



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Muñoz García, Alfredo

Hacia una Gestión Pública orientada al Desempeño en México: ¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional?

Buen Gobierno, núm. 3, julio-diciembre, 2007, pp. 64-89

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660524007>

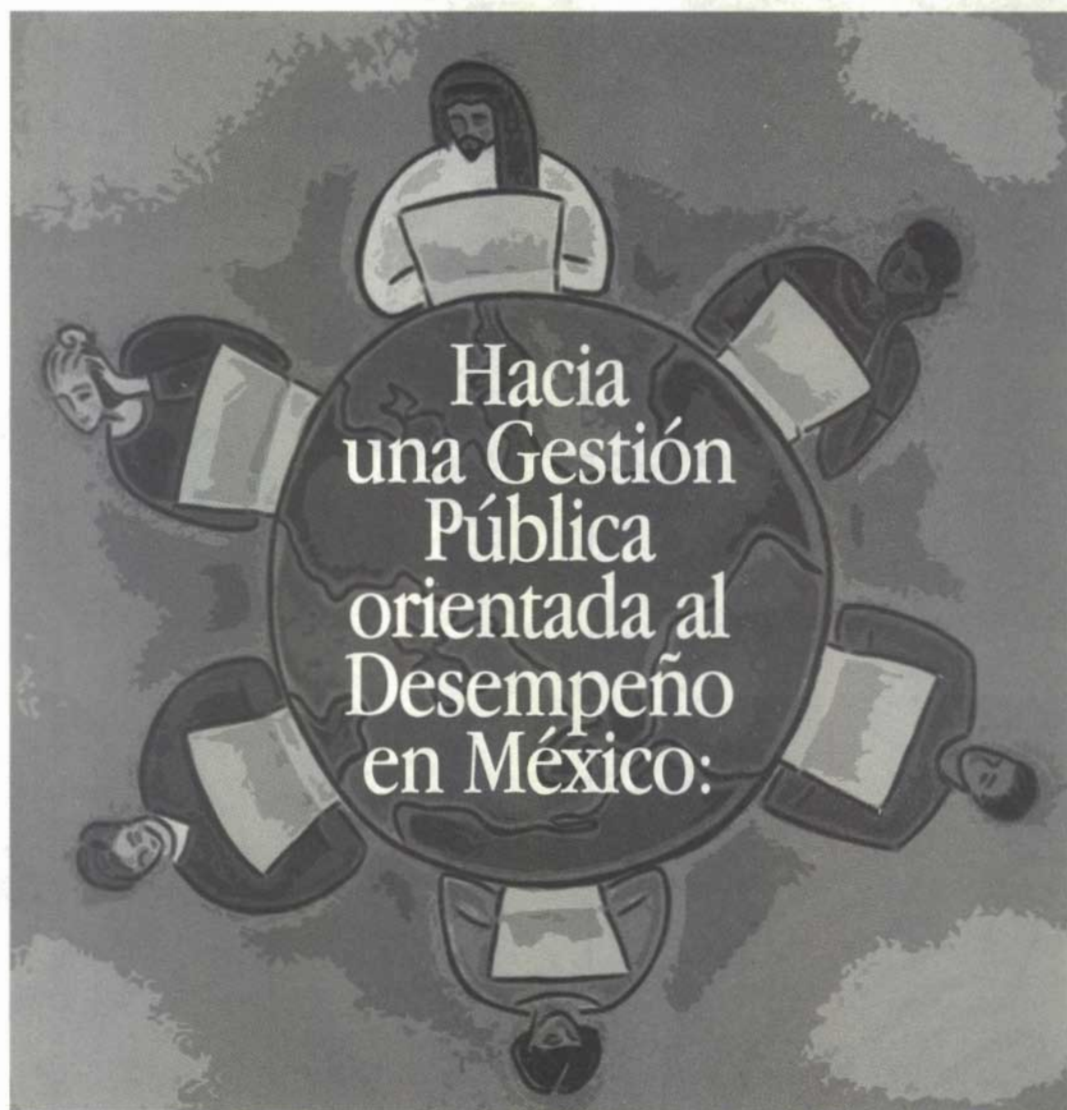
- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional?

Por Alfredo Muñoz García

INTRODUCCIÓN

Llegar a la conformación de un gobierno orientado a resultados es un camino que toma tiempo y no sólo ocupa las vías de intervención técnica o administrativa, sino política y cultural. Y para llegar a los resultados, el énfasis se ubica en el desempeño. De ahí que los sistemas de evaluación de la gestión pública han sido elementos clave para las reformas de la administración pública y se vuelve una necesidad el tomar como base enfoques globales e integrales en materia de desempeño y evaluación para lograr la modernización de los procesos de gestión gubernamental que permitan valorar el desempeño de los gobiernos de modo integral y no de modo segmentado o por vías paralelas, que muchas veces no guardan la conexión o vinculación que permita dar coherencia a la gestión pública y sí pueden implicar entrar en contradicciones. Los resultados deben alcanzarse en todos los ámbitos y ser congruentes entre sí a partir del uso de indicadores que evalúen tanto la gestión de las dependencias y entidades sus programas y políticas públicas y también el desempeño del personal, incluso incorporando a la sociedad civil y a los ciudadanos que reciben o son receptores de los servicios públicos.

Desde hace varios años, en México nos encontramos en una etapa de democratización de la vida pública (esperamos que la política también) y la incorporación de nuestras sociedades en un ambiente globalizado y competitivo ha fortalecido la necesidad de afrontar los retos de gestión, en particular actualmente enfocados en la mejora de la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos. Esto es importante porque, entre otras cosas, brinda legitimidad a los gobiernos. Pero estos procesos deben abarcar el campo total de acción del gobierno y no sólo a nivel de los programas y proyectos sino a nivel de quienes son los encargados y responsables de cumplirlos en todos los niveles. La evaluación del desempeño de los servidores públicos contribuye a la alineación de toda la gestión de gobierno, por lo que los buenos resultados deben reflejarse de la estructura básica al liderazgo institucional y deben ser congruentes con el grado de alcance de los mismos. Se requieren resultados que den cuenta de la resolución auténtica de los problemas públicos y que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

Hasta hace poco se daba un mayor énfasis a los resultados producidos por las organizaciones públicas sin atender demasiado a los insumos o al proceso para conseguirlos (y por tanto, un mayor énfasis en la efectividad e impactos de la gestión más que en el desempeño para lograrlo). De igual forma, la atención se centró en el punto de vista de los ciudadanos beneficiarios de los servicios producidos más que en los servidores públicos o las instituciones generadoras del bien o servicio (y por tanto, un mayor énfasis en la calidad de los servicios sin importar el esfuerzo efectuado para proporcionarlos).

Este modo de percibir lo público ha generado que la gestión pública se oriente a dar mayor énfasis a clarificar y definir las expectativas del ciudadano en relación con el desempeño de las organizaciones, y las políticas y programas que los servidores públicos administran, dar mayor flexibilidad y autonomía a quienes son responsables de la operación de las políticas y programas públicos, al tiempo que se exige más responsabilidad y rendimiento de cuentas frente al desempeño de las organizaciones. En resumen, se requiere un gobierno eficaz, eficiente, certero y transparente.

La eficacia se ha orientado con particular énfasis a los mandos medios de las organizaciones públicas (en nuestro país, al minúsculo pero no menos importante sector que abarca el Servicio Profesional de Carrera), centrando los objetivos en los aspectos operativos y de calidad de los programas y proyectos públicos. Se ha buscado la coordinación entre el nivel operativo y estratégico de las organizaciones a partir de dos enfoques: uno político y otro administrativo (entre la lógica interna de la institución y la dimensión política que soporta a la propia organización y que determina las líneas de su actuar público). Por su parte, la eficiencia vuelve exigente y óptimo el uso de los recursos materiales y financieros bajo criterios verificables y cuantificables, claros y explícitos. Finalmente, la certeza y la transparencia comprenden la capacidad de respuesta efectiva y éticamente responsable de las organizaciones públicas en un contexto impactado por el entorno político.

