

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

López Cruz, Ángel

La evaluación del desempeño: retos y perspectivas en su aplicación en el servicio
profesional electoral del Instituto Nacional Electoral

Buen Gobierno, núm. 17, julio-diciembre, 2014, pp. 132-150

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660538007>

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

La evaluación del desempeño:

Retos y perspectivas en su aplicación
en el Servicio Profesional Electoral
del Instituto Nacional Electoral

Por Ángel López Cruz



RESUMEN

El tema de los resultados en el desarrollo del quehacer estatal y los mecanismos para verificarlos constituyen componentes fundamentales de la transformación que vive actualmente el sector público. Lo anterior derivado de que la eficacia y la eficiencia se han vuelto elementos definitorios de la legitimidad de la acción estatal. En ese entorno, el advenimiento de modelos de evaluación del desempeño, gestados inicialmente bajo la égida de la Nueva Gestión Pública, ha tenido importantes obstáculos en su implementación. Su difícil establecimiento ha provocado modelos singulares, tales como el caso del Servicio Profesional Electoral del Instituto Nacional Electoral.

Palabras clave: Evaluación del Desempeño, Gestión del Desempeño, Cultura Organizativa, Remuneración Incentivada

The matter related to the outcomes of the State performance and the mechanisms in order to verify them, constitute fundamental features of the current public sector transformation. This reform is derived from the efficiency and effectiveness which have become essential elements in the legitimacy of the State action. In that sense, the development of the performance assessment models –initially promoted by the New Public Management- has experienced important obstacles concerning to their implementation. Their difficult establishment has provoked singular models, such as the case of the Servicio Profesional Electoral within the Instituto Nacional Electoral.

Keywords: Assessment performance, Performance management, Organizational culture, Performance Related Pay

INTRODUCCIÓN

Sin duda el tema de la evaluación del desempeño es fiel reflejo de las complejidades y presiones que viven las organizaciones públicas que, en última instancia, dan cuerpo a la acción estatal frente a la sociedad. En el pre-

sente documento se aborda el contexto en el que se ha ido abriendo camino el establecimiento de sistemas formales de evaluación del desempeño en instituciones públicas, se identifican cuáles son las configuraciones que al paso del tiempo han ido ganando primacía, las condiciones necesarias para garantizar cierta viabilidad, dadas las dificultades que, en última instancia, reflejan un necesario cambio en la cultura organizacional; así como los principales problemas que enfrentan los responsables de implementar un sistema de evaluación del desempeño.

Finalmente, se describe cuál es el camino andado y la situación actual en el caso del modelo de evaluación del desempeño en el Servicio Profesional Electoral del Instituto Nacional Electoral, de cara a un parte aguas histórico, luego de la reforma político-electoral que dará lugar al establecimiento de un Servicio Profesional de carácter nacional.

1. ANTECEDENTES

Ciertamente el acto de evaluar no es nuevo; más bien es consustancial a cualquier aspecto del quehacer del ser humano desde que tiene uso de razón. La construcción de sistemas formales de evaluación tampoco es nueva. Como reporta Chiavenato (2000), hay diversos ejemplos al respecto: desde la Edad Media, la Compañía de Jesús utilizaba un sistema de informes y notas de los jesuitas que predicaban la religión en todo el mundo; otro ejemplo: en 1842 el gobierno de Estados Unidos estableció un sistema de informes para evaluar a sus funcionarios. Sin embargo, es hasta después de la Segunda Guerra Mundial que se comienzan a establecer, sobre todo en empresas privadas, modelos de evaluación del desempeño formalizados.

En lo que respecta al sector público, luego de las fuertes críticas y presiones derivadas de las crisis de los años 80, que dieron origen al cuestionamiento del protagonismo estatal en el impulso del desarrollo de las naciones, el quehacer público ha vivido etapas de redimensionamiento y rea-

decuación en un mundo que, además, se caracteriza crecientemente por la diversificación de los medios de comunicación, una sociedad cada vez más informada, contestataria y exigente y un entorno de globalización que intersecta todos los ámbitos de la vida social.

