ambos aspectos, y una evaluación especial para los procesos electorales. Cualquier funcionario que no apruebe sus cursos o su evaluación anual debe salir del Instituto, y así ha ocurrido en diversos casos.

En el IFE los funcionarios electorales firman parte de un servicio civil, a través del cual desarrollan su carrera en la institución. Uno de los ejes centrales del Servicio Profesional Electoral es precisamente el de la evaluación, pues se ha identificado que sólo por medio de un sistema de medición y valoración del desempeño de los funcionarios y del resultado de sus actividades, se puede hacer un diagnóstico del cumplimiento de las metas del Instituto, y se puede trazar una estrategia de mejora para que cada vez los procesos electorales se lleven a cabo con más profesionalismo.

Convencido de la importancia que tiene la evaluación en el eficaz y responsable desempeño de las organizaciones públicas, el IFE, con el apoyo de El Consejo Británico en México, se dio a la tarea de organizar en el mes de septiembre de 1999 el Seminario "Evaluación y Servicio Civil en la Modernización de Organizaciones Públicas". El Seminario se convocó con el propósito de discutir a fondo el estado actual de la evaluación y el papel que ésta tiene en los procesos de modernización de las organizaciones. En concreto, se buscó orientar la discusión hacia los sistemas de evaluación en las instituciones electorales, pues existían un particular interés por parte del IFE de mejorar los mecanismos para evaluar el desempeño de sus funcionarios electorales y de diseñar un sistema de evaluación especial para medir y valorar con exigencia, justicia y transparencia el desempeño de los funcionarios electorales en la elección federal del año 2000.

El libro que se presenta reúne las participaciones de un grupo diverso de académicos y funcionarios tanto de México como del extranjero. Los temas que se abordan van desde la evaluación de desempeño en instituciones electorales y otras organizaciones públicas, hasta los servicios civiles de carrera y el papel de la gestión y el profesionalismo en las organizaciones públicas. Los trabajos de los ponentes extranjeros que se presentan son de John Tuner y Jo Wood, del Reino Unido, y de Carol Lesage, de Canadá.

El capítulo que presenta John Tuner versa sobre los recientes cambios que se han introducido en el sistema electoral de Inglaterra, principalmente para aumentar la participación de los votantes. En el marco de las reformas al sistema electoral inglés, Tuner ofrece una interesante propuesta para evaluar el desempeño de las elecciones en ese país, y señala la importancia de crear marcos de referencia (Benchmark) a partir de los cuales se lleve a cabo la evaluación. Carol Lesage, por su parte, hace una crónica del desarrollo de la autoridad electoral en Canadá, y destaca la importancia que tiene la evaluación del desempeño en el profesionalismo de los funcionarios electorales. En su trabajo, Lesage destaca el esfuerzo que se ha hecho en Canadá por establecer un código de conducta al que se deben sujetar los funcionarios electorales, y señala la flexibilidad y apertura del sistema de evaluación canadiense.

El documento de Jo Wood señala los recientes impulsos de cambio que han afectado al Servicio Civil inglés, y destaca la importancia de establecer objetivos en las organizaciones públicas. Para Wood, establecer objetivos individuales, claros y congruentes con los propósitos centrales de las organizaciones es la base para integrar los sistemas y procesos administrativos, y mejorar así el desempeño de las agencias gubernamentales.

Además de los trabajos señalados, el libro también reúne los documentos elaborados por ponentes mexicanos provenientes tanto de la academia como del sector público. El capítulo de Jaime Luis Padilla, de la Secretaría y Desarrollo Administrativo, expone las características generales del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, cuyos objetivos centrales son el combate a la corrupción y la impunidad, y la transformación de la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio. Los trabajos académicos que se reúnen en este libro son ricos y diversos. El documento que presenta Myriam Cardozo, de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, se centra en aplicar las razones por las que la evaluación es importante para mejorar el desempeño de las organizaciones públicas. Entre ellas destaca la necesidad de medir el cumplimiento de los compromisos adquiridos, recompensar los esfuerzos de los funcionarios y organizar programas de capacitación. Cardozo también explora la metodología de la evaluación y señala algunos de los obstáculos más comunes a que se enfrentan la evaluación del desempeño. Por su parte, Carlos Moreno, del Centro de Investigación y Docencia Económica, inscribe a la evaluación del desempeño dentro de un proceso más amplio de modificaciones en los estilos de gestión. Para Moreno, la transformación de la evaluación de insumos en evaluación de resultados pasa por una profunda reestructuración organizativa del aparato gubernamental, que implica convertir la gestión del gobierno en un mecanismo más flexible, eficiente y transparente.

Félix Vélez y Nuria Torroja, del Instituto Tecnológico Autónomo de México, señalan que el problema principal que enfrentan las organizaciones públicas no es de autoridad, sino de coordinación y motivación de los funcionarios públicos. Estos investigadores sostienen que es necesario proveer a los individuos de los incentivos adecuados para que les resulte conveniente comportarse de acuerdo con los objetivos de la institución donde se desempeñan. Así pues, Vélez y Torroja presentan una discusión teórica tanto de los sistemas de incentivos, como del diseño de contratos de desempeño y de otros mecanismos para detectar las responsabilidades específicas de cada persona, y vincularlas con el otorgamiento de incentivos y la aplicación de sanciones. Además de los trabajos académicos señalados, los comentarios de María del Carmen Pardo de El colegio de México, de Sergio Martínez de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco de Juan Pablo Guerrero del Centro de Investigación y Docencia Económica, enriquecen el contenido del texto.

Finalmente, el libro reúne las intervenciones de dos representantes del IFE: el Consejero Electoral y Presidente de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, Mauricio Merino, y el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, José Luis Méndez. Los textos de Merino corresponden al comentario de la mesa sobre evaluación y desempeño en instituciones electorales y a las conclusiones del evento. En dicho texto Merino señala la importancia de entender a la evaluación como un diálogo, para así llegar a un conocimiento compartido sobre los fines que las organizaciones están persiguiendo, y también advierte sobre el contrapeso que tienen las restricciones culturales e incluso políticas en los avances técnicos que se puedan plantear dentro de las organizaciones públicas. En su capítulo, José Luis Méndez reseña lo que en su opinión son las luces y las sombras de la evaluación del desempeño. Méndez hace un recorrido por los últimos avances en los procesos de evaluación en las organizaciones públicas, destacan sus obstáculos pero también las maneras de sortearlos, y concluye su trabajo señalando los esfuerzos que se han llevado a cabo en el IFE para arraigar a la evaluación en la cultura y la práctica del Instituto, así como para articularla dentro del Servicio Profesional Electoral de manera que cada funcionario tenga individualmente mucho que ganar alcanzando las metas de responsabilidad y profesionalismo, y mucho que perder no haciéndolo.

Está claro que el éxito de la modernización y el profesionalismo de las organizaciones públicas depende, en buenas medidas, de la capacidad que éstas tengan para incorporar a la evaluación en sus actividades cotidianas. Hasta el momento, los retos que se han tenido que enfrentar han sido enormes; sin embargo, hay elementos para suponer que se está avanzando en la dirección correcta. Las páginas

que siguen intentan documentar este optimismo e invitan a que el debate en torno al papel de la evaluación en la modernización de organizaciones públicas permanezca en la agenda y la práctica del gobierno en los años por venir.

José Luis Méndez
Uri Raich
Instituto Federal Electoral

II. Optimizar el valor: un impulso a la Reforma del Sistema Electoral Británico

John Turner. Asociación de Administradores Electorales, Reino Unido.

A. Introducción

El propósito del presente estudio es determinar cómo las aspiraciones del gobierno británico en torno a dos importantes cambios de política dentro de la democracia y la agenda local de gobierno, pueden cumplirse y realizarse con efectividad. Las lecciones que se obtengan de este proceso podrían trasladarse satisfactoriamente a cualquier otro contexto y, por lo tanto, intentaré demostrar que el resultado de este ejercicio puede aplicarse, por lo menos parcialmente, a la situación actual de México.

B. Antecedentes del Sistema Británico

No debe sobreestimarse la tradición democrática en Gran Bretaña. En este país, donde se encuentra el parlamento primigenio, se le atribuye gran importancia a la capacidad de realizar elecciones libres, accesibles a un electorado tan amplio como sea posible. Sin embargo, la familiaridad puede degenerar en menosprecio; es un hecho que la participación ciudadana está disminuyendo en todos los tipos de elecciones, y que el interés de la población en cuestiones democráticas en encuentra probablemente en su punto más bajo desde que Simon de Montfort estableció el primer parlamento del pueblo en la Edad Media.

Para ilustrar este punto, en las más reciente elecciones parlamentarias la participación fue de 71%, lo que representó un descenso de 6.5% respecto a la elección anterior. Actualmente, las elecciones de gobierno locales atraen una participación menor de 40%, y la elección parlamentarias europea de 1999 disminuyó a un nivel sin precedentes: tan sólo 24% del electorado ejerció su derecho a voto. El ejemplo más impresionante de baja participación fue la elección de la Asamblea Ciudadana de Liverpool en diciembre de 1998, en la que con una participación menor de 6% el control político de esta importante ciudad cambió de manos.

C. El nuevo Gobierno Británico y sus cambios

El gobierno laborista, electo en mayo de 1997, anunció su intención de resolver el problema de la baja participación emprendiendo un inusitado proceso de democratización que llevaría a Escocia a obtener su propio Parlamento, a Gales a tener su propia Asamblea Nacional y a una revisión minuciosa del gobierno local británico en general. Con el lema "Modernizando la democracia local", el gobierno público una serie de estudios de consulta, dirigidos a estimular el debate sobre el futuro del gobierno local y a aprobar nuevas formas de establecer modelos políticos significativos en la agenda del gobierno local. En términos del control financiero y administrativo de las autoridades locales, se introdujo el concepto del "valor óptimo". En ese sentido, al gobierno también le preocupó resolver el problema de la reforma electoral.

D. La necesidad de una reforma electoral

El sistema electoral británico está basado en costumbres y prácticas que tienen más de un siglo de existencia. Durante este periodo nunca se ha hecho una revisión exhaustiva del mismo con frecuencia se han efectuado gradualmente cambios menores o técnicos, con consecuencias directas mínimas para el elector. Quizás el proceso democrático en la más reciente elección general de mayo de 1997 fue apenas diferente al de las elecciones generales en la época de la Reina Victoria.

En consecuencia, se percibió la necesidad urgente de estimular en interés general en las cuestiones electorales y de resolver los diversos problemas que se requiere considerar dentro del contexto de una reforma radical del sistema electoral británico. Como parte del debate sobre la necesidad de una reforma electoral, fueron identificados y presentados diversos asuntos relacionados con la reforma.

Era indudable la necesidad urgente de un cambio. Tenía que incrementarse la participación del electorado; el proceso electoral debía modernizarse y optimizarse porque, de otra forma, los órganos de gobierno quedarían cada vez más alejados del pueblo al que supuestamente representan. Los

organismos profesionales a cargo de la organización de las elecciones consideraron que había una serie de asuntos que el Parlamento debía ponderar, entre los que se encuentran:

- La necesidad de que una Comisión Electoral revise todos los asuntos electorales, y que ésta sea un ejemplo de mejores prácticas;
- La introducción de un sistema de registro de electores que corresponda a las necesidades de la sociedad actual, aprovechando al máximo la tecnología moderna;
- La modernización de la ley, en lo referente a los candidatos, gastos electorales, medios de comunicación, delitos electorales, y al propio proceso electoral, de tal manera que el sistema electoral sea más eficiente, comprensible y responsable, y
- Cambios en el sistema para alentar la participación del electorado.

Se puntualizó la necesidad de atender estos temas políticos fundamentales, al igual que una serie importante de asuntos relativos a una reforma práctica, a fin de que el sistema respondiera a los objetivos centrales que persigue cualquier democracia: permitir, principalmente, que todos los ciudadanos participen plenamente en las instituciones democráticas del país. Se consideró sumamente importante que el sistema garantizara la máxima libertad para ejercer los derechos políticos de los ciudadanos de todos los niveles de la sociedad, y los alentara a participar en las elecciones. También aumentó la presión ejercida por profesionales, académicos medios de comunicación y partidos políticos, para llevar a cabo una profunda revisión de los procesos electorales. En respuesta, el gobierno, a través del Ministro del Interior, estableció una Oficina de Gobernación del Partido Laborista sobre Procedimientos Electorales.

E. Trabajo y recomendaciones del Partido Laborista

El Partido Laborista Encargó estudios sobre una serie de procedimientos electorales y otros temas relacionados; y examinó propuestas de cambio con el fin de lograr procedimientos electorales más abiertos y actualizados. Al considerar estos asuntos, el partido estuvo consciente de la importancia de los arreglos electorales actuales en los procesos democráticos pues las formas más democráticas de gobierno están basadas en que el pueblo otorga un mandato, a través de las urnas, a aquellos que eligen como gobernantes. La fuerza de la ley y de los procedimientos electorales británicos radica en que éstos han sido establecidos con el consentimiento del electorado durante muchos años. Pero también de alguna forma, esta longevidad es el origen de sus debilidades.

El Partido Laborista concluyó que no había evidencia para preocuparse más de la cuenta respecto de la legitimidad o de la limpieza de las elecciones en el reino unido. Esta opinión fue compartida por el Comité Selecto de Asuntos Internos, después de la revisión de la ley y las prácticas electorales, en su informe al Parlamento en octubre de 1998. Sin embargo, el Partido Laborista concluyó que las prácticas establecidas a finales del siglo XIX debían reformarse urgentemente para iniciar el siglo XXI y, así, conservar su credibilidad.

Los temas que adoptó el Partido Laborista lo obligaban a considerar las recomendaciones de llevar a cabo los cambios necesarios en las prácticas electorales, para contribuir a la renovación democrática de la Gran Bretaña. Como se mencionó anteriormente, desde hace tiempo el reino Unido ha registrado un continuo descenso en sus niveles de participación electoral.

La modernización de los procesos electorales no resolvería por sí misma problemas como la aparente apatía y el desinterés del electorado; pero el Partido Laborista pensó que las propuestas lograrían proveer arreglos electorales que reflejaran estilos de vida y comportamientos más modernos. La simplificación de procedimientos, mayor flexibilidad en las tareas de empadronamiento y la promoción de esquemas de votación más accesibles, contribuirían a la creación de un sistema electoral más abierto y sensible, capaz de motivar a los ciudadanos a ejercer el derecho democrático de elegir a sus representantes en el gobierno.

El Partido Laborista valoró el gran esfuerzo que antecede al prestigio que goza actualmente el sistema electoral británico. Por esa razón, cada vez que el Partido estaba a punto de recomendar algún cambio, revisaba detalladamente las posibles implicaciones relativas ala integridad del voto.

Con estos antecedentes, y en este contexto general, el Partido Laborista presentó informes y una serie de recomendaciones para una amplia reforma electoral: Algunas de estas propuestas son:

1. Registro

- Elaborar Manuales actualizados y ampliados sobre práctica adecuadas de registro; poniendo especial énfasis en aumentar el registro de los jóvenes, que constituyen uno de los grupos con niveles de empadronamiento tradicionalmente bajos;
- Sustituir el registro anual vigente por un sistema que permita un registro continuo o “rotativo”;
- Que a los funcionarios encargados del registro se les permita solicitar datos a las fuentes de información locales y a otras oficinas públicas, para que puedan realizar adecuadamente la función de mantener un registro preciso y actualizado, y
- Que las listas de empadronamiento continúen siendo públicas y abiertas al escrutinio como hasta ahora.

2. El requisito de residencia

- Que a los individuos que no puedan proporcionar un domicilio estable se les permita en el futuro registrarse mostrando un comprobante de residencia, y
- Que no existe base alguna para extender el padrón a los prisioneros convictos que están cumpliendo una sentencia y que, por sus actos, han perdido sus derechos.

3. Venta comercial del padrón

- Que a los electores se les permita decidir si quieren o no que la información personal que proporcionan al empadronarse se incluya en el padrón disponible comercialmente;
- Que todo el padrón, incluyendo los nombres que son excluidos del registro comercial, continúe estando a disposición de los usuarios electorales, pero que se introduzca un acuerdo de autorización para asegurar que su uso sea restringido a propósitos electorales, para cuyo fin fue elaborado,
- Que el catálogo completo de electores también esté disponible para consultas con fines de procuración de justicia, como son las investigaciones para el control de lavado de dinero, sujetas a acuerdos de autorización, y
- Que el catálogo completo de electores continúe estando disponible para el escrutinio local, tal y como se encuentra actualmente.

4. Voto en ausencia

- Que para evitar descalificar a electores que se equivoquen o estropeen boletas electorales postales, se les permita a éstos la reposición de documentos perdidos o deteriorados, sin que primero les tengan que ser regresados todos los documentos postales originales;
- Que a los funcionarios electorales se les permita emitir votos a distancia, usando otro medio que no sea el postal, y
- Que se anulen los requisitos actuales que limitan la disponibilidad del voto por la vía postal, para permitir votos postales ausentes de acuerdo con la demanda.

5. Asistencia para los discapacitados

- Cambiar las disposiciones electorales que rigen la colocación de carteles y equipos en las casillas de votación, para permitir que en las casillas se exhiban boletas electorales impresas en formatos más visibles.
- Que se establezcan normas nacionales mínimas para ayudar a los funcionarios electorales a identificar e instalar casillas electorales accesibles a los discapacitados, y
- Que el Ministerio del Interior, emita nuevos lineamientos para los funcionarios electorales, con información que incluya todos los aspectos relativos al acceso para discapacitados a los servicios electorales.

6. Comisión electoral

- Que se apoye el compromiso de establecer un Consejo o Comisión Electoral.

7. Facilitar la votación

- Que se autorice al Secretario de Estado reformar la legislación electoral para que se aprueben programas piloto sobre una o más de las propuestas señaladas;
- Los programas piloto alentarían la innovación y la diversidad, y ofrecerían una verdadera oportunidad para ver exactamente cómo distintos enfoques pueden hacer que el electorado se comprometa realmente, y
- La evaluación de dichos programas permitiría sacar conclusiones fundadas respecto de la efectividad y la seguridad de cada nuevo proceso, antes de tomar la decisión de aplicarlos más ampliamente.

A continuación se presentan algunos ejemplos de enfoques innovadores que podrían incluirse en los programas piloto:

Horarios para votar. Diversos horarios para votar para que ha distintas horas de inicio y cierre de las votaciones;

Fechas para votar. Mover las votaciones a días variables entre semana, un día del fin de semana o permitir que la votación dure más de un día;

Elecciones tempranas: abrir un número limitado de casillas durante un periodo anterior al día de las votaciones y en lugares accesibles para permitir que vote cualquier ciudadano;

Casillas electorales móviles: adaptar casillas que transporten urnas a sitios donde se encuentren grupos de votante, por ejemplo: casas-hogar, asilos o residencias para enfermos convalecientes;

Votación fuera del área correspondiente: permitir que los electores voten en cualquier casilla dentro del área electoral que les corresponde, o incluso fuera de ésta;

Todo tipo de votación postal: permitir que las elecciones se lleven a cabo únicamente sobre las bases de la votación postal, y

Voto electrónico: abastecer a los puestos o casillas electorales con equipo de votación automatizada, a fin de poder captar votos por teléfono a votar a larga distancia vía Internet.

F. Programas electorales piloto

Uno de los aspectos más importantes de la reforma es la propuesta de poner en práctica programas piloto para probar nuevos procedimientos electorales. Gran parte de este trabajo está concentrado en dos áreas, que son las llamadas “mejores prácticas” (*benchmarking*) y la evaluación de los programas piloto.

El objetivo general de esta propuesta es asegurar que se efectúe una aplicación rigurosa de todos los métodos expuestos, y que se realice una evaluación apropiada de todo el proceso para emitir recomendaciones firmes y claras que, al finalizar la etapa de prueba, puedan presentarse ante el Parlamento. Se busca aplicar reformas sólidas, democráticas y efectivas, que atraigan el apoyo popular y tengan una base jurídica. A continuación se explica cómo la optimización del valor y el método de *benchmarking* se puedan aplicar y probar, así como el procedimiento para seleccionar y poner en práctica los métodos de evaluación y medición de calidad.

Al intentar llevar a cabo un cambio tan significativo en la organización de las elecciones, es necesario iniciar un programa profesional y sofisticado de capacitación nacional para todo el personal electoral. Los temas expuestos en adelante deberán entenderse dentro del contexto integral de la aplicación del programa de capacitación y los mecanismos de apoyo que éste requiere.

G. Optimizar el valor

El concepto de “optimizar el valor” utilizado en el sector público, fue introducido por el nuevo gobierno laborista desde su elección en mayo de 1997. En esencia, el gobierno define la obligación de optimizar el valor de la siguiente manera:

Optimizar el valor es la obligación de prestar el servicio cumpliendo con las normas referentes a costo y calidad, valiéndose de los medios disponibles más efectivos, económicos y eficientes. Al cumplir con este deber, las autoridades locales estarán cumpliendo con la responsabilidad que tienen con el gobierno central de actuar como representantes de intereses más amplios, y proyectando un valor especial ante la gente de la localidad.

La optimización del valor también requiere que cada consejo evalúe qué tan bien está cumpliendo los objetivos organizacionales y cómo está vinculándose con asuntos más amplios, particularmente los relacionados con la consolidación y la uniformidad. El objetivo de optimizar el valor se aplica a todos los servicios del consejo, teniendo en cuenta que estará sujeto a la interpretación local para determinar cómo lograrlo, que buscará –fundamentalmente- cambiar el modo en que las autoridades locales operan, y que estará centrado en elementos relativos a costos y calidad.

Para optimizar el valor, cada consejo deberá trazar objetivos globales claros y demostrar qué tan bien se están cumpliendo y qué tan eficientemente se están asignando los recursos para cumplir con este fin. Estos objetivos deben ser acordados con las comunidades locales. Las medidas, criterios y objetivos locales y, cuando sea conveniente, con otras organizaciones, con el fin de contribuir con el proceso de *benchmarking*. Las medidas, criterios y objetivos tanto nacionales como locales se usarán para evaluar el desempeño del Consejo.

Cada Consejo deberá revisar a fondo todos los servicios cada cinco años. Por lo tanto, se debe acordar un programa de monitoreo de servicios y definir una metodología para dicha revisión. Los monitoreos de servicios deben tomar como referencia servicios específicos, temas, áreas, grupos de clientes o una combinación de cualquiera de estos elementos.

Los monitoreos de servicios son necesarios para cubrir las llamadas cuatro ‘Cs’, que son:

1. Cuestionamiento: por qué y cómo se está prestando un servicio.
2. Comparación del desempeño del Consejo frente a una serie de indicadores de otras organizaciones.
3. Consulta: preguntar a contribuyentes y a usuarios de servicios locales qué es lo que les está dando el servicio, de qué manera y bajo qué normas.
4. Competencia: participar en una competencia justa como medio para asegurar servicios eficientes y efectivos.

Cada Consejo deberá elaborar un Plan Local de Desempeño que contenga sus propios objetivos, criterios, medidas y metas, así como el desempeño del Consejo en relación con el cumplimiento de estos elementos. Los planes de desempeño local deben publicarse cada año.

H. Benchmarking. Fijando puntos de referencia

Si se quiere que la optimización del valor funcione, ésta tiene que partir del principio científico del *benchmarking* se define como la búsqueda de las mejores prácticas que conducen a un desempeño excelente. De esta engañosa y simple definición, se deriva una serie de preguntas, entre las que destacan: ¿Qué quiere decir la expresión “mejores prácticas”?; ¿cómo pueden medirse?; ¿qué se entiende por desempeño excelente?

La principal preocupación al decidir cuáles son las mejores prácticas es que el nivel óptimo depende de lo que se esté buscando. “Óptimo” podría equivaler a lo más rápido, lo más durable, lo más comprensible, lo más barato, etcétera, o a una combinación particular de todos estos factores. No existe un “óptimo” objetivo, sin embargo, si es posible encontrar un indicador que tome en cuenta las variables que surgen de cada una de las distintas prioridades políticas y que haga posible su comparación directa. En este sentido, vale la pena evaluar el costo que encierra la prestación de servicios, aunque no debe olvidarse que los costos unitarios son una medida poco confiable para el análisis comparativo: esto se debe a que, por lo general la información que se tiene sobre costos precisos en la prestación de un servicio determinado y sobre el número de unidades que lo proporcionan es inadecuada. Además, las comparaciones de costos por unidad no toman en cuenta de forma directa la calidad o las variaciones en su valor.

La calidad de un servicio depende del cumplimiento de las expectativas de los clientes o usuarios; por ello, es difícil apreciar la calidad de un servicio sin la opinión de los usuarios. Sin embargo, hay ciertas características que generalmente se encuentran en servicios altamente valorados, tales como escuchar a los clientes, buscar respuestas y disculparse si las cosas salen mal. Ninguno de estos elementos podría ser identificado mediante un análisis de costos unitarios.

El valor de los servicios se centra en sus costos y su calidad. Sin embargo, estos conceptos son relativos: un servicio muy costoso y de alta calidad puede ser más valioso que un servicio más barato. Si sucediera que en vez de reducir los estándares de los servicios se incrementara la eficiencia, y con ello se logran bajar los costos, entonces aumentaría el valor del servicio. Los recursos obtenidos por el incremento de la eficiencia podrían destinarse a mejorar la calidad y/o el volumen de los servicios.

Al hacer comparaciones se debe tomar en cuenta la calidad y el valor. Sin embargo, como ya se dijo, estos conceptos son relativos. Por ejemplo, la respuesta de una carta sólo puede ser apreciada como rápida si la comparamos con alguna experiencia pasada que dejó establecidas ciertas expectativas. En otras palabras, únicamente se puede apreciar la calidad y el valor cuando se comparan distintos prestadores de un mismo servicio. Sin embargo, en ocasiones las diferencias en calidad y valor pueden surgir a causa de distintas prioridades políticas, y no necesariamente del sistema de organización del servicio. Estas diferencias en prioridades implican que el desempeño en el servicio sólo podrá juzgarse cuando se compare con sus propios objetivos. Es decir, no puede haber un desempeño excelente que sea objetivo en términos generales.

¿A dónde conduce entonces la búsqueda del desempeño óptimo? Esta pregunta parece imposible de responder a menos que se encuentre un denominador común con el cual analizar distintas prácticas. Cualquier ejercicio de benchmarking, dirigido a la fijación de una perspectiva común, debería tomar como punto de referencia los procesos y no los costos de unidad de la provisión de un servicio. Ello, porque los procesos son directamente comparables, más allá del volumen o la calidad de los servicios.

Los estudios de benchmarking comienzan trazando un panorama del servicio en cuestión, lo cual ayuda a identificar las áreas del problema. Estos estudios tienen que generar conceptos que las autoridades competentes deberá analizar, adaptar y/o aplicar antes de considerarlos apropiados. Esas ideas aumentarán la eficiencia, efectividad, desempeño y calidad, sin alterar los volúmenes del servicio. Esto por sí mismo aumentará el valor y también podrá reducir los costos. La documentación detallada de un nuevo proceso para la prestación de un servicio probablemente ayude a generar nuevas ideas para el desarrollo local. Un proceso mejorado de prestación de servicios conduce a niveles superiores de desempeño.

I. Cambio cultural

Después de realizar una evaluación inicial de comportamientos pasados, se concluyó que es necesario cambiar la cultura relacionada con los procesos electorales en el Reino Unido. Debe reconocerse que la cultura puede ocasionar inmensos problemas por la instrumentación de cambios significativos. Una cultura que se resiste al cambio puede ser un gran obstáculo para la aplicación de nuevos sistemas. Crear un nuevo sistema de trabajo significaría llevar a cabo un cambio organizacional, tanto en los procedimientos como en los empleos. El reto está, sin embargo, en permitir el cambio de comportamientos individuales.

Es un hecho bien documentado que, por lo general, la gente se resiste al cambio. Si se quiere tener éxito en la consecución de los cambios necesarios, se deben atender aspectos culturales como liderazgo, estilos de administración, procesos, valores y actitudes. Los peligros que podrían enfrentarse si no se atienden estos aspectos son los siguientes.

- Que no se lleven a cabo los cambios necesarios,
- Que los cambios resulten muy costosos, y
- Que se requieran esfuerzos posteriores para realizar el cambio.

Entre las soluciones para una adecuada administración del proceso de cambio, se encuentran:

- Establecer el motivo del cambio.
- Crear y transmitir una clara visión del futuro;

- Dirigir el proceso de cambio mediante un fuerte compromiso de liderazgo;
- Hacer participar a la gente a lo largo del proceso,
- Establecer estructuras y proceso de apoyo para facilitar el proceso de cambio, y
- Establecer métodos para medir el desempeño.

Es importante asegurar que los valores sean apropiados para poder definir un nuevo sistema de trabajo. Dichos valores deben traducirse en comportamientos específicos para que el personal entienda con facilidad qué significan y cómo deberán de llevarse a cabo. Entre los objetivos importantes, se encuentran:

- Reafirmar los nuevos valores;
- Asegurarse de que el equipo operativo los acepte;
- Realizar una valoración de la cultura actual;
- Identificar los riesgos, y
- Continuar afinando el cambio cultural.

Uno de los fundamentos para que una organización logre un cambio en la cultura es el comportamiento del equipo operador. La importancia de desarrollar una habilidad de liderazgo se percibe en las siguientes evidencias:

- Un liderazgo competente desde la cúspide es una característica de los grandes cambios culturales que han sido exitosos;
- Los líderes logran alentar a muchos otros a propagar el mensaje del cambio cultural y a transmitir nuevos comportamientos;
- Los líderes valoran la experimentación que da como resultado un comportamiento adecuado;
- Un liderazgo tiene el poder de influenciar y sustentar el cambio.

Un segundo impulsor clave se refiere al papel de los operadores. Para que el proceso de cambio pueda filtrarse a toda la organización, es importante obtener el apoyo y la determinación de los operadores. Estos tienen que ser capacitados para dirigir los programas de desarrollo y asegurarse de que el proceso de cambio se esté llevando a cabo. Este enfoque logra.

- Preparar operadores con las habilidades y capacidades necesarias para manejar al personal a partir de las bases de la nueva cultura;
- Resolver con efectividad cuestiones relativas a la evaluación del desempeño;
- Que los operadores aprovechen su posición de primera línea para sustentar el cambio.
- Que los operadores desarrollen una visión clara de qué acciones son necesarias para instrumentar un nuevo sistema de trabajo;
- Que haya acuerdos entre los grupos clave dentro del personal al tiempo que logra romper con los patrones mentales prevalecientes;
- Que se presenten retos vigorosos y constructivos, que ponen a prueba ideas preconcebidas y suposiciones;
- Solucionar los problemas que surgen al retirar barreras y bloques artificiales que impiden el cambio, y
- Generar un sentido de urgencia en cuanto a entender que el cambio es imperativo.

Estos son los principios sobresalientes para introducir una reforma electoral y, en particular, para llevar a al práctica programas piloto par la realización de elecciones en el reino Unido en los próximos dos años.

J. Principios de evaluación

El segundo concepto importante que se deriva de la adopción e instrumentación de estas propuestas es el que se refiere a la necesidad de aplicar técnicas de calidad y evaluación. En la actualidad, ya se ha dedicado tiempo considerable a identificar lo que se entiende por evaluación, para acordar así una definición común y determinar cómo este principio puede aplicarse de manera más eficiente en el contexto de la organización de las elecciones británicas.

Se han adoptado algunos principios comunes derivados de estudios reconocidos y publicados sobre este tema, con el fin de establecer prácticas de evaluación en un contexto electoral. Antes de tratar el

tema específico de la evaluación del proceso electoral, vale la pena enumerar los argumentos y plantear los principios generales y la metodología que se pretende seguir.

Detrás de este razonamiento está la necesidad de evaluar el desempeño a partir de un criterio fijo y, en ciertas circunstancias, buscar el reconocimiento del mismo. Lo que se busca es un proceso para establecer mediciones de desempeño.

La mayoría de las organizaciones interesadas en evaluar el desempeño, lo hacen por alguna de las siguientes razones:

- No se puede dirigir adecuadamente aquello que no se puede medir. Los directores no pueden definir con precisión lo que se espera, dar información y brindar reconocimientos sin tener mediciones del desempeño;
- No se puede mejorar lo que no se puede medir. Sin información anterior y posterior, no se puede observar si el desempeño realmente está mejorando.;
- Para obtener un alto desempeño se requieren objetivos claros, pues sólo por medio de éstos se puede saber si se está teniendo un desempeño sobresaliente. Además, hay que señalar que la mayoría de los funcionarios que se desempeñan adecuadamente, lo hacen porque tiene claro a donde se dirigen, y
- Una bonificación por desempeño requiere de medición. Si se desea dar alguna compensación relativa al desempeño, se necesita tener alguna manera de saber cuándo se debe otorgar la retribución.

El enfoque que se adoptó tiene los siguientes beneficios:

- Claridad de propósitos: Aun sabiendo cómo hacerla, la medición es de por sí bastante difícil. Tener una guía clara nos permite concentrarnos en fijar medidas, en vez de tener que decidir qué hacer después;
- Medir el trabajo es en sí difícil: No todo el trabajo puede medirse con números. Este proceso involucra tanto a los empleos que son difíciles de evaluar cuantitativamente, como a los que son fácilmente cuantificables;
- Objetivos organizacionales: Es esencial identificarse con los objetivos de la organización: este proceso proporciona los medios para que el personal se identifique con los objetivos generales de la organización, y
- Fácil de aprender. Este proceso no es ciencia espacial. Puede ser transmitido y asimilado por cualquier personal de trabajo que tenga un razonable nivel de educación.

La medición del desempeño del personal es difícil, por las siguientes razones:

- Porque no siempre es evidente qué resultados se deban medir. La mayoría de los grupos de trabajos seguramente utilizará medidas que le parezcan obvias, sin preguntar qué resultados deben producir;
- Porque aun sabiendo qué se va a evaluar, con frecuencia no está clara la manera en que se conducirá la medición. No todo puede ser fácilmente medido con números. Muy pronto surgen dificultades, cuando se tienen que medir cuestiones como la creatividad o la amabilidad de los funcionarios, y
- Porque los equipos están formados por individuos, lo cual significa que la evaluación tendrá que hacerse tanto a nivel de equipo como a nivel individual. Esta circunstancia duplica la tarea de la evaluación. Desarrollar medidas individuales que apoyen al equipo, y no aumentar el potencial de conflicto, son cuestiones difíciles si no hay dirección.

Tanto par los equipos como para los individuos, el sistema de medición debe incluir:

1. Una lista de resultados sobre el valor agregado del equipo y de sus miembros;
2. Medidas y criterios para evaluar el desempeño en cada uno de los resultados;
3. Una descripción clara de las prioridades y de la importancia relativa de los resultados del equipo y de cada individuo, y
4. Una manera de registrar cómo el equipo y los individuos están desempeñándose en relación con las normas preestablecidas de desempeño.

En este contexto, el proceso de medición del desempeño que se adoptó contiene seis pasos importantes;

1. Revisión de las medidas de la organización; Asegura que las medidas que se aplican a los equipos y a los individuos sean conocidas y tengan conexión con sus propias medidas.
2. Definir los puntos de inicio en las mediciones: Permite que la selección de las mejores alternativas y su utilización para identificar los resultados que arrojen los equipos y los individuos proporcionen las bases para todas las demás mediciones.
3. Evaluar los resultados: Permite que se discuta y acuerde la importancia relativa de cada resultado.
4. Determinar mediciones del desempeño: Identifica las medidas numéricas y descriptivas que serán empleadas para evaluar qué tan bien se alcanzaron los resultados.
5. Establecer normas para el desempeño: Determina que tan bien el equipo y los individuos han realizado sus funciones, en cuanto a alcanzar y rebasar las expectativas.
6. Decidir cómo se registrará el desempeño: Determina de qué manera se recopilará la información relativa a los estándares de desempeño, y cómo será comunicada al equipo y a cada individuo.

Sin duda, habrá mucho trabajo práctico y teórico detrás de cada uno de estos principios cuando se intente transferirlos a la rama operativa de un sistema electoral nacional, así como al tratar de incluir el desempeño de los equipos y de los individuos en la operación de ese sistema. A continuación se describe como se está intentando poner en práctica estos principios, y cómo se busca conectarlos con los procesos electorales.

K. Evaluación en un contexto electoral

Al transferir estos principios y perspectivas generales a la tarea específica de evaluar los programas piloto para procesos electorales, he propuesto el bosquejo de un sistema de medición. No es tarea fácil trazar un marco efectivo de referencia relativo a la calidad y a la evaluación de la conducción de definir. Además, los procesos de evaluación pueden resultar complicados, prolongados y no necesariamente bien recibidos por quienes tienen que ver con la conducción de las elecciones. El marco de referencia que yo sugiero plantea una serie de preguntas que deben ser resueltas antes de que este ejercicio se lleve a cabo.

La primera cuestión se refiere a los actores principales y a la definición de lo que ellos desean lograr. Los actores principales son la Secretaría de Asuntos Internos (que es el departamento del gobierno responsable de los asuntos electorales), altos funcionarios electorales, operadores electorales y otros empleados que participan en la administración de las elecciones. Para contestar esta pregunta, se formará una serie de grupos de debate cuyo propósito será elaborar una lista específica de requerimientos, que posteriormente serán transformados en objetivos de entrenamiento y soporte.

La segunda pregunta se refiere a cuáles son los indicadores de éxito y calidad que se desea establecer. Al definir criterios confiables y relevantes es necesario determinar si es preciso concentrarse en demandas (calidad de materiales, cursos de capacitación, red de computación, cumplimiento de fechas, etcétera), en respuestas (un mejor servicio a clientes, procesos electorales mejorados), o en ambas cosas. Sin duda, las demandas son mucho más fáciles de definir y medir que las respuestas, aunque muchos dirían que la evaluación de las respuestas es la que representa la verdadera prueba de la calidad.

La tercera pregunta se refiere al tipo de capacitación y apoyo que se requiere. Mientras que la información obtenida de los reportes de los grupos puede ser utilizada para dar forma al proyecto de capacitación y formación, debe haber un enfoque más estructurado para demostrar que el programa está siguiendo un proceso orientado a la calidad. Esto puede lograrse revisando periódicamente los requerimientos mencionados en las respuestas de las preguntas uno y dos.

La cuarta pregunta se refiere a qué métodos de evaluación deberán usarse. Los principales temas relacionados con la evaluación son: ¿por qué?, ¿quién?, ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo?

¿Por qué? Las preguntas anteriores nos indican los propósitos de la evaluación.

¿Qué? ¿Cómo? Hay cuatro series de factores que pueden ser evaluados.

Contexto	Para examinar cómo los sistemas materiales, capacitación y apoyo han alcanzado las necesidades y los objetivos identificados.
Demanda:	Para examinar cómo han sido obtenidas las demandas de capacitación y apoyo (oportunidades, costos y calidad).
Reacción:	Para obtener información a través de cuestionarios, entrevistas, discusiones, etcétera, sobre reacciones actuales y subsecuentes de los individuos frente a la capacitación y al apoyo.
Respuestas:	En este punto hay tres niveles: <ul style="list-style-type: none"> • Inmediato: la medición de la capacitación, los cambios en la manera de pensar, habilidades y actitudes. • Intermedio: la medición de cambios en el desempeño del trabajo o en el comportamiento. • Último: la medición de los cambios a través de desempeño de la organización, es decir, en el proceso electoral.
¿Quién?	Se tiene que decidir si el proceso de evaluación se va a llevar a cabo por la propia organización, o si se va a comisionar a un evaluador independiente para que supervise el trabajo.
¿Cuándo?	La evaluación tiene que hacerse en diversas etapas a lo largo del periodo de capacitación y desarrollo del programa. La clave es determinar qué tipo de evaluación se requerirá durante el proceso electoral, en el mismo día de las selecciones y en el periodo posterior a los comicios.

En términos de la gestión de proyectos, la consideración de la calidad tiene que ver con dos aspectos importantes. Primero, como un mecanismo de control para conducir el desarrollo del programa desde su inicio hasta su conclusión, Y segundo, como una herramienta de evaluación para confrontar los resultados del programa con el resumen original.

En términos del desarrollo del programa, los aspectos de la calidad tendrán un papel importante en la manera en que el programa será conducido; los grupos definirán los requisitos de los usuarios y, con base en estos requisitos, diseñarán los programas de capacitación y los contenidos de los materiales de apoyo

Se empleará un marco sencillo para asegurarse que estén incluidas las demandas necesarias par el desarrollo del programa y que se cumpla con las normas indispensables. El marco es ilustrativo y puede ser elaborado una vez que se han establecido detalles, como son la información original sobre el cliente y los criterios de calidad.

Las normas básicas de calidad serían:

- Oportunidad
- Valor en torno al dinero
- Precisión
- Accesibilidad
- Consistencia
- Decisión
- Orientación hacia el cliente
- Responsabilidad

Algunos ejemplos de estas normas de calidad son.

- Oportunidad ¿Se cumplieron las agendas programadas?
- Valor en torno al dinero: ¿Se ajustó el programa al presupuesto?
- Precisión: ¿La información proporcionada fue correcta y clara?
- Accesibilidad: ¿El material fue entregado en inglés simple y entendible?
- Consistencia: ¿Se dio información estandarizada y está fue utilizada en todo el país?
- Decisión: ¿Hubo una variedad aceptable de material de aprendizaje?

- Orientación hacia el cliente: ¿El material entregado logró lo que los actores principales habían pedido?
- Responsabilidad: ¿Los problemas fueron solucionados rápida y eficientemente?

También es necesario evaluar el resultado del programa para poder reconocer lo siguiente:

- a. Que se trata de un gran esfuerzo nacional que pretende promover prácticas correctas, y
- b. Que el programa está relacionado con los requisitos estatutarios que rigen la administración y el control de las elecciones.

Hay que enfatizar que la evaluación debe responder a los objetivos originales del programa y ser proporcional al alcance y amplitud del mismo; ser sensible a las demandas que se presenten el día de las elecciones, y ser capaz de generar un marco de referencia sobre el cual puedan edificarse otros tipos de monitoreos.

La evaluación de cualquier programa puede girar en torno a demandas, repuestas y resultados. En este sentido, un proceso de evaluación que combine estos tres elementos, muy probablemente producirá una valoración bastante completa de los efectos que ha tenido el programa. En este caso, por no contar con una investigación previa para medir los resultados del programa, la evaluación deberá concentrarse en la impresión que la gente tiene sobre el mismo. La falta de una información de base –o punto de referencia- significa que el proceso de evaluación del programa necesitará ajustes posteriores relativos al mejoramiento de sus prácticas y de su desempeño.

El método que se empleará para establecer metas para el desempeño identificará los acontecimientos fundamentales en el proceso electoral, los actores principales involucrados en éstos y un probable objetivo de desempeño. En primera instancia, éstas son las áreas identificadas como de posible inclusión:

- Actividad preelectoral
- Sesiones de información y capacitación
- Llegada de personal y apertura puntual de todas las casillas electorales
- Realización de inspecciones en las casillas
- Verificación del contenido de las urnas
- Sorteo y conteo
- Actividad postelectoral

Para cada acontecimiento identificado se definirán los actores centrales, se fijará un objetivo de desempeño, se establecerá un criterio de selección y se determinarán posibles variaciones.

1. Ejemplos de normas de calidad para algunas de las categorías anteriores:

a) Actividad preelectoral.