El desempeño es lo que cuenta y el desempeño de un gobierno debe ser valorado en forma total dado que como ente es un todo que tiene niveles y todos contribuyen a dichos resultados, por lo tanto, la gestión pública es la instancia mediadora entre la implementación de las políticas públicas formuladas en el campo de la política y los resultados que se obtengan de su implementación en el campo de la administración. El mejoramiento de la gestión pública cobra en este contexto una perspectiva estratégica de consolidación institucional. Así, la evaluación del desempeño es una herramienta que aporta información para mejorar la gestión pública al producir la información necesaria para identificar y entender las causas de los logros y los fracasos o problemas del desempeño individual y colectivo, dentro de un contexto de planeación estratégica (Bryson, 1988).

En nuestro país, el nivel más elemental de la evaluación del desempeño en la gestión pública (el desempeño de los servidores públicos) se ha ubicado en el ámbito de los recursos humanos. Un nivel intermedio implica la evaluación de las dependencias y entidades responsables de los programas sectoriales y especiales que generan los servicios o implementan los programas de gobierno. Finalmente, el nivel más alto de evaluación en la gestión pública corresponde al nivel de la evaluación del propio gobierno y su proyecto de atención a la agenda pública. En un artículo previo (Muñoz, 2004) se hizo énfasis en la importancia de la interdependencia que debe existir entre los tres niveles arriba mencionados: "No es posible que los resultados de cada tipo y nivel de evaluación señalen inconsistencias: si la evaluación del desempeño individual es inconsistente respecto a la evaluación institucional, algo falla. Y no se debe a que simplemente los servidores públicos son evaluados por su *esfuerzo* mientras que las metas institucionales se evalúan por resultado. Es una clara falla de alineación con respecto a la planeación. Es una falta de atribución de la responsabilidad". En ese momento, se sugería que al hablar de un sistema de evaluación del desempeño, se debería entender como el conjunto de las múltiples relaciones de la gestión de gobierno y de su obligada articulación: la evaluación del desempeño de un servidor público debía estar referida a la manera cómo sus actos y comportamientos contribuyen al cumplimiento de los

En nuestro país, el nivel más elemental de la evaluación del desempeño en la gestión pública (el desempeño de los servidores públicos) se ha ubicado en el ámbito de los recursos humanos. Un nivel intermedio implica la evaluación de las dependencias y entidades responsables de los programas sectoriales y especiales que generan los servicios o implementan los programas de gobierno. Finalmente, el nivel más alto de evaluación en la gestión pública corresponde al nivel de la evaluación del propio gobierno y su proyecto de atención a la agenda pública.

objetivos fundamentales de la institución y a las acciones del gobierno para implementar las políticas públicas necesarias para resolver o atender la demanda social. Se pretendía articular una evaluación del desempeño integral, teniendo como un gran reto la implementación de un mecanismo que garantizara la coordinación entre los distintos niveles de evaluación y las diversas instancias evaluadoras a fin de proporcionar racionalidad y coherencia a la información que se genere en ellas: "Así, la evaluación del desempeño institucional debe recuperar el énfasis en las personas y las organizaciones vía la modernización de la administración pública. Las estrategias deben recuperar los Convenios y Bases de Desempeño, los Acuerdos para la Modernización y los Programas de Mejora de la Gestión (PMG's)."

Ello se expresó hace casi cuatro años. ¿Qué ha pasado en nuestro país desde entonces? Las experiencias durante ese lapso nos han permitido corroborar supuestos, buenos y no tan buenos en materia desempeño, así como mantener la esperanza en un auténtico cambio en los paradigmas de gestión. El propósito de este artículo, es precisamente hacer un recuento de lo acontecido, de lo que viene, y lo que se puede aprender con base en otras experiencias.

LO NO TAN BUENO

En primer lugar, no pudo consolidarse (en cuanto a las expectativas más ambiciosas) un sistema de evaluación integral del desempeño: tanto la evaluación institucional como la individual no lograron aportar información útil para todos los decisores y los caminos que siguieron fueron, la mayor parte de las veces, paralelos pero no articulados. En segundo lugar, la evaluación del desempeño de los servidores públicos fue relegada en la práctica, a un nivel de simple control y estuvo limitada en recursos, aún los necesarios para su propio control y evolución (ello a pesar de la voluntad administrativa y política, dado que las inercias gerenciales, burocráticas y estructurales limitaron, por su propia naturaleza y ritmo de cambio, que el nuevo paradigma gestivo prosperara). Finalmente, tal situación derivó en la desviación del sentido original de la evaluación del desempeño (mejora y desarrollo) hacia una reorientación más rudimentaria y elemental (de premio y castigo), aún no del todo acotada.

...el Subsistema de Evaluación del Desempeño, tiene como propósito establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.

¿Qué sucedió? A partir de abril de 2004, con la expedición del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, comienza la implantación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública

Federal mexicana. Dicho Sistema comprende varios Subsistemas clave, uno de ellos, el Subsistema de Evaluación del Desempeño, tiene como propósito establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral². Sin embargo, pese a la importancia del Subsistema y por diversas razones, fue postergada su implantación y operación hasta que la presión de la obligatoriedad jurídica permitió la emisión de sus Lineamientos específicos en mayo de 2005 (aunque dicha presión no fue suficiente para evitar la limitación de recursos humanos y materiales para la coordinación central de su implantación y operación³). Paralelamente, la limitación presupuestal tradicional en las áreas de recursos humanos de las dependencias del gobierno dificultaron, más no impidieron, su puesta en operación a partir de 2005.

Si bien el Subsistema contempla que uno de los factores de evaluación que se refiere al logro de metas de desempeño individual y que éstas deben derivarse o desplegarse de las metas institucionales, la realidad mostró una cara distinta: en primer lugar, no existía un solo sistema de seguimiento institucional (si bien existía un único Plan Nacional de Desarrollo, no había un solo mecanismo de seguimiento e información institucional gubernamental), ya que por una parte, se contemplaba un sistema de metas presidenciales, un sistema de información para metas programático-presupuestales, atribuciones de reglamentos interiores para las llamadas áreas adjetivas, y otros mecanismos que no abarcaban por sí solos a todos los servidores públicos. Por otro lado, dichos sistemas estaban más orientados al reporte de información que a una adecuada gestión del desempeño, por lo que el cumplimiento de metas tendía a ser muy alto al estar basadas en indicadores no de impacto sino de control de tareas o actividades. No era de extrañar que si las metas institucionales eran altas también lo fueran los resultados de las metas individuales de los servidores públicos. Ello sin contar que la falta de cultura de evaluación influyó que los servidores públicos buscaran establecer metas poco retadoras para competir por estímulos que nunca llegaron y consideraran, a su vez, que el cumplimiento de sus funciones los hacía considerarse *per se* servidores públicos sobresalientes (muchos suponen que hacer todo lo que tienen que desarrollar por obligación funcional o contractual es suficiente para obtener la más alta calificación de desempeño o bien que, dado lo limitado de los recursos o las condiciones de específicas de trabajo, les da en automático la condición de servidores públicos superiores o sobresalientes y, por ende, esa es la calificación esperada por ellos en su evaluación). Lo anterior, a pesar de que la normatividad aplicable incluía un apartado metodológico completo y exhaustivo a seguir para una adecuada descripción de las metas. Lamentablemente, principalmente por el volumen de operación inicial, tampoco se pudo dar seguimiento y mucho menos auditar la forma en que se aplicó dicha metodología. No hablemos tampoco de lo que implica la capacitación en la materia a varios miles de servidores públicos.

Otro aspecto de la problemática tiene que ver con aspectos de administración y planeación a macro nivel: el seguimiento al desempeño institucional correspondía (y aún corresponde en muchos casos) a las áreas de planeación y organización de las dependencias, mientras que el seguimiento al desempeño del personal es tarea de las áreas de recursos humanos, sin que

Otro aspecto de la problemática tiene que ver con aspectos de administración y planeación a macro nivel: el seguimiento al desempeño institucional correspondía (y aún corresponde en muchos casos) a las áreas de planeación y organización de las dependencias, mientras que el seguimiento al desempeño del personal es tarea de las áreas de recursos humanos, sin que ambas áreas tengan necesariamente una interconexión formal o real.

ambas áreas tengan necesariamente una interconexión formal o real. En estos casos, la coordinación se vuelve difícil y la obtención de información que de cuenta del desempeño integral de toda la institución no ha podido concretarse. El resultado: las metas institucionales se cumplían en un alto porcentaje y más del noventa por ciento de los servidores públicos obtenían resultados sobresalientes, lo cual no necesariamente corresponde a la realidad cotidiana que los ciudadanos experimentan en su vida diaria.