Un componente central de la discusión, a la luz de planteamientos ideológicos, ha sido el tema de los resultados del quehacer estatal y los mecanismos para constatarlos. Ambos temas son componentes fundamentales de la reforma que vive actualmente el sector público. Son temas fundamentales porque la eficacia y la eficiencia en la tarea administrativa son elementos definitorios de la legitimidad de la acción estatal: “el mejoramiento de la administración pública es pre-requisito para recuperar la legitimidad del Estado, en su papel, ahora más reducido pero igualmente crítico, como co-actor en la resolución de los problemas colectivos en la sociedad de cambio de siglo” (Ospina, 2001).

Sin embargo, hablar de evaluación es hablar de un tema por demás complejo. Como bien apunta José Luis Méndez: “la evaluación es, quizá, el tema más crucial pero a la vez el tema más espinoso de la Administración Pública, ya sea la evaluación de políticas o la evaluación de funcionarios” (Méndez, 2000). Por su parte, el impulso de la evaluación del desempeño en las últimas décadas, como un componente importante hacia una gestión por resultados está asociado a los postulados de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management* o NGP), de raíces anglosajonas, que parte de la premisa de que, en última instancia, es el factor humano el que permite lograr los objetivos de la organización, por lo que postula el énfasis en los resultados y en el control del rendimiento, así como el impulso de la mejora de las capacidades técnicas de quienes forman parte de la organización. La implantación de modelos de evaluación del desempeño se liga fundamentalmente a la intención de dar el principal énfasis a los resultados obtenidos más que al seguimiento de procedimientos y rutinas prestablecidas, características del modelo clásico burocrático (Viloria, 2000).

Esta tendencia ha sido asociada con la apuesta por burocracias más independientes y por la promoción de las personas con base en sus méritos, así como con la creciente preferencia por la retribución variable con base en resultados. De esta manera, la Nueva Gestión Pública, ha ido extendiendo su influencia, sin embargo ello no ha estado exento de dificultades. Sobre todo en realidades no anglosajonas, la NGP ha sido objeto de fuertes críticas, debido al menor alcance en sus resultados y a que se le concibe como impulsora, con el apoyo de organismos internacionales, de “recetas preconcebidas”, no contextualizadas a las realidades nacionales.

Ante ello, enfoques complementarios, enfáticamente ligados al neoinstitucionalismo, han insistido en incorporar panorámicas más amplias, referidas al contexto cultural, político y organizativo en el análisis de los procesos de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. Al respecto, Kenneth A. Dubin y Miquel Salvador (2008) señalan: “La incorporación de los enfoques neoinstitucionalistas pretende complementar aproximaciones operativas, que abogan por la introducción de la evaluación del rendimiento a partir de una relación simple (“medida del rendimiento” + “incentivos” = “incremento de la productividad”), con una aproximación más holística que incorpore la complejidad real del funcionamiento de las organizaciones públicas y sus problemáticas particulares”.

2. CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Un sistema de evaluación del desempeño tiene dos grandes objetivos:

1. Optimizar los resultados de la organización. Este objetivo está orientado a visualizar cuáles son los resultados que se están obteniendo respecto de las metas planteadas. Está ligado a las políticas de compensación de la organización; es decir, al reconocimiento y premio ligados a la aportación del individuo a los resultados obtenidos. Esta es una motivación de corto plazo.
2. Fomentar el desarrollo profesional de los integrantes de una organización. Este objetivo, en contraste con el anterior está ligado más a propósitos de formación, actualización y desarrollo de planes de carrera y es, necesariamente, una motivación de largo plazo.

Respecto a qué es lo que se mide, inicialmente los sistemas de evaluación se centraban en el “qué”; es decir, en qué es lo que se está obteniendo en el día a día de la actividad de la organización. Esto se refiere a un componente netamente cuantitativo y mide, de manera destacada, la calificación técnica del individuo. Siendo un factor cuantitativo, es fácil de medir y sus costos son relativamente bajos.

Sin embargo, en las últimas décadas se ha ido abriendo paso la necesidad de medir no solamente el “qué”; no sólo si estamos consiguiendo lo que inicialmente nos propusimos, sino también el “cómo”; es decir, cómo es que estamos logrando los resultados obtenidos. Éste es un factor de carácter eminentemente cualitativo y se refiere más enfáticamente a las actitudes y a los rasgos de las personas; por ello es un factor de mayor complejidad, derivado de que tiene como característica indisoluble la subjetividad.