Cuando el evento principal es el proceso de nominación; cuando los actores clave son los propios funcionarios electorales, los candidatos y sus agentes; cuando el objetivo de desempeño es llevar a cabo todas las nominaciones de acuerdo a la ley y dentro del periodo determinado, cuando el criterio de selección es motivo de análisis, y cuando no son permitidas variaciones diferentes a las establecidas en el escrutinio jurídico.

b) Sesiones de información y capacitación.

Cuando el acontecimiento fundamental es la capacitación de funcionarios de más alto nivel; cuando los actores principales son el funcionario electoral, el operador electoral y los funcionarios de alto nivel; cuando el objetivo de desempeño es que los funcionarios de alto nivel hayan recibido su material de capacitación y hayan asistido a una sesión de capacitación cuando el criterio de selección es la revisión de reportes y la solicitud de pagos, y cuando las variaciones tengan que ver con circunstancias personales atenuantes o cambios tardíos.

c) Llegada de personal y apertura puntual de todas las casillas.

Cuando el asunto principal es una apertura real aproximadamente a las 7:00 a.m.; cuando los actores principales son el funcionario electoral, el presidente de casilla, los candidatos y sus agentes, y el

electorado; cuando el objetivo de desempeño sea que la casilla electoral esté operando sin ningún problema a las 7:00 a.m.; y cuando el criterio para seleccionar los reportes a evaluar de los inspectores y los encargados sea aleatorio. En ningún caso se permitirán variaciones a menos de que surjan crisis impredecible so situaciones de emergencia que representen un riesgo para la vida o para la propiedad.

d) Verificar el contenido de las urnas.

Cuando el suceso principal sea la verificación de la contabilidad de la suma, cuando los actores principales sean los funcionarios electorales, el presidente de casilla, los candidatos y sus agentes; cuando el objetivo de desempeño sea que todas las boletas registradas coincidan con el número de boletas en la urna, dando una tolerancia de no más de dos adicionales, y cuando el criterio de selección sea una ocasión para analizar la verificación de las actas. En ningún caso se permitirán variaciones a menos que sean reclamaciones legales posteriores, o aclaraciones adecuadamente documentadas por el preside de casilla.

Es necesario acordar de qué manera se recopilará la información sobre los puntos anteriores, así como los procesos que tendrán que seguirse para reunir dicha información. Una combinación de algunas de las cuestiones que a continuación se mencionan podría aprobar la información requerida.

1. *Sondeos o encuestas* telefónicas a presidentes de casilla en las 72 horas anteriores al día de los comicios: El sondeo telefónico estaría basado en los temas. Identificados anteriormente, así como en la manera en que se manejaría la atención al usuario y alguna posible crisis administrativa. El paquete con material de capacitación proporcionaría las bases para elaborar las preguntas. La investigación, la cual tendría que ser encargada a algún agente externo, sería realizada con carácter confidencial, y los resultados serían reportados a escala nacional. Para ello, se necesitará asesoría relativa al muestreo ya que se deben tomar en cuenta las diversidades del país.
2. *Grupos de discusión* para los demás funcionarios involucrados en el proceso. Una serie de discusiones grupales entre equipos de funcionarios seleccionados a discreción, también podría proporcionar información valiosa sobre la manera en que el programa contribuyó a las actividades del día. Estos grupos podrían reunirse durante un periodo de seis semanas antes de selecciones, y deberían involucrar a funcionarios y directores electorales. Los grupos de funcionarios podrían explorar temas como. Cambios en la manera de pensar; resultados de la capacitación; valoración del impacto que tuvo la capacitación en los resultados obtenidos en el día de los comicios; calcular si la comunicación entre funcionarios ha mejorado; etcétera.
3. *Un cuestionario* que sería llenado por los funcionarios electorales. Este cuestionario sería un método para capturar información valiosa sobre el comportamiento durante los comicios, el contenido de las urnas, los sorteos y el escrutinio. Se tendría que considerar de qué manera podría estimularse a los funcionarios electorales a entregar estos cuestionarios, y asegurarles que serán revisados con toda discreción.
4. *Formatos* para retroalimentar la capacitación, que estarían incluidos en los paquetes de capacitación utilizados en las casillas y por los escrutadores.
5. *Empleo de inspectores* a sueldo para que realicen revisiones aleatorias en todas las casillas.

Algunas de las actividades anteriores tendrán que realizarse de manera anónima. Otros dos elementos importantes que deben cubrirse en el ejercicio son el manejo de crisis operativas y la atención al elector, particularmente en lo que se refiere a necesidades especiales. Los métodos mencionados para recopilar información podrían explorar también estas dos áreas. Además, cuando los inspectores visiten las casillas, ellos podrían operar como observadores de las prácticas en estas dos áreas y llenar un formato de inspección.

Es posible que haya otros indicadores del desempeño que proporcionen alguna evaluación sobre la actividad que surgirá de este programa. Entre ellos podría estar, por ejemplo, el número de visitas a la red computarizada; el número de dudas de los electores atinadamente resueltas por los funcionarios electorales antes del día de los comicios; el número de sesiones de capacitación que se realizaron, etcétera. En cuestión de resultados, no será fácil elaborar una serie de indicadores del desempeño sin

tener una base de datos de la cual derivar mediciones de los resultados. Hasta ahora, no se ha llevado a cabo ninguna investigación en el Reino Unido que haya evaluado la efectividad de la realización de las elecciones. Esto significa que no existen puntos de referencia para medir el desempeño del proceso electoral. A pesar de que la atención del gobierno central está concentrada en la participación electoral, la igualdad de los representantes y la representación proporcional, tal vez resulte sorprendente saber que no se ha hecho investigación en estas áreas.

En cuanto a la retroalimentación por parte del público, se utilizará una encuesta de salida para sondear la impresión de los votantes. Es decir, para averiguar si los empleados de casilla hicieron bien su trabajo, si fue satisfactorio el material de orientación, etcétera. Un ejercicio así, además de ayudar a medir la efectividad del programa, también podría proporcionar información importante con respecto a la impresión de los votantes sobre este proceso.

Estas propuestas estarán relacionadas con la preocupación por la calidad y la evaluación del programa, una vez que éste ya se haya aplicado. Se introducirá una serie de medias para asegurar que la calidad sea considerada de manera sistemática, lo cual aumentará el control del programa por parte de las autoridades centrales.

En relación con la evaluación del programa, sería útil elaborar una serie de indicadores sobre el desempeño; algunos de éstos únicamente se relacionarán con actividades como la cobertura de la capacitación, y otros tendrán que ver con los resultados del programa. Es necesario enfatizar que cualquier trabajo de sondeo cuantitativo, lo más que podrá ofrecer son medidas aproximadas sobre el desempeño, aunque posiblemente produzca información valiosa en el futuro. El uso de investigación cualitativa representaría un buen seguimiento, que a su vez permitiría a los participantes manifestar su opinión sobre la capacitación que recibieron y cómo ésta fue aplicada el día de los comicios. Ante la falta de investigaciones previas, todas las partes tendrán que reconocer que se trata de una incursión en un nuevo territorio y, por esa razón, es muy importante establecer una forma apropiada de evaluación.

L. Conclusión

La intención del presente estudio ha sido ofrecer una muestra del cambio considerable que se está registrando en el sistema electoral británico y de los métodos que se emplearán para asegurar que el producto final pase las pruebas de democracia, eficiencia y éxito. El arraigo de los conceptos de optimización del valor y evaluación del proceso democrático dentro de una sociedad madura no es fácil, por lo que, sin duda, habrá quienes en principio se opongan a la necesidad de cambio o a la manera en que cualquier cambio sea conducido o evaluado.

Sin embargo, es una prueba fundamental de madurez de la democracia británica el hecho de que un proceso electoral se exponga al escrutinio y se evalúe de acuerdo con los principios y normas establecidos. La resistencia a incorporar dichos principios únicamente puede verse como una duda sobre la transparencia del servicio, y de los responsables de realizar las elecciones. Asimismo, es esencial que se tomen en cuenta las necesidades del electorado y que se logre el buen aprovechamiento de los recursos monetarios. Los principios expuestos en el presente estudio cumplirán con esos objetivos y permitirán que el Reino Unido avance hacia el próximo milenio con un sistema electoral moderno, elástico y capaz de contribuir a la renovación del proceso democrático de la sociedad británica en todos sus niveles.

III. Evaluación de los funcionarios electorales en Canadá: reporte de la situación

Carol Lesage. Dirección General de Elecciones de Canadá

A. Responsabilidades del Director General de Elecciones de Canadá

No quisiera comenzar esta presentación sin antes precisar el contexto en el que se inscribe la evaluación del desempeño de los funcionarios electorales en Canadá. La responsabilidad plena de la administración electoral federal en Canadá corresponde al director General de elecciones de Canadá. El señor Jean-Pierre Kingsley es la quinta persona que ocupa el cargo desde que se creó en 1920. El Director General de elecciones es el responsable de garantizar uno de los derechos fundamentales de los canadienses, instituido en la *Carta Canadiense de Derechos y Libertades*: el derecho al voto en comicios justos, equitativos y correctamente administrados.

Por ello, es importante que la persona que ocupe el cargo de Director general de elecciones sea completamente independiente del gobierno. Es esta la razón por la que se le nombra mediante una resolución de la Cámara de los Comunes, de forma que todos los partidos representados puedan participar en el proceso de selección. Una vez nombrado, el Director General de Elecciones responde directamente a la Cámara de los comunes y, por lo tanto, es completamente independiente del gobierno y de los partidos políticos. El Director General de Elecciones e mantiene en su cargo hasta que se jubile o dimita, y sólo el Gobernador General puede destituirlo por una causa justificada y bajo previa petición conjunta de la Cámara de los Comunes y del senado.

Entre las responsabilidades del señor Kingsley figura la de monitorear la integridad del proceso electoral en Canadá. Para ello, supervisa la aplicación de la legislación electoral, los gastos electorales de los candidatos y partidos, y asegura el acceso al sistema electoral para los ciudadanos que reúnen los requisitos para votar.

Desde su nombramiento en 1990, el señor Kingsley se ha comprometido personalmente a garantizarles a los canadienses excelencia en su sistema electoral. Este es un compromiso formidable si se consideran tan sólo los desafíos logísticos que presenta la administración de un proceso electoral. La comunicación con el electorado es todo un desafío en Canadá, ya que su territorio es el segundo más extenso del mundo, abarca seis husos horarios diferentes y tiene un clima difícil. No obstante, el director General debe garantizar a todos los canadienses la misma calidad en los servicios, ya sea que vivan en una gran ciudad de varios millones de habitantes o en una zona a la que sólo se puede acceder por tierra algunos meses al año.

Es por eso que el señor Kingsley constantemente introduce innovaciones para ofrecer a los canadienses uno de los mejores sistemas electorales del mundo. Entre sus principales logros destacan el desarrollo del Registro Nacional de Electores y la introducción al sistema computarizado de todos los aspectos de la administración electoral, desde la geocartografía digital hasta la comunicación con las oficinas regionales en todo el país.

B. La necesidad de la excelencia

El Director General debe rodearse de un equipo altamente calificado y plenamente dedicado y motivado con el cual pueda contar en todo momento. La supervisión del rendimiento de los funcionarios electorales es esencial para asegurar que las elecciones realicen en conformidad con los elevados estándares de calidad que esperan los canadienses.

El Director General de Elecciones debe asegurarse de que el trabajo de sus empleados fomente la confianza de los canadienses en su sistema electoral y de que la conducta de todos los representantes de la Dirección General de elecciones de Canadá se atenga a las mismas reglas de integridad, transparencia e imparcialidad que él mismo debe cumplir.

El Director General de Elecciones debe ejercer liderazgo directo sobre dos equipos diferente se trabajadores: los empleados de su oficina permanente en Ottawa y los agentes de *Elections Canadá*, la Dirección General de Elecciones de Canadá, que residen en cada una de las 301 circunscripciones electorales representadas por un miembro del parlamento de la Cámara de los Comunes.

A continuación se explicará la política de evaluación del desempeño vigente en la sede de la Dirección General de Elecciones de Canadá y después se describirá cómo este organismo supervisa el desempeño de los funcionarios electorales regionales y el cumplimiento de sus actividades, durante y entre los comicios.

C. La gestión del rendimiento en la sede central de la dirección general de elecciones de Canadá

La *Ley electoral de Canadá* estipula en su artículo 11 que el Director General de Elecciones puede contratar a los empleados que necesite para administrar el proceso electoral en Ottawa. La sede central de la Dirección General de Elecciones de Canadá cuenta en la actualidad con unos 200 empleados contratados en virtud de las leyes y reglamentos que regulan el empleo en el servicio público federal.

El secretariado del consejo de Hacienda establece las políticas que regulan la evaluación del rendimiento en todo el servicio público federal. Este organismo es uno de los cuatro comités del Gabinete del consejo de Su Majestad para Canadá.

D. La política de gestión del rendimiento de la dirección general de elecciones de Canadá

Lejos de conformarse con cumplir con las normas mínimas establecidas por el consejo de Hacienda, el Director General de elecciones solicitó que se permitiera a la Dirección General de Elecciones de Canadá adoptar su propia política sobre la gestión de la evaluación.

El señor Kingsley pidió que se fijaran objetivos o resultados esperados para los empleados y los equipos de trabajo o de proyectos, para poder evaluar su desempeño en función de estos parámetros. Insistió, asimismo, en que los empleados recibieran periódicamente retroalimentación sobre su desempeño y que se les evaluara por lo menos una vez al año, para reconocer sus logros y detectar los aspectos donde pudieran haber mejorías.

Al personal directivo se le exhorta a entablar un diálogo abierto con sus empleados durante el año. En lugar de realizar una evaluación por escrito de su rendimiento, la dirección puede hacer una evaluación oral junto con una declaración escrita firmada por el director y el empleado en la que conste la deliberación sobre los objetivos, logros y resultados.

Sin embargo, deben hacerse evaluaciones de rendimiento escritas para los empleados que las solicitan, para los trabajadores que están a prueba, para los empleados cuyo desempeño no es satisfactorio y para respetar las normas relativas a las remuneraciones por rendimiento y las disposiciones de los contratos colectivos.

Aunque los supervisores y los empleados o equipos deben discutir el desempeño periódicamente, el periodo máximo de evaluación del mismo es de un año. El periodo de evaluación anual es del 1º de marzo al 31 de abril.

Bajo la política actual, tanto el personal directivo como los empleados tienen ciertas responsabilidades. El personal directivo debe establecer los objetivos y resultados esperados y discutirlos con los empleados y los equipos; también es responsable de poner a disposición de los empleados y equipos los recursos y la orientación que necesiten para alcanzar los objetivos. El personal directivo debe analizar periódicamente con sus empleados el rendimiento y los posibles avances, así como identificar oportunidades de formación y desarrollo que les permitan superar las deficiencias de su rendimiento.

Por su parte, los empleados deben asegurarse de que comprenden los resultados que se esperan de ellos, pedir que se les aclaren las dudas que puedan tener o que se les oriente cuando lo necesiten, y debatir con la dirección los problemas relativos a su entorno laboral, así como sus aspiraciones profesionales o intereses formativos y de desarrollo.

Esta política se inscribe en un sistema más amplio de fomento y reconocimiento del rendimiento, que comprende un programa de formación continua de los empleados y un programa de premios cuyo propósito es reconocer la excelencia, entre otros.

E. El aprendizaje continuo en la dirección general de elecciones de Canadá

El Aprendizaje continuo se considera como uno de los mejores medios para garantizar el desarrollo sostenible de los recursos humanos. Por ello, la Dirección General de Elecciones de Canadá permanece constantemente atenta a las dinámicas variables del trabajo con el fin de ofrecer la formación complementaria necesaria.

En 1998, por ejemplo, el personal de nivel directivo medio identificó la capacitación administrativa como una de sus prioridades. A partir del otoño de ese mismo año, el Departamento de Administración y recursos Humanos y el Departamento de Planificación Estratégica emprendieron un proyecto de colaboración para ofrecer un programa de formación, diseñado especialmente para unos 30 directivos intermedios.

Asimismo, el Departamento de Administración y Recurso Humanos de la dirección General de elecciones de Canadá se está preparando para realizar este año un análisis detallado de las necesidades de formación de sus empleados. Este proyecto permitirá adaptar con mayor precisión la capacitación del personal para garantizar que responda adecuadamente a sus necesidades y que conduzca al organismo electoral a alcanzar los objetivos enunciados en su plan estratégica.

F. Programa de premios

En el programa de premios de la Dirección General de Elecciones de Canadá que se ha implementado en fechas recientes, se propone reconocer, formal e informalmente, la contribución que hacen los empleados al organismo gracias a la excelencia de su trabajo: El programa permite poner en relieve los logros excepcionales, las contribuciones meritorias, las sugerencias innovadoras, y la fidelidad y duración de los servicios prestados al servicio público.

Este programa bajo el liderazgo de un comité integrado por representantes de cada dirección, comprende tres categorías. En primer lugar está el premio de excelencia del director General de Elecciones, que es la más lata distinción otorgada por el organismo. Este premio reconoce la excelencia y los logros excepcionales de un empleado o de un grupo de empleados que han contribuido a la ejecución del mandato de la Dirección General de Elecciones de Canadá. Cada año se otorgan uno o dos premios de excelencia, siendo el titular del organismo quien los entrega personalmente durante la ceremonia anual de entrega de premios.

En segundo lugar está el premio de dirección, cuyo objetivo es promover el reconocimiento, en cada una de las direcciones del organismo, de los logros meritorios de un empleado o grupo de empleados. Los premios se integran a aquellas personas cuyo rendimiento excepcional, enfoques innovadores o nuevos modos de funcionamiento, hayan mejorado la efectividad o eficiencia de los programas o servicios de la dirección. Se recomienda a los directores que entreguen dicho premio en cuanto se haya conseguido un logro excepcional, para dar así un reconocimiento significativo para el empleado.

Por último, está el premio por el dedicado y duradero servicio a la Dirección de Elecciones de Canadá. El premio se da al cumplir 15 y 25 años como servidor público. Asimismo, se otorga a cualquier empleado que se jubile después de un mínimo de diez años de servicio. La piedra angular de todos estos programas es el Plan ejecutivo del organismo, que permite crear una sinergia alrededor de la misión de los valores prioritarios del mismo. El Plan ejecutivo ofrece a todos los empleados una guía al darles un sentido de logro a la vez dotando de valor a su labor. El Plan Ejecutivo promueve el sentido de pertenencia de los empleados de la Dirección General. Un empleado motivado es aquel que cree en el valor de su trabajo y que aprecia el efecto que su contribución tiene en la realización del mandato general del organismo.

G. Iniciativas personales del director general electoral

Es necesario mencionar el esfuerzo personal que despliega el Director General Electoral para reconocer el rendimiento y la excelencia de sus empleados. En efecto, el señor Kingsley, a pesar de su muy intenso itinerario, se preocupa por reunirse regular e informalmente con todos sus empleados.

Así, a petición suya, se solicita a un grupo de empleados del organismo que compartan mesa con él durante un almuerzo informal para charlar una vez por mes. Todos los empleados, prescindiendo del

cargo que ocupen, tienen así las posibilidades de hablar directamente con el Director General y comunicarle sus opiniones. Por otra parte, el señor Kingsley reserva una mañana cada mes para reunirse con su personal directivo intermedio. Los directivos tienen la oportunidad de comentar con él sus inquietudes y compartir con sus colegas sus logros más recientes mientras beben café.

Todas las iniciativas del señor Kingsley se conjugan para crear en las oficinas de la Dirección General de Elecciones de Canadá un ambiente de trabajo en gran dinamismo, en el que todos los empleados tienen la oportunidad de realizarse plenamente.

H. La vigilancia del rendimiento laboral de los directores en comicios

El otro equipo cuya responsabilidad compete al Director General de Elecciones está integrado por funcionarios electorales que trabajan en cada una de las 301 secciones electorales del país. Durante los comicios nacionales, el número de trabajadores pueden incluir a más de 150,000. La persona clave en cada circunscripción es el director de comicios a quien se le atribuye la responsabilidad de administrar las elecciones a nivel local. Existen en la actualidad 301 directores de comicios para las 301 circunscripciones electorales federales.

Cuando se convoca a una elección, los directores de comicios son responsables, entre otras cosas, de reclutar a todo el personal necesario para la realización de los mismos (director adjunto de comicios, escrutadores, secretarios, agentes revisores, etcétera), abrir y mantener su oficina y aplicar los procedimientos que estipula la *Ley Electoral de Canadá*. Por ello, resulta esencial que la Dirección General ponga a disposición de los directores de comicios todos los recursos necesarios para que puedan realizar su trabajo. Asimismo, es crucial que la Dirección General supervise su rendimiento y garantice que todas las actividades se realicen conforme a la ley y a las directivas emitidas por el Director General de Elecciones.

Sin embargo, el Director General de Elecciones enfrenta a un importante obstáculo en este ámbito. En virtud de la *Ley Electoral de Canadá*, los directores de comicios son nombrados para un periodo de tiempo indeterminado por el Gobernador del Consejo, que en la práctica significa que es nombrado por el gobierno federal. Es el Gobernador del Consejo quien contrata a los directores de comicios y, por lo tanto, quien puede destituirlos.

Un dictamen judicial solicitado por el Director General de Elecciones en 1991 estableció que los directores de comicios no son “ni empleados ni agentes del Director General de Elecciones de Canadá, sino que son más bien agentes públicos empleados por la Corona”. A pesar de que la ley exija que el Director General de Elecciones transmita instrucciones a los directores de comicios, no tiene, sin embargo, la autoridad para nombrarlos o destituirlos. La ley estipula que el puesto de director de comicios quede automáticamente vacante si se modifican los límites de la circunscripción electoral para la cual fue nombrado. Dado que los límites de las circunscripciones electorales se revisan cada diez años, esto es, después de cada censo decenal, esto implica la llegada de nuevos directores de comicios. La última revisión de los límites de las circunscripciones, realizada en 1996, llevó a la destitución de la mayoría de los directores de comicios experimentados.

Esta disposición anacrónica de la ley tiene serias consecuencias. Durante las últimas elecciones generales, la mayor parte de los directores de comicios, 75% del total, no tenían experiencia anterior en la administración de elecciones. Como cualquier otra corporación, la Dirección General de Elecciones de Canadá debe contar con una mano de obra competente y experimentada para hacer frente a las responsabilidades que han sido encomendadas, ninguna otra entidad se permitiría renovar directivos de tal magnitud en un periodo tan crítico.

Por ello, el señor Kingsley ha denunciado en numerosas ocasiones este anacronismo y ha hecho dos recomendaciones formales al Parlamento al respecto. Ha propuesto que el nombramiento de los directores de comicios sea responsabilidad directa del Director General de Elecciones, quien se encargaría de cubrir dichos puestos mediante concurso: en algunas provincias canadienses se han puesto en práctica iniciativas similares. El Director General de Elecciones también podría, en tal caso, destituir a los directores de comicios por incompetencia o rendimiento laboral no satisfactorio.

Mientras los legisladores estudian el tema, la Dirección General de Elecciones de Canadá redobla sus esfuerzos para encontrar métodos innovadores de capacitación para los directores de comicios y para garantizar que su trabajo cumpla con las más estrictas normas de calidad prescritas por su titular.

Para la Dirección General, intervenir en este ámbito resulta de suma importancia ya que un Director de comicios que no cumple las directrices del director General de Elecciones o las disposiciones de la *Ley Electoral de Canadá* se expone no sólo a sanciones disciplinarias, sino también a ser sujeto a un proceso judicial.

La Dirección General de Elecciones de Canadá ha adoptado un sistema de vigilancia del desempeño laboral de los directores de comicios basado al mismo tiempo en medidas “proactivas” y en medidas para vigilar el cumplimiento. El conjunto de las mismas persigue un objetivo común: suscitar en los directores de comicios un compromiso profundo con los valores de la organización, que se convertirá en garantía de su rendimiento cuando llegue el momento de los comicios.

I. Código de conducta profesional para los directores de comicios

La Dirección General de Elecciones de Canadá ha elaborado un código de conducta profesional para los directores de comicios, que consiste en una instrucción formal del Director General de elecciones atribuido por la ley. El primer propósito de código es, ante todo, de informar a los directores de comicios de las normas de conducta profesional que deben respetar y de la responsabilidad que les corresponde respecto a la integridad del sistema electoral. El código obliga a los directores de comicios a actuar de forma tal que sus actividades estén a la altura del escrutinio público más riguroso. De esa manera, permite mantener y consolidar la confianza del público en la integridad, objetividad e imparcialidad del proceso electoral.

J. Formación y perfil profesional de los directores de comicios

Además del código de conducta, la formación de los directores de comicios constituye uno de los medios principales por los que el organismo puede garantizar la calidad óptima de los comicios. En la actualidad, todos los directores de comicios siguen recibiendo una capacitación inicial de ocho días, además de una instrucción complementaria cuando se estima necesario.

La Dirección General ha promovido en fechas recientes nuevas iniciativas para enfocar la labor de los directores de comicios y estrechar sus vínculos con las oficinas centrales. Una de éstas consiste en elaborar, tal y como había previsto el director General de Elecciones en el primer plan ejecutivo del organismo, un perfil profesional para los directores de comicios

Ese perfil se desarrolla en torno a tres ejes: una especificación del papel del director de comicios y de su misión laboral, una descripción de sus actividades profesionales y de sus tareas y, por último, una lista de las capacidades que se estiman necesarias para desempeñar su cargo. Estos perfiles fueron desarrollados para y por los directores de comicios. Por ello, recientemente se ha realizado un sondeo entre los directores de comicios sobre las capacidades que consideran esenciales para su cargo. Se han recopilado más de 6,000 sugerencias que se están analizando.

Cuando se haya finalizado, el perfil permitirá crear un sentido de pertenencia, de identidad y de orgullo profesional entre los directores de comicios. Asimismo, servirá para elucidar y realizar el lugar importante que ocupan éstos dentro del aparato democrático. El perfil será una valiosa herramienta para definir claramente las responsabilidades y las funciones de los directores de comicios. La Dirección General podrá presentar a la Oficina del Consejo Privado pautas claras y precisas para ayudar a seleccionar a los mejores candidatos posibles para el cargo de director de comicios.

De manera más concreta, el perfil prepara el camino para desarrollo y expansión de dicha profesión y permitirá explorar otros caminos como la evaluación formal del rendimiento, la autorregulación de la profesión por sus miembros, la certificación, la creación de un comité directivo, la creación de una asociación profesional, etcétera.

En pocas palabras, el perfil profesional de los directores de comicios podrá ser la piedra angular de una identidad profesional para ellos mismos. Al resaltar el desarrollo de la profesión, se pretende suscitar al interés de sus miembros por desempeñar de la manera más eficiente sus funciones y atraer a los candidatos más calificados.

K. Gestión del rendimiento de los directores de comicios durante las votaciones: el sistema de gestión de la dirección general de elecciones de Canadá.

Cuando se celebran comicios, la oficina de la Dirección General de Elecciones de Canadá supervisa de cerca el proceso electoral y el trabajo de los directores de comicios en cada circunscripción electoral. Se han diseñado e implantado numerosos sistemas para garantizar que todas las actividades se desarrollen de manera ordenada.

Uno de los más ingeniosos de estos sistemas es, sin lugar a dudas, el del sistema de administración de comicios. Éste constituye una herramienta de comunicación diseñada para producir información puntual sobre las actividades operativas destinadas a los altos directivos del organismo. Este sistema se ha concebido para compilar la información que el Comité Ejecutivo considera esencial para ejercer un control adecuado de las actividades relacionadas al proceso electoral. Prácticamente cada día durante el periodo electoral, los directores de comicios tienen el deber de responder por vía electrónica al as oficinas generales una serie de preguntas que sirven de indicadores para evaluar, en los ámbitos nacional y regional, la evolución del proceso electoral en curso.

El sistema de administración de comicios, que funciona desde 1993, ha demostrado su gran valor como herramienta de planificación y administración. Un miembro de la dirección puede, con un simple vistazo, determinar si un director de comicios se está demorando respecto a una actividad precisa dentro del calendario electoral.

El sistema revela, mucho más rápidamente que en el pasado, las tendencias nacionales o regionales y permite poner en relieve las dificultades comunes al as que se enfrentan los directores de comicios en algunas regiones o ciudades, como por ejemplo, las dificultades para reclutar personal: Si se identifican esos problemas en una etapa temprana del proceso electoral, resulta mucho más fácil resolverlos sin consecuencias de mayor seriedad.

Éstas son las herramientas y los medios de los cuales dispone la Dirección General de Elecciones de Canadá para evaluar y fomentar el alto rendimiento laboral de los directores de comicios.

L. Conclusión

Para concluir, es pertinente añadir que el Director General de Elecciones, en su esfuerzo por alcanzar la excelencia en materia electoral, cuenta con el apoyo de unos 20 millones de electores canadienses. Los ciudadanos canadienses se sienten orgullos de su sistema electoral y observan muy de cerca su proceso. Quieren estar seguros de recibir los servicios de calidad a los cuales tienen derecho, y sus altas expectativas son un estímulo constante para superarnos sin cesar.

He leído detenidamente el programa de actividades de este encuentro y estudiado la documentación presentada sobre el proyecto que propone el Instituto Federal Electoral para el año 2000 sobre la evaluación del desempeño laboral de los funcionarios electorales. Me ha impresionado la calidad del documento y la pertinencia de las tablas de evaluación propuestas. La dirección General de Elecciones de Canadá se prepara intensamente en estos momentos para las próximas elecciones federales, y estoy convencido de que ambas instituciones podrán compartir el conocimiento y experiencia común en ese campo: Aguardado, pues, con gran interés, la ocasión de poder estudiar juntos con mayor detenimiento estos temas.

IV. Evaluación del desempeño en instituciones electorales: el caso del servicio profesional electoral

José Luís Méndez. Instituto Federal Electoral

En prácticamente todo el mundo, las últimas décadas del siglo XX atestiguaron la realización de esa suerte de profecía que Claus Offe lanzó a fines de los setenta, cuando anunció la llegada de una crisis fiscal del Estado. Tal crisis resquebrajó los modelos estatales anteriores y sólo esbozó los contornos de los nuevos. Así, el *zoon politicon* y su res pública han entrado al tercer milenio con muchos retos y pocas certidumbres. Se pueden vislumbrar al final del túnel gobiernos más democráticos, más transparentes, más eficientes, más responsables, pero la imagen es una borrosa mezcla en la que no se distingue cómo todos esos elementos se acomodan; pero aún, el camino para llegar a ella está rodeado de sombras.

Hoy en día se sabe que sólo por la democracia deben emerger los gobernantes, y que éstos deben apearse al derecho y ser eficaces, pero no por ello se quiere que el voto anule el colorido de ese campo de organizaciones ciudadanas que en los últimos años ha florecido por todas partes.

Se sabe que los gobernantes y los servidores públicos deben dar resultados, pero no se quiere un sector público encorvado, impedido para ver más allá de sus propios pies, sólo digno del acicateo y, entonces, sólo preocupado por el siguiente paso en fin, un mero cuadrúpedo que pronto terminará desahuciado por la carencia del aliento y lo largo de la marcha.

Ahora bien, aunque se camina entre sombras, hay algunas luces. Las ciencias sociales serán difusas pero no son un camposanto de ideas. Los resultados podrán ser difíciles de definir y conseguir, pero hay ejemplos y herramientas a la mano.

En este texto, se presenta lo que al entender del autor son las luces y las sombras de la evaluación del desempeño, con el fin de comunicar las ambivalencias pero también las marcas del camino.

A. Sombras

Hablar de evaluación significa hablar de alguien que califica, valora, calcula u opina sobre el desempeño de alguien más. Ante ello, la pregunta que surge inmediatamente es ¿cómo hacer una evaluación que, aún cuando parta del punto de vista de los evaluadores, no termine siendo un simple ejercicio subjetivo? La respuesta no es simple. La evaluación es, quizá, el tema más crucial pero a la vez más espinoso de la administración pública, ya sea la evaluación de políticas o la evaluación de funcionarios³ Así, aunque cada uno de los procesos que integran un servicio civil (v. gr. el ingreso, la formación o la promoción) tiene complejidades y dificultades, ninguno es tan problemático como el de la evaluación.

Está claro que el fin básico del sistema de carrera –o de manejo de personal- de cualquier organización debe ser lograr el uso más eficiente posible de los recursos, dadas ciertas restricciones, para la consecución de un objetivo determinado. Para saber si dicha eficiencia se está consiguiendo, se necesita un sistema de evaluación, que a su vez requiere de cuando menos tres elementos.⁴ Primero, poder definir con precisión qué objetivos se buscan y por lo tanto qué resultados se esperan. Segundo, poder medir tanto el logro de dichos resultados como los recursos que se utilizaron para obtenerlos; esto es, los costos y los beneficios. Y tercero, saber cuál es la relación costo-beneficio más alta posible bajo el conjunto particular de restricciones que se tenga. Si una evaluación revela claramente que los objetivos se están obteniendo al costo más bajo o cuando menos razonable dadas ciertas condiciones, puede decirse, sin temor a errar, que se trata de una organización eficiente con un cuerpo de personal eficaz. Si el resultado es distinto, el siguiente paso es saber cómo alcanzar la eficiencia deseada; esto es, conocer los incentivos y/o esquemas más apropiados y saber cómo aplicarlos exitosamente.

³ Véase David Osborne y Patrick Plastrick, *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for reinventing Government*, Addison-Wesley, 1997.

⁴ Sobre la superioridad de la evaluación como elemento de provisión de información frente a otros mecanismos como auditorías, controles, etc., véase OECD, *Vers de meilleures pratiques de l'évaluation. Guide des meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation et la documentation de référence*, Paris, OECD, Service de la Gestion Publique, 1999.

En el campo de los problemas públicos, sin embargo, no es fácil saber si se está cumpliendo con el objetivo encomendado de manera eficiente. Aunque se puede hablar de cuatro generaciones de evaluación y la discusión es compleja,⁵ simplificando se puede decir que hoy en día hay un debate entre un enfoque “positivista” y uno “constructivista”. Para el primero, la evaluación objetiva y precisa es posible para el segundo, toda evaluación es parcial, incompleta, cuestionable y sujeta a debate. Así, para el primero la evaluación es un instrumento para la toma adecuada de decisiones sobre las políticas y sus realizadores, mientras que para el “constructivismo” es una de dos cosas: por un lado, un instrumento para la introducción postmoderna de un neotaylorismo fordiano por parte de un nuevo, pero igual de panóptico, *big brother* (esto es, sólo una justificación más sofisticada del dominio de los que ocupan la cúspide de la pirámide organizacional) o, en el mejor de los casos, un instrumento que sólo se puede utilizar para elevar el nivel del debate sobre las políticas y sus realizadores, más que una herramienta con la cual realmente se pueden tomar decisiones justas. Así, para este enfoque las nuevas tendencias administrativas sólo son una moda más muy cargada políticamente y producto de la hoy en día boyante industria de la consultoría y los gurus gerenciales.

En estos momentos las disciplinas de la administración pública y las políticas públicas no proporcionan respuestas realmente adecuadas a ninguno de los tres elementos arriba señalados. No es por supuesto estrictamente su culpa, sino más bien la de su objeto de estudio: a diferencia del campo de la administración privada, los objetivos públicos son muchas veces indefinibles e inmensurables, sus costos mínimos difícilmente calculables, las combinaciones particulares de restricciones generalmente incomparables, y los incentivos de desempeño con frecuencia desconocidos o cuando menos difíciles de aplicar.

Evaluar el desempeño significa, en muchos casos, modificar inercias muy fuertes. Existe, con mayor o menor frecuencia, miedo entre los funcionarios a ser medidos y a comprometerse con metas concretas.⁶ Una dificultad mayor se desprende del hecho que se requiera modificar la forma en que ha operado la administración pública por mucho tiempo. Por ejemplo, los países de la OCDE han enfrentado los siguientes problemas: dificultades para señalar los objetivos, ausencia de metas concretas y pertinentes, inexperiencia de los funcionarios para medir el desempeño, falta de interés en la evaluación, carencia de recursos, resistencias de sindicatos, costos altos de medición y dificultad para integrar e interpretar gran cantidad de información.⁷ En general, los impedimentos para aplicar la medición de la actividad administrativa dependen de la heterogeneidad, complejidad e incertidumbre de las organizaciones.

Por último, existen dos graves peligros. 1) Que los estándares con que se confronten las mediciones no estén bien definidos, o que no sean suficientemente altos y se caiga entonces en la mediocridad del desempeño; y 2) que e ofrezcan incentivos “perversos”, es decir, que, por cumplir con le estándar, se prefiera lo rápido, fácil y numeroso, sobre lo pertinente, correcto y necesario.

Como puede verse, evaluar objetivamente el desempeño de los miembros de una organización no es una labor sencilla. Incluso puede haber quienes, por temor, resistencia o simple desconocimiento, se podría preguntar si vale la pena el enorme esfuerzo que implica en términos de tiempo y recursos. Para nosotros sin duda alguna lo vale. Conocer cómo se desempeñan los funcionarios de una organización, cuáles son sus deficiencias y cuáles sus fortalezas permite realizar un diagnóstico y contribuir, con políticas concretas, a alcanzar los objetivos de la organización con eficacia. De otra forma, el conocimiento real de la organización y su desempeño sólo puede basarse en impresiones vagas u opiniones generales, ante lo cual la posibilidad de mejorar se reduce.⁸ Por ello, los beneficios de una evaluación bien hecha superan con creces sus posibles costos. Con esto, una vez vistas las sobras de

⁵ Egon G. Guba e Ivonna S. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, Londres, Sage, 1989. Véase también Peter H. Rossi y Howard E. Freeman. *Evaluation. A systematic approach*, Newbury Park, Sage, 5 ed., 1993.

⁶ Jerry W. Gilley, Nathaniel W. Boughton y Ann Maycunich, *The Performance Challenge Developing Management Systems to Make Employees Your Organization's Greatest Asset*, Reading, Perseus Books, 1999.

⁷ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Performance Management and Results-in -Oriented Management*, París, OECD., 1994 (Public Management Occasional Papers, 3), p. 42.

⁸ Al respecto véase: Michael Aamstrong, *Performance management*, Londres, Kogan Page, 1994; David ;M. Fetterman, Shaken J, Kaftarian y Abraham Wandersman (eds.), *Empowerment evaluation, Knowledge and Tools fro Self-Assesment & Accountability*, Thousand Oaks, Sage, 1996; así como Clive Fletcher, *Appraisal, Routes to Improved Performance*, Londres, Institute of Personnel and Development, 2ª ed., 1997.

la evaluación del desempeño, conviene pasar a las luces; esto es, a las guías que la teoría y la práctica nos muestran sobre cómo puede darse una evaluación del desempeño efectiva.

B. Luces

Por Muchas razones, la evaluación es un componente fundamental de cualquier proceso gubernamental. Solo que no cualquier evaluación. Si bien la evaluación de la administración pública estuvo restringida, durante mucho tiempo, al control presupuestal, las nuevas condiciones obligan a una evaluación integral de la acción gubernamental, que incluya, desde luego, la medición del desempeño de los funcionarios. Durante mucho tiempo, la evaluación de la administración pública se concentró en verificar, por un lado, que cualquier acción gubernamental se ciñera a la ley, por otro, que cumpliera con los programas presupuestales que le hubieran sido asignados. De esta manera, cumplir la ley y respetar el presupuesto equivalían a realizar bien las tareas, cuando en realidad esas dos condiciones son requisitos obligatorios, no indicadores de éxito.⁹

Ese tipo de evaluación no concordaba con la forma de trabajo de la nueva gestión pública. Según Enrique Cabrero.

El enfoque de la gestión pública, al internalizar un sistema de gestión descentralizado y abierto, induce a la creación de sistemas de evaluación integral, en los que, además de la supervisión en el manejo de los recursos, se hace énfasis en la evaluación del logro de los objetivos trazados, las unidades del aparato tienden a la autoevaluación y el impacto de la acción estatal es el punto medular de la evaluación. Otra variante, de gran importancia, es la participación permanente de la sociedad en el proceso de evaluación. [...] Al igual que en el proceso de planeación, en el de evaluación el proceso en si y su propia dinámica son tan importantes como los resultados finales.¹⁰

A estas nuevas características de la gestión deben agregarse, como elementos que condujeron a un cambio en la forma de evaluar, la mencionada crisis fiscal del Estado y la pérdida de legitimidad, que obligaron, la primera, a hacer eficiente el uso de los recursos, y la segunda, a pedir al funcionario que actuara no sólo correctamente, sino también atendiendo las necesidades y demandas sociales.

Ante ello, para una gestión que se suponía debía responder al ciudadano y asegurar la calidad, se hizo necesaria una evaluación diferente.¹¹

Ésta consiste ahora en medir el desempeño de los funcionarios públicos, con el propósito de mejorar el desempeño de la organización desde el punto de vista de la economía, eficiencia, efectividad y calidad del servicio; mejorar los mecanismos de control y de rendición de cuentas; proporcionar información sobre los procesos; y motivar a los servidores a mejorar su desempeño.¹²

Es decir, una evaluación que no sólo sirva para controlar la acción del gobierno, sino para aprender y mejorar. La evaluación no debe convertirse en simple diagnóstico de una organización o en un mecanismo para premiar a los “buenos” y castigar a los “malos”. Por el contrario, debe ser, esencialmente, un mecanismo de diálogo, que sirva para que las organizaciones muestren a sus funcionarios qué esperan de ellos. También debe servir para que la organización pueda corregir o

⁹ Sobre la forma en que esto ocurría en la administración pública mexicana puede verse María del Carmen Pardo, “La Evaluación Gubernamental: Prioridad Política de 1982 a 1988”, Foro Internacional, 30 (1990).

¹⁰ Enrique Cabrero Mendoza, *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1995, pp. 179 y 180.

¹¹ El ejemplo claro de esto es la introducción de la medición del desempeño por parte del gobierno de Margaret Thatcher en los ochenta, como parte de su proyecto, más amplio, de reforma del sistema administrativo británico. La evaluación había perdido sentido, puesto que los Ministros no se sentían con control sobre sus ministerios, ni el Parlamento sobre los Ministros. En esta situación, la medición del desempeño permitió superar estos problemas, mejorar las finanzas públicas y facilitar otros pasos de la modernización administrativa, como son descentralización, empowerment, etc. Véase Carter et al., op. cit., pp. 5-24.