LO BUENO

Evaluar sin recursos a prácticamente la totalidad de los servidores públicos a quienes aplica la Ley del Servicio Profesional de Carrera en tan poco tiempo (sin que un proceso similar se hubiese aplicado previamente a dicho segmento de servidores públicos) y que, a pesar de sus defectos de implantación en términos metodológicos, sea ya una práctica al menos aceptada por los involucrados, esto es: que por lo menos sepan que de modo semestral y anual serán evaluados en su desempeño, es un gran logro. Sin embargo, falta el gran reto: que además la evaluación del desempeño sea útil.

Lo segundo, y tal vez más importante por la repercusión en la consolidación de una auténtica gestión orientada al desempeño que impactará de modo integral lo institucional y lo individual del quehacer público, se refiere a la intención de la actual administración federal de implantar un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) integral. Para ello, en México, a partir de este mismo año, las Secretarías de la Función Pública y la de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, instrumentarán una estrategia que comprenderá la evaluación de los programas federales con el objetivo de crear un sistema de evaluación y monitoreo que genere información confiable y oportuna para tomar decisiones en materia de presupuestación, gestión y rendición de cuentas. Se pretende con esto, clarificar los objetivos que tendrán las dependencias del gobierno federal y generar indicadores para evaluar su desempeño en términos de su contribución a los grandes objetivos nacionales. En tal sentido, la evaluación abarcará no sólo los aspectos financieros, de productos o servicios generados, sino los indicadores de resultado final (Hernández Licona, 2007). Por su parte, el otro componente del SED, el Programa de Mejora de la Gestión (PGM), permitirá la aplicación de mecanismos para evaluar y mejo-

rar el desempeño de las instituciones gubernamentales, buscando la transformación profunda de las instituciones federales a partir del desarrollo de incentivos que permitan consolidar las capacidades necesarias para diseñar y lograr metas y objetivos sustantivos y coherentes con las necesidades nacionales (Vega Casillas, 2007).

¿QUÉ SON LOS PROGRAMAS DE MEJORA DE LA GESTIÓN?

A partir de la década de los 90's, diversos países han llevado a cabo la implantación de mecanismos de gestión pública similares e intentado vincular la evaluación institucional con incentivos presupuestales, tanto institucionales como individuales, con base en su desempeño. Por ejemplo en 1998, el Gobierno Chileno emitió su Programa de Mejoramiento de Gestión, mismo que, con fundamento en la Ley No. 19896 de 2003, estableció la obligatoriedad legal de efectuar evaluaciones de programas de servicios públicos.

Inicialmente, los mecanismos de evaluación de la gestión pública no formaron parte de un sistema único e integrado. No obstante, poco a poco han alcanzado un mayor grado de articulación para garantizar su coherencia interna (por ejemplo, en Chile, la responsabilidad sobre la mayoría de los instrumentos de evaluación existentes se encuentra bajo responsabilidad de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda (el único proceso de evaluación que no depende de la DIPRES es el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental, a cargo de la Secretaría General de la Presidencia).

El objetivo de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG's) es potenciar una gestión pública orientada hacia resultados con base en la vinculación de los resultados de la gestión con la asignación de los recursos presupuestarios, la aplicación de procesos de planificación estratégica, la responsabilidad por el cumplimiento con las metas programadas, el establecimiento de sistemas de control de gestión interna, así la creación de incentivos para motivar el cumplimiento de las metas programadas. Lo anterior, buscando la eficiencia, calidad y transparencia de la gestión pública.

El objetivo de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG's) es potenciar una gestión pública orientada hacia resultados con base en la vinculación de los resultados de la gestión con la asignación de los recursos presupuestarios, la aplicación de procesos de planificación estratégica, la responsabilidad por el cumplimiento con las metas programadas, el establecimiento de sistemas de control de gestión interna, así la creación de incentivos para motivar el cumplimiento de las metas programadas.

Cabe resaltar que los Programas de Mejora de la Gestión han permitido el desarrollo y perfeccionamiento de las metodologías de evaluación, promoviendo la utilización racional de la información generada por dichos programas. Cabe resaltar que el avance de la evaluación, como herramienta de gestión, sólo se puede consolidar fortaleciendo a las instancias dedicadas específicamente a la evaluación de la gestión y de los programas públicos.

¿QUÉ DEBEMOS CONSIDERAR PARA UNA ACERTADA IMPLANTACIÓN DE UN PROGRAMA DE MEJORA DE LA GESTIÓN EN MÉXICO?

- Los PMG's no deben verse como una moda, se debe tener plena conciencia de sus implicaciones, voluntad política y un compromiso real para el cambio.
- Implantación gradual, esto es, aplicar pruebas piloto y centrar la atención en un número controlable de programas, bienes o servicios generados.
- Extrema coordinación, que consiste en hacer explícita y clara la asignación de roles y responsabilidades de los responsables del proceso.
- Difusión pública de las metodologías, así como las condiciones de monitoreo y la entrega de información a los sujetos públicos responsables.
- Garantizar el compromiso a nivel de toda la administración pública de consolidar una gestión eficiente, de calidad y garantizando la transparencia y rendición de cuentas.
- Los PMG's deben involucrar, ya sea como parte de, o incluir la evolución de programas y proyectos en todas las fases de desarrollo, llámese evaluaciones diagnósticas, evaluaciones de proceso, de producto, de calidad de los indicadores, de impacto, etc. Adicionalmente, se deben evaluar todos los niveles de gestión pública involucrados como el desempeño de políticas y programas, el desempeño institucional y el desempeño individual de los servidores públicos.
- Los resultados de la evaluación deben proporcionar información para la toma de decisiones, pero no deben nunca determinar por sí solos una decisión.
- Los sistemas de control pueden seguir funcionando y mejorando su calidad, orientándose no sólo a la vigilancia del cumplimiento de los estándares normativos, sino a la calidad de los procesos involucrados.
- Establecer compromisos a nivel institucional (dependencias públicas, servidores públicos) a fin de garantizar el cumplimiento de las acciones derivadas de los resultados de las evaluaciones aplicadas.
- Asegurar la calidad de la información recopilada y usarla adecuadamente.

- Las evaluaciones y la información sobre desempeño institucional deben ser públicas y podrán ser analizadas por los medios que garanticen el más amplio acceso a la ciudadanía, a congresistas, a investigadores, etc.
- Avanzar en la socialización e internalización de los indicadores de desempeño como instrumento de gestión al interior de las instituciones (si bien se ha registrado un progreso en este sentido, en muchos casos los indicadores siguen siendo elaborados por un grupo reducido de profesionales y no son debidamente asimilados por todos aquéllos de los cuales depende su resultado). También se requiere optimizar su uso en el análisis y toma de decisiones al interior de las instituciones.
- A pesar del aumento en el número de indicadores presentados y las notables mejoras en su calidad, la apropiada medición de los resultados, productos y servicios claves para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de las instituciones sigue planteando desafíos.
- De modo permanente, es necesario seguir mejorando la formulación de indicadores y la disponibilidad de información para su medición, y prestar mayor atención a los resultados más agregados de los programas y actividades de las instituciones.
- Avanzar hacia una mejor identificación del vínculo entre los productos (bienes y/o servicios) a los que se refieren los indicadores y sus correspondientes asignaciones presupuestarias.
- Actualmente, debido a la forma en que se elabora el presupuesto, la relación entre productos y asignaciones presupuestarias no siempre es claramente precisa. Es necesario diseñar e incorporar catálogos de productos en un Programa o Sistema Marco.
- Revisar, definir, implementar, e incorporar estándares y procesos de revisión externos, que fortalezcan la credibilidad en el funcionamiento del Programa Marco.
- Reconocer a los servicios que han alcanzado cierto nivel de desarrollo en el cumplimiento con las etapas de su Programa Marco con la eliminación de controles de carácter operativo-financiero.
- Involucrar a los usuarios y a los ciudadanos en los procesos de evaluación de la gestión pública.
- Mejorar y perfeccionar la pertinencia de los indicadores de desempeño con base en los impactos sustantivos del desempeño institucional.

Es fundamental legitimar el PMG mediante acuerdos de carácter legal, a fin de permitir que todas las dependencias de gobierno atiendan las líneas estratégicas de nivel central, de lo contrario, volveremos a tener sólo buenas intenciones y un programa que sólo de cuentas del cumplimiento de indicadores que no sean de impacto ni atiendan el reclamo público.