El qué y el cómo constituyen las dimensiones del desempeño. El qué evalúa los resultados, se mide mediante indicadores cuantificables e instrumentos específicos orientados a obtener valores absolutos comparables a valores establecidos como metas. El cómo es una dimensión ligada a lo que se denomina, en el ámbito de la gestión de recursos humanos, como “Competencias” y se liga a instrumentos creados específicamente para la medición de factores cualitativos que buscan reducir, en lo posible, los grados de subjetividad.

La revisión del “qué” y del “cómo” no son mutuamente excluyentes, sino que más bien son complementarios; más aún, en la evaluación del desempeño debe existir un equilibrio entre factores cualitativos y cuantitativos; de tal manera que una excesiva atención en el “qué” respecto a la atención puesta en el “cómo” traerá una afectación en el resultado de la evaluación, y viceversa.

De este modo, los modelos de evaluación del desempeño se desarrollan actualmente en estos dos grandes carriles. El proceso de retroalimentación ha ido dando lugar a un amplio instrumental que combina frecuentemente estas dos orientaciones básicas (Longo, 2005)

Más allá de la mera obtención de información sobre resultados, con el surgimiento del concepto de gestión de resultados, actualmente la evaluación del desempeño se concibe como parte de un proceso cíclico, que puede constituir una herramienta muy importante para impulsar procesos de mejora continua, en la medida en que brinda elementos de información que permiten la toma de decisiones y que, en esa medida, brinda ventajas adicionales: en primer lugar, visibiliza las

variables críticas con las que se va a medir el rendimiento y con ello propicia que “todos hablen el mismo idioma”, en la medida en que genera un acentuado proceso de comunicación interna entre evaluadores y evaluados; en segundo lugar, la información generada por la evaluación del desempeño permite validar la efectividad de los procesos de selección e inducción del personal que forma parte de la organización; en tercer lugar, esta información también permite la identificación de potencialidades del personal evaluado.

Un modelo de evaluación del desempeño, escalado a un esquema de gestión del desempeño, es fundamental para diseñar e implementar políticas en materia de:

- Retribución
- Promoción, desligada predominantemente de la antigüedad.
- Formación, cuando se intenta fundamentarla en un diagnóstico real de necesidades.
- Otras políticas en materia de gestión de recursos humanos, tales como las políticas disciplinarias.

3. DETERMINANTES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño afronta complejidades relacionadas con la dinámica de la organización y el contexto que ésta afronta cotidianamente, así como con los sistemas de valores e intereses de los individuos que la integran, tanto en su rol de evaluados como de evaluadores. En este sentido, las instituciones generan una estructura de incentivos que determinan las motivaciones y el comportamiento de los individuos en su interior.

Dubin y Salvador (2008) plantean que son diez las variables que determinan la viabilidad o no del establecimiento de un modelo de evaluación del desempeño:

Variables asociadas al ámbito de la cultura organizativa:

1. Valores de la cultura administrativa e implicación de los profesionales que integran la organización pública.
 2. Sistemas de socialización, con especial atención a los elementos vinculados a la creación de identidades y al fomento de la implicación con los objetivos de la organización.
 3. Experiencias previas de implementación de sistemas de evaluación del desempeño y resultados e impactos obtenidos (memoria de la organización).
- Variables asociadas al ámbito organizativo.
4. Existencia de objetivos que faciliten el establecimiento de instrumentos de evaluación, especialmente a nivel individual.
 5. Capacidades de liderazgo, tanto a nivel estratégico como a nivel de línea, con especial atención a las relaciones entre subordinados y mandos.
 6. Sistemas de compensación (retribuciones dinerarias y no dinerarias) y su capacidad efectiva de motivación.
 7. Capacidades del equipo que impulsa el sistema de evaluación y de los agentes que se encargarán de su implementación efectiva.

8. Capacidad del sistema de evaluación para insertarse en los procesos de gestión de recursos humanos existentes (permeabilidad de éstos a la introducción de nuevas variables facilitadas por el sistema de evaluación).
 - Variables asociadas al ámbito político.
9. Liderazgo y direccionamiento político, tanto en intensidad como en persistencia a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta los plazos de implementación del sistema para facilitar la obtención de resultados.
10. Determinación de objetivos estratégicos y operativos e instrumentos para su seguimiento y exposición en clave de transparencia y rendición de cuentas.

Como puede observarse, existe gran complejidad implícita en el establecimiento pero, más aún, en el fortalecimiento de un modelo de evaluación del desempeño.