¹² Organization for Economic co-operation and Development, *Performance management...*, op. cit., p.1 3, sobre el caso inglés véase Neil Carter, Rudolf Klein y Patricia Day, *How Organisations Measure Success. The Use of Performance Indicators in Government*, London, Routledge, 1992. Sobre la situación en Francia puede consultarse École National d'Administration, “Evaluation”, trabajo del Seminario La gestión des ressources humaine, condition de l'efficacité des administrations publique, Paris, 1999. Por último, para Estados Unidos conviene revisar el libro de Osborne y Gaebler. *Reinventing Government*, Nueva York, Plume, 1992, así como de la United States Office of Personnel Management, *A Handbook for Measuring Employee Performance: Aligning employee Performance Plans with Organizational Goals*, Washington, 1999, y *Evaluating Performance Appraisal Programs: an Overview*, Washington, 1999. United States Department of Energy, *Guidelines for Performance Measurement*, Washington, Office of Human Resources and Administration, 1996; y General Accounting Office, *Designing Evaluations*, Washington, 1991.

aprovechar, según sea el caso, las deficiencias u oportunidades que se reflejen en el desempeño de cada funcionario, por medio de medidas específicas que sirvan para producir en el mediano plazo una lógica de mejora continua, tanto individual, de cada funcionario, como colectiva de la organización.¹³

Para ello es necesario no sólo definir las tareas a evaluar, sino especificar claramente los objetivos de cada política pública, la recepción claramente los objetivos de cada política pública, la repercusión que deberá tener, el desempeño requerido y la cantidad y la calidad de los productos. Para lograrlo, una herramienta fundamental es la medición del desempeño con criterios objetivos y transparentes. Medir el desempeño tiene como meta principal mejorar el proceso de toma de decisiones de modo que genere mejores resultados para la sociedad logrando un servicio público más eficiente y efectivo.¹⁴

En los países miembros de la OCDE, la medición del desempeño se ha vuelto una práctica común.¹³ A pesar de que las características varían de un país a otro, debe desatacarse que todos los países reconocen "la necesidad de crear una cultura y ambiente que induzca a la modernización en general y al uso de sistemas de medición del desempeño en particular"¹⁴, ya que en realidad éste es el punto neurálgico de todo sistema realmente funcional de evaluación.¹⁵

Estos sistemas no son homogéneos, varían de acuerdo con el tipo de actividades, las responsabilidades y el campo de acción del funcionario. En caso de que se trate de conceptos que pueden medirse fácilmente, se utilizan medidas de desempeño; si éstas no están disponibles, se utilizan los indicadores, los cuales no corresponden de manera precisa al desempeño (por ejemplo, una menor demanda de aseguramiento como una medida de un diseño de autos más seguro). Las medidas pueden ser de economía, eficiencia, efectividad, calidad del servicio, desempeño financiero, desempeño general y costos, entre muchas otras.¹⁶

Según la OCDE, es necesario que los propios funcionarios participen en el diseño de medidas e indicadores de desempeño para que su introducción sea exitosa; de lo contrario, se sentirán ajenos al sistema de evaluación y se dificultaría el objetivo de hacer que se concentren en los resultados, más que en los procesos. Se requiere también que los indicadores sean homogéneos, consistentes y simples, que factores ajenos al desempeño afecte en lo menos posible lo que se mida, que el costo de recoger la información sea razonable, que la medición refleje, en la medida de las posibilidades, toda la actividad de la organización, y que no tenga consecuencias disfuncionales. "Es importante tanto crear el ambiente correcto para garantizar la implementación efectiva de la medición del desempeño como asegurar su validez, continuidad y legitimidad".¹⁷

Por supuesto, una vez establecidas, las medidas de desempeño no son estáticas; deben modificarse constantemente para poder adecuarse a las condiciones cambiantes. Finalmente, los datos que se obtengan deberán interpretarse mediante su comparación con lo que la organización lograba en el pasado, lo que logran otras organizaciones, las metas propuestas o lo que razonablemente se debió haber logrado.

¹³ Paul J. Jerome, *Evaluating Employee Performance*, Irvine, Kogan Page, 1998 John M. Owen, *Program Evaluation. Forms and approaches*, Londres, Sage, 1999. Joan L. Herman, Lynn Lyons Morris y Carol Taylor Fitz-Gibbon, *Evaluator's Handbook*, Newbury Park, sage, 1987. Yoland Wadsworth, *Everyday Evaluation on the run*, St. Leonards, Allen & Unwin, 2º ed., 1997.

¹⁴ *Ibid.*, p. 18.

¹⁵ El gobierno mexicano ha realizado algunos intentos por introducir la evaluación del desempeño en la administración pública federal. Al respecto véase el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (México, Secretaría de hacienda y Crédito Público, 1995),, así como el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) (México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996, pp. 2, 25-28). Sobre aspectos más específicos véase SECODAM, *Estándares de Calidad en el Servicio*, México, Unidad de Desarrollo Administrativo, 1996, p. 5. También puede consultarse la Guía para la difusión de Estándares de Servicio, México, Unidad de Desarrollo Administrativo, 1996, así como SECODAM, *Medición y Evaluación de la Gestión Pública*, Indicadores de gestión, México, Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública, 1996. Para un análisis de lo logrado véase José Luis Méndez, "Estudio introductorio", a B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999. Sobre los avances en algunos estados véase Santiago Roel, *Estrategias para un gobierno competitivo. Cómo lograr administración pública de calidad*, México, Castillo, 1996. Recientemente, la Secretaría de Hacienda ha intentado aumentar el control del desempeño por medio del ejercicio presupuestario en la llamada Nueva estructura Programática. Sin embargo, aún falta mucho para que la administración Pública mexicana realmente funcione con base en una cultura de la evaluación.

¹⁶ OECD, *Performance...*, op. cit., pp. 38-39.

¹⁷ *Ibid.*, p. 14.

C. La evaluación en el servicio profesional electoral

Por todo lo que se ha señalado hasta ahora, indudablemente fue un acierto que los legisladores hayan previsto una evaluación anual del desempeño de los funcionarios electorales en el diseño del Servicio Profesional Electoral del instituto federal electoral (IFE). En efecto, desde su fundación, el servicio civil del IFE ha estado sujeto a una evaluación por parte de la Junta General Ejecutiva. Debe señalarse que no sólo existe una evaluación del desempeño, sino que también se evalúa el aprovechamiento de los funcionarios en el Programa de formación y Desarrollo y, a partir de la entrada en vigor del nuevo *Estatuto del Servicio Profesional Electoral*, existe también una evaluación global.¹⁸ Sin embargo, en función del tema de este ensayo, me circunscribiré a presentar cómo funciona la evaluación del desempeño en el IFE.

Desde el principio, la evaluación del desempeño ha ido evolucionando para mejorar. Particularmente desde el año pasado, y a partir de la aprobación del nuevo Estatuto, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional electoral (DESPE) ha puesto particular énfasis en la consolidación del sistema de evaluación como un instrumento útil para la toma de decisiones y para la mejora constante en el desempeño de los funcionarios y los resultados de sus actividades.

Así, la DESPE tiene a su cargo la coordinación de la Evaluación del Desempeño de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral, así como la Evaluación Especial. La primera de estas evaluaciones es anual, mientras que la segunda sólo se lleva a cabo para procesos electorales federales.

Estas evaluaciones se desarrollan con apego a los principios de objetividad, certeza y legalidad que rigen al IFE, y las aplican principalmente quienes, de manera directa, efectúan el seguimiento documental y de campo a las actividades de cada funcionario del Servicio Profesional electoral. La evaluación es aplicada tanto por los superiores jerárquicos como por los normativos del área correspondiente. De esta forma se logra una evaluación equilibrada, que considera y pondera diversos factores y varios evaluadores, disminuyendo así las posibilidades de subjetividad en la evaluación.

En estos momentos, se ha logrado finalmente difundir con antelación los objetivos de la evaluación. A mediados de 1998 había un retraso considerable en la aplicación de las evaluaciones (por ejemplo, la evaluación correspondiente al ejercicio de 1997 no se pudo aplicar sino hasta finales de 1998). Sin embargo, gradualmente se ha ido corrigiendo ese retraso y, por ejemplo, para la evaluación especial del año 2000 ya se difundieron previamente los objetivos básicos y los criterios de evaluación.

Para toda evaluación el *benchmarking* es una tarea muy útil. Sin embargo, para el caso de la organización de procesos electorales es quizá más complejo (por cambios en las circunstancias y procedimientos). Para la definición de criterios y metas de la evaluación del proceso electoral del año 2000 se utilizó como referencia la experiencia de 1997 y se incorporaron numerosas innovaciones.

1. Factores de evaluación

¿En qué consiste la evaluación del desempeño de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral? La evaluación del desempeño valora el rendimiento integral de los miembros del Servicio en el área y puesto en el que laboran respecto a las funciones que tienen encomendadas y considerando los factores de:

- 1) eficacia y Eficiencia en procesos, proyectos o funciones,
- 2) eficacia y Eficiencia en resultados globales,
- 3) principios y Perfiles de actuación,
- 4) desarrollo laboral,
- 5) y demás que se determinen con aprobación de la Junta General Ejecutiva (como es el caso de la evaluación del Programa de Seguimiento para aquellos miembros del Servicio con bajo desempeño).

¹⁸ Véase el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, México, IFE, 1999, así mismo puede consultarse José Luis Méndez, "Instituciones y Confianza: El cambio en el IFE", Enfoque (suplemento de Reforma) 29 de agosto de 1999, y "El Servicio Profesional Electoral: Un servicio civil para la democracia", Universidad de México, 2000 (en prensa).

Finalmente, los funcionarios con calificaciones sobresalientes pueden recibir incentivos, además de que esos resultados se consideran en los concursos de oposición para obtener ascensos en cargos o en el sistema de promociones en rangos.

2. Factores de la evaluación especial

En lo que respecta a la Evaluación Especial para procesos electorales, los factores a evaluar son tres:

- 1) evaluación del logro de resultados derivados de objetivos y metas programadas;
- 2) evaluación de los estándares profesionales de servicio; y,
- 3) evaluación del trabajo en equipo.

Así, en este caso específicamente se pone el énfasis en resultados concretos especialmente importantes para la organización eficaz e imparcial de una elección. La evaluación especial será una parte de la evaluación anual, que también cada vez más se ha ido convirtiendo en una evaluación de resultados concretos y sustanciales. El diseño de indicadores de para este sistema ocurre en un marco de responsabilidad compartido por medio de mecanismos coordinados por la DESPE, y con la colaboración de las distintas instancias del Instituto involucradas en el proceso de evaluación. A partir de esa deliberación, la Junta General Ejecutiva del instituto aprueba un sistema de evaluación que aplican distintos evaluadores. Al final, la Dirección Ejecutiva sistematiza los resultados que, nuevamente, son aprobados por la Junta. Los resultados se dan a conocer a cada funcionario del Servicio: debe señalarse que el personal de carrera que no obtenga una calificación aprobatoria (seis en una escala del cero al diez) en su evaluación anual del desempeño será (y ha sido) separado del Servicio Profesional Electoral, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 168 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales. Además, al personal de carrera que haya obtenido en la evaluación del desempeño un resultado que oscile en un rango de 60 a 74.99 puntos tendrá un seguimiento a su desempeño durante el periodo posterior a la evaluación.

Un mecanismo novedoso que se ha incorporado el nuevo Estatuto es la evaluación de los evaluadores. Ésta se refiere a que la DESPE o la Junta General ejecutiva tienen la posibilidad de revisar que los evaluadores hayan llenado las cédulas de manera objetiva y responsable, para evitar que haya apreciaciones subjetivas o infundadas del desempeño de los funcionarios. De hecho, el Estatuto establece como obligación de los funcionarios evaluar objetivamente al personal a su cargo. En caso de no cumplir con la misma, pueden ser sujetos de una sanción.

En conclusión, el Sistema de Evaluación es dinámico y está permanentemente sujeto a perfeccionamiento. Se ha buscado ir mejorando el diseño de indicadores de evaluación para que sean certeros, válidos y objetivos, y que además reflejen el grado de desempeño en las actividades sustantivas de los miembros del Servicio, incluyendo las del proceso electoral.

D. A manera de conclusión

En Todo proceso de evaluación hay por lo menos tres preguntas básicas: ¿qué se va a evaluar? ¿Cómo se va a realizar la evaluación? y ¿qué se va hacer después de la evaluación? Aunque parecen preguntas sencillas, son quizá el eje de cualquier sistema de evaluación. La evaluación del servicio Profesional electoral, en este sentido, redefine constantemente sus respuestas a estas preguntas, para lograr una evaluación que no sólo sea objetiva y transparente, sino que funcione como un mecanismo de diálogo, que permita que, de manera conjunta, se identifiquen problemas, se corrijan deficiencias y se mejore continuamente.

Debe señalarse que una de las virtudes innovadoras del Servicio Profesional electoral es que la evaluación no es un simple mecanismo para premiar o castigar, sino que esencialmente se trata de un insumo para establecer un diálogo entre el Instituto y sus trabajadores, que derive en una lógica de mejora permanente.

La evaluación en el Servicio Profesional electoral tiene característica que en nuestra opinión permiten considerarla una de las más avanzadas en toda América Latina, pues, tras un proceso cuidadoso de revisión y mejora,¹⁹ se ha llegado a un sistema de evaluación que se caracteriza por lo siguiente:

1. Es una evaluación basada en resultados del desempeño de cada funcionario, y no sólo en cumplimiento de actividades.
2. Se dan a conocer anticipadamente los criterios y factores de evaluación, a fin de que tanto evaluados como evaluadores sepan qué es lo que se va a evaluar; así, la evaluación funciona también como un mecanismo de planeación.
3. Se trata de una evaluación balanceada, puesto que, si bien la participación del superior jerárquico es importante, no es la única, pues se toma en cuenta también la valoración de otras instancias. De hecho, para los puestos más altos, incluso los partidos políticos participan en algunos de los aspectos de la evaluación.
4. Los resultados de la evaluación sirven como insumos para tomar decisiones en materia de formación, promoción, incentivos y sanción. De esta forma, la evaluación se convierte en la columna vertebral del Servicio Profesional Electoral, con lo cual se logra un sistema de carrera sustentado en el mérito y con capacidad de rendir cuentas.

Todo ello se ha hecho con un solo objetivo: consolidar al Servicio Profesional Electoral como el cuerpo de funcionarios profesionales, eficientes e imparciales que lleva a cabo la misión de organizar las elecciones federales de México.

¹⁹ En 1888 el autor realizó, gracias a fondos internacionales, a Washington, D. C., Austin, Texas, Londres, en el Reino Unido, la sede de la OECD en París, y a Santiago de Chile, con el fin de conocer otros sistemas de evaluación y mejorar el sistema de evaluación del IFE.

E. Comentario

Mauricio Merino. Instituto Federal Electoral

Antes que nada, deseo expresar mi cordial agradecimiento a los expertos en estas complejas materias de la evaluación del desempeño, circunscritas a las instituciones de carácter electoral, que han venido del reino unido y de Canadá. Sean ustedes bienvenidos a su casa, y esperamos que todo esto sea productivo, como de hecho ya lo están siendo para todos nosotros.

El comentario que enseguida formularé retoma los aspectos más relevantes de las exposiciones previamente presentadas por quienes me han antecedido en el uso de la palabra acerca del tema que nos ha congregado, procurando colocarlos a la luz de la experiencia del Instituto Federal electoral (IFE) en materia de evaluación del desempeño de su personal de carrera.

En cada una de las ocasiones en que existe la oportunidad de confrontar la experiencia del IFE con experiencias similares en otros países –incluso como la del Reino Unido, donde surgió de hecho la democracia representativa occidental tal como ahora se le conoce- particularmente en el último lustro, es evidente que México ha construido un sistema electoral cada vez más complejo, pero también cada vez más eficiente y preciso, tanto en sus procedimientos internos como en su funcionamiento sustantivo.

Es interesante destacar esto, porque el marco de origen de la sofisticación con la que México ha construido su sistema electoral, es fundamentalmente el de la desconfianza. Nadie puede negar que durante mucho tiempo las distintas opciones políticas de nuestro país sostuvieron dudas fundadas sobre la eficacia del sistema electoral. Es en este contexto en que el IFE ha tenido que trabajar, desde su creación, para destruir esa desconfianza o –si se quiere poner en términos positivos- para construir confianza

De este modo, y amén de que la producción de consensos temporales alrededor de temas políticos específicos ha propiciado la adopción de procedimientos concretos para desahogar cada uno de los pasos necesarios para que la voluntad popular se exprese correctamente en las urnas, en el IFE se ha considerado que para construir confianza es fundamental transparentar cada uno de los procedimientos e instrumentos de los que dispone nuestra institución para alcanzar sus fines, particularmente los que dan sustento a la operación cotidiana del servicio profesional de carrera de nuestro instituto.

La consecución de este objetivo ha requerido, al menos, de dos esfuerzos complementarios que vale la pena mencionar: por una parte, se ha combinado imaginación técnica con sofisticación jurídica en el diseño e implementación de los procedimientos, que al mismo tiempo ha llevado al IFE a ser precursor de varias medidas de modernización en la administración pública en México, a fin de lograr mayor confianza respecto del as tareas y procesos de la institución, colocando sobre la mesa, en primerísimo lugar su capacidad técnica para resolver asuntos políticamente complejos. Y por la otra, esa misma construcción técnica, sofisticada, y muy compleja, ha estado acompañada sistemáticamente de mecanismos de vigilancia y de colaboración entre las distintas fuerzas políticas del país, que convierten al Instituto, en este sentido, en una institución única en el ámbito nacional. Es decir, si por un lado se ha avanzado en la construcción de instrumentos técnicos, por el otro cada uno de estos instrumentos técnicos ha contado con la vigilancia, la supervisión y la corresponsabilidad de todos los partidos políticos nacionales. El resultado esperado de ello debe ser, desde nuestro punto de vista, el aumento de la confianza en el trabajo del IFE.

Puedo decir que al día de hoy el Instituto ha logrado construir confianza por la vía técnica y jurídica, pero también por medio de los sistemas de vigilancia y de colaboración con las distintas fuerzas políticas, y a partir de la construcción de diseños institucionales únicos en el país. De modo que si se considera que partimos de una situación muy difícil de desconfianza, entonces también se puede afirmar que en materia de servicio civil de carrera, este Instituto tiene uno de los sistemas más completos de cuantos hay en México.

¿Cuál ha sido, sin embargo, y sigue siendo el desafío principal? Creo que la respuesta a esta pregunta se desprende de los trabajos que se han presentado en este seminario: precisamente afianzar los

procedimientos de carácter técnico, que en efecto le permitan al IFE consolidar la confianza que se ha venido construyendo.

En materia de evaluación, esta cuestión técnica se relaciona con la construcción de indicadores de desempeño en función de los objetivos precisos que se desea alcanzar en cada uno de los procedimientos electorales, pero también con la conciencia de que para poder construirlos –como muy bien lo señala John Turner- es muy importante saber qué es exactamente lo que se está pidiendo de los funcionarios electorales, en qué tiempos están pidiendo esos resultados, y sobre qué base se van a evaluar los mismos.

Obviamente, esto supone un ejercicio previo, que exige a su vez un conocimiento también exacto de parte de los evaluadores, y que es –desde mi punto de vista- la parte sustantiva de todo el proceso: para poder evaluar con precisión el desempeño de un funcionario público, lo primero que se debe exigir es que quien evalúa sepa exactamente qué quiere.

¿Qué se quiere en el Instituto Federal Electoral? Que los funcionarios del Servicio Profesional Electoral, en su actuación cotidiana y en su desempeño anual, no solamente cumplan al pie de la letra lo que se exige de cada uno de ellos, sino que, además, al hacerlo irradien confianza y transparencia a todos los actores políticos. Esto es precisamente lo que deben medir los instrumentos específicos que en materia de evaluación sean diseñados e implementados.

Debo decir que, especialmente en estos dos últimos años, se ha avanzado en la elaboración de instrumentos más claros, objetivos y transparentes. Pero también hay que reconocer la necesidad de seguir trabajando en su perfeccionamiento, más aún porque es evidente que en este ejercicio pesan factores de índole cultural y organizacional que muchas veces distorsionan el sentido y la importancia real de la evaluación, así como del resto de los procesos del servicio de carrera. Asentar patrones de comportamiento y desempeño basados en el mérito, el profesionalismo, la imparcialidad, la objetividad y el apego a la ley no es tarea fácil. Menos en un país cuyas instituciones y prácticas en el ejercicio del gobierno han estado distantes de esas premisas.

Aunado a lo anterior, también está otro hecho: la enorme diversidad regional de la nación muchas veces dificulta el diseño adecuado y la implementación efectiva de procedimientos para la evaluación meritocrática y justa de los funcionarios electorales. En efecto, como se sabe, México es un país complejo, regionalmente hablando, o si me permiten la expresión: es un país en el que convergen muchos “países culturales”. Y en esa diversidad, el Instituto ha de fijar medidas y procedimientos estándares o únicos, que colocados como el eje de todo el sistema del servicio civil, se desdoblan y se vuelven complejos cuando se les coloca en las distintas regiones que conforman el mapa mexicano. En suma está lógica regional, este “muchos Méxicos” que es México, plantea, por lo tanto, cuestiones de contexto político y cultural al as que el IFE tampoco es ajeno, particularmente al momento de diseñar y desarrollar sus procedimientos y tareas.

Así que, problemas muchas veces culturales, en particular de cultura política, suelen colocar desafíos –a veces muy relevantes- en el funcionamiento técnico esperado, a fin de acrecentar la confianza en los procedimientos específicos. Por eso, uno de los asuntos más importantes del servicio civil de carrera en materia electoral en México ha sido la necesidad –y ala vez la ventaja- de que participen todas y cada una de las fuerzas políticas con representación ante el Instituto en el desahogo de los procedimientos. De manera específica, se ha considerado conveniente que los partidos puedan observar con detalle lo que se hace en cada uno de los procedimientos del Servicio, con el propósito de que constaten no sólo el apego a la ley sino también la forma como cada uno de ellos es desahogado. Esto permite a dichas fuerzas políticas aportar cuotas adicionales de confianza al verificar los distintos procedimientos de ingreso, ascenso, promoción, evaluación, capacitación, examen de conocimientos o, en su caso, sanción; es decir, de todos y cada uno de los procedimientos que integran el servicio de carrera electoral en México.

Depurar técnicamente cada vez más el servicio civil de carrera y, desde luego, restarle influencia a factores de carácter político que han estado presentes durante su operación, han sido tareas fundamentales en los últimos años. De ahí que también se esté trabajando –y éste es un asunto central- en la construcción de una cultura de servicio civil que debe estar en toda la institución y no sólo en quienes integran el Servicio Profesional Electoral. A mi juicio, la combinación de un funcionamiento

técnico impecable y de una cultura política que logre a la postre destruir en definitiva los islotes de desconfianza que todavía pesan sobre el funcionamiento del Instituto, debe permitir, finalmente, arraigar en el largo plazo al servicio de carrera

Creo, por último, que la experiencia del IFE puede servir además, como un buen ejemplo para que otras instituciones públicas del país vayan paulatinamente adoptando el servicio de carrera en México. Hoy por hoy, junto con algunas otras excepciones muy importantes, pero aún excepciones, el servicio de carrera del IFE forma una suerte de archipiélago en un océano en el que en realidad las prácticas son distintas y por ello, culturalmente mejor aceptadas.

En la medida en que el archipiélago deje de serlo y se conviene en la norma, en una parte más de las prácticas administrativas normales de los gobiernos federal, estatales y municipales del país, el caso específico del IFE comenzará verse con mayor naturalidad; y la construcción de confianza, que ha sido sin duda el desafío principal de este servicio de carrera, se habrá superado plenamente.

V. La modernización de la administración pública, sistema de medición

Jaime Luís Padilla. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

A. *Objetivos y líneas de acción del programa de modernización de la administración pública 1995-2000 (PROMAP)*

Desde la década de los ochenta, la modernización integral de la administración pública cobra cada día mayor importancia en la agenda de la reforma del Estado, por el papel de éste como catalizador del desarrollo económico y social.

El desenvolvimiento histórico de la administración pública ha ocurrido paralelamente al desarrollo y evolución del Estado. Los entornos mundial y doméstico han obligado a la función administrativa del gobierno a acrecentar su capacidad de respuesta y a redefinir, por lo tanto, sus formas y su intervención en los sistemas económico, político y social, a moldear, añadir o disminuir estructuras y procesos, y a adecuar su marco jurídico para atender y satisfacer los requerimientos de la sociedad, responsabilidad que requiere de acciones sistemáticas y congruentes.

La administración pública federal (APF) desempeña un papel central en el Estado mexicano, por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como proveer de servicios a la población, suministrar insumos energéticos e industriales a la planta productiva; intervenir en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura; regular y promover numerosas actividades económicas, y propiciar, en la medida de lo posible, la generación de empleos.

Desde principios de la década de los noventa, México cuenta con una sociedad más informada, participativa y crítica, que reclama la mejora permanente de los servicios gubernamentales; mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos, así como un proceso de rendición de cuentas más completo, desagregado y con amplia difusión. Este reclamo exige replantear continuamente la actuación gubernamental para atender de manera más eficiente y oportuna las diversas necesidades de la población.

Las limitaciones y deficiencias administrativas, así como las causas que las originan y que impiden el cumplimiento de las demandas ciudadanas, han sido agrupadas en cuatro grandes temas: capacidad limitada de infraestructura para responder adecuadamente a las demandas crecientes de la ciudadanía; centralismo; deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño, y ausencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Para poder contrarrestar las limitaciones y deficiencias se requiere una profunda reforma orientada a promover nuevas actitudes, vencer inercias y atender rezagos históricos que reclaman solución urgente. Para ello, derivado del Plan nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, y sustentando en los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación, se estableció el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP). Éste es un programa especial de mediano plazo y de carácter obligatorio para la APF, que incorpora los principios de la legalidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia demandadas por los ciudadanos, estableciendo como objetivos generales.

- ❖ Transformar la APF en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, que coadyuve a satisfacer las necesidades legítimas de la sociedad, y
- ❖ Combatir la corrupción y la impunidad al impulsar acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Para poder consolidar los objetivos, se definen cuatro subprogramas: participación y atención ciudadana; descentralización y/o desconcentración administrativa; medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización ética de los servidores públicos.

B. Participación y atención ciudadana

1. Objetivo:

Lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas

2. Líneas de acción:

- ❖ Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación,
- ❖ Transparencia;
- ❖ Revisión y simplificación del marco normativo actual;
- ❖ Estándares de calidad;
- ❖ Promoción de una cultura sobre calidad y mejoramiento continuo, y
- ❖ Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos.

C. Descentralización y/o desconcentración administrativa

1. Objetivos:

- ❖ Fortalecer el Pacto Federal por medio de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, para promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar que se requieran, todo ello para servir mejor a la población, y
- ❖ Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para adaptarse oportunamente a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, y promover de este modo su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

2. Líneas de acción:

- ❖ Fortalecer los mecanismos;
- ❖ Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario,
- ❖ Fortalecimiento de la autonomía de gestión de organismos desconcentrados y entidades coordinadas, y
- ❖ Delegación de funciones operativas en el interior de las dependencias y entidades.

D. Medición y evaluación de la gestión pública

1. Objetivos:

- ❖ Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y, así mismo, garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos, y
- ❖ Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia; que existan mecanismo idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente.

2. Líneas de acción:

- ❖ Objetivos claros y metas cuantificables;

- ❖ Creación de indicadores de desempeño;
- ❖ Fortalecimiento de los órganos internos de control.

E. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público

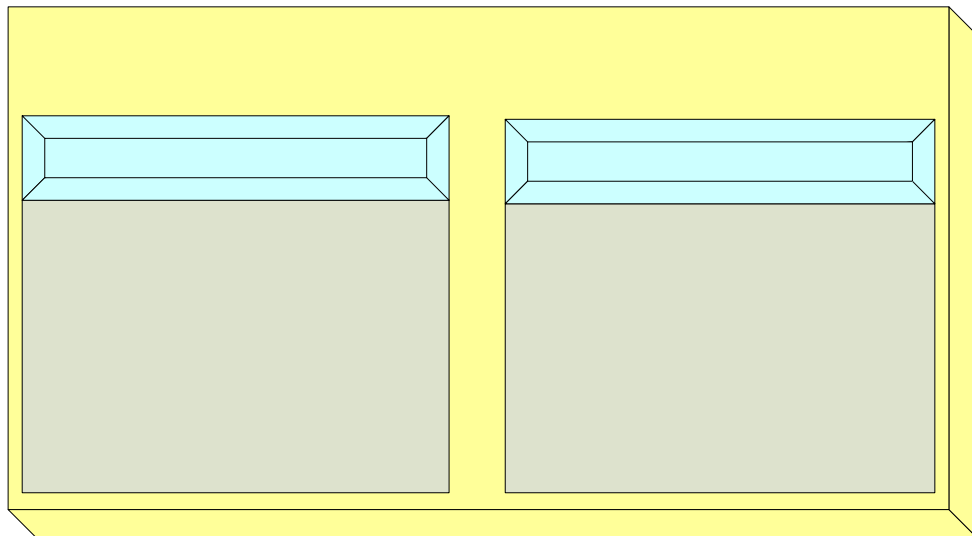
1. Objetivos:

- ❖ Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la selección adecuada, el desarrollo profesional y el retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo, e
- ❖ Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalezca los principios de probidad y responsabilidad.

2. Líneas de acción:

- ❖ Sistemas de selección;
- ❖ Actualización de conocimientos y habilidades;
- ❖ Sistema integral de desarrollo de recursos humanos, establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo;
- ❖ Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servidor público, y
- ❖ Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades.

Ilustración 1.- PROMAP. Objetivos y subprogramas



El Programa establece los principales compromisos a corto y a mediano plazos, con la finalidad de concretar las estrategias y alcanzar los objetivos generales, a través del instrumento denominados Bases de Coordinación, al igual que en los anexos de ejecución de dichas bases. Éstas detallan las acciones concretas a desarrollar, y son suscritas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el marco de sus atribuciones conferidas por los artículos 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la participación correspondiente de cada una de las dependencias y órganos desconcentrados de la APF, por sí o en su carácter de coordinadoras de sector.

A partir de lo anterior, las dependencias y órganos han definido un programa de modernización institucional integrado por un conjunto selecto de proyectos prioritarios que implican mejoras apreciables y que pueden realizarse en el corto o en el mediano plazos, en beneficio de la sociedad. No obstante, algunas acciones de modernización que se ubican en un horizonte de largo plazo se han

iniciado en el curso de la presente administración; para estos casos, se han definido etapas que permiten evaluar los avances anuales y corregir, cuando sea necesario, posibles obstáculos, deficiencias o desviaciones.

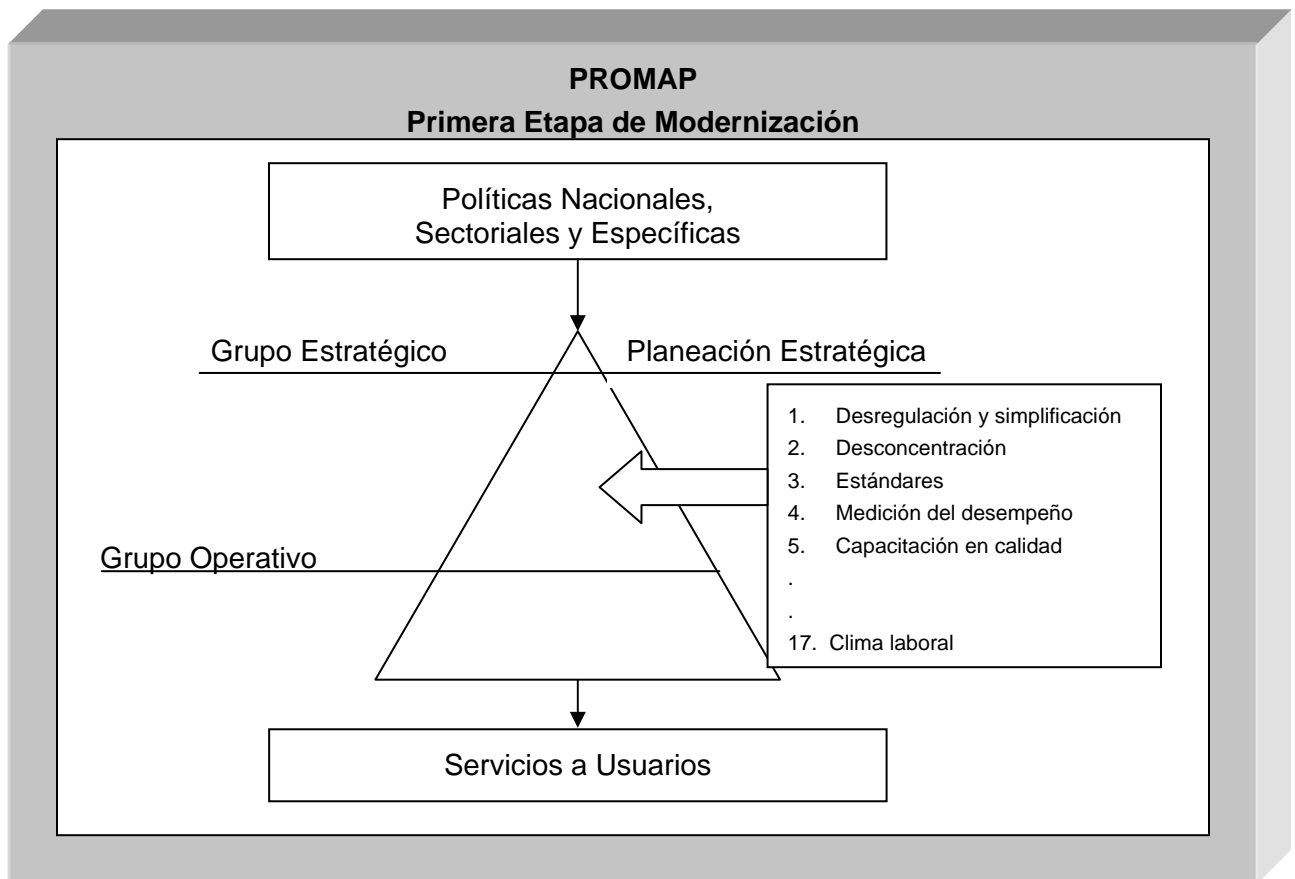
F. Etapas del proceso de modernización en la APF

El PROMAP considera la modernización administrativa como un proceso planificado, gradual y acumulativo a mediano plazo, que se despliega en tres periodos: 1996, 1997, y 1998-2000. A partir de éstos, la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) ha establecido a sus estrategias de modernización en dos etapas: la primera corresponde a la sensibilización y creación de una estructura para la modernización (1996-1997); y la segunda, consiste en el fortalecimiento y consolidación del proceso de modernización (1998-2000) con base en el esquema general de modernización.

En la primera etapa, a partir del diagnóstico formulado sobre la organización y funcionamiento de la APF, en 1996, se puso en marcha el PROMAP. Éste responde a las inquietudes expresadas en los foros de consulta popular, realizados al principio de la presente administración, sobre el funcionamiento de las dependencias y entidades federales, y se constituyó como el primer programa integral dirigido a impulsar un esfuerzo de modernización en toda la APF con el propósito central de brindar mejor servicio a la sociedad.

Esta etapa tuvo como eje la sensibilización de los servidores públicos y el establecimiento de bases para desarrollar una infraestructura técnica y metodológica que facilitará el proceso de cambio. Se realizaron conferencias y talleres impartidos a servidores públicos de mandos medios y superiores de todos los sectores de la APF, y se elaboraron guías metodológicas y el modelo de aplicación para Centros de Capacitación en Calidad (CECAL).

Ilustración 2.- PROMAP. Primera Etapa de Modernización



Posteriormente, en el año de 1997, se definió un esquema metodológico integrado por ocho componentes, con el propósito de ampliar la sensibilización masiva de los servidores públicos y el

establecimiento de acciones estandarizadas. Éstas debían aplicarse en todas las dependencias y entidades, al tiempo que se formaba la estructura de apoyo en todas las instituciones de la APF.

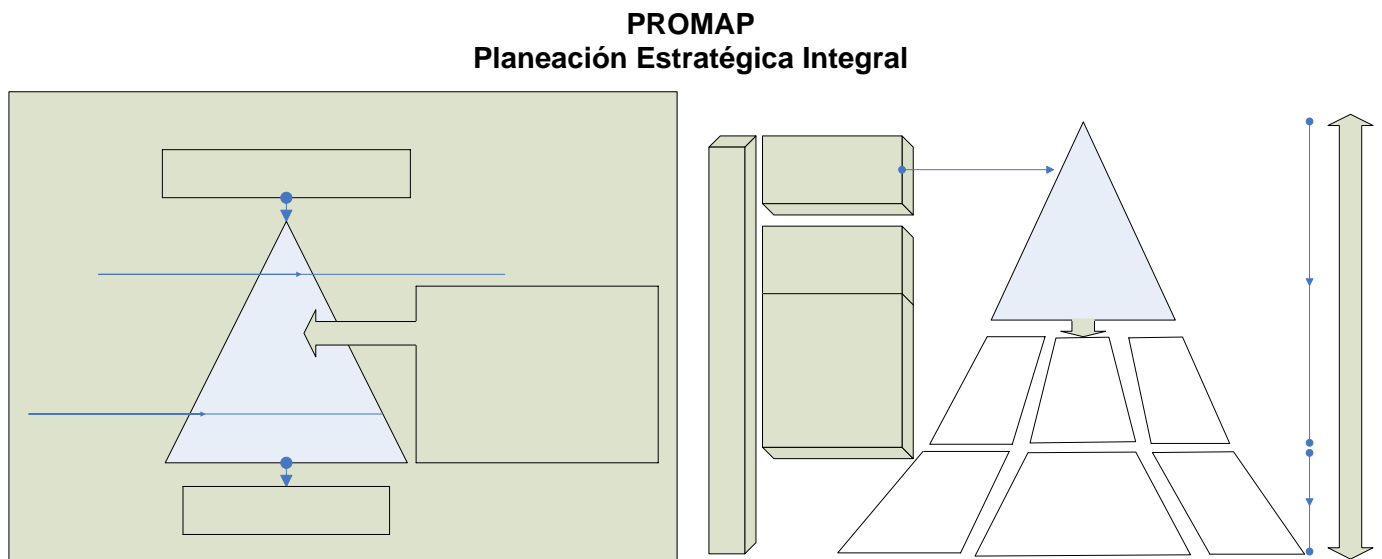
La estrategia para impulsar el esfuerzo de modernización en esta etapa se concentró en:

- ❖ Suscripción de bases de coordinación en todas las dependencias y entidades de la APF;
- ❖ Formación de cuadros en todo el gobierno federal para su modernización bajo una estructura bien organizada, denominada estructura soporte, compuesta por dos grupos: uno estratégico, integrado por los servidores públicos superiores, y otro operativo, integrado por los mandos medios; ambos apoyados por asesores e instructores;
- ❖ Promoción y apertura de centros de capacitación en calidad,
- ❖ Definición y difusión de estándares de calidad en el servicio;
- ❖ Desarrollo de talleres de planeación estratégica en apoyo a la nueva estructura programática (NEP), y
- ❖ Evaluación basada en 17 acciones.

Con la operación de la estructura de apoyo y los centros de capacitación en calidad funcionando con un paquete de talleres predeterminados; estándares de calidad de los servicios definidos y difundidos; los primeros esfuerzos en planeación estratégica en apoyo a la NEP, y un conjunto de 17 acciones estandarizadas evaluándose en todas las dependencias y entidades de la APF, se inició la segunda etapa cuyo eje se compone de:

- ❖ La planeación estratégica de cada institución para determinar su misión, objetivos, acciones y resultados a obtener, que permita a las dependencias y entidades alinear su proceso de programación-presupuestación y contar con un sistema de indicadores para evaluar resultados en lugar de actividades, y
- ❖ La identificación y selección de aquellos proyectos, procesos y servicios de mayor importancia, con el objeto de analizarlos y establecer mejoras que se llevarán a cabo, mediante la ejecución de un programa de modernización acorde con las necesidades y características de cada organización, y que permita mejorar significativamente, la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía.

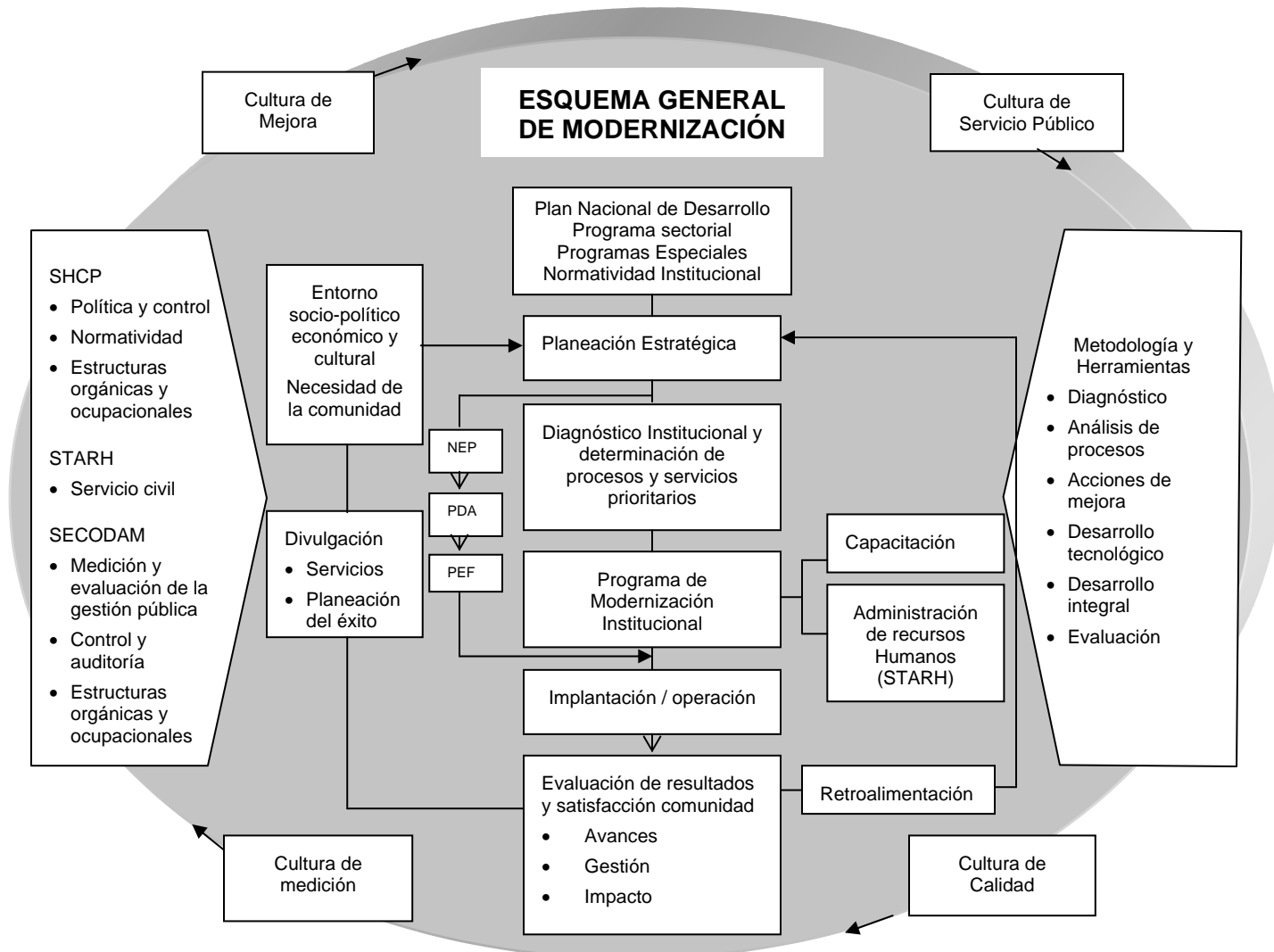
Ilustración 3.- PROMAP. Planeación estratégica integral.



El objetivo de esta etapa es fortalecer y consolidar las acciones emprendidas en la primera, mediante la aplicación de un modelo conceptual denominado “Esquema general de modernización”.

La nueva estrategia integral, “Esquema general de modernización”, considera a la modernización como el resultado final de dos ámbitos interdependientes: la modernización administrativa y el sistema presupuestario. Asimismo, dicho esquema concibe a las dependencias y entidades de la APF como unidades que orientan todo su quehacer hacia sus usuarios: desde el diseño, hasta la oferta de un producto o la prestación de un servicio.

Ilustración 5.- Esquema general de modernización.



Al aplicar este esquema se busca que las acciones de modernización mejoren los procesos y funciones prioritarias de la APF y, en consecuencia, la atención a los requerimientos y necesidades de la sociedad.