Para ello, debe involucrarse una consecuencia directa respecto del cumplimiento del desempeño comprometido en términos de incentivos presupuestales. Dichos incentivos pueden ser de dos tipos: institucionales y colectivos (estos últimos, que se reflejen a nivel de los servidores públicos adscritos a una unidad administrativa).

LOS PROGRAMAS DE MEJORA DE LA GESTIÓN Y SU RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INDIVIDUAL

Una evaluación de desempeño correctamente instrumentada promueve procesos de aprendizaje continuo que permiten avanzar en los objetivos planteados hacia el cumplimiento de la misión institucional. La nueva gestión pública en su aplicación práctica ha estado determinada por los marcos institucionales preexistentes en cada país, por sus actores e intereses en conflictos y por los valores que señalan los derroteros a seguir cada situación y en cada tipo de administración.

Ya en 1992, Osborne y Gaebler propusieron dejar de ver el sector público como un conjunto de reglas para administrar de modo imparcial y cumplir los requerimientos de la equidad y el Estado de derecho para ubicarlo en términos de metas y objetivos (el Estado gerencial). Sin embargo, la realidad no contribuyó a hacer coherente este modo de ver la administración pública con las funciones regulatorias a que se somete el quehacer público, particularmente en términos de la provisión de servicios.

Uno de los conflictos más acuciantes fue el replanteamiento del papel de las burocracias inicialmente inspiradas en el modelo burocrático weberiano que dio soporte al Estado de derecho, aún más o menos vigente. Tal esquema sostuvo que tanto la racionalidad "gerencial" y la racionalidad "legal" eran los medios para asegurar la eficacia y la eficiencia de los actos administrativos con los límites legales de la acción administrativa, buscando el interés público separado del interés privado o personal de sus servidores públicos, quienes actuarían bajo la normatividad y una planeación nacional apolítica. Ello suponía que los funcionarios fueran seleccionados, desarrollados y promocionados con base en el mérito, lo cual ha sido el sustento valorativo de los Servicios Civiles.

Sin embargo, la mayor crítica realizada a las organizaciones burocráticas es la de su resistencia al cambio, lo cual es explicable, en parte, por su espíritu de gremio que les induce a frenar iniciativas de renovación administrativa cuando estas son impuestas por quienes no son burócratas o por quienes no tienen conocimiento claro del quehacer público, sobre todo si provienen de ambientes ajenos al ejercicio público y por ende, desconocen el impacto de sus acciones en lo público (o sus intereses están vinculados a agentes externos, no necesariamente con conciencia pública).

La nueva gestión pública ha sido el paradigma de reforma administrativa prevaleciente hasta mediados de los noventa. Como lo señala Guy Peters (1998), las reformas desarrolladas a la

sombra de la nueva gestión pública responden a un cuerpo de ideas sobre cómo organizar y operar el sector público desigualmente compartidas. Entre éstas se encuentran las siguientes:

- El desempeño mejora cuando los funcionarios públicos saben lo que se espera de ellos y los resultados son medidos en relación a tales expectativas (la gestión está orientada al desempeño, y por ende, a los resultados, los cuales pueden estar fijados con base en la agenda pública, esto es: políticamente adecuados y técnicamente medibles).
- El desempeño mejora cuando los servidores públicos disponen de la discrecionalidad y flexibilidad necesaria en el uso de los recursos para llevar a cabo sus responsabilidades (esta discrecionalidad y flexibilidad deben ser, eso sí controladas principalmente a través de la evaluación de resultados y el cumplimiento de las reglas del juego para lograrlo).
- El desempeño mejora cuando la autoridad operativa es delegada y desplegada desde los niveles centrales hacia los niveles y unidades operativas.
- El desempeño mejora cuando las decisiones y controles gubernamentales se focalizan en los productos y los resultados más que en los insumos y los procedimientos.
- El desempeño mejora cuando los directivos responden tanto del uso de los recursos como de los resultados que producen con los mismos.

Sin embargo, estos supuestos vinieron acompañados de ideas muy polémicas, menos compartidas y de durabilidad cuestionable. Por ejemplo, que el desempeño mejora: (a) cuando el ciudadano tiene la posibilidad de elegir entre oferentes de servicios públicos; (b) cuando los servicios del gobierno son tercerizados; (c) cuando las organizaciones públicas se gestionan por imitación de la gestión privada; o bien (d) cuando la provisión de servicios se separa de la formulación de políticas.

...la mayor crítica realizada a las organizaciones burocráticas es la de su resistencia al cambio, lo cual es explicable, en parte, por su espíritu de gremio que les induce a frenar iniciativas de renovación administrativa cuando estas son impuestas por quienes no son burócratas o por quienes no tienen conocimiento claro del quehacer público, sobre todo si provienen de ambientes ajenos al ejercicio público y por ende, desconocen el impacto de sus acciones en lo público (o sus intereses están vinculados a agentes externos, no necesariamente con conciencia pública).

Desde mediados de los noventa del siglo pasado, se percibe que los gobiernos son menos responsables pero no más eficaces que antes, al menos por un par de razones: primero, porque no se puede separar la concepción de la ejecución, la política de su implementación, y segundo, porque al simplificar los programas, para posibilitar la medición de resultados se ha dificultado la coordinación y la colaboración interdependencias dado que la mayoría de los bienes públicos o intereses generales de los que depende el bienestar público dependen de la acción y la capacidad de coordinación y colaboración entre varios actores públicos, privados y civiles (seguridad, competitividad, empleo, combate a la pobreza, educación, migración). Los Programas de Mejora de la Gestión se inscriben en un contexto más amplio que requiere un mayor esfuerzo de coordinación entre áreas y niveles.

Para el caso de la evaluación de desempeño individual, es sabido que por sí sólo, este procedimiento no deja a nadie satisfecho, pues ni jefe ni colaborador consiguen entender sus beneficios y su vinculación con los objetivos institucionales, provocando que los involucrados en la misma se sientan engañados, mal calificadas y mal compensados. Este es un mal escenario sobre el cual, las organizaciones públicas deben tener cuidado en implementar sistemas de gestión del desempeño: no asumir que los Jefes están entrenados y preparados para manejar el proceso, ni que los procedimientos empleados son los requeridos por la organización, ni que los colaboradores conocen, entienden y comparten la utilidad de un sistema de gestión del desempeño ni que se tiene claro el "para que" del proceso, ni mucho menos que el fin del proceso es la evaluación del desempeño, cuando realmente es el inicio del proceso de la gestión del desempeño.

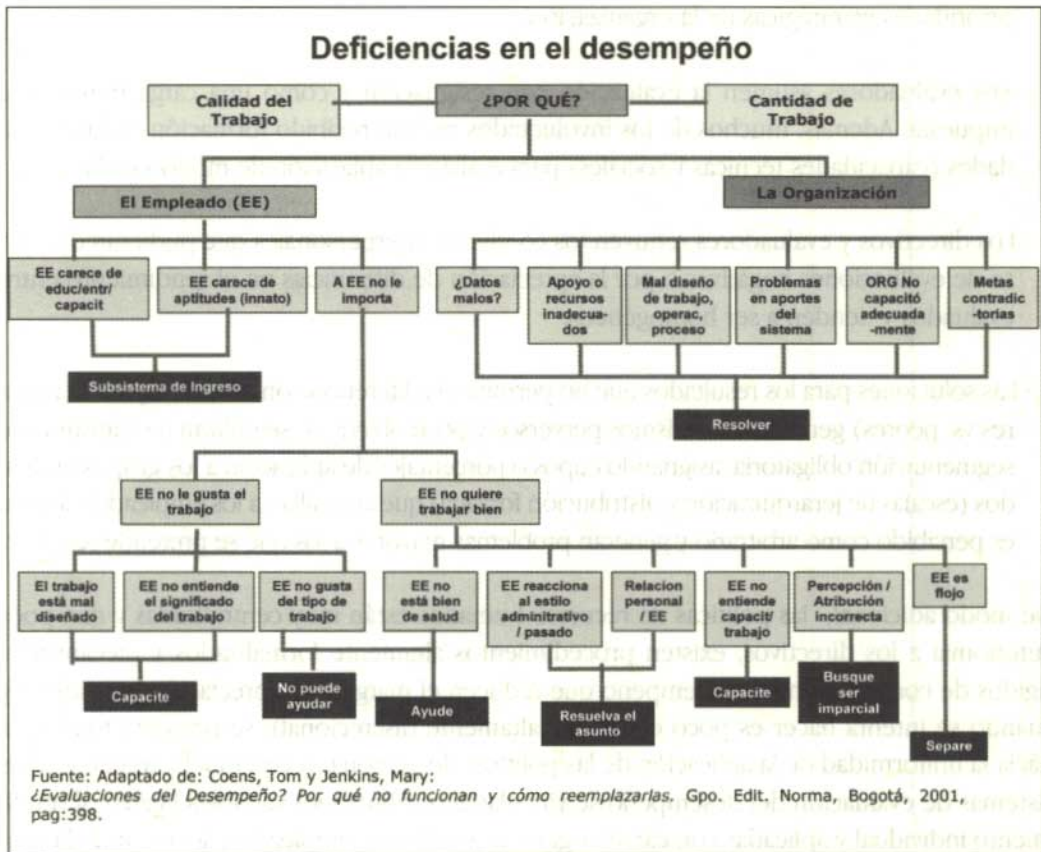
En gran medida, esto ha ocurrido porque muchas veces los sistemas son diseñados e implantados centralmente sin considerar las características particulares de cada institución y de cada puesto. Se debe tener mucho cuidado al tratar de simplificar la administración del proceso y estandarizarlo al máximo, puesto que se pierde la interacción en profundidad y se desvirtúan los diálogos de desarrollo.