4. PRINCIPALES PROBLEMAS EN LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

En términos generales, la valoración de evaluadores y evaluados respecto de los modelos de evaluación del desempeño es negativa, ello debido a fallas comunes observadas en la implementación de estos modelos y al respecto, se puede decir lo siguiente (Longo, 2005):

- Dificultad para establecer metas alineadas a las prioridades de la organización. Lo que se evalúa aparece frecuentemente desconectado de las prioridades institucionales.
- Los directivos, ya sea en su rol de evaluadores o de diseñadores de metas, no se involucran en el funcionamiento del sistema de evaluación del desempeño, el cual tiende a ser visto por los diferentes actores como un instrumento especializado del área de Recursos Humanos.
- Los evaluadores asumen su rol como una carga burocrática impuesta, que les quita tiempo de sus ocupaciones principales. En la mayoría de los casos, no han recibido una formación específica en las habilidades técnicas y sociales necesarias para realizar esta actividad, lo que les crea dificultades y les resta estímulos para desempeñarla.
- Los evaluadores rehúyen habitualmente los conflictos interpersonales que pudieran derivarse de la realización de evaluaciones negativas, o simplemente de la apreciación de diferencias significativas en el rendimiento de sus colaboradores, por lo que tienden a realizar valoraciones promedio, de carácter homogéneo.
- Para afrontar el problema de la falta de diferenciación, los sistemas de evaluación del desempeño utilizan a veces mecanismos de segmentación obligatoria, mediante el uso de técnicas de jerarquización o escalas de distribución forzada, por ejemplo, que crean con frecuencia problemas de encasillamiento, percepción de arbitrariedad y rivalidad interpersonal.
- Las políticas de recursos humanos suelen hallarse fuertemente centralizadas, y la autonomía de los directivos para tomar decisiones en materia de personal es muy reducida. Ello acentúa la tendencia de éstos a considerar la evaluación del desempeño como una imposición que responde a prioridades ajenas, y a rehuir los conflictos que su aplicación puede ocasionar.

- Las pautas de funcionamiento interno de las organizaciones públicas responden a valores dominantes de regularidad y apego a normas, lo que postula procedimientos altamente formalizados y mecanismos rígidos de constatación que reducen el margen de apreciación individual del evaluador.
- Es constatable una mayor tendencia, también fundamentada en rasgos culturales propios de las organizaciones públicas, hacia la uniformidad en la aplicación de las políticas de personal. Los procedimientos de la evaluación del desempeño tienden a ser aplicados de manera homogénea a grupos profesionales, estratos jerárquicos o sectores de actividad cuya heterogeneidad requeriría enfoques diferentes o instrumentos diversificados.
- Una escasa cultura de la evaluación, lo que propicia tendencias a la trampa o al acomodo.
- Extensión de una cultura de “igualitarismo”, reacia a la diferenciación.
- Escasa formación en el manejo de instrumentos de evaluación y dificultades en la aplicación de técnicas, sobre todo para la evaluación de factores cualitativos.
- Sesgo en los resultados derivados de que la evaluación se vincule a las retribuciones del evaluado.

5. SOBRE LA REMUNERACIÓN INCENTIVADA

Las percepciones negativas acerca de los sistemas de evaluación del desempeño son más acentuadas cuando los resultados de la evaluación están ligados a la remuneración o a la permanencia del evaluado en la organización. Sobre este tema, cabe enfatizar que el grado de dificultad para establecer y consolidar un modelo de evaluación del desempeño es mayor cuando se vinculan los resultados con la remuneración del evaluado. Experiencias internacionales evidencian que los sistemas de evaluación vinculados a la remuneración incentivada (*Performance Related Pay*):

- Han tenido poca incidencia en el comportamiento organizativo.
- Provocan conflictos y percepción de injusticia entre los evaluados respecto a la transparencia en la asignación de los incentivos.
- En algunos casos han significado el aumento de costos por el pago de remuneraciones que terminan siendo considerados por los evaluados como derechos adquiridos.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, los modelos de evaluación vinculados a la remuneración incentivada representan una gran oportunidad para dinamizar cambios en la organización del trabajo y en la cultura organizativa, ambos aspectos esenciales para transformar la relación entre el empleado y la institución (OECD, 2005).