El esquema integra un sistema conceptual que define, jerarquiza y articula a cada uno de sus componentes:

1. Políticas públicas y normatividad institucional.
2. Entorno social, político, económico y cultural.
3. Planeación estratégica
4. Diagnóstico institucional y determinación de procesos y servicios prioritarios
5. Programa de modernización institucional.
6. Sistema integral de administración de recursos humanos (SIARH), que comprende acciones integrales de formación y capacitación.
7. Implantación y operación del programa.

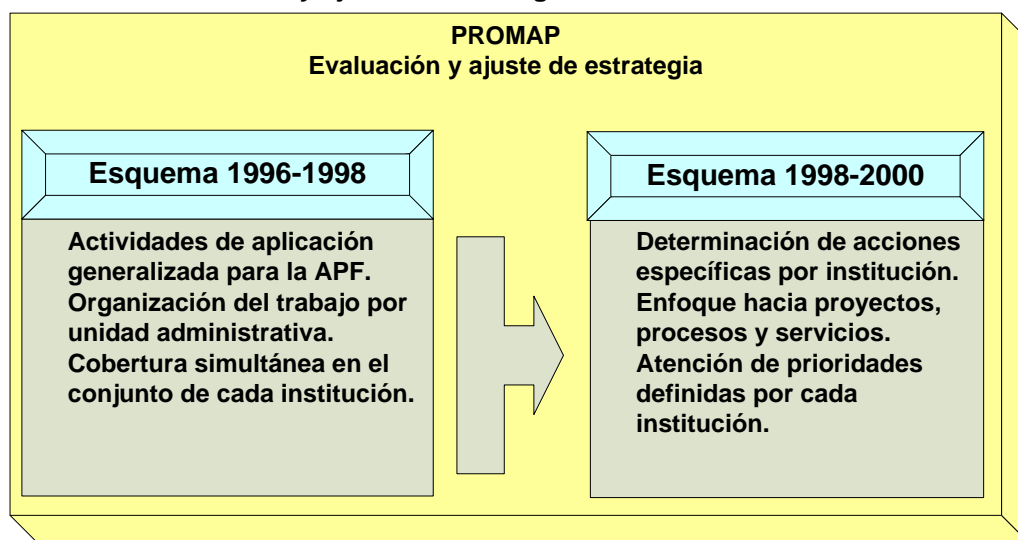
8. Evaluación de resultados y satisfacción de la comunidad.
9. Retroalimentación del proceso de modernización.
10. Divulgación de resultados e historias de éxito.
11. Acciones de soporte de la SHCP y la SECODAM.
12. Metodologías y herramientas de apoyo al proceso de modernización.
13. Envoltente de cultura para la modernización.

Estos componentes constituyen la columna vertebral que sostiene las acciones de modernización y las impulsa con el fin de que este proceso forme parte del trabajo cotidiano de cada institución, y no se entienda como un compromiso programático independiente.

La SECODAM, por medio de la UDA, aporta los elementos técnicos y metodológicos para el desarrollo de cada uno de los componentes, de modo que se facilite el trabajo en dependencias y entidades. Su aplicación considera:

- ❖ Determinar acciones de modernización que correspondan a las características y naturaleza de cada dependencia o entidad;
- ❖ Centrar el esfuerzo en proyectos y procesos prioritarios;
- ❖ Impulsar transformaciones de fondo que incidan en la cultura del servicio público;
- ❖ Promover la formación y capacitación integral de los servidores públicos;
- ❖ Establecer mecanismos de divulgación de las acciones de modernización y grupos de análisis e intercambio de experiencias de las dependencias y entidades, y
- ❖ Promover la implantación de sistemas de reconocimiento al desempeño y extender los esfuerzos hacia oficinas regionales.

Ilustración 6.- PROMAP. Evaluación y ajuste de estrategia



Al comparar con la etapa previa, se puede observar que la aplicación generalizada de las 17 acciones de modernización para toda la APF contrasta a partir de 1998 con la determinación de acciones específicas por institución. Antes, la unidad administrativa definía la organización del trabajo; actualmente ésta se define por proyectos, procesos y servicios que involucran a la organización en su conjunto. Previamente, las acciones se realizaban en forma simultánea para todas las unidades administrativas, y ahora se atienden prioridades definidas institucionalmente.

Con el esquema general de modernización, se incide en cuatro áreas específicas:

Normatividad y regulación.- Se pretende dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades y para que respondan a funciones, objetivos y compromisos cuantificables claramente definidos. Adicional a los esfuerzos de desregulación general, se encuentran los convenios y bases del desempeño que otorgan a las entidades y órganos

desconcentrados que han alcanzado avances significativos en sus procesos de modernización y en la reforma l sistema presupuestario, la flexibilidad normativa que aliente una operación más ágil y oportuna en beneficio de sus resultados y de la sociedad a la que sirven.

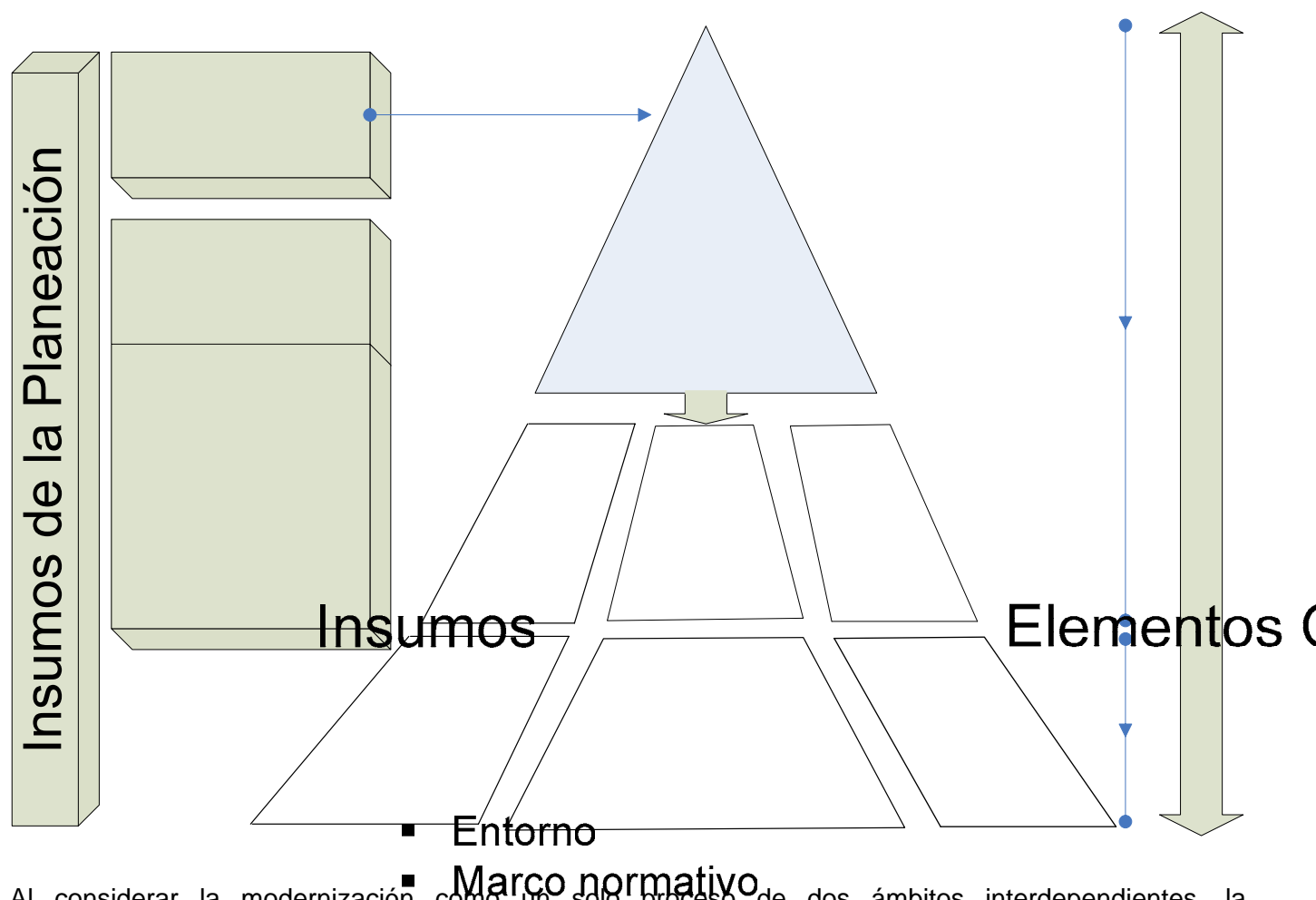
Estructuras de trabajo.- Estos deben tener la capacidad de adaptarse en sincronía con los cambios, cada vez más acelerados, de una sociedad inserta en la globalización.

Recursos humanos. Siendo las personas el motor principal del cambio, es indispensable avanzar en el proceso de profesionalización de los servidores públicos.

H. Planeación estratégica

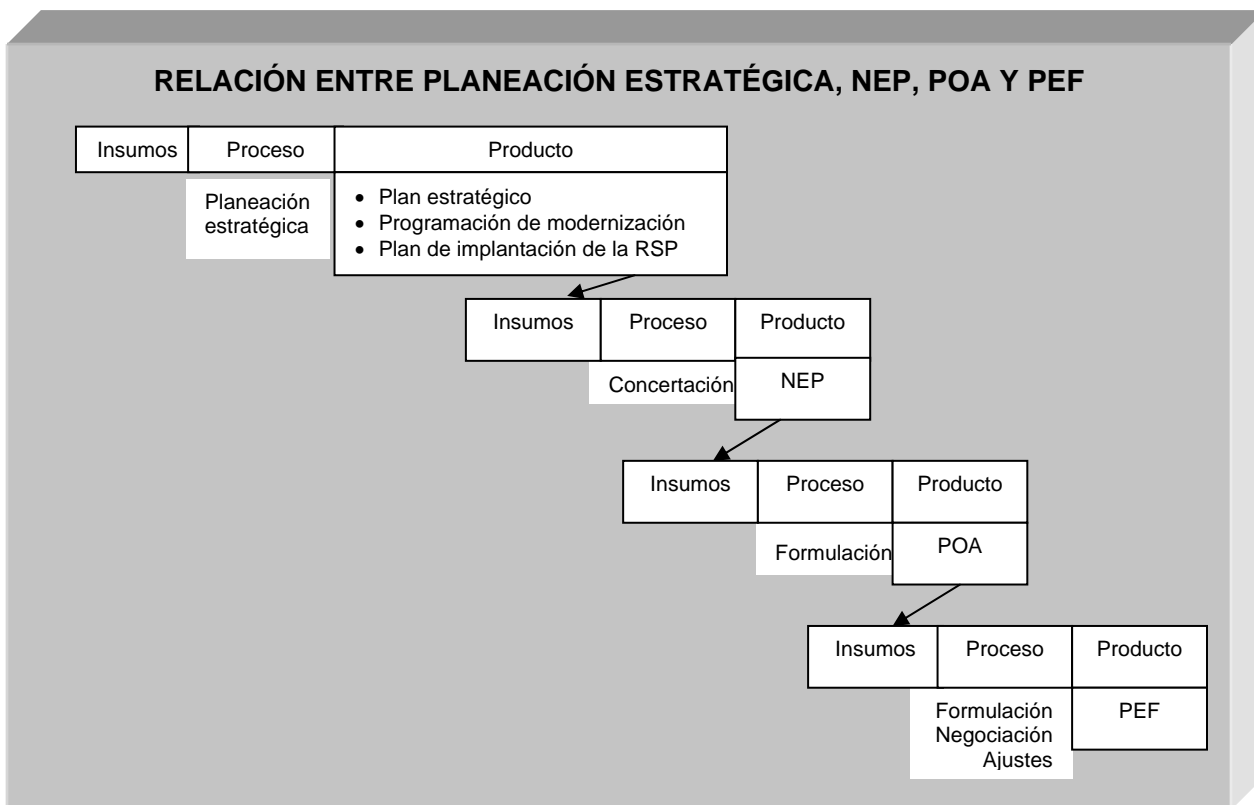
El eje del esquema es la planeación estratégica, que es la condición necesaria para orientar el quehacer de las instituciones, a partir de la cual se reconoce su razón de ser y lo que se pretende ser. Tomando como base el análisis y evaluación de las condiciones y dinámica del entorno institucional, que se diseñan sus estrategias y se definen sus objetivos, los cuales sirven para establecer un sistema de medición que permite verificar los logros, fracasos y montos empleados para ello.

Ilustración 7.- PROMAP. Etapa de consolidación y fortalecimiento.



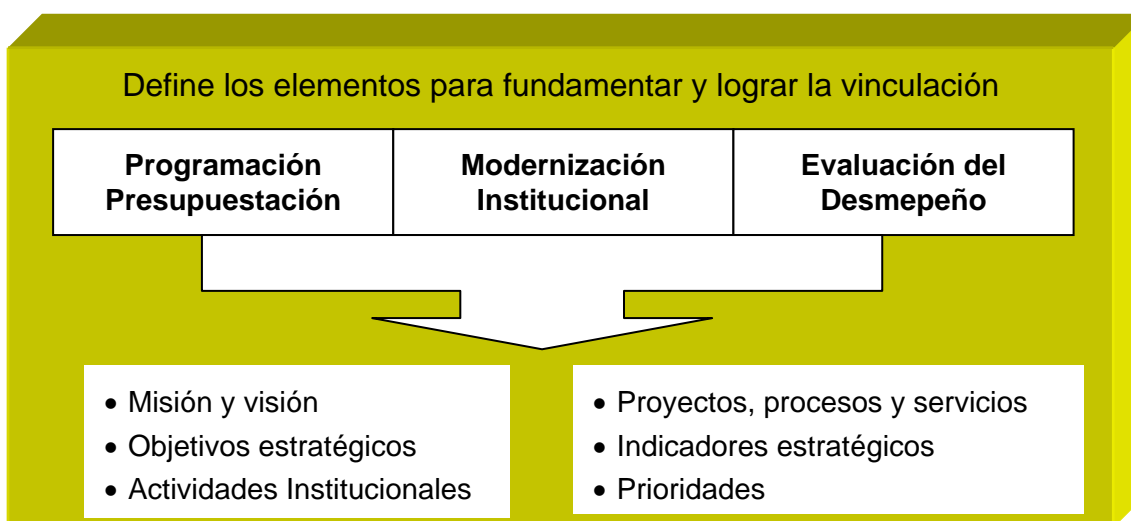
Al considerar la modernización como un solo proceso de dos ámbitos interdependientes, la modernización administrativas y la modernización del sistema presupuestario, vinculados por la planeación estratégica, se pueden relacionar tres etapas del proceso de planeación para la programación-presupuestación: Nueva Estructura Programática (NEP), Programa Operativo Anual (POA) y Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), con la orientación estratégica de las instituciones.

Ilustración 8.- Relación entre planeación estratégica, NEP, POA y PEF.



Bajo este enfoque, la planeación estratégica define, en un solo proceso, los elementos centrales para fundamentar y lograr la vinculación de la programación-presupuestación, con la modernización y con la evaluación del desempeño. Éste es un punto muy importante, ya que facilita su implantación en las dependencias y entidades, y permite aprovechar sinergias que potencializan los resultados.

Ilustración 9.- Planeación estratégica. Utilidad.

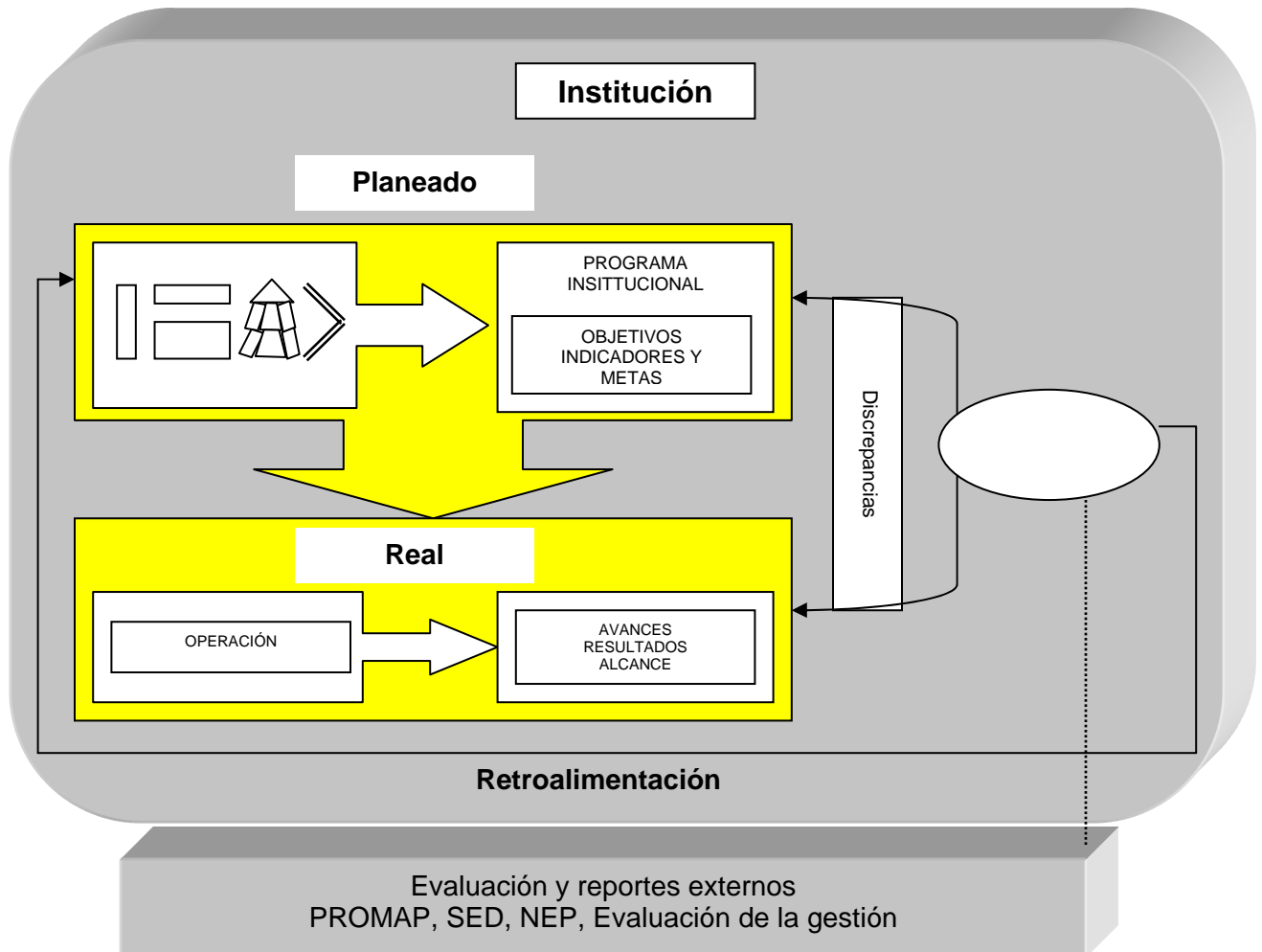


Otro elemento fundamental del esquema es el diagnóstico institucional y la determinación de procesos y servicios prioritarios, que permiten orientar el esfuerzo hacia cambios en los sistemas y métodos de trabajo.

I. Sistema de medición

Finalmente, en la base del esquema se encuentra la evaluación de resultados, como un solo mecanismo que permite evaluar el desempeño de las dependencias y entidades. Puesto que el esquema se concentra en los productos o servicios más que en los insumos del proceso administrativo y, por consiguiente, en el desempeño de las organizaciones públicas, es necesario establecer un sistema de medición de resultados integrado por indicadores, que permitan a su vez mejorar el proceso, facilitar la toma de decisiones, asignar recursos e impulsar la rendición de cuentas que de mayor transparencia a la gestión gubernamental.

Ilustración 10.- Sistema de medición. Esquema general.



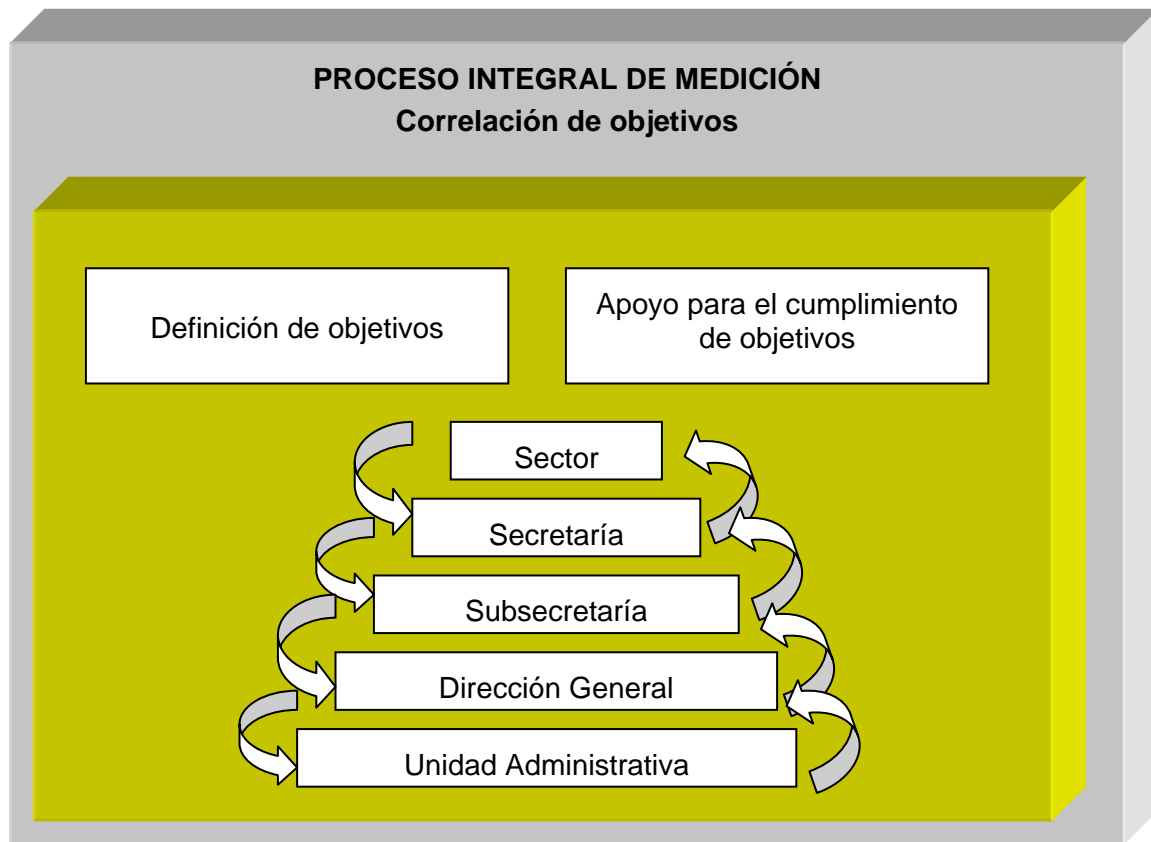
Los indicadores establecen las bases de evaluación del desempeño de las instituciones para generar información para tomar decisiones estratégicas, operativas y presupuestales; sustentar mejoras, compromisos de resultados y de gestión; evaluarse integralmente el proceso de modernización y reforma presupuestaria; y establecer un sistema de medición para monitorear avances, resultados y el alcance de la gestión pública.

El esquema general del sistema de medición considera, a partir de la planeación estratégica, la definición de objetivos indicadores y metas, los cuales se comparan con los avances, resultados y alcances real logrado por medio de la operación. Las variaciones que se identifican en el sistema permiten retroalimentar el proceso de planeación de la institución.

El sistema de medición genera los elementos de evaluación del desempeño de la institución y permite evaluar el desempeño individual, asegurando la correcta alineación de los objetivos, indicadores y resultados de cada servidor público con los institucionales. Cabe mencionar que la norma de evaluación

del desempeño individual que incorpora el sistema de medición desarrollado por SECODAM se encuentra en proceso de validación por la propia APE, Esta norma propuesta por la SHCP permitirá alcanzar avances significativos en esa materia y establecer uno de los elementos fundamentales de la profesionalización de los servidores públicos.

Ilustración 11.- Proceso integral de medición. Correlación de objetivos.



J. Conclusiones

El esquema para el fortalecimiento y consolidación de los procesos de modernización de las dependencias y entidades de la administración pública federal concibe a la administración pública y a los servidores públicos con responsabilidades de gran contenido político y social, así como con una profunda convicción ética. Dichas responsabilidades se basan en la voluntad y concurso de la sociedad, por lo que el quehacer público deberá responder a los intereses de la comunidad a la que representa, así como a sus demandas, necesidades y aspiraciones.

La aplicación del esquema y, por ende, de sus componentes permitirá incidir en cuatro áreas específicas: normatividad y regulación; estructuras de organización; sistemas y métodos de trabajo, y recursos humanos. Al modificar estos cuatro ámbitos se pretende dar a las instituciones públicas normatividad y regulación suficientemente flexibles para adaptarse puntualmente a las nuevas realidades y para responder a funciones, objetivos y compromisos cuantificables claramente definidos. Además de los esfuerzos de desregulación general, se propone establecer convenios y bases de desempeño que otorguen la mencionada flexibilidad normativa a las entidades y órganos desconcentrados, cuyo avance en el proceso de modernización y en la reforma al sistema presupuestario sea significativo. De esta forma se alentará una operación más ágil y oportuna en beneficio de sus resultados y de la sociedad a la que sirven.

En lo relativo a las estructuras de organización, se busca contar con organizaciones modernas, eficientes, eficaces y flexibles, que se adapten con oportunidad a las necesidades que demandan los usuarios de los servicios y/o productos públicos. Respecto de los sistemas y métodos de trabajo, se pretende contar con la capacidad de adaptación, en sincronía con los cambios, cada vez más

acelerados, de una sociedad inserta en la globalización. Finalmente, en el ámbito de los recursos humanos, e intenta avanzar en el proceso de profesionalización de los servidores públicos, ya que son éstos el combustible necesario para el cambio.

K. Comentario

Juan Pablo Guerrero. Centro de Investigación y Docencia Económicas

Los esfuerzos actuales del gobierno del Presidente Ernesto Zedillo en materia de evaluación del desempeño se han inscrito, en buena medida, en su iniciativa de reformar el sistema de ejercicio del presupuesto público. El Programa de Evaluación del Desempeño, los Convenios de Desempeño y la Nueva Estructura Programática (NEP) se han enmarcado en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP). En este comentario se analiza esa iniciativa de reforma al sistema presupuestal y se sugiere que los problemas, obstáculos y ventajas que ha encontrado en su aplicación se explican en el marco de las inercias de un complejo aparato burocrático.

A lo largo de estas líneas, se enmarcará en primer lugar la reforma presupuestal actual en el contexto de las transformaciones que han experimentado las finanzas públicas en los últimos años. Enseguida, se señalará el conjunto de obstáculos que ha encontrado el gobierno en la aplicación de la reforma presupuestal. En forma particular, se tratarán tres tipos de problemas mayores: los que atañen a la organización de la administración pública para el diseño y aplicación de la reforma; los que se refieren al marco legal que la reforma modifica, y los relativos a los cambios en la cultura burocrática que la reforma presupuestal supone.

1. El marco de la reforma presupuestal

A continuación se ofrece una interpretación de los cambios recientes en la gestión de las finanzas públicas en México, por medio de una revisión breve de su transformación en los últimos años. Se ha señalado una serie de causas muy importantes de los orígenes de la reforma presupuestal, que incluyen:

1. El nuevo planteamiento de la participación del Estado en actividades prioritarias y estratégicas;
2. El fortalecimiento del Poder Legislativo;
3. El reclamo social por transparencia y eficiencia, y
4. El aumento de la participación ciudadana en la evaluación de políticas y en la demanda de rendición de cuentas, así como la creciente complejidad de las demandas sociales, el crecimiento democrático, etcétera.

Podríamos suscribir cada una de esas condiciones, pero vale la pena señalar otras causas de los cambios que se registraron en la forma de concebir y, en consecuencia, de administrar las finanzas públicas. Desde las crisis de la década de 1989, el gobierno se ha esforzado por controlar los efectos macroeconómicos de sus finanzas; simultáneamente, llevó a cabo un proceso amplio de redefinición del papel del Estado en la economía, que abarcó la privatización de empresas públicas y la apertura comercial. Los resultados en estos ámbitos han sido satisfactorios.

Al centralizar el control del gasto en una sola dependencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el gobierno mexicano logró un control macroeconómico muy efectivo sobre sus finanzas públicas. Esto fue posible gracias a la fuerte tradición centralista y vertical del funcionamiento administrativo, y se realizó por medio de diversos mecanismos como los techos financieros, los programas operativos anuales y otras regulaciones amplias y estrictas. Desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se controló satisfactoriamente el déficit en lo concerniente al gasto programable o primario, excluyendo el costo de la deuda regular y contingente y de empresas públicas. En un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1997, se ubicaba a México como uno de los países que tenía mayor disciplina fiscal en Latinoamérica.²⁰ Lo cierto es que la estructura del gasto público en México se ha transformado significativamente en las últimas dos décadas. Esta transformación se ha manifestado particularmente en el peso de las finanzas públicas en la economía y, en menor medida, en la composición del gasto. Mientras que el gasto neto representó más de 43% del Producto Interno Bruto en 1987, y más de 30% hace diez años, en 1999 representará algo cercano a

²⁰ Véase Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe anual: América latina tras una década de reformas*, Washington, D.C., BID, 1997.

22%. En cuanto a su composición, se puede decir que el gasto se ha descentralizado parcialmente y se ha orientado más claramente hacia los ámbitos sociales.

Lograr la eficiencia macroeconómica del gasto público tomó tiempo, y el esfuerzo quedaría incompleto si no se realizara una reforma presupuestal profunda; es decir, si no se emprendieran acciones para incrementar la eficiencia distributiva del gasto y, posteriormente, su eficiencia operativa. En otros términos, no se puede tener disciplina fiscal macroeconómica y mantener una asignación del gasto cuestionable como la actual, que continúa financiando programas con muy bajo “rendimiento social”, o canaliza grandes recursos a programas injustificables socialmente pero sostenidos bajo la presión de tendencias inerciales, y en suma, con pobre eficiencia operativa de los recursos públicos. Una reforma presupuestal integral debe tener varios componentes. En primer lugar, debe incluir en su esquema de análisis al ingreso del sector público, y vincular claramente las fuentes del recurso público con sus usos, con objeto de justificar la extracción que se hace a la sociedad. En segundo lugar; la reforma debe incluir dentro de sus objetivos tres tipos de eficiencias: la eficiencia macroeconómica (equilibrio de las finanzas públicas), la eficiencia distributiva (que refleje las preferencias sociales y se apoye en análisis de costo-beneficio), y la eficiencia operativa (lograr los objetivos al menor costo).

Aunque la política presupuestal logró el equilibrio fiscal y se ha modificado cualitativamente, mantiene muchas inercias. Se ha buscado, por ejemplo, reducir los subsidios generalizados y sustituirlos por subsidios dirigidos en grupos específicos que requieren del apoyo gubernamental; con esto, teóricamente aumenta la eficiencia pues se reducen los costos y se mejora la efectividad al concentrar los recursos públicos en los grupos sociales que realmente los necesitan.

En este sentido, para incrementar la eficiencia distributiva, es decir, la forma en que se asignan los recursos de acuerdo con los objetivos principales de las políticas y con costos razonables, son necesarias dos cosas: capacidad de obtener de alguna forma los costos de las acciones unitarias del gobierno y sus programas –por ejemplo, cuánto cuesta construir una escuela en una región frente a otra- y evaluar las políticas públicas; es decir, desarrollar técnicas para analizar y valorar los resultados de las acciones gubernamentales.

Para incrementar la eficiencia operativa, es decir, la aplicación económica de los recursos públicos, son necesarias las dos condiciones anteriores, además de un personal altamente capacitado y la generación de incentivos adecuados para que los operadores de gasto encuentren atractivo el cuidado y la productividad del gasto, por encima de su simple ejercicio conforme a la normatividad establecida.

En suma, la reforma presupuestal requiere, para empezar, de cuatro elementos indispensables: la capacidad de convertir en montos monetarios cada una de las acciones gubernamentales; la capacidad de desarrollar una evaluación de políticas y programas, personal altamente profesionalizado y una organización del ejercicio del gasto que favorezca la eficiencia.

Dentro de los aciertos del esfuerzo actual del gobierno mexicano, está haber reconocido la urgencia de desarrollar métodos que permitan a la administración pública costear sus acciones: saber cuánto cuesta una acción, más allá de los términos estrictamente contables, en términos relativos, frente a otros desembolsos del gobierno. Desde este punto de vista, la iniciativa de la NEP es de suma importancia. Sin embargo, el gobierno se ha encontrado, en este intento, ante varios obstáculos que se señalan a continuación.

2. Los obstáculos para la reforma

a) Problemas de asignación de responsabilidades y coordinación al nivel del diseño de la reforma

El marco legal obliga a dos secretarías a participar en una serie de tareas que tienen que ver con la organización y supervisión del conjunto de la administración pública. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCPP) tiene el control sobre el presupuesto y, por lo tanto, tiene amplios márgenes de control e intromisión en los asuntos financieros de cada dependencia, entidades, organismos, etcétera. Por su parte, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) es responsable de vigilar la administración en el uso de los recursos legales de cada dependencia (supervisión sobre la normatividad), pero también de promover la modernización administrativa. Al conceder control a dos

secretarías, se han generado conflictos interburocráticos; para evitarlos se ha procurado tener una coordinación muy afinada y construir confianza entre las dos dependencias, lo cual ha tomado tiempo y demandando recursos, con altos costos de transacción. Problemas de este tipo ya se manifestaron con la elaboración de un servicio civil de carrera; en ese caso las dos dependencias no pudieron ponerse de acuerdo.

Hay evidencias de que el conflicto también ha ocurrido con la metodología para la evaluación del desempeño. Por razones consecuentes con su tarea de controlar el gasto público, la vocación de evaluación de la SHCP tiende a concentrar, mientras que la propuesta de la SECODAM se inclina hacia una mayor desconcentración con mayor autonomía a través de cambios dirigidos en las formas de gestión.

Recientemente ha habido esfuerzos en el sentido de mejorar la coordinación, con la creación de una comisión de coordinación intersecretarial. Conviene preguntar: ¿Hasta qué punto la necesaria colaboración de las dos dependencias se ha podido convertir en un mecanismo para realmente enriquecer el proceso, en lugar de entorpecerlo?

b) Problemas de sobre reglamentación y de cultura contable: el esfuerzo de desregulación.

Actualmente, la SHCP está en proceso de desregulación. Para el proceso presupuestario anterior se tenían más de 600 pasos y situaciones posibles relativos al presupuesto. El objetivo es que en el año entrante se tenga aproximadamente una tercera parte de ese número (no obstante, el manual de normas cuenta con 200 numerales; esta cantidad de trámites sigue siendo muy elevada). El objetivo de esta iniciativa es que las normas tengan un carácter general, con una clara delimitación de la responsabilidad en los órganos operadores el presupuesto en cada una de las agencias gubernamentales. El sistema fue diseñado para complicar la existencia a algunos “tramosos”, pero complicó al conjunto del ejercicio presupuestal y falló al momento de delegar la responsabilidad. Actualmente, nadie resulta responsable cuando las cosas salen mal, pues el sistema no facilita su identificación. El origen de este sistema enormemente complejo puede encontrarse en la década de 1980, cuando la SHCP tenía una gran preocupación por controlar el gasto. Con el cambio que se impulsa en la actualidad, los Programas Operativos Anuales se proponen como “verdaderamente estratégicos”. La reforma actual es para especificar lo que es posible hacer, y no lo que no se puede hacer. Sin embargo, queda la pregunta: ¿Cómo facilitará la reforma identificar al responsable?

En cuanto a la desregulación, hay que decir que ese ejercicio toma tiempo y con frecuencia desconcierta a las instancias burocráticas y agencias si no se establece una aplicación accesible. Puede interpretarse como otra imposición que viene a sumarse al enorme universo de requisitos que cada dependencia u organismo debe cumplir para apegarse a la norma. Lo que aún está por resolverse es la filosofía del cambio: cuando el funcionario se apega a lo establecido por las normas de los programas, lo hace desde un punto de vista contable o administrativo, para presentar cuentas cerradas y completas al final de un ejercicio. No lo hace con el objetivo de seguir la misión de los programas y cumplir con sus objetivos. Las preguntas pertinentes son. ¿Cuál es la orientación de los esfuerzos en materia de desregulación? ¿Cómo generar confianza en esos organismos, entidades, etcétera, en el sentido de que no se trata de una nueva versión de control contable? ¿Realmente tiene la SHCP confianza en ellos? Un ejemplo son los convenios de desempeño. En ese caso, existe la voluntad de reducir costos de transacción bajo el riesgo de incrementar los costos de agencia, ¿Cómo se ha planteado encontrar un equilibrio entre ambos?

c) Problemas de cultura burocrática

La Subsecretaría de Egresos de la SHCP se ha encontrado ante un hecho preocupante: no existe en México una cultura que se oriente hacia la evaluación de las políticas públicas. Y no abunda, ni siquiera entre los altos funcionarios sólidamente capacitados, el personal con la formación profesional necesaria para elaborar evaluación de políticas públicas.

Tradicionalmente, el proceso presupuestario en la administración ha privilegiado la medición del costo de los diversos insumos que la componen. Por ejemplo, para los servicios personales, se calcula el

número de maestros por el sueldo de los mismos; número de doctores por su sueldo, o el número de pensionados por el monto de sus pensiones. En esta parte no hay mucha complicación. Las dificultades aparecen cuando se habla de programas diversos que tienen objetivos que buscan modificar, de alguna forma, el entorno social en el que se aplican. Particularmente en las áreas de política social, se requiere de todo un esfuerzo novedoso para impulsar la evaluación de políticas agropecuarias, de salud o de educación. No hay evaluación de las repercusiones ni se cuenta con la capacidad suficiente para llevarla a cabo.

Desarrollar un proceso de evaluación de políticas públicas toma tiempo y depende del desarrollo de por lo menos tres elementos: personal altamente calificado en la administración pública; la existencia de un organismo independiente que genere información altamente confiable, y el fortalecimiento del Poder Legislativo y de su órgano de control, fiscalización y evaluación (al estilo de la General Accounting Office del Congreso estadounidense).

Desde el punto de vista estrictamente del Ejecutivo, los supuestos de una reforma de este tipo son los siguientes:

- ❖ Coordinación institucionalizada entre los diversos ejecutores de programas y operadores de gasto (lo cual aún requiere un esfuerzo enorme, como puede verse en los problemas de coordinación de los diversos programas impulsados en las regiones prioritarias por las dependencias encargadas del desarrollo regional: SAGAR, SEDESOL, SEMARNAP, y SCT);
- ❖ Intercambio fluido, ágil y transparente de la información;
- ❖ Reglamentación sencilla y fácil de cumplir y, sobre todo, una cultura generalizada de apego a las normas como base del comportamiento.
- ❖ Sistemas efectivos y amplios de supervisión interna y control, además de capacidad de hacer cumplir la ley en caso de desviaciones, y
- ❖ Desarrollo de un sistema de evaluación de políticas públicas –prácticamente inexistente en México- que funcione no sólo como sistema de depuración sino particularmente como sistema de incentivos para el mejoramiento institucional

Lograr en el corto plazo todo lo anterior se antoja sumamente ambicioso para el caso de México. ¿Por dónde empezar? Estudios del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) muestran que para mejorar la eficiencia distributiva y operativa del presupuesto, debe empezarse por enfatizar en el sistema de rendición de cuentas, con una clara delimitación de las responsabilidades de los operadores de gasto y ejecutores de programas por una parte y promover la transparencia, con la apertura a la información de los datos que integran al gasto público, no sólo en sus expresiones macro, sino en las particularidades de sus programas.

Para terminar este comentario, se anexa a continuación el código de transparencia para las finanzas públicas impulsado recientemente por el FMI, como forma de poner sobre la mesa una extensa lista de puntos para la discusión futura. Por muchos años dicho organismo ha requerido de transparencia en cuentas fiscales, información estadística y monetaria, de los diversos países socios. Últimamente, la necesidad de lograr transparencia en las políticas fiscales y el presupuesto se hizo más compleja –las actividades fiscales y casi fiscales se hicieron más variadas, numerosas e importante por las expectativas de los mercados.

Así, en abril de 1998 el FMI propuso un código de transparencia, que consiste en un conjunto de principios generales acerca de la transparencia fiscal. Por ésta, se entiende el grado de apertura hacia el público que exista sobre la estructura y funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal y presupuestal, y las cuentas y proyecciones del sector público.

La intención es enriquecer el debate público sobre las cuestiones del presupuesto, así como hacer a los gobiernos más responsables y capaces de rendir cuentas por el diseño y la aplicación del gasto público y la política fiscal.

d) Principios rectores del código de transparencia del FMI.

Son cuatro los principios rectores del código de transparencia del FMI.

1. Las responsabilidades del gobierno y de sus aparatos deben ser claras.
2. Debe haber información general, completa y confiable para el público sobre las actividades relacionadas con el gasto público.
3. Los procesos de preparación del presupuesto, ejecución e información sobre el presupuesto deben ser abiertos.
4. Debe haber garantías, a través de órganos independientes, de que la información sobre el gasto es completa y confiable.

A continuación se profundiza brevemente sobre los principios rectores del código, que se refieren a lo que los gobiernos deben hacer para garantizar la transparencia.

(1) Claridad de funciones en el gobierno y hacia la sociedad

- Definir claramente la frontera entre el gobierno y el resto de la economía.
- Responsabilidades clara entre sector central y subnacional; entre el Legislativo, Judicial y Ejecutivo.
- Mecanismos para administrar actividades presupuestales y extrapresupuestales.
- Relación entre gobierno, banco central, instituciones financieras públicas y empresas públicas.
- Marco legal y administrativo claro para el presupuesto y los impuestos.

(2) Información abierta al público

- Información accesible tanto sobre el gobierno central como sobre el general o paraestatal, incluyendo las actividades extra-presupuestales.
- Incluir información de por lo menos los dos años anteriores, y proyecciones de los dos años siguientes.
- Incluir en la información pasivos contingentes, gastos por recaudación y actividades cuasifiscales.
- Incluir deuda y pasivos financieros.
- Incluir un calendario claro de publicación de cifras económicas y financieras.

(3) Los procesos de preparación del presupuesto, ejecución e información sobre el presupuesto deben ser abiertos.

- El presupuesto debe especificar los objetivos de la política de gasto público e incluir un estudio de sustentabilidad.
- Debe incluir un estudio comprensivo de las estimaciones macroeconómicas.
- Debe incluir un informe sobre los riesgos fiscales.
- Debe integrar estándares internacionales para clasificar las cuentas públicas.
- Debe aclarar los objetivos de los programas gubernamentales.
- Debe incluir indicadores fiscales.
- Debe especificar los procedimientos de ejecución en el gobierno.
- Debe incluir reportes fiscales.

(4) Garantías, a través de órganos independientes, de que la información sobre el gasto es completa y confiable.

- A través de la existencia de una instancia nacional de auditoria de carácter independiente.
- Análisis de estimaciones macroeconómicas confiables e independientes.
- Independencia de la oficina nacional de estadística.
- Estándares estadísticos.