Un problema adicional es que los sistemas de evaluación del desempeño han sido diseñados para cumplir con demasiados objetivos simultáneamente (con un mismo sistema se ha buscado a) determinar aumentos o ajustes de sueldo, b) promocionar o separar al empleado y c) mejorar su desempeño). Esto acarrea diversos inconvenientes: provocan que el evaluado se sienta amenazado y se ponga a la defensiva y conllevan a que las reuniones de diálogo de desarrollo sean tensas y emotivas, más que racionales y asertivas respecto a la mejora en el desempeño.

Ahora bien, no toda la responsabilidad respecto a las deficiencias en el desempeño tienen a los mismos responsables. Existen diversas causas de un desempeño deficiente y cada una de ellas tiene su propio mecanismo de solventación. El objetivo de este artículo se liga más a las vinculadas a la organización (véase Tabla 1).

Todos los sistemas de evaluación deben tomar en cuenta los requerimientos, necesidades técnicas y la dificultad de traducir los deseos organizacionales en algo técnicamente posible y objetivo (ello suponiendo que no están involucrados los intereses personales de los gerentes

Tabla 1:



públicos y/o su desconocimiento de los procesos), sus intereses políticos, las resistencias de los implicados, las dificultades organizativas, de recursos, etc.

Ahora bien, tal como lo señala Longo (2005), la creación de buenos sistemas de evaluación del desempeño no es una labor fácil. Los participantes de los procesos de evaluación (evaluadores y evaluados particularmente), manifiestan su insatisfacción por los métodos empleados. De entre las fallas más comunes, Longo señala las siguientes:

Todos los sistemas de evaluación deben tomar en cuenta los requerimientos, necesidades técnicas y la dificultad de traducir los deseos organizacionales en algo técnicamente posible y objetivo (ello suponiendo que no están involucrados los intereses personales de los gerentes públicos y/o su desconocimiento de los procesos), sus intereses políticos, las resistencias de los implicados, las dificultades organizativas, de recursos, etc.

- El objeto de la evaluación (lo que mide) aparece frecuentemente desconectado de las prioridades estratégicas de la organización.
- Los evaluadores asumen la evaluación con resignación y como una carga burocrática impuesta. Además, muchos de los involucrados no han recibido formación en las habilidades (capacidades técnicas y sociales) para realizar la aplicación de modo satisfactorio.
- Los directivos y evaluadores rehuyen los conflictos interpersonales que pudieran derivarse de evaluaciones negativas o por la apreciación de diferencias en el rendimiento entre evaluados y tienden a ser homogéneos.
- Las soluciones para los resultados que no permiten la diferenciación de desempeños (mejores vs. peores) generan mecanismos perversos y poco objetivos: se utilizan mecanismos de segmentación obligatoria, asignando cupos o porcentajes de aplicación a los grupos evaluados (escalas de jerarquización y distribución forzada) que encasillan a los empleados, lo cual es percibido como arbitrario y generan problemas mayores a los que se pretende resolver.

De modo adicional, las políticas de recursos humanos están muy centralizadas y dan poca autonomía a los directivos, existen procedimientos altamente formalizados y mecanismos rígidos de constatación del desempeño que reducen el margen de apreciación individual (y cuando se intenta hacer es poco objetivo y altamente discrecional), se presenta tendencia hacia la uniformidad de la aplicación de las políticas de personal, y con mucha frecuencia los sistemas de evaluación del desempeño se vinculan a retribuciones variables ligadas al rendimiento individual y aplicadas con carácter general a todos los empleados, acentuando la problemática referida en los puntos anteriores.

LA EXPERIENCIA EN LA OCDE

En 2005, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo Económico OCDE preparó una cuidada revisión de las experiencias de modernización administrativa en los países más desarrollados de la OCDE (con base en el paradigma de la Nueva Gestión Pública). De esas experiencias, podemos tomar en cuenta las siguientes:

- Los procesos de modernización/cambio administrativo dependen del contexto (no hay políticas ni soluciones de valor universal, la historia, la cultura, el momento, marcan las prioridades apropiadas en cada país).
- Es necesario contar con la capacidad para formular políticas y estrategias que permitan plantear reformas específicas teniendo en mente todo el sistema político-administrativo. Las medidas adoptadas deben considerar no sólo la satisfacción de las necesidades inmediatas de los usuarios de los servicios sino que ello se haga considerando y sin deteriorar otros valores de orden superior. Partir de una evaluación honesta e independiente de lo

conseguido, movilizar recursos, generar incentivos y perseverar, para lo cual hay que elaborar una estrategia que ponga los cambios en la agenda política y obtenga y mantenga el apoyo necesario para implementar y hacer que funcionen las nuevas iniciativas.

- La presión para las reformas no viene de las nuevas ideas ni de la imitación de reformas externas sino de los grandes cambios del entorno internacional y nacional tanto a nivel político como social, tecnológico, económico, institucional o cultural. Por ello, las reformas tienen hoy naturaleza más política y menos técnica. Se conectan a los valores de la gobernanza pública y tratan de insertar sus valores orientadores en un concepto renovado de buen gobierno.
- El proceso presupuestario es un instrumento estratégico de gestión, no sólo para la reasignación de recursos sino también como plataforma para la gestión de cambios. Las estrategias orientadas a fortalecer el control y la responsabilidad deben considerar la necesidad de cambiar motivaciones, actitudes, valores y comportamientos. La gestión por resultados debe aligerar los controles de insumos y procesos, remplazándolos por controles sociales.
- En materia de función pública, no importa si se tiene un sistema de carrera o de empleo pero, cualquiera que se adopte, debe ser coherente como sistema de servicio civil.

En materia de esquemas de gestión basados en el desempeño es importante detenernos un poco para mencionar el reciente estudio realizado para la OCDE por Ketelaar, Manning y Turkisch (2007).

El documento presenta las conclusiones obtenidas con relación a los vínculos existentes entre los sistemas de evaluación basados en el desempeño individual y los métodos de gestión del desempeño a nivel institucional o de programas. Se pretende encontrar elementos indicativos y enseñanzas a efecto de determinar una propuesta de sistema integral de gestión del desempeño.

El enfoque se centra en los altos funcionarios y los métodos de gestión del desempeño más eficaces que éstos utilizan para responder y contribuir a la mejora de sus instituciones respecto a las normas generales de gobernanza (el estudio toma en cuenta el estatus de los siguientes países, miembros y no miembros de la OCDE: Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Países Bajos, Reino Unido, Sudáfrica y Brasil, en función de la diversidad de sus experiencias).