6. LA SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Respecto a la situación actual sobre el establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño y su funcionamiento en América Latina, Oscar Oszlak (2003) refiere, a partir de fuentes bibliográficas y de datos de la *Encuesta sobre Sistemas de Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación actual y desafíos pendientes*, sobre la base de un cuestionario respondido por 19 países de la región:

“Son escasos los países en que se registra una aplicación periódica, efectiva y generalizada de sistemas formales de evaluación del desempeño sobre bases e instrumental técnico orientados a garantizar la objetividad y calidad de la apreciación...”

“Las metodologías de evaluación utilizadas son variadas, aunque tienden a predominar las de tipo mixto, donde se integran elementos de evaluación de resultados (aquellos que el empleado consigue) con evaluaciones de comportamientos (cómo lo consigue). Más raras son aquéllas basadas en uno solo de estos factores.”

“Los sistemas de evaluación de desempeño más comunes se basan, o bien en la asignación discrecional de puntajes por los superiores inmediatos, lo cual tiende a sesgar las evaluaciones hacia los valores más altos de la escala; o bien en la denominada “distribución forzada”, que obliga a los evaluadores a asignar puntajes que en conjunto respeten una distribución según bandas o proporciones predeterminadas.”

“...salvo unos pocos casos, los sistemas de evaluación del desempeño, cuando existen, tienden a desincentivar la asignación de puntajes bajos en casos de mal desempeño o exponen a los evaluadores a riesgos de perjuicio jurídico, físico, patrimonial o moral. Así, es habitual que la inmensa mayoría del personal obtenga el máximo o los dos más altos puntajes de la escala de evaluación, ya que no existen incentivos de los evaluadores para otorgar puntajes “equitativos”, que reflejen las reales diferencias de desempeño del personal, frente a la posibilidad de premiar a la gran mayoría con puntajes homogéneamente elevados.”

7. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En el Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral), desde la creación del Servicio Profesional Electoral se han establecido diversos modelos de evaluación del desempeño que, a lo largo del tiempo, han permitido evolucionar y mejorar según las necesidades del Servicio, a partir de un proceso de aprendizaje institucional. A continuación se reseñan las principales características de los modelos que antecedieron al derivado de la reforma de 20101 que funciona hasta nuestros días:

MODELO 1991-1993

- 7 factores con 23 reactivos y ponderaciones diferentes: Conocimientos, Idoneidad, Eficiencia, Disciplina, Relaciones, Iniciativa y Autonomía y Capacidad de Conducción.
- Habilidades de Conducción y Delegación para Vocales Ejecutivos y Vocales Secretarios.

- Escala de 6 niveles dos por cada grado de desempeño: Excelente, Medio e Insatisfactorio
- Evaluador: Superior Jerárquico.
- Calificación Promedio: 8.1.
- Deficiencias: Subjetividad porque sólo se definieron los comportamientos para el nivel más bajo y más alto de la escala.

MODELO 1994-1996

- 3 Factores y hasta 72 indicadores.
- Perfil (25%): 15 indicadores.
- Funciones 25%: (hasta 17 por puesto).
- Programa de Trabajo 50%: Hasta 40 metas institucionales por puesto. En 1996 se incorpora Eficiencia.
- Funciones y Metas del Programa determinadas por áreas ejecutivas.
- Cédulas tipo conforme al Catálogo de Cargos y Puestos.
- Evaluadores: Superior Jerárquico y áreas normativas.
- Escala: 25%, 50%, 75% y 100% cumplimiento.
- Calificación Promedio: 92.10.
- Deficiencias: Inequidad en la asignación de funciones y poco rigor en evaluación de metas y funciones.

MODELO 1997

- 3 Factores y hasta 30 indicadores.
- Principios de Actuación (18 indicadores).
- Eficiencia: oportunidad, impacto, calidad, aplicación de recursos.
- Eficacia en el logro de resultados: metas.
- Se vincula el desempeño a incentivos.
- Escala del 10 al 100 con cinco niveles de actuación: Muy bueno, Bueno, Satisfactorio o Regular, Insatisfactorio y Deficiente.
- Evaluadores: Superior Jerárquico y Normativo.
- Calificación Promedio: 87.57.
- Deficiencias: se utilizó la percepción y no la evidencia para asignar los porcentajes alcanzados en las metas por los MSPE.