VI. Establecimiento de objetivos en los sistemas de evaluación del desempeño del servicio civil del Reino Unido: un recurso efectivo

Jo Word. Consultora Independiente, Reino Unido

A. Introducción

El presente estudio describe los sistemas de administración del desempeño que utiliza el Servicio Civil del Reino Unido (SCRU), haciendo particular referencia al establecimiento de reconocimientos y objetivos. Hace una descripción de los más recientes impulsos de cambio que han afectado al servicio civil en los últimos diez años y fija los principios generales de los sistemas de administración del desempeño. Asimismo, revisa los motivos por lo que se utilizan objetivos, de qué manera son definidos y establecidos, y algunos de los aspectos y problemas que tienen que ver con la consistencia y la equidad. Este trabajo está basado en investigaciones recientes realizadas en 35 diferentes departamentos y dependencias, así como en información surgida en diversos seminarios sobre administración del desempeño y sobre lo que constituye un recurso adecuado en el reconocimiento del desempeño, así como en trabajos realizados en el periodo 1995-1998 en la Oficina del Gabinete del Primer Ministro. El estudio también tomó en cuenta dos reportes de investigación realizados por dicha oficina en 1993 "Establecimiento de objetivos en los sistemas de revisión del personal" y en 1994 "Desarrollo de sistemas de revisión del personal".

B. Antecedentes para cambiar los sistemas administrativos de desempeño en el servicio civil del Reino Unido

El SCRU emplea 2% de la población económicamente activa (468,000 personas) y le corresponde un presupuesto de 300 mil millones de libras esterlinas o 42% del Producto Interno Bruto. El SCRU constituye una federación de distintos departamentos y dependencias, cada uno con su propia cultura, tradiciones y prácticas de acuerdo con sus necesidades y funciones. Únicamente 5% de todos los servidores públicos trabajan en edificios del gobierno central o de la administración general de Londres, mientras que 95% trabaja en departamentos de pago de pensiones y prestaciones, atiende centros de empleo, imparte exámenes de manejo, trabaja en laboratorios, apoya a las fuerzas armadas, supervisa la inmigración, administra juzgados y prisiones, y cobra impuestos. Entre los servidores del sector público del Reino Unido hay guardacostas, inspectores de accidentes, abogados, contadores, economistas, ingenieros de carreteras, científicos, investigadores, arquitectos, peritos en estadísticas, artesanos y compradores profesionales, así como encargados de recursos humanos. Más de un cuarto de millón de personas trabaja para el sistema de pensiones o cobran impuestos.

El único grupo de servidores públicos británicos que tiene un marco central de administración y desarrollo de personal es el Servicio Civil Mayor, el cual representa menos de 1% del total del SCRU. Éste último es muy distinto actualmente a lo que era hace 20 años. En la década de 1970, había más de tres cuartos de millón de servidores públicos, repartidos en 40 departamentos centrales. En los últimos 20 años, se ha registrado una reducción de 37% del personal; 77% de todos los servidores públicos están actualmente en dependencias; los departamentos "centrales" son ahora mucho más reducidos y el número de personal empleado es el más bajo del siglo. Estos cambios e han producido como resultado de un programa de reforma del servicio civil, con énfasis en la administración consciente del gasto; en el adecuado valor del dinero; en ajustes o recortes; descentralización, devolución, y en resultados y eficiencia empresarial, fundamentalmente.

Además, el Reporte de la Continuidad y cambio de 1994 enfatizó la certeza del gobierno en turno de que existe un potencial considerable para mejorar aún más el servicio civil con los recursos disponibles; para aumentar la eficiencia y la mejor elaboración de políticas; para mejorar la administración y prestación de servicios y para que el servicio civil concentre su atención en el desempeño y el desarrollo de todo su personal. Lo anterior se expuso en el reporte de capacitación y Desarrollo de 1996 en el que se declaró la necesidad de un cambio integral en el desempeño para que el servicio civil enfrente el reto de mejorar continuamente en un mundo que cambia cada vez con mayor rapidez.

El reporte de 1996 fijó objetivos nacionales para conseguir “inversionistas en personal” en todo el servicio civil: Aspectos básicos de esta norma son lograr que los individuos sepan cómo ellos y sus funciones se ajustan en el contexto de la organización y tienen la oportunidad de desarrollar las habilidades necesarias para ayudar a la organización a cumplir con sus objetivos, todo esto con el fin de mejorar el desempeño y obtener mejores resultados. Se han elaborado -o se están elaborando- sistemas de revisión de personal en departamentos y dependencias para ayudar a este proceso y permitir que las organizaciones identifiquen y recompensen el desempeño bueno y aceptable, por medio de sistemas de pago por desempeño.

Para apoyar este enfoque más empresarial, y con el fin de que las organizaciones puedan cumplir con sus necesidades y funciones particulares y específicas, se ha delegado más personal y más asuntos de recursos humanos de los departamentos “centrales” a los específicos y de los centros de los departamentos a unidades más eficientes como las agencias. Unidades de personal y administradores mayores también han delegado asuntos relacionados con la agente a administradores especializados. Desde abril de 1996 hay solo dos reglas centrales sobre la revisión de personal y una sobre establecimiento de promociones en el Código de Administración del Servicio Civil. La política central es conceder flexibilidad a los departamentos y dependencias para desarrollar sistemas para el personal subalterno del Servicio civil Mayor, de acuerdo con las necesidades de la organización, y para que los sistemas apuntalen los procedimientos cuya eficiencia es limitada o nula, así como el pago por el desempeño.

El programa de reforma del servicio civil se ha basado en pasos consecutivos mediante los cuales todas las funciones fueron sometidas a pruebas de “opciones anteriores”, es decir, averiguar si hay tareas que puedan abolirse, privatizarse o concesionarse. Después de que los funcionarios consideraron cada una de estas tres opciones, se crearon dependencias para realizar sus funciones cotidianamente. Las iniciativas de Administración Financiera transfirieron mayores responsabilidades a los gerentes de los servicios para administrar presupuestos y permitieron que los servidores públicos se percataran de los costos exactos de la instrumentación de las políticas. El reporte de la Continuidad y cambio creó el Servicio Civil Mayor para dar cohesión corporativa al sistema.

Todo este cambio, concretado en un periodo relativamente corto, ha afectado la forma en que se dirige a los servidores públicos y el tipo de carrera y desarrollo que se puede esperar actualmente de ellos. El servicio civil tradicional proporcionaba seguridad laboral individual; una carrera en un departamento o en un área de trabajo; un enfoque general y administrativo; promoción a un área de trabajo ligeramente distinta por lo menos cada tres o cuatro años; escalafones generales para la promoción, basada en el desempeño y la antigüedad. En cambio, el servicio civil moderno no brinda seguridad en el empleo; promueve el trabajo interdepartamental, ofrece estabilidad de carrera; profesionalismo; responsabilidad; puestos de mayor duración, movimientos únicamente basados en el desempeño y planeados por el empleado por medio de la promoción en la misma institución: se ha registrado un cambio del las funciones tradicionales del personal de mando y control a un personal que administra y asesora.

Tomando en cuenta que el servicio es tan federado y que el movimiento ha consistido en apartarse del control central y optar por sistemas y procesos que apoyen las necesidades empresariales de las unidades contables individuales, no es sorprendente que hayan surgido muchas y variadas iniciativas con el fin de maximizar el desempeño individual y organizacional. Estas incluyen, como elementos principales, la administración y competencia en el desempeño y la evaluación del desempeño basada en objetivos.

C. ¿Qué significa para el servicio civil del Reino Unido la administración del desempeño?

En el SCRUI se considera una buena administración del desempeño aquella que asegura que las personas den lo mejor de sí a la organización en la que trabajan, de forma que se alcancen sus objetivos y propósitos. Está basado en la premisa de que si las personas saben y entienden lo que se espera de ellas, y han participado en el planteamiento de estas expectativas, podrán y lograrán cumplirlas. Es necesario entonces, diseñar sistemas satisfactorios de administración de desempeño para crear un entendimiento compartido de lo que se quiere alcanzar y así evitar que el personal se

pregunte: ¿Si tengo un desempeño excelente y nadie lo reconoce, por qué tendría que repetirlo el día de mañana?

Los sistemas de valoración o de revisión de personal son la clave de la administración del desempeño, pues contribuyen a cubrir tanto las necesidades de la administración individual como las de la organización. En una organización, la administración del desempeño informa sobre objetivos y prioridades, planes de trabajo, indicadores de desempeño, políticas remunerativas y objetivos individuales. La información derivada de los sistemas de revisión del personal alimenta la planeación del potencial humano, los diseños y análisis del empleo, el reclutamiento, la capacitación, la planeación y el potencial del desarrollo de carrera, y la promoción o planeación de los ascensos.

La revisión de personal puede enriquecer el desempeño y el potencial futuro del individuo, así como poner a su alcance información actualizada sobre objetivos, progreso, resultados, problemas, capacitación y desarrollo, estándares por medio de competencia y ascensos en la carrera. Los sistemas de administración del desempeño pueden cubrir estrategias y objetivos; definiciones de empleos; entrenamiento y asesoría; revisión de desempeño; formación de habilidades; pago por desempeño y capacitación, y desarrollo y establecimiento de objetivos.

La administración del desempeño se refiere al o que se quiere lograr, cómo ha de lograrse y cómo se espera que los individuos contribuyan a tales logros. Los sistemas deben ser claros respecto de cómo valorar y recompensar tal contribución; cómo está desempeñándose el individuo; cómo reconocer ese desempeño; qué necesita el individuo para concentrarse en el siguiente periodo, y cómo el individuo puede avanzar para mejorar su desempeño en el futuro. Las etapas clave de un sistema típico de administración del desempeño son descritas en el Anexo A; en el Anexo B se incluye una síntesis de la investigación sobre sistemas realizada en mayo de 1998.

D. ¿Por qué se utilizan objetivos en los sistemas de reconocimiento?

Para el proceso de administración del desempeño en el SCRUI es fundamental la claridad respecto a los objetivos individuales, a cómo éstos se relacionan con los de la organización y a cómo se van a evaluar. Los objetivos proporcionan un marco para integrar los sistemas de administración y los procesos, con el fin de centrarse en mejorar el desempeño de la organización

Los objetivos también ayudan a cambiar la percepción de que los sistemas de reconocimiento se conducen desde el centro por los titulares de las unidades. Cuando los directores de base establecen objetivos para cada individuo, el reconocimiento se convierte en una herramienta administrativa de apoyo para realizar el trabajo planeado e identificar las necesidades de potencial y de desarrollo acordes al las necesidades de la organización. Cuando se utilizan objetivos junto con marcos de aptitud (los cuales identifican conocimientos, habilidades y actitudes específicas requeridas para alcanzar los objetivos de desempeño) se están respondiendo los qué y los cómo. Posteriormente, en éste estudios se tratarán los marcos de aptitud.

E. Definición de los objetivos

Hay una variedad amplia de definiciones de “objetivo” en todas las organizaciones del SCRUI, las cuales incluyen:

- ❖ Una declaración de las intenciones para lograr un determinado resultado o producto;
- ❖ Una declaración orientada a los resultados que identifique la realización de un resultado concluido;
- ❖ Una declaración sobre la norma del trabajo que se espera del empleado, lo cual indica claramente lo que éste debería estar haciendo y qué tan bien debería estarlo haciendo, y
- ❖ Simplemente, una declaración de objetivos a lograr, que se distingue de la descripción del empleo porque explica las acciones que hay que realizar, mostrando los resultados a alcanzar.

Es imprescindible que dentro de una organización los directores y el personal coincidan ampliamente en lo que es un objetivo y cuál es su propósito. Sin embargo, la investigación ha mostrado que si una organización y la gente que la integra han encontrado una definición funcional que proyecta solidez y es aceptada como justa sobre bases firmes para la revisión de personal, no es necesario poseer una

definición estandarizada. Las percepciones diferentes sobre los objetivos pueden provocar problemas de evaluación del desempeño.

Por ejemplo, un director que piensa que un objetivo es “una parte esencial del empleo y debe de alcanzarse”, se decepcionará si sus colegas jóvenes piensan que los objetivos “deben lograrse cuando las circunstancias lo permitan”, o que sólo son “adicionales a las obligaciones normales”.

F. Relacionar objetivos individuales con las necesidades de la “empresa”

Para que los objetivos individuales contribuyan a que el desempeño de la organización mejore progresivamente, éstos deben vincularse estrechamente con los de la organización. Por lo tanto, los departamentos y dependencias deben establecer un proceso sistemático en cascada que convierta los objetivos generales y las misiones de la organización en metas de unidades individuales, que a su vez puedan convertirse en objetivos individuales.

Estos son algunos beneficios que una organización obtiene al asegurar los vínculos mencionados:

- ❖ *Control y dirección de la actividad laboral.* Cuando los recursos son limitados y los plazos son rígidos, si los objetivos individuales no están estrechamente alineados con los compromisos de la organización, el esfuerzo podría desviarse.
- ❖ *Valor del dinero.* Cuando el desempeño y el salario están vinculados, debe haber alguna justificación para hacer pagos por encima de la tasa básica para ese empleo. Conectar los objetivos individuales con los de la organización asegura que el costo de éstos se compense con una mejoría cuantificable del desempeño organizacional.
- ❖ *Motivación individual.* El personal puede ver de qué manera hacer ajustes y cómo contribuir al éxito de la organización.
- ❖ *Cambio en la comunicación.* Los objetivos son una herramienta para el cambio en la comunicación con cada individuo, desde los niveles altos hacia abajo.

Con el fin de conectar los objetivos individuales con los de la organización, los departamentos y dependencias han utilizado el siguiente enfoque:

- ❖ Establecer los propósitos y objetivos generales de la organización. Esta no fue una tarea directa ni fácil en algunos sectores del Servicio civil debido a la complejidad de algunas organizaciones y al cambio tan acelerado impulsado por los ministros.
- ❖ Identificar “los factores críticos del éxito”; es decir, aquellos elementos necesarios para alcanzar los objetivos.
- ❖ Puntualizar dónde se encuentra la organización para cerrar esa brecha, e
- ❖ Identificar objetivos para el periodo que ayuden a cerrar la brecha.

G. Establecer objetivos

La publicación de la Oficina del Gabinete del Primer Ministro editada en 1993. *Establecimiento de objetivos en la revisión personal: como fijar objetivos*, propone un enfoque de cinco pasos para la fijación de objetivos: Estos son:

- ❖ Explicar el propósito del puesto respecto de cómo puede éste ayudar a alcanzar los objetivos generales de la organización. Preguntar por qué existe este puesto y qué debe lograr la persona que lo ocupa.
- ❖ Identificar áreas fundamentales en las que la persona que ocupa el puesto es efectiva (normalmente, cuatro o cinco áreas clave). Encontrar las áreas clave que contribuyen más al desempeño de la organización. Preguntar en qué áreas la persona que ocupa el puesto tiene una responsabilidad específica para obtener resultados. ¿Cuáles son las áreas en las que la negligencia de la persona que ocupa el puesto dañaría el desempeño global de esa sección o de toda la organización?
- ❖ Identificar los resultados deseados para cada una de las áreas. ¿Qué debe lograr el empleado en cada área?

Mientras que el reporte de la Oficina del gabinete del primer ministro recomienda entre seis y nueve objetivos para la mayoría de los empleos, éstos varían según la organización, además de que no existe un número óptimo. Sin embargo, si se fijan demasiado, la persona que ocupa el puesto probablemente distribuirla con exceso sus esfuerzos, y si se establecen muy pocos, podrían olvidarse algunas áreas que abarca dicho empleo. Un método que se ha usado para fijar el número mínimo de objetivos ha sido requerir al os empleados que tengan por lo menos un objetivo al año para cada una de sus áreas de responsabilidad. Las guías proporcionadas por algunas organizaciones incluyen la sugerencia de que los empleados y sus directores no intenten fijar todos los objetivos al inicio de año de operaciones, sino que vayan aumentándolos conforme se desarrolla el trabajo. Lo anterior apoya la necesidad de realizar revisiones regulares durante el año como parte integral de cualquier sistema de administración del desempeño.

Otra pregunta pertinente en esta etapa es: ¿Tiene el personal las habilidades o experiencias requeridas para alcanzar los resultados deseados? Para responderla conviene:

1. Definir las tareas requeridas con el fin de tener éxito en cada una de las áreas, así como los pasos necesarios para cumplir con dichas tareas. Tomar cada uno de los resultados deseados y decidir qué tareas tendrá que hacer el empleado para lograrlos. Preguntar cuáles son los asuntos principales que se deben resolver para lograr los resultados previstos. ¿Cuales son los pasos principales que tendrían que seguirse para obtener los resultados deseados?
2. Definir las normas de desempeño que indican una conclusión exitosa del objetivo (en términos de cantidad, calidad, plazos, y eficiencia en costos), asegurándose de que estas normas vayan de acuerdo con los principios regularmente empleados en la organización.

La mayoría de los objetivos del SCRU son específicos, mensurables, alcanzables, realistas (o relevantes) y sujetos al tiempo, se les llama SMART por sus siglas en inglés, es decir “inteligentes”. Algunos departamentos también incluyen la necesidad de que los objetivos sean “habilitadores”. En diversos casos se añade la “e” por el énfasis en los resultados y “r” por revisados regularmente; en éstos se utiliza la variación SMARTER.

Entre los obstáculos que se presentan cuando los departamentos y dependencias empiezan a definir objetivos por primera vez, está la tendencia a centrarse en:

- ❖ Cómo debe desarrollarse un empleo, ya sea por incrementos graduales o por grandes etapas, en vez de revisar la situación actual;
- ❖ Objetivos no importantes, que o guardan relación con el mantenimiento de los buenos niveles de desempeño obtenidos hasta el momento,
- ❖ Satisfacción de objetivos a corto plazo, sin tomar en cuenta aquellos que garantizan la habilidad de la organización para continuar cumpliendo con sus funciones en el mediano y largo plazos, especialmente en lo referente al desarrollo del personal;
- ❖ Consideración exclusiva de resultados, descuidando los procesos necesarios para lograr dichos resultados. Por ejemplo, el empleado que logra un objetivo y espera ser recompensado, aun cuando posiblemente en el proceso ha perjudicado el trabajo del equipo u otros aspectos del desempeño organizacional,
- ❖ Lograr objetivos distantes o anuales sin fijar los pasos intermedios que dan satisfacción, refuerzan la motivación y conducen decididamente al empleado al éxito.

En resumen, las organizaciones necesitan decidir qué van a medir y de qué modo van a fijar sus objetivos. En particular, se requiere claridad respecto de la conexión entre cómo se realiza una tarea y el eventual resultado o desenlace. A continuación se enumeran algunos de los asuntos específicos que el SCRU tuvo que atender cuando trazó sus objetivos en todos los niveles de organización.

H. Objetivos de desarrollo personal

En el SCRU los directores de base tienen la responsabilidad de ayudar a sus subalternos a identificar los objetivos de desarrollo personal requeridos para cumplir con cualquier necesidad de capacitación y desarrollo que esté dirigida a mejorar su desempeño. Además, deben ayudar a los empleados a

identificar objetivos personales de desarrollo que les permitan prepararse para los movimientos en su carrera, ya sea vertical u horizontalmente dentro de la organización.

I. Mantener un alto rendimiento

Cuando los departamentos y dependencias presentan sus objetivos, con frecuencia pretenden generar un círculo virtuoso y elevar su desempeño año con año. Este círculo supone:

- ❖ Altos retos en cuanto a objetivos específicos y complicados;
- ❖ Comprometer a los empleados a lograr dichos objetivos;
- ❖ Que los empleados creen que muy probablemente alcanzarán los objetivos;
- ❖ Que los empleados posean o puedan desarrollar estrategias adecuadas de trabajo para cumplir con sus objetivos, y
- ❖ Que reciban una retroalimentación progresiva, constructiva y adecuada.

Sin embargo, cuando falta cualquiera de los requisitos, los objetivos que persiguen altos retos tienden a producir desempeños ordinarios y quizás hasta se reduzcan los niveles de rendimiento. Los empleados podrían desistir si perciben que no podrán alcanzar los objetivos planteados, o si resienten el hecho de que se les ofrezcan recompensas inalcanzables. Por ello, con frecuencia dichas recompensas no logran motivar a los empleados como se había previsto. Lo más importante para un empleado es su sueldo o su carrera. Es así como el efecto puede ser negativo si no se consigue dicho objetivo. Entre más cerca esté un empleado de trabajar a su capacidad, menos necesidad habrá de mejorar el desempeño mediante el incremento de incentivos o de la dificultad de los objetivos. Por lo tanto, cuando se pretenda mejorar el desempeño por medio del establecimiento de objetivos, los directores deben ser suficientemente hábiles para analizar el desempeño de una persona, junto con ella, e identificar las áreas perfectibles.

Los empleados tienen distintas reacciones ante objetivos difíciles. Por lo general, aquellos que tienen poca confianza en sus propias habilidades retrocederán ante este tipo de desafíos, mientras que aquellos que tienen confianza los enfrentarán. Los empleados también tienen distintos umbrales para apreciar la retroalimentación; algunos se sienten amenazados o piensan que su capacidad es fija y no pueden mejorar.

Un asunto que puede llevar a debates es si los directores deben fijar objetivos para todos los miembros de su departamento (por ejemplo, incrementos anuales), o si deben fijar metas individualmente. Estas últimas son preferibles, ya que incrementos para todo el departamento tienden a ser injustos para quienes tienen mejor desempeño.

J. Problemas para establecer objetivos

Hay distintos empleos en el SCRUM para los cuales es difícil fijar objetivos. Entre éstos están los relacionados con la elaboración de políticas públicas, los de asesorías, aquellos cuyo efecto es indirecto, empleos sujetos a demanda, los que realizan miembros de equipos altamente interdependientes y empleos muy rutinarios o de apoyo.

La investigación realizada en todo el SCRUM ha revelado que si es posible atender los problemas y fijar objetivos importantes para este tipo de puestos. Por ejemplo, en puestos de política, los objetivos pueden medir cómo se formulan las políticas, es decir, en vez de medir si una política se puso en práctica o no, pueden evaluar si se cumplieron los principios departamentales de la calidad de la recomendación y si la persona que elaboró la política siguió efectivamente los pasos intermedios apropiados al formularla.

Para los empleos en los que las cualidades personales de un especialista o asesor son importantes, los objetivos pueden valorar si éstas se aplicaron efectivamente en el puesto, es decir, en vez de medir si el empleado tiene o no esas cualidades, se puede recurrir a los objetivos para valorar si la organización se benefició en ciertas áreas específicas de la aplicación apropiada del trabajo. En muchos empleos de asesoría, la forma en que el empleado administra su trabajo y la interacción con sus colegas podrían ser tan importantes como la aplicación adecuada de sus habilidades como especialista.

En empleos de influencia indirecta pueden usarse los objetivos para valorar si el empleado llevó a cabo con efectividad las actividades que están dentro de su control, es decir, si hizo todo lo que estaba en sus manos del modo más conveniente posible, en vez de encomendarle la responsabilidad de resultados que están fuera de su control.

Muchos empleos con funciones de apoyo, como recursos humanos y capacitación, tienen un fuerte componente de atención al cliente que los directores suelen aprovechar para obtener retroalimentación. Asimismo, cuando las personas dependen demasiado de sus compañeros de equipo, se puede evaluar su propia contribución al desempeño general del mismo, así como el logro colectivo de los objetivos generales.

K. Trabajo en equipo

El trabajo en equipo es extremadamente importante en el SCRÚ, por lo que se está empezando a requerir a sus líderes que incrementen el énfasis en el establecimiento de objetivos, para cambiar a un sistema en el que los objetivos del trabajo de cada individuo se aceptan, revisan y actualizan en equipo. Esto ayuda a los directores a ver si las diferencias en los objetivos tienen fundamento o si únicamente están basadas en opiniones y no en evidencias sobre el desempeño. Los empleados comparten información sobre sus propios objetivos; de esta manera es más probable que los cumplan. Cuando se revisa un equipo de trabajo, es una buena práctica utilizar objetivos para la valoración, esto significa que es necesario, cuando sea posible, especificar lo siguiente:

- ❖ Los objetivos individuales deberán centrarse en lograr los objetivos del equipo.
- ❖ Los objetivos del equipo deberán centrarse en lograr los de la división, región, etcétera.
- ❖ Los objetivos divisionales, regionales, etcétera, deberán centrarse en cumplir con los de la organización; y
- ❖ Que los empleados fijen prioridades entre los objetivos basándose en su importancia para la efectividad y el desempeño del empleado.

Con el fin de facilitar este enfoque, por lo menos una organización tuvo que revisar los objetivos de su equipo de administración de más alto nivel, para ver en qué medida éstos reflejan los mayores logros institucionales, y de qué manera tal equipo apoya la ejecución de los servicios y, al mismo tiempo, las necesidades políticas de los ministros. Tomando en cuenta que los objetivos tienen que ser acordados por los directores de base, fijar los mismos sobre la base de los objetivos del equipo y de la organización contribuirá a eliminar la selección injusta, basada en percepciones individuales, sobre cómo debe llevarse a cabo un empleo.

L. Capacitación y dirección de habilidades para establecer objetivos

La capacitación y dirección en el reconocimiento y establecimiento de objetivos en el SCRÚ se han diseñado tomando en cuenta algunos de los temas tratados con anterioridad, así como otras dificultades encontradas en las actividades de supervisión o al aplicar el establecimiento de objetivos en organizaciones.

La capacitación para empleados tiende a enfocarse en las habilidades; sin embargo, se necesita darles suficiente tiempo para que puedan aplicar cuidadosamente los métodos escogidos y el establecimiento de objetivos para sus propios empleos. Esto permitirá a los empleados sentirse más cómodos en la determinación real de los objetivos.

Dado que las organizaciones están conectando la consecución de objetivos con el pago pro desempeño, muchos empleados consideran sumamente importante para ellos negociar objetivos que con certeza alcanzarán. En cambio, en organizaciones en donde la política es aumentar los objetivos numéricos para el próximo año como porcentaje de su desempeño anual (es decir, expectativas departamentales de que la meta será lograr 105% del desempeño del año en curso, sin tomar en cuenta las circunstancias), se pierden los incentivos para mejorar su desempeño una vez que se alcanza el objetivo anual: por otra parte, los directores de base podrían sentirse presionados por las altas esferas de la organización para mejorar su desempeño. Por este motivo, es conveniente que ellos negocien con eficacia objetivos suficientemente desafiantes, pero no exagerados. Cuando los miembros de los equipos tienen funciones ligeramente distintas, pueden presentarse algunas desigualdades aparentes;

en estos casos, los directores de base tendrán que ser capaces de discutir el asunto de manera constructiva y ver si las diferencias son justificadas.

Los directores de base tal vez no estén seguros de sus habilidades para negociar eficientemente, por lo tanto, es necesaria la capacitación práctica para desarrollarlas. De otra forma, podría ser que no se alcancen los logros en el desempeño anticipados y requeridos por los directores de alto nivel, beneficiando a los empleados que utilicen sus propias habilidades de negociación previamente desarrolladas para reducir la dificultad de los objetivos.

Las juntas de revisión son, por definición, aquellas en las que el director de base y el empleado revisan si ambos están trabajando eficientemente con el fin de asegurar que el primero logre cumplir sus objetivos. Los directores de base deben tener la habilidad para hacer que esta retroalimentación sea constructiva, la cual hasta hace poco no era común en el SCRUI.

En las organizaciones que están introduciendo el establecimiento de objetivos por primera vez, los directores quizá no tengan la práctica de expresar los objetivos en términos de producción específica, y tal vez tiendan a hacerlo en términos de tenacidad y esfuerzo requerido. Quizás necesiten deshacerse de la concepción tradicional de las funciones del empleado, como la de “ser asistente del director”.

Como sucede con cualquier tipo de guía, los ejemplos concretos de cómo establecer objetivos pueden ser muy útiles, ya que ayudan a evitar la adopción de normas muy elevadas dentro de la organización. Entre los errores que pueden cometerse por distracción están las opiniones infundadas que no muestran cómo el director y el empleado podrían trabajar sobre los objetivos y el desempeño del año en curso (tener los mismos objetivos dos años consecutivos podría no ser motivador ni enaltecedor).

Sin embargo, la capacitación del personal como parte de la mecánica de establecer objetivos sin que se hayan trazado adecuadamente estrategias para resolver problemas, probablemente produzca mejor desempeño en aquellos empleos en los que el esfuerzo y la persistencia por sí solos son necesarios para un desempeño eficaz. La capacitación dentro del desarrollo de estrategias podría ser necesaria cuando se requiere que las personas trabajen más inteligentemente, en el sentido del término SMARTER. La capacitación puede incluir cómo aplicar diversos enfoques para identificar obstáculos potenciales, resolución de problemas para superar obstáculos, fijar metas específicas y convenientemente relatadoras en actividades internas, cómo supervisar los adelantos y el uso de técnicas autocompensadoras para mantener la motivación etcétera. El método de establecer objetivos puede ayudar en esto si hay espacios específicos para “dar los pasos” conducentes. Este proceso ayuda a los empleados a encontrar las estrategias que maximizan las oportunidades de alcanzar las metas cuando se realiza eficazmente. Una parte importante de los logros derivados del establecimiento de objetivos se obtiene al lograr que el empleado identifique y planee estrategias para alcanzar sus metas, y cuando los funcionarios que reportan son capaces de discutir dichas estrategias y ayudan a formular mejores prácticas.

Aquellos directores que dependan de la “aptitud inconsciente” (es decir, que tengan métodos efectivos para realizar sus funciones, pero que no hayan analizado el motivo de su éxito), podrían necesitar ayudar para saber por qué son exitosos, y luego poder compartir ese conocimiento con sus colegas.

M. La necesidad de una revisión durante el año

Si se acuerdan objetivos al inicio del año que va a reportarse y luego se les abandona hasta la revisión de fin de año, el establecimiento de objetivos no beneficiará el desempeño organizacional. Para que funcionen, los objetivos deben revisarse y actualizarse regularmente. Estas revisiones también brindan la oportunidad de fijar nuevos objetivos conforme la carga de trabajo de los empleados se desenvuelve durante el año. Puesto que los asuntos de trabajo difícilmente encajan a la perfección en los años incluidos en el reporte, típicamente el empleado en cualquier momento está a punto de alcanzar algunos objetivos, a medio camino de lograr otros y algunos muy distantes.

Por lo tanto, no hay que delimitar todos los objetivos al inicio de cada año que se va a reportar, sino pensar en introducir otros, conforme se van realizando los anteriores. Esto implica que los empleados tendrán pocos objetivo simultáneos.

N. Evaluación basada en la aptitud

En el SCRU “aptitud” significa la habilidad de un individuo para realizar actividades de acuerdo con un principio preestablecido y acordado para una determinada ocupación. Los “marcos de aptitudes” son una mezcla de capacidades tanto de “demandas” como de “respuestas”, en las que:

- ❖ Las capacidades de “demanda” equivalen a habilidades, conocimiento y cualidades personales que un individuo necesita aportar a su empleo y que deberán darse por seguras si el trabajo es realizado satisfactoriamente, y
- ❖ Las capacidades de “respuesta” equivalen a las habilidades y los conocimientos de los cuales hay evidencia a través del proceso que el individuo ha seguido para realizar su trabajo.

Cuando las organizaciones del SCRU han desarrollado marcos de aptitudes, han encontrado que una buena práctica implica:

- ❖ Tomar como base un análisis del empleo con suficientes muestras de empleados;
- ❖ Incluir cualquier consideración proyectada al futuro, como son los cambios propuestos en la cultura organizacional o cómo podrían desarrollarse los puestos en el futuro, y
- ❖ Buscar necesariamente opiniones del personal en todos los niveles.

Si las organizaciones instrumentan un marco de aptitud necesitarán proporcionar suficiente capacitación para desarrollar habilidades en los directores de base y en el personal, con el fin de interpretar los estándares de eficiencia precisa y justamente. Asimismo, si lagunas aptitudes se consideran más importantes que otras, entonces hay que verificar que estas valoraciones se apliquen consistentemente.

En Gran Bretaña hay modelos ocupacionales nacionales disponibles para casi 90% de los empleos. Muchos de los primeros marcos de aptitudes (desarrollados para puestos directivos o administrativos, dentro de las empresas o en las oficinas públicas) se han escrito nuevamente, con un lenguaje más sencillo, y su uso se ha facilitado. Estos modelos están deliberadamente centrados en los resultados que un patrón puede esperar de sus empleados si éstos son competentes, más que en habilidades, conocimientos y cualidades personales.

También se describe en ellos lo que los patrones quieren que sus empleados hagan para realizar bien su trabajo y proporcionan listas de los resultados esperados en términos de comportamiento.

Estos modelos nacionales se usan generalmente para apoyar la capacitación y el desarrollo en casi la mitad de los departamentos del gobierno. Sin algún tipo de modelo, se corre el riesgo de que distintas áreas de una organización desarrollen diversos marcos de aptitudes, produciendo así modelos inconscientes.

Usar normas nacionales u organizacionales para satisfacer necesidades específicas contribuye a dar más transparencia al proceso de evaluación, ya que los empleados pueden saber con más claridad cuál es el criterio con que se les está calificando. Concentrar la atención en proporcionar evidencias de las aptitudes puede reducir el número de veces que los empleados rechacen las evaluaciones de los directores.

En una organización en la que se introdujo un sistema basado en las aptitudes, el porcentaje de reporte terminados y entregados a tiempo aumentó considerablemente. También se incrementó el porcentaje de empleados que aprovecharon la oportunidad de hacer compromisos positivos para el desarrollo en sus reportes, y el de funcionarios que se comprometieron a apoyar dichos esfuerzos. En el Anexo C se incluyen ejemplos de “comunicación” tomados de un amplio margen de marcos de eficiencia utilizados en el SCRU.

O. Equilibrio entre objetivos y aptitudes

Por lo menos un departamento ha argumentado que basar la calificación general de desempeño únicamente en el logro de objetivos, sin que los funcionarios encargados de elaborar los reportes también consideren el nivel general de eficiencia de los empleados, está provocando confusiones.

Otro departamento permite que los funcionarios encargados de elaborar los reportes decidan cuál es el equilibrio entre objetivos y eficiencia al calificar el desempeño general. Aunque ésta podría parecer una solución pragmática, se realiza al inicio del año a reportar para que el empleado conozca el equilibrio

proporcional que se le está asignado al cumplir objetivos y mostrar su eficiencia, lo cual podría hacer que él se sienta inseguro respecto a cómo se le retribuirá, y dar así oportunidad a los supervisores menos escrupulosos de poner en desventaja a personas que no les agradan.

Un método cuya efectividad se ha probado es el de insistir en que los empleados y sus directores identifiquen la capacidad principal necesaria para cada uno de los objetivos planteados, aunque ello podría volverse muy mecánico si no se pone suficiente atención a cómo pueden los empleados usar aptitudes que no hayan utilizado para apoyar algún objetivo. Un sistema que combina el reconocimiento de objetivos y capacidades y que únicamente otorga una calificación global al desempeño (es decir, que no concede calificaciones separadas a los logros de objetivos y a la muestra de eficiencia) no será transparente y, por lo tanto, no cumplirá con uno de los criterios de diseño básicos para los sistemas de reconocimiento. Este problema irá desapareciendo conforme las organizaciones opten por evaluar las aptitudes que generan resultados únicamente, y en tanto los directores usen las normas de organización y nacionales en la formulación de los criterios de desempeño empleados.

P. Establecimiento de normas

Es importante que cualquier sistema de valoración sea, y demuestre ser, justo y equitativo. Muchas organizaciones tienen marcos de aptitudes como los anteriormente mencionados, que los directores y empleados pueden usar cuando acuerden las normas requeridas para cada objetivo. La investigación ha mostrado que estos marcos están basados cada vez más en normas nacionales. Fijar normas en toda la organización ayuda a mantener consistencia e igualdad; también podría ayudar a los directores de base en el proceso de evaluar si un objetivo se ha cumplido totalmente.

Los departamentos y dependencias fijan estándares de maneras muy distintas. En algunos casos, es responsabilidad del jefe de la unidad o del área responsable determinar y comunicar las normas de desempeño cuando empieza el año. Una organización enunció sus responsabilidades de la siguiente manera: “Es responsabilidad del jefe de unidad fijar las normas requeridas con respecto a cantidades, calidad, precisión, periodos de tiempo, y asegurarse de que:

- ❖ Se llevarán a cabo reuniones para fijar normas de evaluación al inicio del año, y se discutirán y compartirán criterios comunes para reportar las normas;
- ❖ El equipo de administración revisará nuevamente las declaraciones de oportunidades y considerará qué implicaciones tienen las declaraciones con relación a la manera en que se conducirá el reconocimiento;
- ❖ Se informará a los directores de base y a los empleados de la existencia de normas para rendir reportes y para que compartan criterios comunes sobre qué nivel de desempeño establece determinada norma;
- ❖ Las normas tendrán como referencia el plan empresarial de la unidad;
- ❖ Las normas para rendir reportes se aplicarán justamente, y
- ❖ El proceso será completado dentro de los tiempos prescritos.”

Otra organización ubica la responsabilidad de fijar normas en la Junta de Administración y a los directores se les encomienda asegurar que esas normas se apliquen consistentemente en toda la organización. Cuando se establecen los objetivos, los empleados tienen que estar de acuerdo con su director de base en todos los aspectos relacionados con la norma requerida para que apoyen un requisito que encuentran completamente satisfactorio (es decir, calidad, cantidad, eficiencia en costos presupuesto, oportunidad, etcétera). También debe estar de acuerdo sobre las normas requeridas para obtener calificaciones más altas. Esto permitirá al empleado centrarse en alguna actividad que produzca “los requisitos anteriores” y trabajar en aquellos aspectos de desempeño que generen ganancias empresariales reales; por ejemplo, evitando que los empleados esperen ser recompensados por calidad excepcional y esfuerzos adicionales cuando éstos no son requeridos para cumplir las necesidades de la organización.

Esto también reduce la posibilidad de sorpresas desagradables para el empleado en las revisiones o juntas de fin de año. Todo esto es parte del criterio básico de que el desempeño requerido deberá ser transparente como sea posible antes de que el empleado empiece a ejercerlo. Cuando se acuerden las

normas requeridas, es importante evitar una situación de “todo o nada” en el esquema de retribuciones, es decir, que un error mínimo no se considere igual que uno mayúsculo.

Q. Problemas

Aunque los objetivos para la valoración se emplean actualmente en todo el SCRU, siguen existiendo algunos problemas y aspectos que los departamentos y dependencias y dependencias han identificado, y con los cuales siguen luchando. Hay ciertas evidencias de discriminación en el establecimiento de objetivos en lo que se refiere al desempeño de las mujeres, lo cual descalifica la teoría de que todo sistema de objetivos debe ser, valga la redundancia, objetivo.

Por ejemplo, a las mujeres se les han asignado menos objetivos que a los hombres, de los cuales una proporción considerablemente mayor se relaciona con el desarrollo personal. Asimismo, sus probabilidades de recibir objetivos desafiantes son menores y las de recibir una calificación excelente para propósitos de sueldo son hasta 50% menores que las de los hombres. También hay más probabilidades de que a las mujeres se les asignen objetivos que miden la calidad del trabajo producido (por ejemplo, comunicación oral efectiva), mientras que a los hombres es más probable que les fijen objetivos basados en resultados. Por lo tanto, a las mujeres se les evalúa más frecuentemente que a los hombres con criterios más subjetivos.

El SCRU también ha encontrado tres dificultades cuando trata de hacer evaluaciones justas basadas en resultados:

- ❖ Cuando un objetivo no se ha alcanzado totalmente, a pesar de que se ha hecho un esfuerzo considerable, debido a circunstancias fuera del control individual;
- ❖ Cuando el resultado final depende enteramente del modo en que el individuo ha reconocido las necesidades que deben satisfacerse y del despliegue de habilidades por parte de esa persona, y
- ❖ Cuando la experiencia de cada individuo afecta los resultados obtenidos.

Es pertinente mencionar que si los directores piensan que la administración superior está totalmente comprometida con el establecimiento de objetivos y creen que éstos se aplican adecuadamente a sus puestos, es más probable que consideren importante el establecimiento de objetivos. La investigación sobre la efectividad de este sistema en el sector privado, tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido, ha demostrado que los logros en el desempeño han sido menores cuando no hay un compromiso claro por parte de la administración superior.

Finalmente, el requerimiento de que únicamente se fijen objetivos que se puedan medir y cuantificar puede evitar que los empleados y directores acuerden objetivos que abarquen aspectos importantes sobre la prestación de servicios; por ello, verificar el éxito no cuantificable (es decir, qué clientes pueden confirmar la calidad y las oportunidades de atención al cliente, y cómo y cuando se les pediría que lo hagan).

R. Resumen

El establecimiento de objetivos en el SCRU no es nuevo, pero hasta hace poco tiempo había sido una práctica muy irregular. La percepción sobre los esquemas de reconocimiento ha cambiado, de entenderlos como sistemas controlados centralmente, que le pertenecía al personal, a concebirlos como una herramienta para el uso de los directores de base. Este nuevo enfoque se apoya en un buen proceso de establecimiento de objetivos, tal como lo hacen las dependencias orientadas a resultados.

En el centro del proceso de administración del desempeño en el SCRU está la necesidad de ser claro respecto de objetivos individuales, sabe cómo éstos se relacionan con los de las organizaciones, y cómo se evaluarán. Los objetivos proporcionan un marco para integrar los sistemas y procesos de administración, y así mejorar el desempeño de la organización.

Para que los objetivos individuales contribuyan a mejorar el desempeño de la organización, debe haber vínculos fuertes con los objetivos de ésta. Cuando el SCRU introduce objetivos en las organizaciones, utiliza el siguiente modelo de cinco pasos:

- ❖ Aclara el propósito del empleo con referencia a cómo éste ayuda a cumplir con los objetivos globales de la organización; identifica áreas fundamentales de las que el empleado es responsable (normalmente cuatro o cinco áreas clave);
- ❖ Identifica los resultados deseados para cada área clave;
- ❖ Define las tareas requeridas con el propósito de lograr el éxito en cada área (y los pasos necesarios para realizar esas tareas), y
- ❖ Define las normas de desempeño que indican la conclusión satisfactoria del objetivo (en términos de cantidad, calidad, plazos y eficiencia en los costos), asegurándose de que estas normas correspondan, a las empleadas en general por la organización; es decir, dentro de sus marcos de eficiencia, y que sean adecuadas para el equipo, la división, etcétera.

Las organizaciones deben decidir qué se va a medir y cómo se deben fijar los objetivos. En particular, debe haber claridad respecto de la relación entre cómo debe llevarse a cabo una tarea y su resultado: la tendencia actual es no basar la calificación del desempeño global sólo en la consecución de los objetivos, sino también considerar nivel general de aptitud de los empleados. Por ello tanto, muchos departamentos y dependencias están utilizando tanto los marcos de aptitud como los objetivos para evaluar el desempeño. Es importante que cualquier sistema de evaluación se perciba y sea justo y equitativo, y para conseguirlo debe pensarse cuidadosamente en la forma de fijar las normas en toda la organización.

Finalmente, es necesario invertir en tiempo, esfuerzo y recurso para que funcione correctamente el establecimiento de objetivos. La comunicación en toda la organización es imprescindible y debe usarse una variedad de canales para informar a los empleados de los nuevos acuerdos y generar entusiasmo. El establecimiento de objetivos no puede simplemente imponerse; para que funcione se requiere fundamentalmente de capacitación, elemento esencial para introducir un nuevo sistema.

S. Anexo A

La siguiente son etapas fundamentales en cualquier sistema de administración del desempeño:

1. Planeación.

Entender las necesidades funcionales de la organización, así como sus propósitos y objetivos. Asegurar que los sistemas refuercen el objetivo organizacional y se ajusten a la cultura que se está creando. El desempeño individual se vincula con los propósitos y prioridades de la organización al fijar objetivos e indicadores sobre el desempeño que estén relacionados directamente con ésta.