En primer lugar, se valora el vínculo existente entre el tipo de gestión de desempeño y los sistemas de evaluación del desempeño aplicados, para posteriormente analizar los diferentes problemas que se presentan al momento de poner en práctica dichos sistemas para evaluar a los funcionarios públicos. Un aspecto importante a destacar, es que se concibe a los altos funcionarios públicos como un grupo con alta responsabilidad que posee amplia competencia en materia de gestión y conocimiento claro del conjunto de valores y responsabilidades del sector público.

Existen diversos métodos de gestión que permiten mejorar los desempeños de los servidores públicos. Dichos métodos, si bien variados, comparten las siguientes características:

- Se enfocan a objetivos simples, definidos por los propios servidores públicos y orientados a aspectos muy específicos (ya sea de política general o de insumos utilizados en los procesos).
- Relacionados a procesos desarrollados para los servicios administrativos (promoción y preservación de valores de servicio público, eficacia e impacto del liderazgo, medidas que favorecen el desarrollo y la gestión del cambio, y medidas de eficiencia y productividad en términos de razones o proporciones (ratios)).

La Tabla 2 muestra ejemplos de medidas de desempeño más comúnmente utilizadas.

Tabla 2:

Tipos de medidas de desempeño				
Medidas relativamente simples	Evaluación de métodos operacionales	Respecto a la autoridad delegada	Respecto a todas las disposiciones normativas	
		Estilo de liderazgo	Fortaleza de la <i>governanza</i> y liderazgo internos. Mantenimiento de buenas relaciones de trabajo	
		Medidas que facilitan la formación y la gestión del cambio	Eficacia de los acuerdos previos tendientes a favorecer la formación del personal, innovación y gestión del cambio	
		Gestión de Recursos Humanos	Normatividad respecto al reclutamiento y permanencia del personal, así como el ambiente de trabajo productivo	
		Calidad de la gestión	Buena gestión de los recursos operativos, bienes, equipo e infraestructura de información	
		Promoción y mantenimiento de valores	Eficacia de mecanismos tendientes a difundir los valores del servicio público	
Medidas complejas	Medidas de resultados individuales	Utilización de Insumos	¿Cuáles son los elementos inyectados en el sistema? ¿Cuáles son los recursos utilizados?	
		Producción	¿Cuáles son los productos o servicios generados? ¿Cuál es su calidad?	
		Objetivos generales atendidos	Resultados intermedios (consecuencias directas del rendimiento)	Estas medidas no son válidas para evaluar el desempeño si no existe una relación causal clara entre el rendimiento de un individuo o de un organismo y dichas medidas
	Medidas de ratios	Eficiencia	Resultados definitivos (en gran parte imputables al rendimiento)	
			Costos / Resultados	
			Productividad	
		Eficacia	Resultados / Insumos	
			Resultados / Insumos (intermedios o definitivos)	
		Reporte costo eficacia	Insumos / Resultados (intermedios o definitivos)	

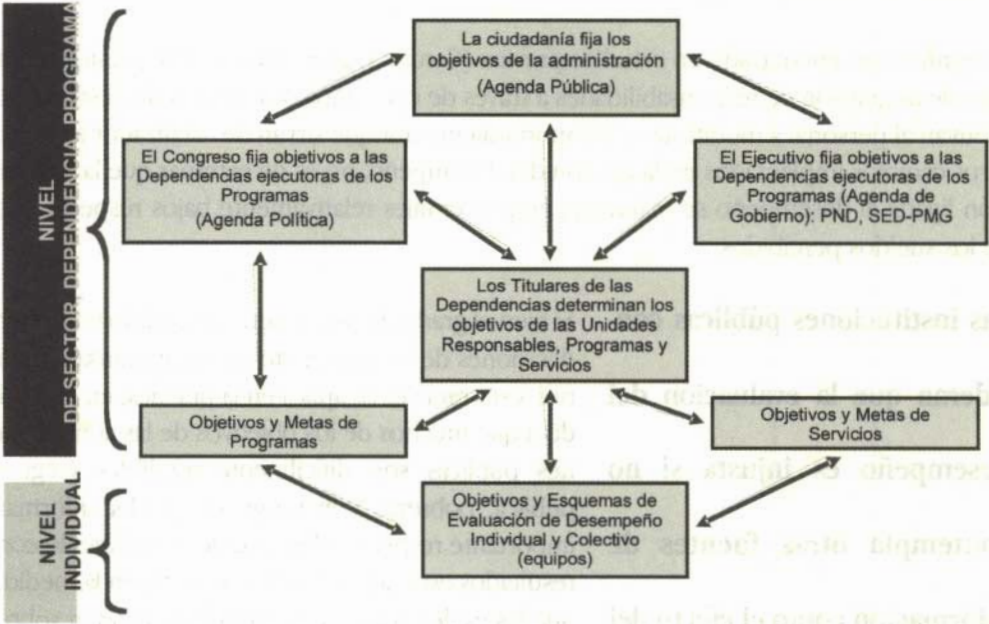
Adaptado de: Sterck, Van Dooren et al: 2006; Van Dooren, Manning et al: 2006 y del cuadro de responsabilidad de gestión del CTC (Canadá).

Los autores refieren que el desarrollo de sistemas de evaluación basados en el desempeño se ha llevado a cabo con algunas dificultades. En la práctica, los funcionarios públicos hacen trampas y manipulan los resultados con el objeto de obtener gratificaciones, lo que ha motivado el mantener cierta prudencia y pragmatismo en esta materia. Por ejemplo, muchos funcionarios públicos orientan su desempeño dando preferencia a los esfuerzos de desempeño que les competen directamente en términos de atribución y, en segundo término a aquellos

que conciernen a los objetivos generales de su institución. En todo caso, se busca establecer iniciativas que sean razonables y permitan atender los objetivos para tener, en la medida de lo posible, una adecuada valoración del desempeño de los funcionarios públicos.

Tabla 3:

Vínculos posibles entre los diferentes tipos de objetivos de desempeño



Adaptado con base en Anne Ketelaar, Nick Manning et Edouard Turkisch: FORMULES DE GESTION DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE AXÉES SUR LES PERFORMANCES . LES EXPÉRIENCES RESPECTIVES DE L'OCDE ET DE DIFFÉRENTS PAYS Non classifié GOV/PGC/RD(2007), OCDE, 01-Jun-2007 pag. 29.

Ketelaar, Manning y Turkisch (2007) presentan un esquema general de despliegue de objetivos (ver Tabla 3).

Si bien la mayor parte de las medidas de desempeño requieren un análisis particular respecto a la calidad de los resultados que generan una vez aplicadas, lo cierto es que regularmente se utilizan medidas combinadas a efecto de brindar un panorama del desempeño más integral. Entre estas destacan las disposiciones de naturaleza contractual (contratos o convenios de desempeño). De uso cada vez más frecuente, estas medidas han tenido un impacto limitado, debido en parte a que las nociones de confianza y colaboración entre los actores participantes son remplazadas por especificaciones concretas, estrictas y formales, privilegiando lo específico de lo establecido en un contrato de trabajo ordinario. En ciertos casos, los objetivos de un puesto se ligan a los objetivos institucionales y a medidas de premio y castigo mientras que los contratos laborales en ocasiones tienden a garantizar la duración indeterminada del empleado y su seguridad laboral.

Sin embargo, no existe ninguna certeza absoluta respecto a los efectos que tienen en la práctica dichos contratos o convenios de desempeño, por ejemplo a nivel de cambio de cultura

o de modificación y actualización de las competencias laborales. Por definición, todo contrato o convenio de desempeño es siempre incompleto por la simple razón que los objetivos de desempeño no lo son y tal vez nunca lo sean (Williamson, 1975). Las especificaciones endurecen la labor y minan la confianza de un servidor público respecto a su permanencia, dando la capacidad discrecional a los jefes en cuanto a mantener o no a un servidor público a pesar de sus bajos desempeños.

Se confirma lo encontrado en estudios previos (Cardona, 2006; OCDE, 2005): estos mecanismos de asignación de responsabilidades a través de convenios o contratos de desempeño no motivan al personal a modificar su comportamiento aunque sirvan de catalizador a la vista de otros cambios implantados en la gestión del desempeño, no es de extrañar que la remuneración ligada al desempeño se mantenga en porcentajes relativamente bajos respecto al total de los sueldos percibidos.

Las instituciones públicas consideran que la evaluación del desempeño es injusta si no contempla otras fuentes de información como el efecto del involucramiento de eventos externos, no controlables, que inciden en sus desempeños.