MODELO 1998

- 7 factores y 90 indicadores.
- Eficacia (10%): Hasta 58 objetivos.
- Eficiencia (40%): 4 indicadores.
- Resultados globales (20%): Eficacia y Eficiencia en objetivos generales del IFE sólo para MSPE de Órganos Desconcentrados.
- Principios de actuación (10%): 5 indicadores.
- Perfil de actuación (7.5%): 10 indicadores.

- Desarrollo laboral (5%): 6 factores evaluados por DESPE.
- Trabajo en equipo (7.5%): 6 reactivos que evaluaban el Trabajo de las Juntas Locales (JGE) y de las Juntas Distritales (JLE).
- Evaluadores: Jerárquico, Normativo y DESPE.
- Escala: 10 al 100 con cinco niveles de desempeño y un índice porcentual para Resultados Globales.
- Promedio: 90.65.
- Deficiencia: la Eficacia se evaluó mediante la percepción.

MODELO 1999-2003

- Eficacia y Eficiencia: 60%: (Hasta 20 metas y 5 indicadores para Eficiencia).
- Estándares Profesionales de Servicio (25% o 40%): 17 indicadores.
- Trabajo en Equipo (15%): 8 reactivos.
- Se agregó Desarrollo Laboral: hasta 0.3 adicional.
- Evaluadores: Normativo, Jerárquico, CGE, Representantes de Partidos Políticos para la Especial.
- Escala: Intervalos para Metas y de Likert para otros factores.
- Promedio: 81.97 a 92.42.
- Deficiencia: Subutilización de los resultados y falta de retroalimentación.

MODELO 2004-2008

- 6 Factores y hasta 58 indicadores.
- Eficacia (60%): Hasta 27 metas.
- Eficiencia (10%): 5 indicadores.
- Principios de Actuación (5%): 5 indicadores.
- Competencias/Perfiles de actuación (18%): 11 indicadores.
- Trabajo en Equipo (5%): 8 indicadores.
- Autoevaluación: (2%).
- Evaluadores: Normativo y Jerárquico.
- Calificación Promedio: 94.27 a 95.79.
- Deficiencias: demasiados indicadores y con poco peso respecto al total de la evaluación.

Estos seis modelos tuvieron como características transversales, la evaluación de habilidades y comportamientos, la evaluación de funciones y actividades asignadas por puesto y un alto grado de subjetividad.

MODELO 2010 en adelante

El modelo actual, establecido a partir del *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, que data de 2010, ha significado un cambio de paradigma, al orientarse hacia resultados y metas. A continuación, una breve descripción de este modelo de evaluación del desempeño.

El modelo parte del principio de evaluar menos factores y hacerlos más objetivos. Ya no se evalúan actividades sino metas individuales y metas colectivas alineadas a los objetivos estratégicos del Instituto, a fin de alentar la corresponsabilidad en el logro de la misión institucional. Es un modelo mixto pues mide el “qué”; es decir metas y también mide el “como”, a través de la evaluación de competencias. Los elementos a evaluar se integran en tres factores con distinta ponderación cada uno:

- **Logro Individual (50%);** con indicadores cuantitativos de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de metas individuales.
- **Logro del Equipo (20%);** con indicadores cuantitativos de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de metas colectivas.
- **Competencias clave (30%);** representa el aspecto cualitativo de la evaluación y se integra por la evaluación de tres competencias.

Las decisiones fundamentales se procesan permanentemente a través de dos filtros institucionales: La Comisión del Servicio Profesional Electoral Nacional, integrada por cinco consejeros electorales que interactúan permanentemente con la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, quienes autorizan las propuestas de lineamientos y metas; y la Junta General Ejecutiva (legal), presidida por el Consejero Presidente, de la que forman parte el Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración, quienes aprueban, en última instancia los lineamientos y las metas.

7.1 EL CICLO DE GESTIÓN DEL DESEMPEÑO

El establecimiento de un ciclo de gestión del desempeño, como ya se señaló, implica ir más allá de la mera obtención de información sobre resultados, y concebir a la evaluación del desempeño como parte de un proceso cíclico que permite impulsar procesos de mejora continua, en la medida en que brinda elementos de información que permiten la toma de decisiones. A continuación las fases del ciclo de gestión del desempeño en el Servicio Profesional Electoral.