2. Desarrollo.

Llevar a cabo la planeación del potencial humano, el análisis de empleo y los ejercicios de diseño en toda la organización, cuidando que se instrumenten estrategias de reclutamiento, capacitación y desarrollo. Los sistemas deben señalar quién debe estar equipado para tener éxito y de qué tiene que estar acompañado. Se identifican las necesidades de desarrollo individual frente a eficiencias y objetivos centrales y se disponen oportunidades de capacitación y desarrollo para satisfacer esas necesidades. Los sistemas deben ofrecer la oportunidad de ascender en la carrera y preparar a los individuos para que sean flexibles.

3. Revisión.

Los objetivos tanto de la organización como los individuales se dejan claros y se identifican los problemas relacionados con el desempeño.

4. Entrenamiento.

Para Proporcionar a los individuos la oportunidad de mejorar su desempeño y a los directores la oportunidad de que administren el desempeño.

5. Valoración.

Los resultados son reconocidos y recompensados.

T. Anexo B

1. Práctica de evaluación actual

Análisis de los sistemas existentes de valoración

(Investigación realizada en mayo de 1998)

Se analizaron cerca de 35 sistemas de reconocimiento en organizaciones del Servicio Civil en mayo de 1998. De estas organizaciones:

- ❖ 97% fijó objetivos como parte de su sistema de valoración,
- ❖ 78% fijó objetivos de desarrollo o tenían ya planes de desarrollo;
- ❖ 63% evaluó eficiencia y habilidades (45% usó la eficiencia para evaluar el desempeño, 15% para el desarrollo de promociones/carrera y 3% para ambos);
- ❖ 57% alentó o requirió a los empleados a autoevaluarse, generalmente como preparación para la junta de revisión de secciones de la forma principal de evaluación, mientras que otro 21% tuvo formas separadas que fueron generalmente voluntarias).
- ❖ 45% tuvo tasas de promoción;
- ❖ 21% calificó las cualidades personales (por ejemplo, 6% incluyó valoraciones iguales, y
- ❖ 3% incluyó información de clientes a través de una forma diseñada para tal propósito.

Para las tasas de desempeño global:

- ❖ 52% utilizó una escala de cinco elementos;
- ❖ 19% utilizó una escala de seis elementos;
- ❖ 18% utilizó una escala de cuatro elementos;
- ❖ 9% utilizó una escala de tres elementos, y
- ❖ 3% utilizó una escala de siete elementos.

Algunos departamentos y dependencias también operaron un número distinto de criterios de evaluación para grupos de personal protegidos por acuerdos sindicales específicos, como la escala de siete elementos utilizada por servidores públicos profesionales y técnicos.

Aunque las características de los sistemas de revisión de personal individual dependen de las necesidades de la organización, la investigación ha identificado las siguientes tendencias en la administración del desempeño en el SCRUI:

- ❖ El individuo está asumiendo un papel mucho más activo en el proceso: Algunas organizaciones han introducido formalmente la autoevaluación como parte del proceso, pero todas esperan que el individuo sostenga una plática en igualdad de circunstancias con los directores de base sobre el logro de objetivos y la manera de avanzar;
- ❖ Reportes abiertos; el personal tiene la oportunidad de ver y volver a leer todos los comentarios sobre su desempeño y, en la mayoría de los casos, de aportar elementos para elaborarlos antes de que sean escritos;
- ❖ En las revisiones formales de cada año, en vez de tomar la administración del desempeño como un ejercicio anual, las organizaciones están llevando a cabo revisiones con más regularidad dentro de sus sistemas;
- ❖ Aptitudes (para el desarrollo) que permitan a los directores titulares tener referencias sobre el desempeño frente a una serie de obstáculos, o criterios específicos de empleo, para reducir así el peligro de hacer reportes subjetivos sobre cualidades de comportamiento personal;
- ❖ El establecimiento de objetivos ligado a los objetivos de una organización permite al individuo ver de qué manera contribuye a los propósitos organizacionales y brinda respuestas específicas a los directores titulares para poder medir el desempeño;

- ❖ Los acuerdos sobre desempeño, generalmente en forma de planes de trabajo con proyección al futuro, conforman un ‘contrato’ entre los individuos y sus directores titulares, permitiendo que ambas partes fijen sus expectativas para el próximo año,
- ❖ La elaboración de reportes después de llevar a cabo entrevistas de reconocimiento de empleos permite la discusión amplia y abierta sobre los resultados sin que se hagan juicios anticipados;
- ❖ Autoevaluaciones en las que el personal entrega un reporte escrito sobre cómo percibieron su desempeño a lo largo del año, incluyendo el logro de objetivos. La realización de esto es muy útil para la retroalimentación equitativa y adecuada, contribuyendo a reforzar las decisiones de revisión (360 grados de retroalimentación), pero, a la fecha, ninguna organización del servicio civil está empleando esta herramienta para propósitos de reconocimiento, aunque un gran número la está usando para ayudar a los individuos a desarrollar capacidades y habilidades;
- ❖ Evaluaciones aisladas de desempeño y de potencial. Esta última ha propiciado la desviación de mensajes sobre el desempeño actual y futuro en el empleo;
- ❖ Un periodo de revisión para todos los grados, con el fin de permitir una relación más estrecha con los planes de la organización, y
- ❖ Aumento y descenso del número de criterios de evaluación. Se utiliza un amplio número de diseños en todos el servicio civil, desde tres elementos para clasificar el desempeño, hasta más de siete, dependiendo de las necesidades de la organización.

Las organizaciones han encontrado que, al diseñar sistemas nuevos, tienen más éxito si reconocen que existe un papel activo para el miembro individual del personal, y que la administración del desempeño es un proceso de todo el año, cuya intención es mejorar el desempeño de la organización así como del individuo.

2. Temas importantes sobre la administración del desempeño

La introducción del pago por desempeño fue el mayor impulso para alentar a las organizaciones que forman parte del servicio civil a revisar la forma en que estaba reconociendo y evaluando el mismo: las organizaciones se ocuparon de asegurar que las decisiones que afectaban el pago para los individuos fueran tomadas lo más objetivamente posible. De ahí la introducción de indicadores de resultados, como los objetivos y las aptitudes, y la reducción en la cantidad de evaluaciones subjetivas realizadas por los directores titulares.

Sin embargo, en el impulso por establecer nuevas estructuras de pago y reconocimiento, existe la idea de que los sistemas de revisión de personal ya no se guían por el desempeño y que, sobre todo, los nuevos sistemas están controlando los recibos de pago en vez de ayudar a los individuos a mejorar y desarrollar su desempeño. Muchos individuos miembros del personal comparten también la idea de que los departamentos y dependencias fijar “cuotas” cuando se trata de asignar pagos por desempeño y esto desvía los beneficios que los individuos sienten que pueden obtener de los sistemas establecidos. El Grupo de Trabajo, creado para cuidar la relación entre pagos y desempeño en la SCS, está consciente de estos asuntos y está buscando la manera de resolverlos. Es obvio que, cualquier decisión tomada a partir de la brecha entre pagos y desempeño en el servicio civil tendrá un efecto “perjudicial” en el resto del mismo.

- ❖ Requerir que el personal sea reconocido por lo menos cada año;
- ❖ Tomar en cuenta las capacidades en el proceso de reconocimiento.
- ❖ Requerir que los departamentos de personal supervisen la distribución de señalamientos ante cualquier muestra de injusticia, y
- ❖ Requerir que los empleados de tiempo parcial sean reconocidos.

U. Anexo C

Ejemplos tomados de marcos de eficiencia: comunicación

1. Organización 1

Capacidades: Comunicación

Resultado: Utilizas tu medio más efectivo para hacer llegar tu mensaje.

Ligado a valores: Compromiso con la calidad, atención al cliente, sensibilidad.

2. Organización 2

Comunicación oral: resultado global: El personal entregó información clara, utilizando sus conocimientos y experiencia para apoyar sus opiniones.

Nivel 1: La información actual se expresa con claridad de acuerdo con una guía bien definida.

Nivel 2: Presenta persuasivamente información compleja de manera que es entendible, tanto para el especialista como para quien no lo es.

Nivel 3: Temas estratégicos definidos claramente y explicados de tal manera que difícilmente pueden no tener aceptación.

3. Organización 3

Comunicación:

Escribe relatos coherente sobre trabajos complejos en los reportes de estudios científicos; se comunica adecuadamente con una amplia variedad de personas dentro y fuera de la organización, reporta convenientemente sobre la posición de la organización en áreas complejas de trabajo; utiliza buenas habilidades de comunicación para influencias y persuadir, presenta resultados en las juntas.

4. Organización 4

Función de apoyo:

Se comunica adecuadamente en discusiones de pequeños grupos, tanto físicamente presente o a través del teléfono; escucha cuidadosa y positivamente a lo que dicen los demás.

Función operativa:

Es capaz de contribuir de manera efectiva en las juntas; trata con tacto las preguntas y las dudas.

Función de administración mayor:

Hace presentaciones adecuadas frente a un público grande, asimila con prontitud los temas nuevos, responde con tacto y diplomacia a preguntas y comentarios del público; dirige juntas a gran escala que tienen que ver con una amplia serie de opiniones y minimiza posibles áreas de conflicto.

VII. La evaluación del desempeño: un camino necesario y sembrado de obstáculos hacia el profesionalismo en las organizaciones públicas

Myriam Cardozo Brum. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

A. Introducción

En esta exposición se parte de la definición de un marco conceptual básico para facilitar la comunicación en torno al tema de estudio. Posteriormente, se exponen argumentos que fundamentan la necesidad de este tipo de evaluación, así como diversos métodos de medición del desempeño y los principales obstáculos para su instauración. Por último, se ofrecen algunas recomendaciones específicas que impulsen su desarrollo en el caso de organizaciones públicas mexicanas.

B. El concepto de evaluación del desempeño

La evaluación es un proceso que implica:

1. Identificar los efectos provocados por la acción o el conjunto de acciones que se van a evaluar;
2. Aplicar una escala de medición, ya sea nominal, ordinal o de intervalo, a los efectos identificados;
3. Comparar la medida obtenida con otra que sirva de parámetro para la evaluación, por ejemplo, la determinada en los programas como meta esperada o la medida de los efectos logrados en periodos
4. Emitir un juicio de valor que califique la comparación anterior.²¹

Aplicando estos cuatro pasos se puede decir, por ejemplo, que determinado programa de modernización del proceso electoral provocó un aumento de la participación ciudadana, que dicho aumento se cuantificó en 10% y que, en la medida en que la meta esperada era de 8%, el programa puede considerarse muy exitoso.

Evaluar constituye una forma particular de hacer investigación, cuyo objetivo puede circunscribirse a conocer y explicar una realidad. No obstante, en la mayor parte de los casos, por medio de la evaluación se pretende aportar elementos a un proceso de toma de decisiones que permita mejorar los efectos de la actividad evaluada, es decir, constituirse en investigación aplicada.

La evaluación puede referirse a personas, instituciones o programas y puede aplicarse antes, durante o después del desarrollo de la actividad a evaluar. En este caso, se tratará la evaluación del desempeño de las personas en su actividad laboral, entendiendo por desempeño al conjunto de tareas realizadas – en cantidad y calidad- y su contribución al objetivo grupal u organizacional, así como las actitudes y conductas desarrolladas durante su ejecución. Este tipo de evaluación se realiza generalmente cuando las acciones ya se han ejecutado, es decir, se hace *ex post facto* o a posteriori.

A pesar de que este tipo de evaluación identifique, deba, compare y califique los resultados o efectos ya obtenidos, eso no significa que se la deba identificar con la evaluación con la evaluación final propia de una actividad acabada, sino que puede constituirse en un proceso de seguimiento continuo, de reflexión y análisis sobre los alcances y limitaciones de cierta actividad. Así, la evaluación es una oportunidad para adoptar medidas correctivas oportunas y permitir un proceso de aprendizaje y crecimiento de las personas involucradas.

C. La necesidad de evaluar el desempeño

Son múltiples los motivos que inducen a aplicar esta evaluación. Entre ellos pueden mencionarse algunos muy específicos: la necesidad de medir el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los empleados, de retroalimentar a éstos sobre el desempeño de sus funciones, de recompensarlos por su esfuerzo, de organizar programas de capacitación para quienes lo requieran, de tomar decisiones como

²¹ Véase Myriam cardozo Brum, "Evaluación: conceptos, métodos y aplicaciones en la educación", en Luis Berruecos. *La evaluación en el enfoque modular*, México UAM – Xochimilco, pp. 69-79, 1998.

transferencias o terminaciones de contratos, o de determinar la eficacia de los programas de selección, capacitación y desarrollo.

Sin embargo, el objetivo final es mejorar el desarrollo de las actividades individuales para contribuir al logro de los fines del grupo y/o la organización. Así implantó Robert Owen, al iniciar el siglo XIX, el primer sistema de evaluación del desempeño en la industria, y quedó sorprendido de la forma en que mejoró el comportamiento de sus trabajadores.

Si bien es cierto que hay cierta presión sobre el comportamiento de los trabajadores por el mero hecho de saber que se les evaluará, y que por ello tienden a mejorar su desempeño, existen otros elementos que coadyuvan a la obtención de buenos resultados, particularmente de aumentar la motivación de las personas. Esto, a su vez, se logra si los empleados: tienen claramente definidos sus objetivos y metas (y más aún si han participado en su determinación); aceptan los indicadores seleccionados para medir sus logros; confían en que su esfuerzo les permitirá alcanzar el estándar indicado, creen en la justicia del sistema de evaluación, y esperan una recompensa por un buen rendimiento.

En el caso particular de las actividades gubernamentales, Osborne y Gaebler²² señalan que la evaluación del desempeño es un instrumento muy poderoso, ya que hay más posibilidades de que se haga lo que se sabe que será evaluado. Asimismo al medir los resultados es posible distinguir entre el éxito y el fracaso; reconocer, recompensar y aprender del primero y corregir del segundo. Si los éxitos no se recompensan, es probable que se estén recompensando los fracasos. Por otra parte, si se pueden exhibir resultados, la institución gubernamental evaluada puede ganar apoyo social.

D. Metodología de evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño se puede enfocar a resultados, comportamientos o rasgos, y aplica distintos criterios de evaluación, como puntualidad, asistencia, rotación, eficacia, productividad, eficiencia, calidad, efectividad, etcétera. Cuando se puede establecer la prioridad de los resultados alcanzados e identificar la contribución de cada individuo, se destaca la aplicación de criterios de eficacia, entendida como logro de objetivos y efectividad, como resultado de la gestión realizada... En los casos en que esto no sucede, es más sencillo evaluar el comportamiento del individuo en el grupo y los resultados grupales en su conjunto, por medio de criterios como los primeros tres señalados.

En algunos casos, además de los resultados y los comportamientos, se evalúan los rasgos del individuo, como confiabilidad, responsabilidad, etcétera. Por supuesto que, cualesquiera que sean las medidas o indicadores usados en la evaluación, deberán tratar de cumplir con los requisitos de cualquier trabajo de investigación serio: objetividad, validez (medir realmente lo que se desea) y confiabilidad (arrojar resultados consistentes durante el periodo evaluado). Combinar tales indicadores para la obtención de índices puede haberse asignando el mismo valor a cada indicador o bien valores diferentes, definidos con criterios técnicos bien fundamentados.

Los métodos con que se aplican los criterios anteriores pueden incluir.

- ❖ *Informes por escrito* que incluyan los puntos fuertes y débiles del empleado, la comparación con su desempeño previo, su posible desarrollo futuro y algunas sugerencias
- ❖ *Informes de incidentes cruciales*, en los que el evaluador describe los casos en que el evaluado fue particularmente eficaz o ineficaz; Escalas de calificación gráfica, en las que se enlistan y califican los factores de desempeño (comúnmente, asistencia, cantidad y calidad del trabajo, cooperación, honradez, etcétera). Las escalas pueden ser continuas (expresadas numéricamente del uno al diez, por ejemplo) o discontinuas (basadas en definiciones cualitativas para cada grado). Es recomendable usar escalas de cinco puntos para que no resulte demasiado complejo.
- ❖ *Escalas de calificación basadas en el comportamiento*, que toman atributos concretos, observables y mensurables (incidentes críticos) combinados con escalas de calificación gráfica,

²² Véase David Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, traducción por Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo Gella, Buenos Aires, Paidós, pp. 165-203, 1995.

dando lugar a descripciones de comportamientos que se clasifican a lo largo de un continuo (anticipa, plena, ejecuta, resuelve problemas, maneja situaciones de emergencia, etcétera);

- ❖ *Listas de comprobación*, en las que el calificador opina sobre las actitudes del empleado a partir de una lista de afirmaciones, cuyas ponderaciones desconoce, y
- ❖ *Comparaciones multipersonales*, en la que la evaluación del desempeño se realiza en comparación con otros individuos (orden de grupo, individual o por pares).²³

Los criterios y formas de evaluar ya señalados pueden ser aplicados por diferentes individuos, como por ejemplo:

- ❖ *Superior inmediato*, quien los aplica en la mayoría de los casos por ser el responsable del trabajo de sus subordinados;
- ❖ *Compañeros*, que se consideran una de las fuentes más confiables de datos porque interactúan continuamente con el evaluado y ofrecen, a diferencia del superior, distintas opiniones;
- ❖ *Subordinados inmediatos*, que pueden proporcionar información precisa y detallada si se garantiza el anonimato;
- ❖ *Autoevaluación*, que requiere un importante nivel de madurez y es compatible con sistemas de autoadministración descentralización de las decisiones y acciones;
- ❖ *Autoevaluación discutida con el superior inmediato*, que es un proceso más amplio, denominado análisis de la ejecución del trabajo, que incluye a la evaluación y debe cumplir los siguientes pasos:
 - el empleado realiza un documento en que especifica las características del puesto;
 - el empleado y su jefe discuten las metas del empleado para un cierto periodo;
 - a partir de éste se fijan las metas del empleado para un cierto periodo;
 - al término del periodo el empleado autoevalúa su logro de metas;
 - la apreciación anterior es revisada junto con su superior y finaliza con el establecimiento de nuevas metas, frecuentemente expresadas en un contrato de desempeño; y,
- ❖ *Enfoque amplio (evaluaciones de 360°)*, que incluye el círculo completo de quienes interactúan con el empleado: jefes, compañeros, subordinados, usuarios, etcétera. Se recomiendan unas diez evaluaciones por empleado. Funciona bien en las organizaciones que trabajan por equipos.

Finalmente, una vez aplicados algunos de los procedimientos anteriores, sus resultados deben comentarse con el empleado en una entrevista de evaluación, cuyo manejo requiere de conocimientos y habilidades adecuadas por parte del gerente encargado. Éste último debe moderar su crítica y elogiar los logros del empleado, comprender su crítica y elogiar los logros del empleado, comprender su emotividad, plantear claramente las metas a lograr, disponer de la información reunida sistemáticamente, permitir el diálogo evitando confrontaciones, motivar al trabajador, ofrecerle su apoyo, etcétera.²⁴

E. Principales obstáculos

Los obstáculos para la aplicación de sistemas de evaluación se han experimentado en los contextos nacionales más diversos, incluso en países desarrollados como Francia, reino unido o Alemania. Resulta entonces muy difícil plantear todos los obstáculos que surgen en su camino. A continuación se explican tres tipos de ellos, particularmente relevantes en el contexto mexicano.

Toda evaluación se mueve un campo minado de intereses: institucionales, de los evaluados, de los evaluadores, etcétera. En particular, la evaluación del desempeño tiene consecuencias psicosociales que afectan aspectos fundamentales de la vida de los individuos, como el mantenimiento de su empleo, su nivel de ingreso, reconocimientos, prestigio, estatus, autoestima, etcétera. Esta incertidumbre que el

²³ Véase Stephen Robbins, *Comportamiento organizacional*, traducción por Rosa María Rosas Sánchez, México, Prentice Hall, 3ª ed., 1996, pp. 190-198 y 649-659, y Fernando Arias Galicia, *Administración de recursos humanos*, México, Trillas, 5ª ed., pp. 343-352, 1994.

²⁴ Véase Heith Davis y Jhon Newstrom, *El comportamiento humano en el trabajo*, traducción por Rosa María Rosas Sánchez, México, McGrawHill, 4ª ed., pp. 178-180, 1995.

proceso provoca es la razón principal por la que muchos empleados se oponen a la instauración de sistemas de evaluación del desempeño casi en forma automática, como mecanismo de defensa ante el riesgo y, en caso de que se aplique, ponen en práctica mecanismos de evasión, justificación o de cumplimiento meramente formal de la meta, sin comprometerse realmente con el efecto de su actuación.

Para el caso concreto de la administración pública mexicana, existen obstáculos de índole cultural y tradicional. Históricamente, los equipos de trabajo se han conformado más por relaciones de amistad y lealtad que por selecciones basadas en los conocimientos, habilidades y actitudes de los candidatos a integrarlos. Esto ha provocado que quien ocupa el puesto de nivel superior tienda a proteger a su equipo y no a evaluarlo técnica y objetivamente. Cuando se transita hacia la profesionalización del servicio civil, los criterios anteriores tienen que cambiar, sin embargo, no debe esperarse que estos rasgos se modifiquen rápidamente.

Asimismo, la evaluación del desempeño se ha aplicado en ocasiones con un criterio restringido y punitivo, vinculado a la aplicación de sanciones, despidos, etcétera, o con toda la intención de tener elementos, supuestamente técnicos, para legitimar el desplazamiento de personas y equipos. Resulta entonces imprescindible tener una concepción más positiva de la evaluación y entenderla como un proceso de aprendizaje individual y social, que se realiza por medio del reconocimiento de los aciertos y los errores; de la detección de necesidades de capacitación y desarrollo, de la premiación de esfuerzos, y que sólo excepcionalmente conduzca a aplicar medidas extremas.

Algunos países especialmente preocupados por la evaluación del desempeño, como Estados Unidos y, en menor medida, Canadá, tienen ciertas características culturales que han facilitado la introducción de estos sistemas. Entre dichas características destacan la importancia que le atribuyen a la posibilidad de dominar el ambiente de trabajo y responsabilizar a las personas de sus acciones, el desempeño altamente individualizado y el establecimiento de objetivos de corto plazo. Sin embargo, el caso mexicano es distinto.

El tercer tipo de obstáculos tiene que ver con los métodos y técnicas disponibles para la evaluación del desempeño. Ninguna actividad humana es perfecta y probablemente las más complejas son las que intentan medir comportamientos también humanos. Por ello, no debe esperarse que los métodos antes descritos resulten una panacea; en cada situación es necesario valorar las ventajas y desventajas que la aplicación de cada uno acarrearía, para tomar la decisión sobre cual de ellos se ha de implementar. Es pertinente examinar algunos problemas psicológicos de carácter general y resaltar algunos riesgos y beneficios que se presentarían si se asume cada uno de los métodos analizados.

Existe una serie de problemas psicológicos vinculados a la calificación, como por ejemplo:

- ❖ *Efecto o error de halo*: sesgo que introduce la conducta general o algún rasgo sobresaliente de un trabajador en calificaciones posteriores;
- ❖ *Tendencia central o baja diferenciación*: se suele calificar a todos los trabajadores hacia el centro de la escala;
- ❖ *Error de lenidad*: tendencia a evaluar a todos los empleados en forma excesivamente positivas o negativa y;
- ❖ *Error de similitud*; consideración especial de las cualidades que el evaluador percibe en sí mismo.

Los errores anteriores pueden agravarse si la evaluación sólo se basa en un criterio, y definitivamente se distorsiona si se aplica discrecionalmente para fundamentar juicios ya conocidos por otros medios.

En cuanto a los riesgos implícitos en los métodos descritos en el punto anterior, resulta imprescindible señalar que:

- ❖ Las evaluaciones basadas en rasgos tienen serias flaquezas, ya que éstas no siempre se relacionan con los resultados o efectos deseados. Por ello, es preferible concentrarse en los objetivos y en los comportamientos, aplicando criterios de eficacia y efectividad;
- ❖ La utilización de criterios y evaluadores únicos introducen sesgos y subjetividades;

- ❖ Los métodos que utilizan incidentes cruciales dan lugar a una evaluación más precisa que los meros informes descriptivos del desempeño global; las escalas de calificación gráfica no tienen la profundidad de los métodos anteriores, pero consumen menos tiempo y permiten un análisis cuantitativo; las listas de comprobación disminuyen la posibilidad de manipulación de los informes; y las comparaciones multipersonales por pares consumen mucho tiempo, pero garantizan una jerarquización completa y más profunda del personal;
- ❖ Generalmente, los superiores inmediatos aplican la evaluación, sin embargo, muchos de ellos se resisten a hacerlo y temen ser injustos al dar una calificación que pueda afectar su carrera como funcionarios. La amistad puede afectar la evaluación entre compañeros y, de hecho, frecuentemente los empleados se resisten a evaluarse entre ellos. Las autoevaluaciones tienden a dar calificaciones muy altas, por lo que son más útiles para detectar necesidades de capacitación que para realizar evaluaciones estrictas;²⁵ funcionan mejor combinadas con la evaluación del jefe. La evaluación realizada por los subordinados puede ser muy útil cuando se garantiza que no existe riesgo de represalias. Las organizaciones interesadas en promover un alto nivel de participación se inclina por las evaluaciones de 360º y
- ❖ Finalmente, las entrevistas de retroalimentación al evaluado suelen resultar difíciles de manejar por los gerentes, pero resultan imprescindibles y se puede aprender a realizarlas.

F. Algunas recomendaciones

Una primera recomendación general sería no imitar sistemas de evaluación ni tratar de implantarlos acríticamente en contextos con características diferentes, ya sea de carácter cultural, debidas a los valores inmersos en la relación laboral, a las necesidades específicas de la organización, etcétera.

Es recomendable diseñar un sistema de evaluación del desempeño, poniendo especial cuidado en la definición de medidas e indicadores, que enfatice los aspectos positivos de la evaluación, como el aprendizaje, y la refuerce con un sistema justo de recompensas, si bien esto no implica descartar la aplicación de sanciones.

Es importante enfatizar en este punto que, a pesar de la importancia de los incentivos financieros –que se incrementa en los momentos económicos difíciles-, existen otras múltiples formas de recompensar esfuerzos. Puede haber reconocimientos públicos simbólicos, mayor delegación de autonomía en la toma de decisiones, mayores oportunidades de participación en cursos de capacitación y actualización, flexibilidad en el cumplimiento del horario, mayores facilidades para el acceso a actividades culturales y deportivas etcétera.

Para el caso concreto de México; Rogelio Díaz Guerrero señala la existencia de ocho tipos de personalidades básicas. La más común de ésta es la afiliativa, propia de quien es pasivo y obediente, preocupado por su reputación, por el reconocimiento y la aceptación de los demás, por sentir que los familiares y amigos lo estiman, por divertirse.²⁶ Este tipo de necesidades se interpretan como compensaciones de una autoestima muy poco satisfecha e induce al autor a suponer que, en situaciones de trabajo, el empleado podría motivarse más si se le hace sentir la utilidad de su tarea, que por los aumentos salariales, cuyo efecto positivo sobre el nivel de desempeño es sólo temporal.

Lo más importante es que el sistema tienda a aumentar la motivación del trabajador y no que se fundamente exclusivamente en el temor a perder el puesto o a sufrir otro tipo de sanciones. Para resolver los problemas psicológicos inmersos en el proceso y manejar adecuadamente las entrevistas de evaluación, lo más recomendable es capacitar a los evaluadores para que tomen conciencia de tales conflictos y aprendan a manejarlos. Se les puede impartir talleres breves con actualizaciones periódicas.

Cuando la aplicación del sistema ocupa mucho tiempo y resulta difícil y costosa, es posible aplicar evaluaciones por muestreo al azar, teniendo el cuidado de evaluar a todos los empleados en un cierto periodo (por ejemplo, en el curso de un año si las evaluaciones se realizan trimestralmente).

²⁵ Véase Cardozo, *Diagnóstico de formación administrativa del personal directivo para la descentralización de la salud*. Serie Administración Pública, núm. 27, México, CIDE, pp. 1-28, 1994.

²⁶ Véase Rogelio Díaz Guerrero, *Psicología del mexicano. Descubrimiento de la etnopsicología*, México, Trillas, 4ª ed., pp. 15-34, 1996.

En el caso concreto de las actividades gubernamentales, Osborne y Gaebler insisten en la necesidad de medir los resultados en lugar de las tareas realizadas y plantean que los expertos están de acuerdo en que son importantes los siguientes elementos:

- ❖ Realizar análisis cuantitativos y cualitativos;
- ❖ Verificar que el sistema no induzca sesgos para cumplir las metas;
- ❖ Anticipar reticencias;
- ❖ Definir las medidas de evaluación por medio de un proceso altamente participativo.;
- ❖ Someter el sistema anterior a un proceso continuo de revisión y ajuste;
- ❖ Utilizar un número adecuado de indicadores;
- ❖ Cuidar que los incentivos no refuercen conductas no deseadas;
- ❖ Asignar la función de evaluación a una oficina imparcial, incluso ajena a las agencias gubernamentales, y
- ❖ Utilizar intensivamente la información reunida en la evaluación.

A la lista anterior habría que agregar la conveniencia de realizar contratos de desempeño en los que las metas se estipulen claramente y se negocien entre jefes y subordinados, para tener cierto tiempo: este es un mecanismo que ha empezado a aplicarse sistemáticamente en Costa Rica, y sería muy sencillo obtener información sobre sus resultados y analizar la posibilidad de adaptarlo a las características e México.

G. Comentario

María del Carmen Pardo. El Colegio de México

Es un acierto del seminario relacionar la evaluación y la carrera profesional con el propósito amplio de la modernización de las organizaciones públicas. La conjunción de estos tres elementos aparece claramente analizada en el trabajo de Jo Wood, que da cuenta de un ejercicio de valoración de 35 diferentes agencias y departamentos. En Gran Bretaña, el servicio civil cuenta con una enorme tradición y aceptación social evidente y se ha sometido a una revisión continua desde la década de 1970.

Los trabajos de Wood y Cardozo se inscriben claramente en la preocupación de contar con organizaciones públicas mejores, más eficaces, que respondan eficientemente a las demandas intensas, pero que se adapten también a las exigencias del entorno internacional. Aluden aspectos que se sitúan en los extremos de lo que podría ser un sistema de revisión de los rendimientos de la gestión pública. Jo Wood estudia el establecimiento de objetivos, y la profesora Cardozo la evaluación del desempeño.

Ambos estudios comparten la visión de la necesidad del cambio en las organizaciones públicas, analizan formas de concretarlo, incluyen propuestas y destacan problemas y obstáculos. Sin embargo, cada uno de estos análisis presenta matices y diferencias que comentaré muy brevemente anticipando que esta síntesis no hace justicia a la riqueza incluida en los trabajos escritos.

El trabajo de Jo Wood refiere a una investigación empírica en la que se recupera la práctica administrativa y de gestión de los departamentos y las agencias de la administración pública en Gran Bretaña. La opción metodológica escogida fue la de observar prácticas exitosas a partir de las cuales se extrajeron algunas conclusiones que pueden servir a los tomadores de decisiones y a los estudiosos mexicanos como una referencia muy enriquecedora. La profesora Cardozo, en cambio, hizo una reflexión teórica en la que apunta algunas dificultades para instrumentar un sistema de evaluación dentro de una administración pública como la mexicana, que tiene escasa tradición en esa materia.

La reforma en el Reino Unido entró de lleno en un proceso que implicaba –al igual que en otros países– reflexionar sobre el tamaño del aparato administrativo público, introducir procesos claros de delegación, desconcentración y descentralización, fijar el costo de sus operaciones; ello significaba valorar los resultados y potenciarlos dado que se contaba con menores recursos. En el centro de la propuesta de reforma se puso al individuo.

Todo el propósito de cambio se engarza con la idea del establecimiento de objetivos y, a juzgar por el trabajo presentado, este propósito resulta abarcar todo un ciclo conectado de acciones que llegan justo hasta el asunto de la evaluación de resultados. Se parte de una idea simple, pero muy lógica, y que, sin embargo, muchas veces no resulta tan evidente; es el hecho de suponer que debe haber claridad en lo que se hace individualmente, así como en lo que se espera que cada quien haga para tener una especie de suma de propósitos que puedan responder a los propósitos generales de la organización.

Para estos cambios se usó un enfoque empresarial, en el estricto sentido de la palabra, que busca volver más flexible la tarea, por ejemplo, de la administración de personal, al sacarla del control exclusivo de las grandes agencias centrales como el Departamento del tesoro o la Oficina del Gabinete y transferirla a agencias que fueran capaces de lograr una mejor adaptación en función de sus propias necesidades.

Otros elementos incluidos en la propuesta de reforma del sistema británico, a partir de la definición de objetivos, se refieren a la necesidad de establecer cuáles son las tareas prioritarias. En un escenario de menores recursos, se debe decidir qué funciones se pueden suprimir, cuáles se pueden privatizar y cuáles se pueden concesionar, sin que estas decisiones tengan que politizarse.

Un elemento importante de esta reforma es que no pretendió partir de cero ni modificar todo el sistema simultáneamente. Se reconoce como un proceso gradual que combina continuidad y cambio. En el sistema tradicional, los funcionarios gozaban de seguridad en el trabajo; sin embargo, la carrera se hacía fundamentalmente en un solo departamento y se cambiaba de área cada tres o cuatro años, pero a una cuyas responsabilidades resultaban de naturaleza similar a la anterior. La promoción se basaba

en rendimiento, pero, pero también en antigüedad. Se fueron haciendo esfuerzos por ajustar este sistema, por ejemplo, al suprimir controles centrales, fijar los propósitos en el buen desempeño, al estar seguros de que los empleados harían su mejor esfuerzo. Para ello, se diseñaron mecanismos para conocer exactamente lo que se podía esperar de cada integrante, y esos integrantes participaron en la formulación de esas expectativas.

El establecimiento de los objetivos se escogió como eje de la propuesta porque se pensó que ofrecían un marco para integrar sistemas y procesos regidos por la idea de mejorar el desempeño. Además, los objetivos sustentan el trabajo de planeación, hacen explícito el desarrollo de cada agencia con el de la organización, identifican las áreas fundamentales y los resultados esperados, conociendo con claridad cómo se espera que cada integrante contribuya a alcanzarlos.

Un elemento común a los dos trabajos es la preocupación por fijar estándares de rendimiento. En la propuesta de la reforma en Gran Bretaña parece que se resuelve de manera sencilla, sin dejar de reconocer la complejidad del tema. Responder a qué debe esperarse, en qué cantidades, con qué calidad y con qué relación entre costos y beneficios. Se espera que estos indicadores puedan calificarse como inteligentes (SMART por sus siglas en inglés), esto es, que sean específicos, viables, mensurables, relevantes, factibles de realizar en un tiempo determinado. Cardozo, por su parte, explica los requisitos de calidad que deben tener, como son la pertinencia y la confiabilidad.

Tanto en el estudio de Jo Wood como en el de Myriam Cardozo hay una referencia clara a la necesidad de recompensar el desempeño exitoso. Las modalidades pueden variar; se habla de recompensas económicas o no materiales, como las relacionadas con el prestigio, la capacidad de iniciativa, etcétera. De igual manera, los objetivos acompañados de estándares de medición permiten finalmente identificar tareas con responsabilidad (empowerment), enfatizar resultados y hacer una revisión permanente por medio de un mecanismo de retroalimentación.

Myriam Cardozo señala también cómo la medición puede servir a dos propósitos distintos: ser elemento de presión, pero también de motivación. Asimismo, se puede evaluar el trabajo individual y de grupo, al que también en el estudio de Wood se le dedica alguna reflexión: El trabajo de Cardozo explica con más detalle los problemas y obstáculos para el establecimiento de estándares en función de la necesidad de evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, entre los que destaca aquellos relacionados con aspectos culturales y tradicionales, como pueden ser la integración de equipos sobre bases de amistad y lealtad, lo cual dificulta una evaluación objetiva. Destaca adicionalmente dos aspectos importantes: el primero referido a la naturaleza del proceso de evaluación, cuyo carácter tendrá que ser más preventivo que punitivo; y el segundo, que puede haber una “mezcla” de criterios para evitar que si se selecciona sólo uno, éste sesgue el resultado. México no tiene una fuerte tradición en esta materia, sin embargo, aparecen algunos ejercicios que apuntan en la dirección analizada en las dos ponencias, como pueden ser los Convenios de Desempeño que suscribe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con algunas entidades públicas para mejorar la integración de los presupuestos a partir de la inclusión de indicadores de rendimiento.

Jo Wood apunta también algunos problemas del establecimiento de objetivos: Es importante no forzar las expectativas, ya que no lograrlas puede resultar contraproducente. Debe pensarse en un mecanismo inteligente para introducir correcciones; de lo contrario, el proceso de retroalimentación puede resultar amenazador. Existen tareas cuya naturaleza vuelve más difícil el establecimiento de objetivos, por ejemplo, el diseño de políticas, el trabajo de asesoría o el de naturaleza muy rutinaria.

Es importante también contar con un marco de referencia que permita establecer competencia, llevar a cabo rigurosos programas de capacitación en el desarrollo de habilidades que requieren las áreas en general y, en particular, hacer planes para desarrollar capacidades en el diseño de objetivos. Wood concluye señalando que, sin embargo, la introducción de objetivos claros no sustituye las capacidades del personal.

Llama la atención que no se desarrolle en ninguno de los dos trabajos la rendición de cuentas por parte de los responsables de las organizaciones públicas, aunque podría suponerse implícita. Esta práctica permitirá, en mi opinión, completar adecuadamente el ciclo del cambio al relacionar propósitos con resultados, pero también relaciona a la administración con agentes instituidos con capacidad legal y moral para pedir cuentas, como son los congresos y la ciudadanía en general.

Huelga preguntar si el sistema renovado conserva para los funcionarios la permanencia en el puesto o si la nueva propuesta se monta, por ejemplo, en contrataciones temporales. Sería muy interesante por el punto de vista de los ponentes sobre este aspecto fundamental en los sistemas profesionales de carrera.

VIII. Evaluación, gerencia y profesionalismo en las organizaciones públicas: propuestas y reflexiones

Félix Vélez y Nuria Torroja. Instituto Tecnológico Autónomo de México

El profesionalismo en los organismos públicos, al igual que en los privados, no depende únicamente de los conocimientos y la calidad moral de los empleados, sino de una serie de incentivos que llevan a las personas a comportarse de acuerdo con los objetivos institucionales establecidos. Dichos incentivos pueden determinarse por medio de los contratos, al establecer condiciones para las promociones y retribuciones, especialmente ligadas a la productividad o antigüedad. Asimismo, pueden idearse esquemas para detectar las responsabilidades específicas de cada persona y establecer sanciones.

El problema principal que enfrentan las organizaciones no es de autoridad, sino de coordinación y motivación de los empleados para que los objetivos se lleven a cabo exitosamente. Por ello, primero se deben determinar las condiciones y los incentivos bajo los cuales se deberá trabajar.

A. Coordinación

La necesidad de coordinación surge de la especialización de funciones, es decir, cuando las tareas se dividen entre un grupo de personas, y cada una de ellas confía en que las demás realizarán la parte del trabajo que les corresponde. La coordinación entre los empleados de una organización es fundamental para lograr los objetivos planteados, ya que hace eficiente la transmisión y el uso de la información con el fin de evitar conflictos de intereses.

La coordinación que se necesita depende de la naturaleza del trabajo; hay decisiones urgentes que exigen una coordinación muy precisa; otras sólo requieren utilizar eficientemente la información. Para lograr la coordinación adecuada es necesario tomar en cuenta los siguientes puntos:

1. *Toma de decisiones.* Es recomendable, en primer término definir el diseño organizativo adecuado, que implica determinar qué decisiones deberán centralizarse, cuáles no, y quién las tomará. Para lograr un esquema adecuado debe considerarse si la información se transmitirá hacia arriba o hacia abajo.
2. *Información.* Los elementos precisos para determinar el uso óptimo de los recursos no están al alcance de todos los empleados, sino que se encuentran dispersos entre los miembros de la institución. Por ello, es importante determinar cómo se empleará la información. En un sistema centralizado la información se transmite a un planificado central que especifica cómo deberán asignarse los recursos; este sistema supone la certeza de que la información exacta estará disponible en el momento en que se necesite. También puede desarrollarse un sistema descentralizado, que permita que ciertas personas que disponen de la información pertinente tomen ciertas decisiones y que implique menos transmisión de información: Este sistema requiere la confianza en que las decisiones se basarán en los objetivos de la organización.
3. *Sincronización.* Es necesario sincronizar las actividades de todos los empleados para obtener los resultados a tiempo.
4. *Designación de funciones.* Deben establecerse correctamente las tareas y las responsabilidades de acuerdo con las necesidades de sincronización y con la capacidad de cada persona. Asimismo, es importante determinar quién será responsable de asignar este tipo de funciones.
5. *Diseño de puestos.* También deberán diseñarse los puestos para determinar claramente las responsabilidades de cada trabajador, evitando que dos personas o dos grupos de personas tengan una misma responsabilidad. De esta forma se evitará que el trabajo se aproveche para obtener beneficios personales que vayan en contra de los objetivos de la organización.
6. *Aplicación de procedimientos rutinarios.* Dentro de las organizaciones existen problemas que aparecen con frecuencia. Para resolverlos es necesario diseñar procedimientos rutinarios que no requieran la decisión de los altos ejecutivos.

B. Motivación

Los problemas de motivación son principalmente de dos tipos. Los que se relacionan principalmente con la información incompleta y los que surgen como consecuencia de un arreglo imperfecto. El primer tipo se presenta cuando las partes no tienen toda la información necesaria para determinar si los términos de un acuerdo son mutuamente aceptables o si efectivamente serán cumplidos. En tales circunstancias, acuerdos que pueden ser ventajoso para ambas partes no se llevan a cabo porque alguna de las partes teme ser engañada y le resulta muy costoso protegerse de un comportamiento oportunista.

Por otra parte, cuando existe un arreglo imperfecto, las partes suelen dejar de cumplir las promesas y las sanciones que se establecieron en el contrato, esto ocurre cuando una de ellas o ambas carecen de la fuerza suficiente para hacer para hacer cumplir a la otra lo que prometió o simplemente le resulta muy caro. Un contrato completo, perfectamente redactado, y que especificara lo que cada parte debe hacer en todas las circunstancias posibles, podría resolver el problema de la motivación. Sin embargo, la limitada previsión, el lenguaje impreciso y los costos de evaluar soluciones implican que no todas las contingencias puedan tomarse en cuenta. Además, redactar un documento de este tipo resulta muy costoso. Las partes deben encontrar formas de adaptación, y es entonces cuando aparece la posibilidad del comportamiento oportunista.

A menudo existen acciones que benefician a una persona o a un grupo, pero que no contribuyen al objetivo de la organización. Este problema es lo que en economía se denomina *moral hazard*, y consiste en un oportunismo que se presenta después de que se ha firmado el contrato, cuando una persona puede elegir procurar su interés propio a expensas de los ajenos. Para que aparezca dicho problema se deben conjuntar tres características:

1. Divergencia de intereses entre el empleado y la organización;
2. Bases para intercambios provechosos o alguna otra forma de cooperación entre los individuos, y,
3. Dificultades para determinar si se han respetado los contratos y para exigir su cumplimiento, o bien, el castigo es tan costoso que no vale la pena aplicarlo.