Si bien el grado de desempeño alcanzado influye en las decisiones de otorgamiento de recompensas o sanciones, esto rara vez se aplica en la práctica, en parte debido a que muchos de los objetivos de las administraciones públicas son difícilmente medibles (seguridad pública, pobreza) y al riesgo de perder información importante respecto a los insumos y su vínculo con los resultados esperados. Adicionalmente, en la medida en que las evaluaciones del desempeño inciden sobre los recursos reales se incrementa la tentación de manipular los datos. Las instituciones públicas consideran que la evaluación del desempeño es injusta si no contempla otras fuentes de información como el efecto del involucramiento de eventos externos, no controlables, que inciden en sus desempeños.

No obstante, el documento identifica algunos aspectos claves relativos a los métodos de evaluación tendientes a elevar los desempeños, dando relevancia a dos elementos que han motivado la tendencia a la eficiencia y la productividad principalmente en los países europeos: por un lado, el contexto económico le da una importancia crucial a la noción de eficiencia, en tanto que el envejecimiento de la población activa del sector público europeo enfoca la atención a la productividad.

En su estudio, Ketelaar, Manning y Turkisch (2007), identifican tres mecanismos para mejorar el desempeño de las personas:

Modalidades de nominación o promoción como mecanismos para suscitar mejores desempeños.

· *Mantenimiento o permanencia del personal competente.*

· *Métodos de gestión del desempeño que comprendan la definición de objetivos precisos ligados a sistemas de evaluación del desempeño institucional.*

En cuanto a las *Modalidades de nominación o promoción como mecanismos para generar mejores desempeños*, se resalta la importancia de realizar una selección de personal adecuado, fomentar la promoción y el reconocimiento público (entre pares y ciudadanos) y se describe la utilidad de los contratos de duración determinada adaptados a la función (ligados a criterios y objetivos de desempeño).

Respecto al *Mantenimiento o permanencia del personal competente*, se busca garantizar una remuneración y condiciones de trabajo adecuados, dar tratamiento de base e indemnización garantizada al personal y que ésta sea adaptada a la preparación del servidor público, además de proporcionar otras ventajas no contractuales o intangibles adicionales (seguridad en el empleo, prestigio, reputación).

Finalmente, respecto a los *Métodos de gestión del desempeño que comprendan la definición de objetivos precisos ligados a sistemas de evaluación del desempeño institucional*, se considera importante definir claramente las líneas de acción que vinculen lo institucional y lo individual, que el diálogo sea un medio eficaz por los acuerdos de desempeño, que se apliquen realmente los mecanismos de control, aunque se aclara que las medidas de recompensa y sanción a los desvíos son más la excepción que la regla, dado que si las recompensas o las sanciones se derivan automáticamente de la evaluación del desempeño, los riesgos de manipulación se incrementan.

En síntesis, un servidor público requiere saber cuáles son sus objetivos, tener la posibilidad de diálogo real y regular sobre los obstáculos encontrados y el progreso alcanzado en sus objetivos, como base para su desempeño adecuado.

¿CÓMO DEBE PREVERSE UN SISTEMA DE GESTIÓN DEL DESEMPEÑO PARA EL CASO MEXICANO?

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) previsto para la Administración Pública Mexicana es muy ambicioso. Si bien los responsables del mismo tienen una capacidad probada en el área, el reto mayor tiene que ver con las acciones de coordinación de esfuerzos para que el Sistema pueda ser una realidad.

El Programa de Mejora de la Gestión (y el Programa Marco: planeación estratégica, calidad regulatoria, control de procesos y servicios públicos, gobierno electrónico, austeridad y disciplina del gasto) debe potenciar y apoyar al SED de modo integral y especialmente en la responsabilidad vinculatoria con la evaluación del desempeño de los servidores públicos.

El Sistema debe construir y mantener su integralidad, de tal suerte que sea claro el objetivo de cada programa evaluado con sus indicadores y con el impacto social que lo justifica, al tiempo que se fortalecen los lazos de apoyo entre los indicadores de mejora de la gestión y la responsabilidad de cada servidor público en alcanzar dichos objetivos. La planeación y la estrategia serán fundamentales para dejar de diseñar programas sobre la base de supuestos personales y comenzar a hacerlo con base en insumos y diagnósticos verificables, técnicos y metodológicamente sólidos.

Actualmente seguimos diseñando indicadores basados en las atribuciones funcionales (institucionales e individuales) más que con miras a dar atención a la agenda pública. Necesitamos diagnósticos confiables para determinar las áreas estratégicas y tener claridad respecto a cuáles son realmente los desafíos.

Actualmente seguimos diseñando indicadores basados en las atribuciones funcionales (institucionales e individuales) más que con miras a dar atención a la agenda pública. Necesitamos diagnósticos confiables para determinar las áreas estratégicas y tener claridad respecto a cuáles son realmente los desafíos. Se debe superar el nivel de análisis de cadenas causales e ir más allá, hacia la solución estratégica (si continuamos sólo manteniendo el foco de atención en el mero control, la gestión deberá por lo menos tener ubicadas perfectamente dichas cadenas causales comprobadas para negociar las metas con los sectores responsables de su solución, pero si queremos mejorar institucionalmente, entonces la gestión debe orientarse a la propia capacidad y conocimiento para proveer la asistencia técnica y los incentivos requeridos para lograr los impactos deseados). Todo ello permitirá robustecer las evaluaciones y tener el poder fáctico para favorecer las mejoras y los cambios en la gestión pública del Gobierno Federal mexicano.

Pero si ni siquiera se conocen con claridad las cadenas causales, puede correrse el riesgo de no controlar nada o intentar obtener algún resultado sólo con los controles de lo elemental de las actividades presupuestales en las unidades administrativas o de las acciones cotidianas del personal (disciplina, horarios, etcétera).

El foco de atención en el mero control por el control mismo favorece la desvinculación de los procesos con los impactos que debe generar y fomenta la desresponsabilización individual y de las unidades administrativas, generando indicadores poco sustantivos. Ello a su vez, obliga a la negociación de metas simples, informativas, de actividad, definiendo el resultado como dato de reporte y no como indicador de impacto en lo social (cabría preguntar qué importa más: ¿aplicar un número determinado de vacunas o verificar si en efecto disminuye la tasa de morbilidad infantil?).

¿Qué necesitamos tener para que todo el sector público realice las cosas que les toca hacer, esto es, para que haya un compromiso integral? La respuesta es simple y compleja a la vez: incentivos y voluntad política. Si se tienen ambos, los recursos necesarios para lograrlo también llegan. La evaluación aquí tiende a asumir un papel decisivo: realmente se vuelve un proceso de diálogo y mejora del desempeño (recordemos que cuando se simplifica para sólo ser una herramienta de premio y castigo tenemos efectos perversos: la amenaza de separación genera siempre la negativa a dar información confiable). Por lo que aumenta la opacidad en la gestión, se induce a las trampas, a la pérdida de lealtad institucional, a mentir, a manipular, a no auditar ni técnica ni metodológicamente.

Por otra parte, en México tenemos un serio problema en el diseño y construcción de indicadores. ¿Cuántos indicadores son los mínimos? ¿Cuántos son representativos? ¿Cuál es el equilibrio óptimo entre cantidad y calidad de los mismos? Este problema está vinculado directamente con la claridad que se tiene respecto a las cadenas causales y a los impactos esperables en la atención de la agenda pública: es un problema de definición de problemas de política pública.

Para ello sirve plantear y responder a preguntas clave:

- ¿Se sabe y se entiende que es lo que se pretende lograr en cada área sustantiva?
- ¿Se sabe cuál es una mejor práctica en el área?
- ¿Se tienen claros los objetivos?
- ¿Cuál es el sistema o programa más prioritario?
- ¿Tengo una estrategia de comunicación clara con todos los involucrados?
- ¿Se tienen claros los roles de todos los actores? ¿Tengo capacidad de coordinarlos?
- ¿Tengo recursos? ¿Se cuanto requiero? ¿Puedo incentivar el desempeño?
- ¿Tengo claros los valores en juego o cu requiero para lograr mi objetivo?
- ¿Se cómo evaluar los avances?
- ¿Existen proyectos piloto en otras áreas que permiten hacer un ensayo a bajo riesgo?
- ¿Cuáles son las condiciones de éxito para cada proyecto o programa?
- ¿Estamos invirtiendo muchos o pocos recursos? ¿Vale la pena?
- ¿Tengo claros los indicadores? ¿existen alternativas? ¿es mensurable, válido y confiable?
- ¿Cuál es el costo del indicador? ¿Cuánto cuesta recabarlo?
- ¿Existe o se prevé la existencia de información disponible?
- ¿Se establecerán metas vinculadas a incentivos?
- ¿Puedo hacer además una evaluación cualitativa con base en criterios profesionales?
- ¿Tengo claro cómo distinguir entre un buen y un mal desempeño?
- ¿Se qué factores influyen?