La dificultad o el costo de observar, controlar y exigir el comportamiento apropiado crea el problema de *moral hazard*; por ello, se puede decir que es típicamente una cuestión de información. Puede surgir tanto en relaciones de subordinación como en vínculos de igualdad, cuando existe la tentación de emprender una acción ineficiente o de proveer información distorsionada.

El mal comportamiento de los trabajadores dependerá de los que éstos esperan ganar si su engaño no es detectado, de las probabilidades de que éste sea descubierto, del salario pagado por el patrón y de las otras oportunidades que pudieran tener en el mercado. Si el beneficio es mayor, entonces aceptará sobornos, trabajará menos horas, empleará los recursos de la empresa en beneficio propio o se esforzará menos en resolver los problemas de la institución.

Durante la existencia de la RUTA 100, a los choferes de los camiones se les pagaba un sueldo base. En cambio, los empleados del transporte concesionado con itinerario fijo –microbuses y peseros- obtenían su ingreso en función del número de pasajeros que transportaban. Por ello, preferían dar parte de sus ganancias a los choferes de la RUTA 100 para que hicieran menos viajes en un día. En este caso, ambas partes les convenía el arreglo, los choferes de los camiones recibían un pago extra y los concesionarios obtenían mayores ganancias al contar con más personas que utilizarán su transporte. El perjuicio era para el usuario y para la RUTA 100, ya que ésta última recibía menores ingresos.

El propósito de la motivación es asegurar que los responsables de tomar las decisiones compartan los objetivos de la organización y realicen su trabajo, transmitiendo la información con precisión para elaborar un proyecto de trabajo. Es necesario proveer los incentivos apropiados a las personas para que les sea conveniente proceder de acuerdo con los objetivos de la institución. Una vez determinadas las formas de coordinación, deberán plantarse los incentivos que podrán aplicarse en cada caso, ya sean contratos, promociones o bonos.

C. Incentivos explícitos

En algunos casos, a las personas puede disgustarles su trabajo y, por ello, lo realizan de forma negligente o simplemente pueden tener prioridades distintas a las de la institución, como valorar más el

tiempo libre, tener oficinas bonitas o aumentar los salarios de sus subordinados. Lo anterior, aunado alas dificultades para vigilar las acciones de los empleados, puede provocar que éstos actúen de mala fe. Los contratos de incentivos previenen semejante conducta haciendo que las personas sean responsables de sus actos al poner sus ingresos –presentes o futuros- en cierto riesgo. Frecuentemente, el desempeño de los empleados es afectado por circunstancias que se encuentran fuera de su control, como pueden ser enfermedades, tráfico, clima, plagas o una máquina en mal estado. Por ello, un contrato que determine la remuneración de acuerdo con el desempeño causa que el ingreso tenga un elemento de incertidumbre o de riesgo.

Cuando se puede determinar con facilidad el comportamiento de los empleados, el riesgo que corren por el hecho de que la remuneración dependa de su desempeño no generará ningún costo. Sin embargo, cuando la calidad del esfuerzo o la exactitud de la información no se pueden observar objetivamente, este tipo de contratos será eficaz al proveer incentivos adecuados. Un buen diseño de las políticas y formas de retribución puede atraer buenos empleados y desalentar a los candidatos indeseables.

A veces, cuantificar las aportaciones individuales a un proyecto es imposible; por ello, comúnmente se elaboran contratos de incentivos que se aplican a grupos de individuos en los que el desempeño del grupo en su conjunto determina el monto pagado: esto motiva a los empleados a vigilarse, a estimularse y apoyarse mutuamente.

La principal desventaja de trabajar con grupos es que alguno de los miembros puede aprovecharse del trabajo de los demás y o aportar suficiente esfuerzo: este inconveniente se resolverá si los otros miembros del grupo no tienen motivos para encubrirlo, si sus compañeros determinan sus retribuciones individuales, todos aportarán su mayor esfuerzo y no se comportarán de forma oportunista, sino que se vigilarán unos a otros. En general, estas condiciones se cumplen cuando el tamaño del grupo es relativamente pequeño.

D. Dificultades que pueden aparecer en los contratos de incentivos explícitos

Ningún sistema de incentivos puede funcionar si no existe un método de evaluación del desempeño. No obstante, los empleados o los mismos evaluadores pueden manipular la evaluación comparativa. Los gerentes o las personas encargadas de la evaluación algunas veces tienen apreciaciones subjetivas como consecuencia, por ejemplo, de tener mayor afinidad con una persona, de preferir algún tipo específico de cualidades o de querer evitar problemas con algún subordinado.

Sus decisiones serán objetivas únicamente si poseen los incentivos suficientes para interiorizar los costos y los beneficios del ascenso.

Por otra parte, los empleados pueden conspirar para tomarse el trabajo con calma de modo que ninguno aparezca mal en la evaluación. Existe la posibilidad de que los trabajadores se nieguen a cooperar para mejorar la productividad, aunque su ingreso futuro dependa del desempeño actual, si saben que en el siguiente periodo se pueden cambiar las reglas vigentes hasta ese momento. Por ejemplo, Si se fija un sueldo determinado por cada unidad de trabajo producida, los trabajadores tendrán incentivos para ser más eficientes, producir más unidades y obtener mayor ingreso. Sin embargo, si en el segundo periodo se establece el mismo sueldo para una unidad de producción mayor, a los empleados ya no les conviene seguir esforzándose puesto que de todos modos reciben el mismo ingreso que antes.

Durante el régimen comunista en la Unión Soviética, las fábricas trabajaban por medio de objetivos relacionados con la utilización de los factores y los niveles de producción establecidos por los planificadores centrales. A las fábricas que alcanzaban sus cuotas se les recompensaba y a las que no lo conseguían, recibían castigos. El director que excediera la cuota en un periodo podría esperar que los objetivos de producción fueran mayores en el futuro, ya que había superado las expectativas sobre su desempeño. Puesto que era más difícil cubrir una cuota mayor si se presentaba un imprevisto, y había más posibilidad de ser castigado de no lograrlo, los directores preferían esforzarse lo suficiente para cumplir solamente la cuota, pero no más.

Otra posible consecuencia de la evaluación comparativa es evitar que los empleados se ayuden mutuamente; incluso puede provocar que se saboteen entre ellos. Debido a esto, es recomendable que

las evaluaciones comparativas se usen sólo entre individuos o grupos aislados entre sí y que no precisen ayudarse.

E. Sistema de promociones

El sistema de promociones sirve principalmente para:

- ❖ Promover incentivos para que los empleados se esfuercen y obtengan la recompensa de un puesto mejor con un sueldo mayor, al ser promovidos;
- ❖ Asignar a las personas en el departamento en que pueden contribuir más satisfactoriamente a obtener los resultados esperados;
- ❖ Aumentar las oportunidades de invertir en capital humano y conservarlo a largo plazo, ya que es conveniente tener empleados capacitados que estarán en la institución un periodo largo;
- ❖ Aumentar la eficacia de los contratos de incentivos, y
- ❖ Aumentar la capacidad de evaluar la labor de un empleado de acuerdo con los objetivos de largo plazo.

Asimismo, existen varios problemas en el sistema de promociones:

- ❖ Las promociones solamente se pueden aplicar cuando los rangos sucesivos en la jerarquía suponen tareas similares, es decir, si las cualidades necesarias para un puesto específico se adquieren por medio de la experiencia dentro de la organización, como el conocimiento de los procedimientos de otros empleados y de las características de los clientes. Esto limita a las personas a formar parte de un grupo o de departamento, ya que únicamente pueden tener ascensos dentro del mismo. Por ejemplo, el máximo nivel que podrá alcanzar un obrero será dentro del área operativa, no en el área administrativa;
- ❖ Los mercados laborales internos tienen poca movilidad y están segmentados de acuerdo con las distintas especialidades o labores, lo cual reduce los incentivos, ya que puede pasar mucho tiempo para que una persona obtenga un ascenso;
- ❖ No se puede asegurar que el mejor empleado en determinado puesto sea la persona más adecuada para la promoción. El desempeño anterior no garantiza el futuro;
- ❖ El sistema de promociones limita la disponibilidad de los recursos humanos a la gente que trabaja dentro de la organización, impidiendo que gente de fuera, más capaz, entre a la misma, y
- ❖ Las promociones que se hacen de acuerdo con la antigüedad, como lo contempla la Ley Federal del Trabajo, no propician mayor eficiencia en el trabajo: Esto se debe a que no se evalúa el desempeño anterior de una persona y sus capacidades para llevar a cabo una tarea que implique mayores responsabilidades, sino que únicamente se toma en cuenta los años que lleva trabajando en una institución.

F. Retribución no monetaria

Las recompensas al desempeño no deben ser forzosamente aumentos salariales. No todo el ingreso de las personas depende de retribuciones monetarias directas; existen otros elementos que pueden aumentar su poder adquisitivo, tales como:

- ❖ Seguros de salud y de asistencia sanitaria.
- ❖ Vales de despensa.
- ❖ Préstamo de automóviles de la empresa para uso personal.
- ❖ Retribución por medio de acciones de la empresa, que, en general, es un incentivo eficiente para que los empleados se esfuercen para aumentar los beneficios de la organización.
- ❖ Descuentos a los empleados en la compra de los productos o servicios de la empresa.

Las Retribuciones no monetarias pueden tener los mismos efectos que los aumentos salariales, por ello, también puede utilizarse como incentivos al desempeño.

G. Pago a destajo

Este tipo de contratos estipulan el pago de una cantidad fija por unidad producida, sin importar el tiempo que el empleado tarda en hacerla. Por ejemplo a un albañil se le pagará por construir una pared, a un consultor cuando entregue el trabajo y a una mecanógrafa pro cada hoja que escriba.

Las principales ventajas de este sistema son que induce a las personas a aportar todo su potencial, atrae a la gente más productiva o más trabajadora y la remuneración se determina con criterios relativamente objetivos, menos susceptibles a favoritismos. Las desventajas son:

- ❖ Irregularidad en los ingresos de los trabajadores; un imprevisto puede reducir en gran parte sus percepciones. Por ejemplo, si al empezar a trabajar encuentran que una máquina está en mal estado, arreglarla les quitará tiempo de trabajo;
- ❖ La base de la retribución no puede ser completamente uniforme;
- ❖ Cuando existe un proceso de trabajo en el que intervienen diferentes personas, un solo empleado no puede aumentar la eficiencia general sin la ayuda de los demás;
- ❖ Los trabajadores están tentados a reducir la calidad para incrementar la cantidad medida. Esta dificultad puede ser mitigada haciéndolos responsables de sus errores y de la corrección de los mismos, y
- ❖ Si la maquinaria y el equipo que utilizan no son suyos, disminuirán el tiempo dedicado al mantenimiento para aumentar su producción: esto puede corregirse contratando al as personas por periodos suficientemente largos para que les convenga mantener la máquina y que no les afecte su desempeño futuro.

H. Comisiones

En este tipo de contrato el ingreso que obtendrá el trabajador es un porcentaje de los beneficios totales. Estos incentivos se utilizan comúnmente en el caso de los vendedores, que reciben una proporción de las ventas, o de los abogados, que obtienen un porcentaje si ganan el caso.

Las principales ventajas de los contratos por comisiones son que mientras mejor trabajen los empleados, mayores ingresos obtendrán, por lo tanto, tendrán incentivos para esforzarse más; que se crea un proceso de autoselección en el que únicamente los trabajadores más talentosos y con menor aversión al riesgo permanecen en estos empleos, y que la remuneración se determina con una medida relativamente objetiva. Sin embargo, existe gran aleatoriedad en los ingresos. Por ejemplo, un vendedor de ventiladores puede disminuir sus ventas en la temporada de frío.

I. Incentivos específicos

En este caso, los incentivos se utilizan para objetivos específicos de la organización; si a una institución le conviene que los empleados adquieran o desarrollen una especialidad, deberá darles una retribución que no dependa del puesto particular en el que trabajan, sino de la formación adquirida y de su destreza en labor que realizan.

Otro ejemplo de incentivos específicos es cuando a una empresa le conviene desarrollar nuevos productos; en ese caso, puede alentar la creatividad y la innovación por medio de una retribución o una proporción de las ganancias que se obtengan con su invento o descubrimiento. Esto funciona principalmente para científicos e ingenieros, pero también se podría adaptar a innovaciones administrativas que faciliten un determinado proceso.

J. Incentivos implícitos

1. Reputación

La preocupación por la propia reputación puede frenar el oportunismo, ya que es un costo que supera los beneficios de corto plazo de dicho comportamiento. El efecto de la reputación en la conducta de las personas depende de que tengan otras oportunidades laborales y del número de periodos que serán contratadas. Un agente que mantiene buenas oportunidades de trabajo externas, a pesar de ser descubierto en un engaño, tiene poco que perder y, por lo tanto, es difícil motivarlo.

El horizonte previsto para la relación laboral debe ser suficientemente prometedor para permitir que el valor de la reputación exceda a la ganancia del engaño. Si está próximo el final de dicha relación, como la jubilación, el final de sexenio o la venta del negocio, los rendimientos de mantener la reputación se valoran poco. En este caso, son otros los mecanismos necesarios para evitar la ineficiencia.

Las instituciones legales reemplazan al sistema de reputación. No obstante, tiene muchas desventajas en cuanto a la exigibilidad de los contratos. Comúnmente, los procedimientos legales son largos y caros, las leyes son generales y abiertas, por lo que resulta difícil adaptarlas a los casos particulares y siempre existe la posibilidad de que los jueces se presten a cometer corrupción.

2. Rotación de puestos

La rotación de puestos dentro de las empresas permite evaluar el desempeño de un trabajador con respecto a los resultados obtenidos por las personas que estuvo anteriormente en dicho puesto. No obstante, este mecanismo reduce la eficiencia potencial, debido a que los empleados tienen menos oportunidades de ganar experiencia en una función específica.

3. Salario de eficiencia

Una organización puede anticiparse al engaño y evitando haciéndole poco rentable, al fijar un salario determinado y mecanismos de vigilancia. Los trabajadores mejor pagados pueden ser más diligentes y productivos que otros semejantes que tienen un salario inferior. Se prefiere elaborar contratos con salarios e eficiencia cuando los de incentivos explícitos no son factibles, si los empleados consideran que el pago recibido es bajo o que las evaluaciones del desempeño son subjetivas.

K. El sector público mexicano

En México los altos funcionarios públicos no tienen incentivos para prestar un servicio adecuado a los usuarios. Por un lado, la Cámara de Diputados decide el presupuesto de cada institución, así como una parte del salario de los funcionarios; el resto es poco transparente y lo delimitan los directores de agencia. Por otro lado, el público tiene poca información sobre los servicios que prestan y no tienen forma de que sus quejas sean escuchadas. Esto hace que los servidores públicos se preocupen más por satisfacer los deseos e intereses de los proveedores del ingreso que los de los usuarios o derechohabientes. Adicionalmente, no existe ningún mecanismo que permita que asuman la responsabilidad de sus errores, una vez que concluyeron su trabajo en una institución.

Los intereses políticos pueden servir como estímulos para los funcionarios públicos, siempre que se cuente con los mecanismos adecuados para que la población perciba el buen o mal funcionamiento de la institución: Víctor r. Martínez Cantú, en su tesis para obtener el grado de maestro en política pública, propone un mecanismo de evaluación de las instituciones públicas.²⁷ Este mecanismo funcionaría por medio organismo desconcentrado que calificaría y certificaría a las instituciones que cumplan de forma excelente con el servicio otorgado: Además, podría recibir quejas de los ciudadanos y tendría la capacidad para imponer sanciones a los servidores públicos que no cumplieran sus tareas en forma adecuada. La propuesta se basa en que los resultados de la calificación sean públicos y se difundan tanto en los medios de comunicación como en boletines publicados por el mismo organismo. Este mecanismo ayudaría a que los funcionarios públicos se hicieran responsable de sus acciones, correctas o incorrectas, durante el periodo que laboraran en determinada institución.

²⁷ Véase Víctor Remigio Martínez Cantú, *Política de procuración de la eficiencia en el servicio público: trato hecho*, México, ITAM, 1998.

IX. La evaluación del desempeño en las organizaciones públicas: una reflexión general

Carlos Moreno Jaimes. Centro de Investigación y docencia Económicas

A. Introducción

En tiempos recientes, los métodos de gestión de las organizaciones gubernamentales han sido objeto de intenso debate y revisión, tanto en el ámbito académico como en la práctica administrativa. Las severas crisis fiscales que los gobiernos han experimentado en las últimas dos décadas pusieron en tela de juicio los mecanismos tradicionales de intervención pública, así como el estilo de gerencia predominantemente centralizado, uniforme y poco flexible al as transformaciones tecnológicas y económicas de fin de siglo. La repuesta gubernamental a las crisis fiscales recurrentes consistió, en un primer momento, en disminuir el ámbito de su intervención económica mediante estrategias de privatización de empresas estatales, apertura comercial con el exterior y desregulación de varios sectores económicos. La intención original fue aliviar al sector público de las excesivas responsabilidades adquiridas a lo largo del tiempo, a fin de hacer eficiente la operación de los mercados y generar una estabilidad adecuada en el entorno macroeconómico.

Las reformas, sin embargo, nos e han limitado a un mero repliegue estatal en los asuntos privados. En la actualidad, se ha generado una atención significativa sobre la importancia de mejorar la gestión de las organizaciones públicas en sus actividades cotidianas, por ejemplo, en la prestación de servicios públicos, la satisfacción de los usuarios, la transparencia en el uso de recurso y la rendición de cuentas ante una sociedad cada vez más demandante de calidad y eficiencia de los productos y servicios gubernamentales. Durante mucho tiempo. La evaluación de la acción gubernamental estuvo centrada casi exclusivamente en los medios para alcanzar determinados fines públicos, mientras que ahora los impactos se están convirtiendo en el centro de la atención. En otras palabras, está ocurriendo un cambio profundo en la concepción de la gerencia gubernamental, la cual está tendiendo a desplazarse de la evaluación de los insumos hacia la evaluación de sus resultados.

Debido a lo anterior, la evaluación del desempeño de las organizaciones públicas se ha ubicado como uno de los asuntos más relevantes en las agendas de los gobiernos contemporáneos. Dicha evaluación, sin embargo, requiere de una transformación profunda en las estructuras organizativas del aparato gubernamental, las cuales deben generar las condiciones para que la gestión del gobierno se vuelva más flexible, eficiente y pública. El proceso de reducción del aparato estatal no garantiza por sí mismo la calidad de los servicios que todavía quedan bajo su responsabilidad, ya que es necesario llevar a cabo modificaciones importantes en los estilos de gestión.

B. Algunos problemas inherentes a las organizaciones públicas

Transformar la gestión gubernamental es inherentemente una tarea compleja. Las organizaciones públicas poseen características especiales que imprimen a su operación un alto grado de incertidumbre y, por ende, las hacen susceptibles de incurrir en múltiples fallas. El entorno político del que dependen les da una legitimidad de origen, pero al mismo tiempo les impone una serie de objetivos y restricciones muchas veces contradictorios. Por otra parte, estas organizaciones funcionan a partir de un sistema de incentivos que muchas veces propicia comportamientos ineficientes entre sus integrantes, o los vuelve poco sensibles a las necesidades concretas del público al que pretenden servir.

¿Qué factores explican el comportamiento típico de las organizaciones públicas? ¿Por qué la evaluación de las acciones gubernamentales es tan compleja? Charles Wolf, uno de los primeros teóricos que se preocuparon por analizar las organizaciones gubernamentales desde el enfoque neoinstitucional, sugiere como punto de partida para responder a dichas interrogantes los tres elementos siguientes:

1. Las organizaciones públicas presentan dificultad en definir y medir los resultados. Por lo general, expresan sus logros en términos de los insumos que utilizan o, en el mejor de los casos, de variables intermedias que se aproximan al os efectos buscados. Pro ejemplo, comúnmente se

habla de licencias expedidas, personal utilizado, dinero empleado en programas públicos, pero se sabe poco sobre la calidad efectiva de la acción gubernamental.

2. Las organizaciones públicas actúan como monopolios ya que, en general, no enfrentan competidores, pues los mandatos legislativos o administrativos les otorgan el atributo de ser los únicos prestadores de ciertos servicios. Esta característica inhibe la provisión de productos de calidad y entorpece aún más su evaluación.
3. Las organizaciones públicas poseen tecnología incierta, por ello, se desconoce la relación exacta entre los insumos que se utilizan y los resultados que se producen. Por ejemplo en la educación no se sabe con exactitud en qué medida contribuyen a mejorar el desempeño educativo aquellos factores al alcance de los gerentes de la educación (dinero, personal, etcétera). Otro ejemplo es el problema de la drogadicción, En la medida en que múltiples factores de tipo socioeconómico, emocional, económico y jurídico influyen en él, es muy difícil distinguir cuáles son las políticas que prometen ser más efectivas en su solución –campañas informativas para advertir sobre el peligro de las drogas, acciones policíacas para detener a los distribuidores, atención preventiva o curativa, legalización del consumo, etcétera- o si alguna de estas acciones puede generar efectos contraproducentes.²⁸

Por otra parte, hay un rasgo de las organizaciones públicas que hace más complejo su funcionamiento: el problema de controlar el comportamiento de las múltiples agencias que intervienen en la formulación y ejecución de los programas públicos. Este fenómeno se puede explicar por medio de la teoría del “agente y el principal”, según la cual las relaciones jerárquicas que prevalecen en las organizaciones se caracterizan por una asimetría de información entre las autoridades normativas –el principal- y las unidades ejecutoras –los agentes. Según este modelo, el principal delega en uno o varios agentes la responsabilidad de ejecutar ciertos mandatos; sin embargo, no puede supervisar perfectamente el comportamiento de dichos agentes, ni éstos tienen incentivos para revelar la verdadera calidad de sus acciones. Esta simetría provoca conflictos de intereses entre dichos actores, pues el comportamiento de los ejecutores con frecuencia se desvía de los objetivos de las autoridades centrales.²⁹

Si bien este problema no es exclusivo de las organizaciones públicas, los tres elementos inherentes a éstas que distingue Wolf –difícil medición de resultados, entorno no competitivo y tecnologías inciertas- lo agravan. El dilema gerencial que se desprende de este tipo de problemas consiste no sólo en desarrollar sistemas de control más eficientes en el sector público, sino también en diseñar mecanismos contractuales que provean incentivos para hacer compatibles los intereses de la autoridad normativa con los de las agencias operativas. Esto se ha desarrollado ampliamente en el área de la economía de la información y los contratos.

En suma, hay un conjunto de factores que complican la evaluación del desempeño en el ámbito de la administración pública y, por lo tanto, proporcionan una justificación sólida para llevar a cabo estrategias de reestructuración de las organizaciones gubernamentales, que permitan apreciar sus actividades bajo criterios de equidad, eficiencia, efectividad y calidad.

C. Hacia un cambio de orientación en la gestión pública

Los factores descritos en la sección anterior explican la creciente insatisfacción de los ciudadanos con la calidad de los productos y servicios gubernamentales. Por ello, en años recientes, se ha planteado la necesidad de reformar los métodos de la gestión pública a fin de mejorar su productividad y rendición de cuentas.³⁰

²⁸ Charles Wolf, *Markets or Governments*, Cambridge, Mass, The MIT Press, 1988.

²⁹ Kenneth Arrow, “The Economic of Agency”, en John Pratt y R. Zeckhauser (eds), *Principals and Agents: The Structure of Business*, Harvard Business School, 1985, pp. 37-51.

³⁰ Organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés) y el Banco Mundial han desempeñado un papel fundamental en expandir la visión de gerencia basada en resultados. Véase, por ejemplo OECD. *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management*, *Public Management Occasional Papers*, núm. 3, París, 1994, y el documento de Allen Schick, A. *Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Economic Development Institute of The World Bank, 1998.

Entre las estrategias más recientes de reforma de la gestión pública están las propuestas de la llamada Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*). La base de este enfoque es colocar a las organizaciones del gobierno en situaciones semejantes a las que enfrentan las empresas del sector privado, para inducir mayor productividad en su operación. Según esta visión, al estar sujetas a una disciplina similar a la del mercado, las organizaciones públicas adquieren mayor conciencia del costo fiscal de sus actividades, por lo tanto, su operación tenderá a ser más eficiente.

Uno de los textos más influyentes sobre la perspectiva de la nueva gerencia pública es el trabajo de David Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*.³¹ Su argumento principal es que los gobiernos burocráticos tradicionales han centrado su atención en cuantificar sus actividades sin atender lo primordial: la calidad de sus resultados. Esto ha causado que la ineficiencia se premie y que la calidad se penalice. La propuesta de Osborne y Gaebler consiste en introducir mecanismos de tipo empresarial en el gobierno, comenzando por desarrollar indicadores sobre su verdadero desempeño. La importancia que estos autores conceden a la medición del desempeño se resume en las frases: lo que se mide, se hace; si no se miden los resultados, no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso; si no se puede reconocer el éxito, no se le puede recompensar ni prender de él, probablemente se recompense el fracaso y éste no se puede corregir.³²

La influencia de esta nueva visión gerencial ha sido decisiva en los procesos de reforma administrativa que han llevado a cabo varios países miembros de la OECD, sobre todo durante la década de 1990, por ejemplo Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Finlandia, Noruega, Australia y Nueva Zelanda. El denominador común de dichas reformas ha sido el establecimiento de sistemas de medición del desempeño, cuyo fin es incidir favorablemente sobre la productividad de las organizaciones del gobierno. Si embargo, para que el sistema de medición del desempeño efectivamente cumpla con sus propósitos, la propia organización del sector público ha tenido que transformarse por abrir paso a mecanismos de decisión más horizontales, devolución de autoridad a niveles más bajos de la jerarquía administrativa, asignación de recursos más vinculados con el desempeño, y mayor participación de los mandos operativos en la fijación de prioridades. La siguiente sección presenta los elementos más importantes a considerar en el diseño de los sistemas de medición del desempeño, así como algunos mecanismos de gerencia que se han aplicado en varios países para mejorar la toma de decisiones, incorporando la información generada por dichos sistemas.

D. Elementos básicos de la evaluación del desempeño y de la gestión basada en resultados

La transformación en el estilo de la gestión gubernamental depende en gran medida de contar con un sistema adecuado para la medición del desempeño. Los objetivos de introducir tal sistema son, en general:

- ❖ Mejorar el control y la rendición de cuentas mediante el desarrollo de información precisa y cuantificable sobre el desempeño.
- ❖ Enriquecer la información sobre el proceso presupuestal.
- ❖ Motivar al personal público a mejorar la calidad de sus servicios y a reducir sus costos.
- ❖ Apoyar la calidad de la gestión en las organizaciones públicas en asuntos tales como: las negociaciones entre los ministerios centrales y sus agencias; el esquema de retribución al personal público; el monitoreo y la evaluación de la eficiencia operativa de los programas; la asignación presupuestal, creando conciencia de los costos, y el desempeño de una agencia en comparación con otras.³³

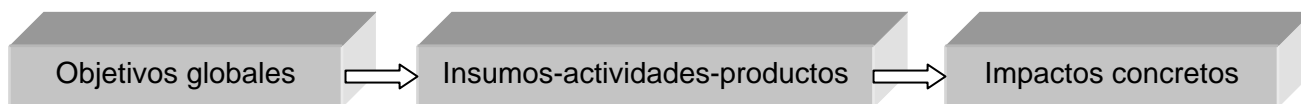
³¹ David Osborne y T. Gaebler, *La reinención del gobierno*, trad. Por Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo Gella, Buenos Aires, Paidós, pp. 165-203, 1995.

³² David Osborne y T. Gaebler, *La reinención del gobierno*, trad. Por Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo Gella, Buenos Aires, Paidós, pp. 165-203, 1995.

³³ OECD, *op. cit.*, 18-19. Sobre el tema de la evaluación del desempeño véase también Harri Harty, et al., "Eleven Ways to Make Performance Measurement More Useful to Public Managers", en *Public Management*, septiembre de 1994.

Para diseñar un sistema de medición del desempeño, es útil tener como punto de partida un esquema simplificado del proceso de toma de decisiones. Éste se puede dividir en tres fases principales:

Ilustración 12.- Fases para medir el desempeño



La medición del desempeño puede llevarse a cabo en cualquiera de estas fases, dependiendo de los requerimientos gerenciales de cada organización. Como se mencionó anteriormente, el estilo tradicional de la gestión gubernamental pone un énfasis excesivo en los insumos y actividades mientras que el enfoque de la nueva gerencia pública intenta situarse más en las repercusiones sociales de la gestión pública.

Existen tres características importantes que cualquier sistema de medición del desempeño debe tener. La primera de éstas se denomina “validez técnica”, es decir, que el sistema debe medir efectivamente lo que se propone de manera confiable, correcta y precisa. La segunda característica se denomina “legitimidad”, significa que quienes utilizan y operan el sistema deben aceptarlo. Hay cierto acuerdo en que los sistemas diseñados desde arriba frecuentemente no se aceptan con facilidad, por lo que varios países han adoptado enfoques de abajo hacia arriba, que promueven la participación de las agencias operativas en el diseño de los sistemas de medición del desempeño. Finalmente, es importante garantizar su “continuidad” o vigencia, para lo cual algunos países lo han integrado al sistema de asignación presupuestal (esta decisión, sin embargo, sigue suscitando controversias).

1. Criterios básicos para el desarrollo de indicadores de desempeño

Por otra parte, la medición del desempeño de las agencias públicas por lo general se concentra en desarrollar indicadores contruidos a partir de cinco criterios básicos:

a) Economía

Es decir, la adquisición de insumos de calidad apropiada a un mínimo costo.

b) Eficiencia

O sea, que la relación entre el producto de la agencia –por ejemplo, el volumen del servicio provisto- y los recursos empleados para generarlo sea la más alta posible.

c) Efectividad

Es decir, el logro de los objetivos públicos planteados originalmente por las organizaciones. Sin embargo, es necesario reconocer que la medición del desempeño en esta área es difícil por dos razones. En primer lugar, la definición de los objetivos de una organización pública concreta es una tarea compleja y, en segundo lugar, el logro de objetivos públicos no sólo depende de un programa o actividad específica, sino de múltiples factores, muchos de los cuales están fuera del control directo de la agencia la que se evalúa.

d) Calidad del servicio

Es decir, que la entrega de servicios públicos cumpla con estándares mínimos de satisfacción del usuario en cuanto a puntualidad, accesibilidad, continuidad, etcétera.

e) Desempeño financiero

Se refiere a la capacidad de las organizaciones públicas para conseguir niveles determinados de flujos financieros.

Puesto que el desempeño es un concepto relativo, los sistemas de medición del desempeño requieren ciertas bases para la interpretación de los indicadores, para cumplir su función evaluadora. El desempeño de la organización en el pasado puede servir como punto de comparación, así como el

desempeño de otras organizaciones similares, o bien, una agencia puede comparar su desempeño real con una meta establecida previamente.

Estos son, a grandes rasgos, los elementos principales de los sistemas de medición del desempeño. No obstante, para que las agencias realmente aprovechen dichos sistema para mejorar sus decisiones y actividades cotidianas, es necesario introducir cambios importantes en los estilos y las estructuras de la gestión gubernamental. Como se explicó anteriormente, el cambio de orientación propuesto por el enfoque de la nueva gerencia pública implica llevar a cabo una serie de modificaciones a la estructura organizacional de las agencias gubernamentales, dando a los niveles operativos mayor autonomía en sus decisiones ejecutivas cotidianas, pero exigiéndole simultáneamente mayor responsabilidad y rendición de cuentas sobre sus acciones. Autonomía y control son, por tanto, elementos muy importantes a considerar en las reformas a la gestión pública, lo cual se confirma al revisar la experiencia de los países que ya han iniciado procesos de esa naturaleza.

La autonomía es un atributo esencial para mejorar el desempeño de las organizaciones públicas, ya que la devolución de cierta autoridad hacia los niveles operativos les permite adaptar sus decisiones a aquellas situaciones y contextos que les son específicos. Por otra parte, la autonomía facilita que la ejecución de políticas públicas sea sensible a las condiciones locales y a las preferencias y expectativas de los usuarios o de la población objetivo. Finalmente, otorgar mayor discrecionalidad a las agencias puede motivar al personal a adoptar conductas más favorables a los objetivos de la organización, en la medida en que no se les obliga a atenerse a reglas demasiado rígidas. Esta concepción de la autonomía parte del supuesto de que los controles centrales detallados y la estandarización excesiva de procedimientos no necesariamente previenen conductas no deseadas entre las agencias operativas, por lo que es preferible ejercer la evaluación ex post sobre un conjunto de metas y objetivos previamente acordados y cuantificables.

La autonomía concedida a los niveles operativos puede abarcar decisiones que van desde la gestión de recursos financieros y humanos –por ejemplo, flexibilidad para transferir fondos de un año a otro o para contratar personal- hasta la posibilidad de que las agencias tomen parte en el establecimiento de los objetivos y en la selección de los métodos para la entrega de servicios públicos, por ejemplo, la capacidad para subcontratar con empresas privadas la prestación de ciertos servicios.

Evidentemente, la autonomía es un atributo que hay que completar con mecanismos que aseguren la responsabilidad de las agencias ejecutoras que disfrutan de mayor poder discrecional. Esto implica que los sistemas de medición del desempeño deben ejercer una función de control en las agencias gubernamentales.³⁴

Sin embargo, en un modelo de gestión por resultados, el concepto de control adquiere un significado distinto de los enfoques administrativos tradicionales, en los que el control se asocia a la injerencia continua de autoridades centrales en las decisiones cotidianas de las agencias públicas. Por el contrario, cuando los niveles operativos gozan de autonomía gerencial o estratégica, el control se ejerce buscando promover que se rindan cuentas ante el público: Según esta visión alternativa, el control consiste en que las unidades centrales monitoreen el desempeño de las distintas agencias con el fin de fincar claramente responsabilidades entre los ejecutores y de detectar problemas para su solución. No se trata de que la autoridad central interfiera constantemente en las decisiones de las agencias, sino simplemente de supervisar su desempeño sin debilitar la autonomía gerencial de éstas.

El control puede tomar formas variadas: desde el uso de instrumentos de medición y verificación de resultados con el fin de mejorar la operación de las agencias, hasta la aplicación de auditorías para evaluar los efectos generales de los programas gubernamentales y guiar decisiones de tipo estratégico, como puede ser la asignación de recursos presupuestales a ciertas áreas de políticas públicas.

Sin embargo, en el tema del control hay asuntos sobre los que todavía persisten debates, por ejemplo, si éste debe ser interno o externo a las agencias públicas, si deben ejercerlo organismos independientes

³⁴ Sobre el tema del control, véase Franz-Xavier Kaufmann, et al., *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Nueva York, Walter de Gruyter, 1986.

a la organización que se evalúa, e incluso la frecuencia con que debe aplicarse. No existen respuestas definitivas a estas interrogantes, pues cada país ha adoptado estrategias distintas en su resolución.

Por último, es pertinente señalar algunos de los instrumentos de gerencia pública que se han introducido en los sistemas de gestión de varios países de la OECD y también en algunos de la región latinoamericana como Costa Rica, Brasil, Colombia y Chile. Dichos instrumentos están basados en las ideas generales presentadas en este trabajo, como la implantación de sistemas de medición del desempeño, la devolución de facultades ejecutivas a los niveles operativos de la administración pública, el control como mecanismo para promover la responsabilidad y la rendición de cuentas ante el público (*accountability*).

Un arreglo institucional que algunos países han introducido en sus sistemas de gestión es el contrato de desempeño entre autoridades centrales normativas y las agencias operativas que dependen jerárquicamente de aquellas. Este enfoque contractual interna modifica la práctica tradicional del control vertical, con el fin de introducir esquemas de incentivos que favorezcan el desempeño eficiente de las agencias públicas y fomentar la rendición de cuentas ante audiencias tanto internas como externas.³⁵

Los contratos de desempeño son acuerdos negociados entre dos o más partes –en este caso agencias administrativas- que definen las funciones y responsabilidades que a cada una le toca cumplir en el desempeño de algún asunto o actividad gerencial. Por lo general, estos acuerdos se establecen entre autoridades centrales normativas y las diferentes unidades ejecutoras, para que ciertas metas y objetivos se definan por acuerdo mutuo y que el sistema de medición del desempeño revele las insuficiencias en el cumplimiento de dichos acuerdos y se finquen así las responsabilidades. En cierta medida, estos instrumentos contribuyen a desarrollar un ambiente similar al de los mercados competitivos, en donde cada agente cobra conciencia de los costos de sus decisiones, por lo tanto, adquiere incentivos para actuar de manera eficiente.

Los contratos de desempeño pueden consistir simplemente en un conjunto de principios generales que regulan la operación de las unidades administrativas autónomas, o bien, pueden ser documentos sumamente detallados que normen aspectos muy específicos de la operación de las agencias. Por lo general, estos instrumentos contienen los siguientes elementos.

- ❖ El procedimiento para medir el desempeño respecto de cada uno de los fines.
- ❖ Las metas del desempeño.
- ❖ Los indicadores físicos y financieros.
- ❖ Los esquemas de incentivos.
- ❖ La forma de financiar las actividades.
- ❖ La autonomía gerencial y sus límites.
- ❖ El sistema de información.
- ❖ La responsabilidad que corresponde a cada parte según el contrato.
- ❖ El procedimiento para modificar los términos del contrato y la resolución de controversias.

En la mayoría de los países, los contratos de desempeño tienen una duración de entre uno y tres años o hasta cinco como máximo. La experiencia ha mostrado que preparar y negociar las metas de desempeño es una tarea mucho más compleja que la de cuantificarlas. Estos contratos se usan cada vez más en varios países, ya que permiten convertir fines ambiguos en metas específicas y conocer el costo de lograrlas y, por tanto, incentivan a que el sector público opere con mayor eficiencia.

Otro instrumento de gerencia que ha ganado aceptación es el *benchmarking* (a falta de un buen término en español se conserva su denominación en inglés, la cual, por cierto, tampoco se encuentra en los diccionarios de esa lengua). Esta técnica consiste en identificar organizaciones cuya operación es exitosa, detectar qué factores de gestión propician su éxito y adoptarlos en la planeación de agencias

³⁵ United Nations, *Guidelines on Performance Contracting: A Practitioner's Manual*, Nueva York, ONV, 1995.

similares, con el fin de que éstas alcancen estándares comparables a los de aquellas. El *benchmarking* puede aplicarse tanto a los procesos administrativos como a la medición de resultados.³⁶

Finalmente, las técnicas de calidad total desarrolladas en el sector privado también se han introducido en las organizaciones del sector público.³⁷

Básicamente, se toma al usuario de los servicios como la referencia principal en torno a la cual debe girar la gestión de las agencias públicas. Puesto que el cliente es el evaluador final de las actividades gubernamentales, los esfuerzos deben concentrarse en mejorar la calidad en la entrega de servicios, por ejemplo, la puntualidad, volumen, accesibilidad, disponibilidad, continuidad y seguridad con a que dichos servicios lleguen a los usuarios. Esta perspectiva abarca temas como la definición de quién es el cliente, la implantación de mecanismos de consulta ciudadana, el establecimiento de estándares de calidad, la provisión de información a los usuarios, la ampliación de la libertad de elección, etcétera.

E. Una reflexión final sobre el caso mexicano

Después del intenso proceso de privatización, apertura comercial y desregulación económica que caracterizó a México en la década pasada, la llamada reforma del Estado se ha topado con múltiples pendientes, uno de los cuales es la ausencia de reglas claras y estables para la profesionalización de la administración pública y de mecanismos para incrementar la eficiencia, eficacia y rendición de cuentas antes los ciudadanos. Sin embargo, la creciente apertura política y el interés cada vez mayor de la ciudadanía por los asuntos públicos están obligando a que se replanteen las formas tradicionales de la gestión pública. Por ello, la medición y la evaluación del desempeño bajo criterios de eficiencia, eficacia, legalidad y calidad han adquirido relevancia en la discusión actual sobre el papel del gobierno, sus instrumentos y estilos de intervención. Por otra parte, se comienzan a observar algunos esfuerzos concretos para introducir reformas orientadas a la evaluación del desempeño.³⁸

En el ámbito federal, el gobierno mexicano inició recientemente una revisión de su sistema presupuestario, con el fin de introducir nuevos métodos de gestión estratégica para obtener resultados cuantificables. Este incipiente proceso de reforma –a la que se denominó Nueva Estructura Programática (ENP)- ha estado fuertemente inspirado en la corriente de la nueva gerencia pública discutida anteriormente, ya que pone énfasis en el desarrollo de un sistema de indicadores del desempeño y su aplicación en la asignación de recursos presupuestales para el logro de la eficiencia, la efectividad y la calidad en la producción de bienes y en la prestación de servicios. Otro de sus objetivos es esclarecer ante los ciudadanos el costo fiscal de las políticas públicas federales, con el fin de establecer las prioridades del gasto público y fincar responsabilidades entre los administradores.

Un segundo ejemplo es el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE), el cual incorpora la evaluación del desempeño de los funcionarios electorales como uno de sus componentes más importantes. Es interesante observar que los instrumentos de evaluación del desempeño son diseñados bajo un enfoque participativo, en el que varios organismos de decisión colectivos del IFE están involucrados. Por otra parte, el estatuto del IFE establece los criterios bajo los cuales debe desarrollarse dicha evaluación: eficacia, eficiencia, desarrollo laboral, perfil de actuación y resultados globales.

La instauración de estos sistemas de evaluación del desempeño es todavía un fenómeno incipiente, por lo que es aventurado emitir juicios definitivos sobre sus resultados. Sin embargo, es importante concluir este trabajo haciendo énfasis en tres puntos que merecen especial atención:

- ❖ En primer lugar, es importante observar que el estilo predominantemente centralizado y vertical, característico de la gestión de las organizaciones públicas en México, ha generado una visión inquisitorial sobre el papel de la evaluación entre los administradores públicos. La evaluación se percibe como una amenaza o como una injerencia constante en las decisiones cotidianas de las

³⁶ Patricia Kkeelhey M. Medline y Sue A. MacBride, *Benchmarking for Best Practices in the Public Sector*, San Francisco, Jossey-Bass, 1996.

³⁷ OECD, *Responsible Government: Service Quality Initiatives*, París, OECD, 1996.

³⁸ Sobre el cambio de orientación en la gerencia pública mexicana, véase Enrique Cabrero, *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1997.

agencias gubernamentales. Por lo tanto, el reto de los nuevos sistemas de evaluación del desempeño consiste en transformar esta visión, brindando mayor autonomía de gestión a los niveles operativos y mostrándoles la utilidad de la información que se genera par mejorar el desempeño global de las organizaciones. La instauración de mecanismos participativos en el diseño de objetivos, metas e indicadores es un elemento fundamental para dar una base de legitimidad a los sistemas de evaluación del desempeño.

- ❖ En segundo lugar, es necesario que los sistemas de evaluación que se están aplicando en México permitan un uso más amplio de contratos de desempeño, sobre todo en aquellos casos donde la devolución de cierta autonomía a las unidades administrativas regionales puede generar ganancias en productividad y disminuir costos de supervisión directa por parte de las autoridades centrales. El enfoque contractuales realmente poco utilizado en el contexto mexicano, lo cual refleja la concepción centralista que todavía prevalece ene varios ámbitos de nuestra administración pública. Conceder mayor autonomía no significa necesariamente renunciar al control sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos; si los objetivos e indicadores quedan apropiadamente acordados entre organismos centrales y operativos y si el monitoreo se ejerce adecuadamente, la rendición de cuentas puede mantenerse.
- ❖ Finalmente, la continuidad de estos procesos de reforma administrativa depende de que exista un consenso amplio entre las principales fuerzas políticas del país. Sin este compromiso básico en el ámbito político, se corre el riesgo de que las reformas pierdan vigencia con el paso del tiempo.