En este orden de ideas, la propuesta de Longo (2005) es simple y va en el sentido de cambiar el enfoque (de la evaluación del desempeño a la gestión del desempeño). Lo que debe guiar la gestión es el rendimiento de las personas y no la forma de medirlo, a efecto de volverla una fuente de información útil que contribuye al rendimiento organizativo.

**Alfredo Muñoz
García**

Maestro en Políticas Públicas Universidad Autónoma Metropolitana Campus Xochimilco y Licenciado en Psicología Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en temas de Evaluación.

Mientras la estrategia es el objetivo de toda organización, el objetivo de cada unidad administrativa debe ser la gestión del rendimiento orientada a resultados. De esta manera, el papel de los directivos se vuelve trascendental y su compromiso liga la gestión de la comunicación y el compromiso, así como observar, seguir y apoyar el rendimiento evaluando para mejorar. Las condiciones que se requieren para lograrlo implican el desarrollo de una dirección estratégica, el desarrollo de la función de recursos humanos técnicamente cualificada y descentralizada (en términos inteligentes: que sea capaz de asegurar que el rendimiento laboral sea identificado, promovido, evaluado y maximizado), así como el desarrollo de la función directiva (implicación y capacitación directiva, por lo que aquí, una condición básica sería por tanto seleccionar el staff correcto con base en perfiles adecuados).

Lo importante es soportar un sistema de gestión pública creíble y que responda a las necesidades ciudadanas.

COMENTARIOS FINALES

La importancia de realizar y llevar a cabo procesos de evaluación responde a la necesidad de verificar, constatar y llevar un control del cumplimiento de objetivos, programas y metas que un individuo, institución o grupo social se planteó o se plantea lograr. Los procesos de evaluación nos permiten llegar a una conclusión, a una valoración más acertada de la efectividad de lo que se propone alcanzar. De los resultados de una evaluación se derivan decisiones importantes, entre ellas, el perfeccionamiento de las acciones, las habilidades y las estrategias de pensamiento que se relacionan directamente con el cumplimiento de actividades específicas. Esta es la verdadera razón y sentido de la gestión del desempeño dentro del marco de un sistema de gestión pública integral.

REFERENCIAS

- ¹ En ocasiones, al abordar los temas más álgidos y cuestionables dentro de lo público, surge la tentación de manifestar las opiniones o presentar los resultados de los análisis de tal manera que se evite el riesgo de ser catalogado de modo inconveniente y quede manifestada la crítica, la opinión o el nuevo conocimiento desarrollado de un modo socialmente aceptable. Ahora que se encuentra de moda la utilización de términos considerados como "políticamente correctos", conviene en esta ocasión ser un poco "políticamente incorrecto" y ser más "éticamente correcto" para poder llamar al pan, pan y al

vino, vino, dado que se considera fundamental señalar los aciertos y desaciertos en materia de desempeño para no repetir errores o problemáticas que la experiencia práctica ha dejado como enseñanza. Permítase que sea posteriormente la academia quien retome los discursos “política y técnicamente correctos”.

² Artículo 13, fracción V de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

³ La asignación de recursos y la existencia o ausencia de normativas para garantizar la implantación y operación de cualquier sistema, así como de otros sistemas asociados al primero, son indicadores de su importancia institucional efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Allen Shick (2000) Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management, en Government of the Future, OECD, París.
- Ammons, D.N. (2003) Performance and Managerial Thinking, en Public Performance and Management Review. 25 (4), USA.
- Blum, Jürgen et Nick Manning (2007) Réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE, Projet OCDE. París.
- Bryson, John M. (1988) Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Cabrero M., Enrique (1995) Del Administrador al Gerente Público. Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Caiden, Gerald E. and Caiden, Naomi J. (1997) Approaches and Guidelines for Monitoring, Measuring and Evaluating Performance in Public Sector Programs, presentado en la Conferencia sobre Modernización del Estado organizada por Development Alternatives, Inc., Washington DC.
- Cardona, Francisco (2006) Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States, Programme SIGMA de l'OCDE. París.
- Clayton Thomas, John (1993) Public Involvement and Governmental Effectiveness, en "Administration and Society", Vol 24, N4, February USA.
- Clegg, Steward R., y Hardy, Cynthia (1996) "Organizations, Organization and Organizing", en Clegg et al. (eds.) Handbook of Organizations Studies, Londres: Sage Publications, Londres.
- Daussage Laguna, Mauricio Iván (2005) Documento que contiene análisis comparado sobre las Mejores Prácticas en sistemas de evaluación del desempeño en 4 servicios civiles internacionales, elaborado para la Secretaría de la Función Pública, México, 30 de marzo, México.
- Dubnik, M.J. (1988) Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework, en C. Sampford, N. Preston et C.-A. Bois (éds.) Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values. Routledge, London.
- Gaebler y Osborne (1992) Reinventing Government, Addison Wesley, USA.
- García Pelayo, M. (1974) Burocracia y Tecnocracia, Alianza, Madrid.
- Guy Peters (1988) Governance without Government? Rethinking Public Administration, en Journal of Public Administration, Research & Theory (vol 8, núm. 2), USA:
- Hernández Licona, Gonzalo (2007) El Sistema de Evaluación del Desempeño; en Política Digital, No. 37, junio/julio México.
- Holloway, J.; Lewis, J. and Mallory, G. (1995) Performance Measurement and Evaluation, Sage Publications, London.
- Ketelaar, Anne; Manning, Nick y Türkisch, Edouard (2007) Formules de Gestion de la Haute Function Publique Axées sur les Performances. Les Expériences respectives de l'OCDE et de différents pays, OCDE, document non classifié : GOV/PGC/RD(2007)5, 1 de Junio, France.
- Koiman, J. (2003) Governing as Governance, en www.iigov.org. Conferencia Internacional: "Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales", 27-29 de noviembre, Barcelona.
- Lahera, Eugenio (2004) Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública, en Revista de la CEPAL No. 52, Abril, Santiago de Chile.

- Longo, Francisco (2005) Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas, Presupuesto y Gasto Público 41/2005: 127-144. Secretaría de Presupuesto y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales, España.
- Lynn, Lawrence (1988) Requiring Bureaucracies to Perform: What Have we Learned from the US Government Performance and Results Act? Working Paper Series: 98-3. The Harris School, University of Chicago, Chicago.
- Martínez Puón, Rafael (2005) Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?; Ed. Porrúa/FUNDAMESPA/Cámara de Diputados, México.
- Mejía Lira, José (2005) La Necesidad de la Implantación de Metodologías para la Evaluación del Desempeño en la Administración Pública; Servicio Profesional de Carrera, Vol. II Número 4, México.
- Muñoz García, Alfredo (2004) Evaluación del Desempeño en un Gobierno Orientado a Resultados; en Revista Prospectiva, Año 10 No. 28, noviembre. México.
- Murray, Petrie (2002) A Framework for Public Sector Performance Contracting, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire. Vol.1, N°3. France.
- Nieto, Alejandro (1978) La Burocracia, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- OCDE (2005) Moderniser l'État : La route à suivre. OCDE, Paris.
- OCDE (2005) La rémunération liée aux performances dans l'administration, OCDE, Paris.
- OECD (2005) Modernizing Government. The Way Forward, OCDE, Paris.
- Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert (2004) Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford University Press, Oxford.
- Prats, Joan (2005) Racionalidad sustantiva y racionalidad procedimental, en Governanza, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Edición 26, Junio. Barcelona.
- Rhodes, R. A. W. (1997) Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Public policy and management. Buckingham ; Bristol, Pa. Open University Press. USA.
- Vega Casillas, Salvador (2007) El Programa de Mejoramiento de la Gestión en México; en Política Digital, No. 37, junio/julio México.
- Williamson, O. E (1975) Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, The Free Press. New York.