F. Comentario

Sergio Martínez Romo. Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco.

Quisiera agradecer al organizador del evento, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral del IFE, la gentileza que tuvieron al invitarme a este Seminario, pues ello me permite compartir con ustedes algunas reflexiones sobre dos muy interesantes ponencias acerca del profesionalismo del servicio civil en las organizaciones públicas y la evaluación de su desempeño, en un marco –sugiere la ponencia de Carlos Moreno- de una nueva noción de gerencia pública.

Es prudente resaltar los principales elementos que en la propuesta de nuestro colega Moreno Jaimes se mencionan como puntos de referencia para el estudio de los temas de esta mesa. En su marco general de análisis sugiere que se puede observar y documentar una transición entre un viejo y un nuevo estilo de gerencia en los mecanismos gubernamentales de intervención pública. Esta transición tiene que ver, por una parte, con las severas crisis fiscales que han enfrentado los gobiernos contemporáneos y, por la otra, con el viejo centralizado, uniforme y poco flexible estilo anterior de gerencia. La evaluación de la gestión pública en este viejo paradigma de gerencia era entendida como la valoración de los medios, que no de los fines de las organizaciones públicas.

Un segundo elemento que se señala en este marco de referencia es como la respuesta a este viejo estilo de gestión consistió, en un primer momento, en disminuir la intervención económica y gubernamental mediante estrategias de privatización de empresas estatales, y posteriormente en la apertura comercial al exterior y en la desregulación de varios sectores económicos. Todo ello, con el propósito o la intención de aliviar al sector público de excesivas responsabilidades, de mejorar la operación de los mercados y de generar estabilidad en el entorno macroeconómico. El énfasis lo sitúo en la idea de propósito-intención porque en términos gerenciales tendríamos que centrarnos más en metas y resultados que en intenciones y propósitos.

En este marco de referencia, algunas acciones que han llamado la atención para mejorar la gestión de las organizaciones públicas son: la satisfacción de los usuarios, la transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas ante usuarios cada vez más demandantes de calidad y eficiencia de los productos gubernamentales. Todas estas acciones han derivado en la propuesta de un nuevo perfil de gerencia pública que ubica, como uno de los asuntos más relevantes en las agendas de los gobiernos contemporáneos, la evaluación del desempeño en las organizaciones públicas.

La crisis capitalista mundial que surge de los tumultuosos años sesenta anuncia tanto el declive del estado benefactor, como el aparente agotamiento de las soluciones a la crisis previa, hace 50 años; pero esta vez, no sólo está en entredicho el desempeño de la economía, sino también el del estado y el del gobierno. El mismo sector público que participó en la solución anterior, forma hoy parte de la actual crisis, aunque esto no quiere decir que la crisis presente se haya vuelto más ideológica, en tanto que la de los años 30's haya sido más económica.³⁹

Esta perspectiva motiva necesariamente a una visión y análisis de largo plazo, en lo relativo a la consideración del desempeño y de los impactos obtenidos y esperados en el profesionalismo con el que se prestan los servicios de interés público. Se puede sugerir, entonces, que será necesario evaluar los efectos futuros del comportamiento de los mecanismos de mercado en los asuntos de interés público, para valorar los resultados observables, positivos o negativos, en términos no sólo de la calidad obtenida sino de la equidad social lograda en los asuntos de interés público, diría el Maestro Lindblom.⁴⁰ Esta idea tiene que ver con la noción de calidad que se introduce en una de las ponencias, y que hace necesario contemplar si en el largo plazo se consigue incrementar la equidad –en términos de interés social sobre las actividades de interés público- de mejor manera que lo conseguido por la solución del Estado Benefactor durante los últimos 50 años.

En un siguiente orden de ideas, y como elemento de orden referencial, en la ponencia presentada por Carlos Moreno se enfatizan las características especiales de las organizaciones públicas como

³⁹ Martin Camoy, *The and Political Theory*, New Jersey, Princeton University Press, 1984.

⁴⁰ Charles Lindblom, *Democracy and Market System*, Denmark, Norwegian University Press, 1988.

organizaciones complejas. Al respecto, cabe preguntarse si los retos presentes de la administración en general, o de los organismos multinacionales, no son también suficientemente complejos, sin ser públicos. O quizá lo que conviene o se quiere decir es que se están volviendo públicos en la medida en que compiten con la soberanía de los estados.

Esta apreciación me permite, y ello me parece importante y confieso que me hubiese gustado verlo más desarrollado en las ponencias, enfatizar la noción de autonomía, que nos lleva –por otro lado- al problema de la soberanía. ¿La soberanía está en los municipios, como concibió Morelos, en los estados, como quiere concebir la federalización, o se la prestan estos depositarios originales de la soberanía a la federación para ejercer grados de autonomía? Entonces, me hubiera gustado escuchar un poco más sobre estas nociones, aunque reconozco que en una ponencia ya se hizo mención de ello en términos de coordinación y control, y en la otra en términos de contratación y control, pero creo que convendría ubicar estas nociones en un marco de este tipo para poder discutir de autonomía relativa encuadrada en la transformación del estado y que esto nos ofrezca nuevas perspectivas de análisis del estado y que esto nos ofrezca nuevas perspectivas de análisis.

Las organizaciones públicas son, entonces, especiales y complejas, en tanto tienen un alto grado de incertidumbre en su operación. El entorno político que les da legitimidad de origen, pero que les impone objetivos y restricciones muchas veces contradictorios, operan con incentivos que en ocasiones propician ineficiencias que reflejan su poca sensibilidad hacia las necesidades de los usuarios. ¿Cómo resolver la contradicción entre esto y la creciente demanda de los usuarios por mejores resultados? Tensión que las ponencias plantean.

Ello me lleva necesariamente a las deformaciones disciplinarias de mi origen profesional que es la administración de empresas en la cual ya desde 1968 estudiábamos exhaustivamente los procesos administrativos de las organizaciones y los problemas del proceso de toma de decisiones y la gerencia y sus resultados, cuando en las carreras de administración pública se estudiaban exhaustivamente los problemas normativos de la administración del Estado del bienestar con énfasis en los medios, como se señala al inicio de este comentario.

En esta perspectiva disciplinaria, la emergencia de la noción de gerencia en lo público, es perceptible desde su origen de exportación en el espacio de las organizaciones en lo privado y la necesidad de una visión más amplia para el estudio de organizaciones e instituciones. Con las consideraciones del párrafo anterior se quiere decir que el problema no sólo proviene de la complejidad de los organismos públicos, sino también de la perspectiva para ver a los organismos públicos –perspectiva con la que el desarrollo de estas disciplinas proveyó a los analistas para analizar el fenómeno- como bien se menciona en la primera de las ponencias. Se vuelve necesario el desarrollo de alternativas de análisis dentro de las disciplinas.

Gastón Bachelard⁴¹, en el primer capítulo de esa maravillosa obra de la formación del espíritu científico, sugiere que el primer problema que tenemos para investigar es de orden epistemológico. Ello se debe a que vemos los problemas como estamos acostumbrados a verlos; es decir, vemos los fenómenos como las disciplinas nos sugieren que hay que hacerlo. Hay necesidad, entonces, de reentender a los organismos gubernamentales desde una perspectiva disciplinaria de enfoques alternos. Estas características de complejidad –nos sugieren los ensayos- tienen que ver con la dificultad de definir y medir resultados.

Regreso a la idea expresada previamente para mantener la secuencia del comentario. En el tiempo habría que ver si los mecanismos de mercado resuelven los problemas o en cambio generan un periodo de crisis por otros cincuenta años. Ello lo menciono para subrayar las dificultades que enfrentan las organizaciones para coordinar a las múltiples agencias y actores que intervienen en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, en el entendido que se cuenta con una autoridad central reguladora y con diversas agencias periféricas encargadas de la ejecución, y que necesitan de enfoques pertinentes a los problemas que enfrentan para poderlos plantear y atender.

⁴¹ Gaston Bachelard, La formación del espíritu científico, México, Siglo XXI, 1980.

Menciono como ejemplo el reto que enfrentaron las instituciones de educación superior –que son mi centro principal de trabajo- en los años 70's y 80's cuando llevaron a cabo una notable expansión nacional que les permitió incrementar su número, aumentar de tamaño y diversificar sus formas y polos profesionales de atención en todos los estados como sitios de operación. Los retos que se enfrentaron por la tensión entre la gran agencia reguladora en el Distrito Federal que había sido la Universidad nacional y las operadoras estatales que tuvieron que resolver el asunto de desarrollar su propia identidad frente al ya viejo postulado constitutivo de ser a la imagen y semejanza del *Alma Mater*, Y quizá lo mismo podría decirse de lagunas instituciones privadas como el ITESM o la UIA, entre otras cosas, porque aún se debaten en expansión nacional y latinoamericana en función de un modelo o a manera de franquicias con relativa independencia.

La información presentada en los trabajos permite argumentar que la nueva visión de tipo gerencial en la provisión de servicios de interés público ha sido decisiva en las reformas del sector público, tanto para establecer sistema de medición del desempeño e incidir sobre la productividad de estos organismos, como para establecer mecanismos de toma de decisiones con un perfil más horizontal.

En el marco sugerido por los ensayos presentados, hablar de descentralización, federalización, establecimiento de contratos de desempeño y sistemas de evaluación, nos permite ubicar los esfuerzos reciente de México, que poco a poco han ido tomando en cuenta los elementos de control, rendición de cuentas, coordinación, mejoramiento de información presupuestal, motivación del personal para mejorar su desempeño, y mejorar la calidad de la gestión. Al tomar con seriedad estas características, nos vemos obligados a hacer referencia ala cultura que hay que cambiar, para que el sistema tenga validez técnica, legitimidad, consistencia y continuidad.

Cierro con las siguientes ideas. Es muy importante hablar de la noción de gerencia; sin embargo, es muy necesario ubicarla en términos del razonamiento que hay detrás de los organismos públicos y privados y la pretensión de racionalidad de la gerencia, que nos lleva a la discusión de racionalidad limitada que proponen Cohen y March⁴², o incluso el mismo Lindblom.

Otro elemento que me gustaría finalmente subrayar es el de la operación monopólica frente a la del mercado y el de la operación de la administración de recursos humanos en el redescubrimiento de las instituciones públicas, tanto como organizaciones como una cultura organizacional del trabajo. Al referirse a estos elementos, es preciso ubicar el problema de los incentivos, los mecanismos formales y reguladores y los informales y autorreguladores, como esta genial negociación mexicana entre la RUTA 100 y los peseros que reporta con ingenio la ponencia de Félix Vélez y Nuria Torroja, que nos lleva, por cierto –para mi gusto- a una muy buena reflexión de Roger Hansen en su clásico libro de *La Política del Desarrollo en México*⁴³, en donde en uno de los capítulos sugiere que el problema de la política en México no es necesariamente de corrupción, sino que valdría la pena –por ejemplo- verlos como un proceso alterno de movilidad social, establecido en el periodo de la Colonia y la civilización indígena para generar el mestizaje. Me parece que eso es un marco necesario para entender la dimensión del problema que enfrentamos para un sistema pertinente de incentivos en la profesionalización y evaluación del desempeño en el servicio público en un país con inercias consolidadas durante los más de 500 años que tenemos de mestizaje. Muchas gracias.

⁴² Michel D. Cohen y James G. March, *Leadership and Ambiguity*, New York, McGraw Hill, 1974.

⁴³ Roger Hansen, *La política del desarrollo en México*, México, Siglo XXI, 1970.

X. Conclusiones

A. *Mauricio Merino. Instituto Federal Electoral.*

En primer lugar, quiero hacer una cordial felicitación al doctor José Luis Méndez y a todo el personal que labora en la Dirección ejecutiva del Servicio Profesional Electoral de esta casa. Es muy buena señal el haber reunido a tan distinguidos especialistas de distintas partes del mundo, así como a los colegas mexicanos que están estudiando de tiempo completo, con entusiasmo, talento y energía el tema de este seminario, con el propósito de imaginar instituciones públicas cada vez más transparentes, mejor integradas y más profesionales en el cumplimiento de sus fines u objetivos.

El Instituto federal electoral, que con toda sinceridad nos llena de orgullo a quienes trabajamos en él, es un órgano fundamentalmente preocupado por mejorar sus procedimientos técnicos, por hacer cada vez mejor su tarea para permitir que la política del país se haga fuera del IFE, en las campañas, por medio de los partidos, con sus candidatos, con sus propuestas, de cara a la sociedad. El Instituto, mejorando sistemática y tenazmente sus procedimientos y su labor políticamente imparcial y técnicamente irreprochable, colabora de esta manera con la democratización de México. Por esta razón, creo que la felicitación no es solamente el ritual que se suele hacer en este tipo de ocasiones.

Más que conclusiones acabadas, en esta intervención recuperaré algunas ideas que han sido expuestas en este seminario. En este sentido, creo que destaca la división entre los temas, presente en todas las sesiones: por un lado, los asuntos de carácter estrictamente administrativo, de orden técnico, como son los procedimientos y los marcos en los que la evaluación ha de desarrollarse; y, por el otro, los estímulos y las restricciones culturales e incluso políticas, que circunscriben los avances técnicos que se puedan plantear dentro de las organizaciones públicas.

En cuanto a lo estrictamente técnico, hay que rescatar, en primer lugar, la importancia no sólo de hacer una buena evaluación en abstracto sino, sobre todo, de entender que la evaluación exige a quienes la realizan, saber qué es exactamente lo que quiere, qué es lo que se le está pidiendo a la gente que colabora en la institución y, de este modo, cuáles son los objetivos y propósitos institucionales.

No basta pensar en la evaluación como un ejercicio mecánico aplicado a los subordinados en forma más o menos periódica; para que sea correcta, tiene que empezar por la claridad de quien la aplica en los términos señalados. Este primer punto parece sencillo, pero llevarlo a cabo resulta muy difícil. Por cierto, en contrapartida, si un evaluador no sabe exactamente qué le está pidiendo a sus empleados, obviamente las señales que estará emitiendo serán confusas y a la postre injustas para quien es evaluado.

En segundo término, y por lo anterior, es importante entender la evaluación como un diálogo. Esto es, un conocimiento claramente compartido sobre los fines que la institución está persiguiendo, lo que supone reemplazar la lógica según la cual se cumple cuando el jefe está contento y no se cumple cuando no lo está, por una lógica estrictamente institucional, en la que la evaluación ha de basarse en el cumplimiento de fines objetivamente planteados en provecho de la institución misma, más allá de los humores del jefe en turno. Esto exige, por lo tanto, el conocimiento compartido, dialogado –como ha dicho el Doctor Méndez en su intervención- sobre los fines y también sobre los marcos institucionales; es decir, sobre el contexto en que estos propósitos han de alcanzarse.

Por otra parte, se señaló en este seminario, creo que con todo tino, que no es recomendable importar modelos de evaluación sin contextualizarlos. Y esto, que es válido de país a país, también es válido de institución a institución. Cada una de las instituciones tiene marcos contextuales diferentes, tienen exigencias políticas distintas y se desenvuelven en un entorno social singular con respecto a otras instituciones. La única manera de enfrentar ese entorno es, por lo tanto, compartir el conocimiento sobre los fines y compartir la forma de aproximarse a los mismos.

Una tercera conclusión es que la evaluación no solamente produce resultados numéricos, sino también señales de carácter cualitativo; emite mensajes, posiciones y finalmente una idea de lo que la institución quiere hacer. Estas señales, eventualmente, pueden tener un peso incluso mayor del que la pretendida frialdad de los números, para mejorar realmente el desempeño en áreas concretas, sobre metas

tangibles, y, sobre todo, frente a individuos también tangibles que no se asumen carentes de un espíritu institucional, a lo que volveré más adelante.

El cuarto punto es que la construcción de indicadores, sin embargo, resulta evidentemente fundamental, siempre y cuando se entienda que éstos, tomando como premisa las conclusiones anteriores, deben ser parte de la solución y no la construcción de un nuevo problema institucional. Quedó patente en el seminario que la evaluación es un instrumento que debe coadyuvar a mejorar el desempeño individual de las personas y el desempeño de la institución en su conjunto. Cuando la evaluación se convierte en sí misma en un problema, entonces ésta debe corregirse, cambiarse o incluso replantearse.

Una quinta cuestión, más de orden cultural que quedó claramente planteada, así lo señalo particularmente Jo Wood, es que la evaluación no debe ser entendida solamente como un asunto punitivo y de ninguna manera como un instrumento inquisitorial. La evaluación debe servir primordialmente para prevenir y, en su caso, corregir dificultades de orden institucional, pero de ninguna manera debe reducirse a ser un instrumento para castigar o, en contraparte, para producir premios ficticios frente a lealtades personales, más que a resultados institucionales tangibles.

En consecuencia –una siguiente conclusión que se desprende de la anterior- la evaluación bien entendida ha de producir compromiso y lealtad con la institución y con sus propósitos, y no con las personas que realizan físicamente la evaluación, es decir, debe comprenderse que la evaluación no obedece a los individuos que otorgan los puestos públicos, sino a los propósitos que se persiguen de manera colectiva. Es obvio que un defecto potencial de una evaluación es que puede convertirse en un mecanismo para obtener lealtades y obediencia, y no en un instrumento para corregir el desempeño completo de la institución potencial de una evaluación es que puede convertirse en un mecanismo para obtener lealtades y obediencia, y no en un instrumento para corregir el desempeño completo de la institución.

Por último, vale la pena señalar, también en este mismo ámbito más cultural que técnico, que la evaluación ha de entenderse como parte de una cultura, pero también como parte de un sistema de carácter administrativo, y no como un instrumento aislado y sin contexto. Esto es, la evaluación debe constituirse en el pilar fundamental a partir del cual se toman decisiones relativas al ingreso, el otorgamiento de incentivos y promociones, la necesidad de capacitar o actualizar, e incluso la posibilidad de sancionar desempeños deficientes o faltas graves en los comportamientos individuales. Sin todo este contexto, la evaluación se puede volver un instrumento inútil y carente de sentido dentro de las organizaciones públicas.

En el seminario se han hecho comparaciones o análisis de la importancia de la evaluación desde distintos enfoques. Así, han estado presentes las que identifican a la evaluación con la nueva gestión pública, con las visiones administrativas más de la década de los sesenta, o bien con las visiones relacionadas incluso referencias a la evaluación como un ejercicio complejo que en su diseño e implementación enfrenta problemas propios de la diversidad regional sobre la que se desenvuelve. Pero a fin de cuentas, las instituciones persiguen no solamente objetivos que se pueden ver en términos de metas cuantificables, sino que también persiguen la consolidación de un espíritu de lealtad, profesionalismo y pertenencia más o menos compartido, que es, a la vez, una de las claves para entender y procesar de la manera más adecuada, tanto técnica como culturalmente, los distintos procedimientos administrativos que norman su funcionamiento interno. Mientras más complejo es ese espíritu institucional, ciertamente son más complejos, a su vez, los distintos instrumentos que deben construirse.

Estando en el Instituto Federal electoral entiendo que el propósito singular del espíritu institucional de este organismo es, sobre todo, la construcción de confianza en los principales actores políticos del país y, especialmente, en los electores y en la propia sociedad, quienes son beneficiarios directos de que nuestro trabajo sea bien realizado. Es decir, en la medida en que puedan ejercer libremente su voto, y que evidentemente éste sea bien contado, además de que se contribuya a la organización eficaz y legal de la competencia electoral federal, el instituto estará desarrollando exitosamente su labor. Construir confianza como espíritu institucional es, a mi manera de ver, el faro que debe servirnos como guía para que nuestro sistema de evaluación sea cada vez mejor, y par que todos estemos cada vez más conscientes de que su propósito es, a fin de cuentas, hacer mejor lo que nos toca hacer y nada más.

B. Jo Word. Consultora independiente Reino Unido.

Gracias, muchas gracias por la oportunidad que me dan para comentar el Seminario: estoy segura que todos nosotros aquí, en el auditorio y en todo México, nos habremos identificado con las interesantes ideas presentadas en los trabajos del día de hoy.

Éste es mi punto de vista personal de las experiencias que yo me llevaré, y me disculpo por lo que parecería ser una jungla de ideas, pues el día de hoy se han expuesto muchas ideas nuevas y se ha presentado tanta información que realmente necesitaría tiempo para reflexionar al respecto; así que éstas son sólo mis impresiones iniciales.

En términos generales, lo que más me impresionó es la cantidad de energía, capacidad intelectual y deseo por hacer las cosas bien que se dio en este Seminario, y ello es algo muy importante.

A lo largo del Seminario, varias veces se comentó el tema de lo que el Doctor Méndez nos presentó como las luces y las sombras de la evaluación del desempeño. Me vi sorprendida por la cantidad de similitudes de las sombras de la experiencia mexicana y la del Reino Unido, sobre todo el temor que algunos miembros del personal tienen de las metas concretas y el temor del proceso mismo. También se señaló la necesidad de entender a la evaluación no sólo como un sistema de castigos, sino también como una estructura de recompensas.

Las consideraciones relativas al tiempo y los recursos que se requieren invertir para tener un sistema de evaluación eficaz, las resistencias que se pueden enfrentar por parte de algunos miembros del personal, las dificultades derivadas de su cultura y tradiciones, y la mala imagen que tiene la evaluación en las organizaciones cuando se ve únicamente como un mecanismo de sanción, son algunos de los elementos negativos de la evaluación, que muchas organizaciones el propio Reino Unido experimentaron hace algunos años.

Uno de los temas que también se discutió con especial atención es el tema relativo a tratar de generar un mecanismo por medio del cual se pueda mostrar transparencia la imparcialidad y el profesionalismo con el que se deben de conducir los funcionarios electorales. A lo largo del Seminario quedó claro que la confianza en esta transparencia se logra por medio de verificadores externos del desempeño, que os permiten que como administradores administremos mejor y tengamos una más amplia capacidad y responsabilidad para fijar objetivos.

Algo más que me impresionó mucho de este Seminario fue la gran sinceridad y honestidad que provenía de los miembros del panel, más –y debo ser sincera- de lo que yo hubiera obtenido de las organizaciones de servicio civil en el Reino Unido, pues hay una tendencia darle brillo a las cosas, para que éstas parezcan mejores; así que esto fue algo muy positivo. En el Seminario se les dio la oportunidad a los oradores de ser cuestionados y de que ellos expresaran sus comentarios. Fue realmente un placer para mí escuchar la cantidad de preguntas que se hicieron, y la sinceridad con la que se respondieron. No deja de sorprenderme la gran claridad que ustedes mismos tienen de sus problemas y la gran capacidad que tiene para resolverlos.

Otra cosa muy positiva de la evaluación que se planteó en el Seminario es la oportunidad que tiene los individuos para generar insumos que puedan ayudar a mejorar el funcionamiento de la organización en donde laboran. Esta comunicación de ambas vías, ayuda clarificar los objetivos y los propósitos de la organización, al tiempo que coadyuva en la generación de transparencia y confianza, que son elementos indispensables para el buen funcionamiento de las organizaciones. En mi opinión, el gran mensaje del Seminario fue llamar la atención sobre la necesidad de decidir y estar de acuerdo en lo que se quiere alcanzar en la organización, cómo va a medirse ese logro y cómo se va a involucrar a todas las personas.

En el Seminario tuvimos la oportunidad de escuchar a muchos expertos sobre la teoría de la evaluación, y ahora se requiere de trabajos y creatividad para llevar a la práctica dicha teoría. Tenemos una expresión en Inglaterra que puede serles de utilidad: no se debe de confundir el bosque con los árboles. Es decir, en ocasiones se puede ocultar un camino muy claro al hacer un análisis exagerado, por lo que hay un momento en que uno debe dejar de hablar y comenzar a hacer.

Finalmente, en verdad lamento mucho el no poder hablar el castellano: Sé que gran parte de los trabajos de este Seminario se realizaron en los pasillos, cuando la gente tomó los recesos, y platicó con

otros colegas acerca de lo que significa la evaluación para ellos. En realidad, siento mucho el no haber podido participar en esas conversaciones. Para terminar, me gustaría agradecer una vez más al IFE, al doctor José Luis Méndez y a su equipo, la oportunidad que se me dio, no únicamente de hablar ante ustedes, sino también de poder escuchar a la amplia cantidad de expertos que participaron el día de hoy. He tomado muchas notas que voy a volver a leer, voy a incluir en mi biblioteca de sistemas administrativos, y voy a utilizar cuando regrese a Inglaterra. Una vez más muchísimas gracias.

XI. Palabras de clausura

Lic. Fernando Zertuche Muñoz. Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral

Compañeras y compañeros, señoras y señores, quiero agradecer la invitación para clausurar este Seminario en el que se han dado cita destacados consultores extranjeros, miembros de la comunidad académica de México, especialistas gubernamentales y del propio Instituto en una jornada intensa y productiva que ha sido seguida de cerca por nuestros compañeros en el interior de la República gracias al enlace EDUSAT.

Es motivo de orgullo comprobar nuevamente que el Instituto Federal electoral mantiene la pluralidad y apertura de un recinto en donde convergen diferentes doctrinas, en el cual se intercambian opiniones y herramientas de tipo metodológico, elementos todos que nos ayudan a conservar indicadores objetivos y confiables para analizar el servicio civil que se vive en nuestra institución.

Como una decisión fundamental, el Servicio Profesional electoral se origina desde los días iniciales del Instituto, no sólo por su sustento en la Constitución de la República, ni porque en las normas legislativas se define su organización y desarrollo, sino porque fue es faro orientador, norte incanjeables de los propósitos de imparcialidad y profesionalismo que conforman la estructura de nuestra casa. El servicio civil de carrera contiene dos valores esenciales: en primer término, la posibilidad de cumplir una vida profesional íntegra al servicio de la República y, en siguiente término, el cumplimiento del deber mediante una preparación continua y el permanente desarrollo de las facultades y habilidades personales para encontrar el sendero central en el cual la competencia, los retos, serán frente a uno mismo; y, sin lugar a dudas, los ascensos y las promociones –como debe ser- se obtienen en razón de méritos propios.

En el Instituto Federal electoral propugnamos el equilibrio entre los intereses y finalidades institucionales y los de sus colaboradores, para que, mediante la interacción, se labore con eficacia, eficiencia, imparcialidad y profesionalismo, y para que alienten en cada uno de nosotros los principios rectores del Instituto: lealtad, identificación y compromiso con la institución. Son los nexos que fortalecen y demuestran día con día el servicio común con espíritu compartido para los ciudadanos mexicanos. Como consecuencia natural, como el sistema óptimo que demuestra las tareas cumplidas y su calidad, la evaluación del Servicio Profesional Electoral -como durante esta jornada se ha dicho y reiterado- constituye el método confiable para aquilatar y reconocer el cumplimiento de las metas y de los objetivos del Instituto. La evaluación continua permite, además de comprobar las cualidades y calidades personales, el seguimiento para superar deficiencias en la formación, en la permanencia y en las formas de desarrollo de las tareas. Por todo ello, la realización de seminarios que, como el que hoy se ha llevado a cabo, fortalece los orientadores de nuestra acción profesional, permite, desde luego, no perder el paso ni los senderos para vivir íntegramente el servicio civil de carrera que a todos enorgullece, y encontrar sin desvíos los sistemas de evaluación que con objetividad y justicia establezcan y demuestren la calidad, el profesionalismo y la imparcialidad de los colaboradores del IFE y, como lo ha expresado el Dr. Merino, las características y cualidades de la institución.

Quiero expresar nuestro reconocimiento a la labor realizada precisamente por el Dr. Mauricio Merino, quien preside la Comisión del Servicio profesional Electoral, al Dr. José Luis Méndez, Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, a todos los participantes extranjeros quienes han realizado una excelente labor de vanguardia con resultados tangibles como lo es este evento. Agradezco también, a nombre del Instituto, la destacada colaboración de los especialistas del centro de investigación y Docencia económicas, del Instituto tecnológico Autónomo de México, de la Universidad Autónoma Metropolitana, de El Colegio de México y de la Secretaría de Contraloría y desarrollo Administrativo. Por último, quiero hacer una mención especial a nuestros compañeros que han seguido los trabajos de esta

jornada desde las oficinas del Instituto en las distintas entidades del país; estoy seguro que su atención y los nuevos conocimientos adquiridos, complementan su preparación para el proceso electoral venidero, ya todos ustedes mi reconocimiento por su interés y participación. Muchas gracias.

XII. Glosario de términos sobre evaluación del desempeño

1. **Análisis costo-beneficio:** Evaluación prospectiva de una o varias actividades orientadas al logro de algún objetivo o meta –cuyos costos son conocidos y/o puede calcularse- con respecto a los costos de los beneficios esperados –que a su vez pueden conocerse o calcularse.
2. **Appraisal (Cálculo):** Término utilizado como sinónimo de evaluación cuando ésta se utiliza con fines comparativos.
3. **Assessment (Valoración):** Término utilizado como sinónimo de evaluación con un enfoque valorativo no necesariamente cuantitativo.
4. **Benchmark (Referencia óptima):** Estándares a partir de los cuales se compara el rendimiento o desempeño. Este concepto tradicionalmente se enfoca en la medición de productos, servicios o prácticas en la organización. Incluye objetivos, desempeño previo y actual, así como requerimientos legales y estándares profesionales.
5. **Best Practices (Mejores Prácticas):** Es un estudio sistemático de la variación de los niveles de desempeño, procesos de trabajo y productos e instituciones u organizaciones con actividades y objetivos similares con el propósito de identificar prácticas con mejor relación costo-efectividad y que puedan ser adoptadas por otras organizaciones.
6. **Centro de evaluación:** Estructura y forma estandarizada para la evaluación del personal ejecutivo o directivo: se basa en múltiples tipos de evaluación con diversos evaluadores.
7. **Clima de la organización:** Conjunto de propiedades del ambiente laboral, percibidas directa o indirectamente por los empleados, que representa una fuerza importante que influye en su conducta.
8. **Confiabilidad:** Se refiere a la capacidad de un dispositivo o instrumento de medición o evaluación para valorar un mismo fenómeno de manera consistente.
9. **Cultura organizacional:** Sistema de valores, creencias y normas que existen en la organización y que estimulan o desalientan su eficacia dependiendo de los valores, creencias y normas que la sustenten.
10. **Coaching (Orientación activa):** Apoyo que se brinda al personal para el desarrollo de sus habilidades y niveles de competencia en equipos de trabajo.
11. **Customers (Usuarios):** Receptores, clientes o beneficiarios de las políticas y programas de las actividades o regulaciones de las instituciones públicas.
12. **Counseling (Asesoría):** Cualquier actividad laboral en la cual algún individuo utiliza su bagaje de habilidades y técnicas para ayudar a otro en sus responsabilidades, dirección y toma de decisiones relacionadas con su trabajo.
13. **Desarrollo laboral:** Suma de experiencias, acciones y oportunidades del individuo para lograr sus objetivos laborales a lo largo del tiempo.
14. **Desempeño:** Fenómeno individual o grupal que representa el nivel de alcance de los objetivos y metas institucionales pro parte del individuo o grupo en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto. Influyen en éste algunas otras variables, tales como: la cultura organizacional y la motivación. Se considera que el desempeño de un empleado es una consecuencia directa de la habilidad del mismo y de su motivación para realizar el trabajo.
15. **Efectividad.** Es la relación óptima entre cinco componentes organizacionales: producción o logro de metas, eficacia, satisfacción, adaptabilidad y desarrollo.
16. **Eficacia:** Capacidad de producción o logro de las metas de una organización.
17. **Eficiencia:** Realización óptima de las metas de una organización en términos de oportunidad, impacto, utilización de recursos y calidad. Es una medida del costo o cantidad de recursos empleados por unidad de resultados.
18. **Empowerment (Facultación):** Capacidad de desarrollar las habilidades profesionales por uno mismo. Hace referencia al autoperfeccionamiento y al uso de técnicas y procedimientos para

fomentar la capacidad de autocontrol, obtención de recursos necesarios para el entendimiento crítico, análisis de medio ambiente social, la disposición constante a desarrollar habilidades, resolución de problemas de forma independiente, y la toma y ejecución de decisiones apropiadas.

19. **Entrevistas de evaluación:** Sesiones de verificación del desempeño que proporcionan retroalimentación a los empleados sobre su desempeño anterior o sobre su rendimiento potencial.
20. **Equipos de trabajo:** Grupos formales integrados por individuos interdependientes y responsables del logro de una meta.
21. **Error de demora de tiempo:** Error en que incurre un evaluador que no registra una actividad en el momento en que se produce. Entre más tiempo pase entre el registro de una actividad y su producción, aumenta la probabilidad de olvidarla o de registrarla de forma inexacta.
22. **Error de halo:** Es la tendencia a evaluar a un individuo con relación a un rasgo que influye en la valoración de esa persona; vinculando tal rasgo al desempeño del mismo, ya sea negativa o positivamente.
23. **Error de tendencia central:** Se identifica por una clara inclinación de los evaluadores a colocar la mayoría de sus puntuaciones, si no es que todas, en un nivel medio de la escala, esto es para evitar problemas y eludir su responsabilidad ante los evaluados.
24. **Error por la novedad de los acontecimientos:** Tendencia de los evaluadores a considerar preponderantemente los acontecimientos recientes, sesgando las calificaciones de sus evaluados.
25. **Errores de severidad o de indulgencia del evaluador:** Errores del evaluador que se producen cuando un evaluador exigente de calificaciones inferiores a las medidas, o cuando un calificador indulgente
26. **Escalas de clasificación basadas en el comportamiento:** Técnica de valoración del comportamiento en la que un evaluador clasifica a los empleados en cuanto a ciertos comportamientos específicos en el trabajo, derivados de dimensiones de desempeño.
27. **Escalas de clasificación gráfica:** Técnica de valoración del desempeño en la que un evaluador califica un conjunto de factores del comportamiento a partir de una escala incremental.
28. **Escala de puntos:** Forma de evaluación del desempeño en la cual el aplicador proporciona una evaluación subjetiva del desempeño de un empleado, junto con una escala de bajo-alto.
29. **Estándares del desempeño:** Patrones contra los cuales se evalúa el desempeño del empleado. Los estándares del desempeño en el puesto son los niveles de logro que se estipulan para las personas que ocupan un puesto determinado.
30. **Evaluación:** Medición de rasgos, atributos o comportamientos con fines de comparación. En lengua inglesa la palabra Evaluation hace referencia al proceso técnico de medición y comparación de resultados contra estándares esperados.
31. **Evaluación del Desempeño:** La evaluación del rendimiento de un individuo en el trabajo para llegar a una decisión institucional objetiva. Proceso para determinar, en la forma más objetiva posible, como ha cumplido el empleado las responsabilidades de su puesto. En lengua inglesa el concepto *Performance Measurement* se refiere a la medición del rendimiento a través de indicadores cuantitativos y cualitativos a partir de la realización de objetivos específicos.
32. **Evaluaciones comparativas:** Conjunto de métodos basados en la comparación del desempeño de una persona con el de sus compañeros de trabajo.
33. **Evaluador:** Es un individuo que realiza un papel de enjuiciamiento.
34. **Informe de los resultados de evaluación del personal:** Reporte integrado y preparado por las personas o grupo que evalúa el entorno laboral y/o el desempeño de los integrantes de una organización para la toma de decisiones directiva.
35. **Medición Costo-Efectividad:** Medida del costo por unidad de costo o resultado.

36. **Metas:** Conjunto de acciones y/o actividades tendientes a la consecución de los objetivos. Las metas son verificables y medibles: son la expresión operacional (cuantitativa) de los objetivos.
37. **Método de evaluación de incidentes críticos:** Método de evaluación del desempeño en el que el evaluador lleva un registro de las acciones más destacadas del evaluado, sean éstas positivas o negativas. Mediante un balance entre ambos tipos de acciones se confiere puntuación al empleado.
38. **Método de selección forzada:** Método de evaluación del desempeño en el que el evaluador selecciona la afirmación más descriptiva del comportamiento del empleado en una serie de pares de afirmaciones.
39. **Método de verificación de campo:** Método de evaluación del desempeño en el cual miembros capacitados del departamento de personal se presentan en los distintos entornos
40. **Misión:** El propósito de una organización. Objetivo final y primario de una organización. Lo que la sociedad espera de la misma a cambio de su supervivencia continua.
41. **Objetivos:** Propósitos alcanzables de una organización.
42. **Planeación:** Incluye la definición de metas, establecimiento de estrategias y desarrollo de planes para coordinar actividades.
43. **Planeación estratégica de recursos humanos:** Proceso mediante el cual la administración se asegura que tiene el personal correcto, capaz de llevar a cabo aquellas actividades que ayudan a la organización a alcanzar sus objetivos.
44. **Probabilidad de esfuerzo-desempeño:** Grado o nivel de esfuerzo que un empleado utilizará en función del conocimiento que la organización tiene de sus habilidades y de la estructuración de la tarea, entre otras variables.
45. **Resistencia al cambio:** Renuencia a abandonar los hábitos anteriores a una modificación en la organización
46. **Retroalimentación:** Grado en que la realización de las actividades de trabajo requeridas en un empleo llevan a que el individuo obtenga información directa y clara acerca de la efectividad de su rendimiento. Información que ayuda a determinar el éxito o fracaso de una acción o de un sistema.
47. **Sistema de puntos por evaluación del desempeño:** Técnica de compensación mediante las cuales se valora la importancia relativa de cada uno de los factores o rubros esenciales evaluados de un puesto, a fin de fijar su valor relativo global.
48. **Stakeholder (Interesados):** Individuos o grupos externos a la institución o al grupo evaluado quienes tienen un interés directo en las mediciones del desempeño
49. **Supervisión:** Se refiere al trabajo de primer nivel de la administración que consiste en dirigir y verificar las actividades de los empleados ubicados en niveles jerárquicos inferiores.
50. **Validez:** La relación probada que existe entre el dispositivo de evaluación o medición y aquellos criterios importante que se pretende valorar.

XIII. Bibliografía recomendada

- Alwin, Lawrence F., John Keel y Albert Hawkins, *Guide to Performance Measurement, State Agencies, Universities and Health-Related Institutions*, Austin TX., Gobierno del Estado de Texas, 1995.
- Amstrong, Michael, *Performance Management*, Londres, Kogan Page, 1997.
- Borins, Sanford, *Innovating with Integrity*, Washington DC., Georgetown University, 1998.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, *Reglamentos Especiales de Calificaciones: Guía Metodológica para la Administración Pública*, Chile, Ministerio del Interior/Ministerio de Hacienda/Secretaría General de la Presidencia, 1998.
- Cummings, Larry L. y Donald P. Schwab., *Recursos Humanos, Desempeño y Evaluación*, México, Trillas, 1994 (Teoría y práctica organizacional).
- Center for Accountability and Performance Management/Managing for Results, *Performance Measurement, Concepts and Techniques, Workbook 2000*, Washington, American Society for Public Administration, 2ª edición, 2000.
- Craig, Dorothy P., *Hip Pocke Guide to Planning and Evaluation*, San Diego CA., Learning Concepts, 1978.
- Desai, Uday, "Successful Program Evaluation: Is there an Alternative Framework?" en *International Review of Administrative Sciences*, Sage, Vol. 54 pp. 267-281, 1988.
- Development Division, *Leading for Quality: Leadership and Management Development in Customer-Focused Organizations*, Londres, Cabinet Office/Office of Public Service and Science, 1994.
- Fetterman, David M., Shakeh J. Kaftarin y Abraham Wandersman, *Empowerment Evaluation, Knowledge and Tools for Assessment & Accountability*, Londres, Sage, 1996.
- Grados, Jaime A., Otto Beutelspacher y Marco Antonio Castro, *Calificación de Méritos. Evaluación de la Conducta Laboral*, México, Trillas, 1995.
- Gilley, Jerry W., Nathaniel W. Boughton y Ann Maycunich, *The Performance Challenge*, Nueva York, Perseus, 1998.
- House, Ernest R., *The Logic of Evaluative Argument*, Los Ángeles CA., Centro para el Estudio de la Evaluación, Universidad de California 1977.
- Matheson, Wayne, Cornelius Van Dyk y Kenneth Millar, *Performance Evaluation in the Human Services*, Nueva York, The Haworth Press, 1995.
- Obloj, Krzysztof, Donald P. Cushman y Andrzej K. Kozminski, *Winning: Continuous Improvement Theory in High-Performance Organizations*, Nueva York, State University of New York Press, 1995.
- OCDE, *Improving Evaluation Practices, Best Practice Guidelines for Evaluation and Background*, Paris, OCDE, PUMA/PAC (99)1, 1999.
- Owen, John M. y Patricia J. Rogers, *Program Evaluation, Forms and Approaches*, Londres, Sage 2ª edición, 1990.
- Popovich, Mark G., ed., *Creating High Performance Government Organizations*, San Francisco CA., Alliance for Redesigning Government/Jossey-Bass, 1998.
- Rossi, Peter H. Y Howard E. Freeman, *Evaluation. A Systematic Approach*, Londres, Sage, 1993.
- State Auditor's Office, *1998 PDR Manual*, Austin TX., Manuals & Guides, 1998.
- Wadsworth, Yoland, *Everyday Evaluation on the Run*, Sydney, Allen & Unwin, 2ª edición, 1997.

XIV. Referencia de Internet:

A. Instituciones académicas o privadas

Academia de Administración / Academy of Management On Line <http://www.aom.pace.edu>

Academia Nacional de Administración Pública / National Academy of Public Administration, Estados Unidos <http://www.napawash.org/napa/index.html>

Bases de Datos de la Universidad de Amsterdam, Países Bajos
<http://www.pscw.uva.nl/sociosite/TOPICS/management.html#QUALITY>

Centro Nacional de la Productividad Pública / National Center for Public Productivity Universidad de Rutgers, Estados Unidos <http://andromeda.rutgers.edu/~ncpp/>

Centro de rendición de Cuentas y Desempeño de la Sociedad Americana de Administración Pública / American Society for Public Administration's Center for Accounting and Performance, Estados Unidos
<http://www.aspanet.org>

Fundación para la Evaluación del Desempeño / Foundation for Performance Management, Estados Unidos <http://www.fpm.com>

B. Organismos gubernamentales

Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, Instituto Federal Electoral, México.
<http://www.ife.org.mx>

Índice del Sector Público / Public Sector Index, Reino Unido <http://www.open.gov.uk/search/search.htm>

Instituto de Capacitación del Servicio Civil / Civil Service Training Institute, Hong Kong
<http://www.info.gov.hk/cstdi/Ehtml/engindex.htm>

Ministerio de Administración Pública / Ministère de la Fonction Publique, Francia
<http://www.fonction-publique.gouv.fr>

Oficina de los Comisionados de Servicio Civil / Civil Service Commissioners, Reino Unido.
<http://www.open.gov.uk/ocsc/ocschome.htm>

Revisión Nacional del Desempeño / The National Performance Review, Estados Unidos
<http://www.npr.gov/>

C. Organizaciones regionales o internacionales

Centro de Medición del Desempeño de la Asociación Internacional de Administración de la Ciudad / Condado / The International City/County Management Association Center for Performance Measurement
<http://icma.org/>

Organización de la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE <http://www.oecd.org/puma>

Evaluación del Desempeño y Servicio civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales

Se terminó de imprimir en junio del 2000,
por Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.,
Emma No. 75 Col. Nativitas, México, D.F.

La edición en tiro consta de 4000 ejemplares y estuvo al cuidado
de la Subordinación de Difusión.

Distribución a cargo del INAP