7.1.1 PLANEACIÓN

a) Aprobación de Lineamientos para la Evaluación del Desempeño

El ciclo inicia con la aprobación de los lineamientos, que constituyen las reglas del juego a las que se apegan todas las instancias participantes. La Junta General Ejecutiva los aprueba en diciembre del año previo a evaluar. Posteriormente son difundidos entre todos los miembros del Servicio Profesional Electoral y entre los funcionarios del Instituto que harán de fungir como evaluadores.

b) Despliegue de metas

La construcción de metas conlleva un importante esfuerzo de coordinación y un trabajo complejo y riguroso entre las distintas áreas que participan en el proceso. Por esta razón, el despliegue de metas inicia en el último trimestre del año previo al periodo a evaluar. Durante este proceso se va verificando que las metas individuales y colectivas construidas cumplan con los requisitos metodológicos necesarios, para lo cual se desarrolla un intenso proceso de comunicación entre las distintas áreas del Instituto y la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

Una vez concluido el proceso de construcción de metas, se someten a la aprobación de la Junta General Ejecutiva, que emite el acuerdo por el que se aprueban, luego de lo cual son difundidas entre todos los miembros del Servicio.

c) Acuerdo de desempeño

Una vez iniciado el ejercicio a evaluar (año calendario) se construye el Acuerdo de desempeño, que es un convenio que se establece entre el superior jerárquico y el evaluado a su cargo, en el que se definen las acciones que deberá de realizar el evaluado para alcanzar las metas y cumplir con las actividades asignadas, así como los procesos, las acciones que deberá realizar y los recursos que va a requerir. El Acuerdo es relevante en la medida en que da pie a un proceso de diálogo y reflexión entre evaluador y evaluado para tomar decisiones respecto a las estrategias específicas para llevar a cabo las metas.

7.1.2 SEGUIMIENTO

a) Bitácora de desempeño

La Bitácora de desempeño es un instrumento de apoyo que utilizan el evaluado y el evaluador para registrar los avances del evaluado en el cumplimiento de las metas. Esta herramienta es fundamental, sobre todo para el seguimiento en los casos de cambio de adscripción o cambio de cargo/puesto del evaluador y/o del evaluado, con lo cual se establece una nueva relación evaluado-evaluador-metas.

b) Incorporación, modificación y eliminación de metas

La definición de las metas, en un contexto institucional cambiante, ha obligado a que el modelo de evaluación del desempeño contemple componentes normativos que permitan realizar en las metas las modificaciones necesarias sobre la marcha, permitiendo flexibilidad en la aplicación de la evaluación, con el propósito de que ésta se aplique con mayor certeza y objetividad. Esto es muy importante, ya que las metas individuales y colectivas representan el aspecto cuantitativo más objetivo de la evaluación; por lo que los lineamientos contemplan la posibilidad de incorporar nuevas metas, hacer modificaciones a metas ya aprobadas y en proceso de ejecución, o bien eliminar metas que finalmente no puedan ser realizadas por causas no atribuibles al evaluado; lo que permite establecer y mantener escenarios reales y objetivos para la evaluación.

7.1.3 EVALUACIÓN

a) Aplicación de la evaluación

Una vez concluido el periodo a evaluar, comienza propiamente la aplicación de la evaluación del desempeño, que se realiza en línea, a través del Módulo de Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Información del Servicio Profesional Electoral (SIISPE).

El SIISPE es una importante apuesta en materia de aplicación de las tecnologías de la información y comunicación para construir una herramienta tecnológica que coadyuve a abatir costos y hacer más ágiles y eficientes todos los procesos del Servicio Profesional Electoral. Durante un periodo preestablecido se pone a disposición de los evaluadores en todo el país el acceso vía internet al módulo del SIISPE, a efecto de que registren las calificaciones que, con base en los lineamientos, otorgan a cada uno de los evaluados.

b) Revisión de evidencia

Una vez asignadas las calificaciones, se lleva a cabo la revisión de los soportes documentales a los evaluadores, con la finalidad de verificar que la evaluación se haya efectuado de manera objetiva, certera e imparcial. Se revisa que para cada meta asignada, los soportes documentales correspondan a las calificaciones asignadas y que se hayan evaluado únicamente las metas que correspondan al evaluado, según el tiempo que ocupó el puesto.

Esta actividad ha adquirido una importancia creciente como instrumento orientador, toda vez que cada que se detecta una meta evaluada sin el sustento adecuado, genera un acta circunstanciada que deja evidencia de ello, lo que ha propiciado que paulatinamente los evaluadores sean más rigurosos en la recopilación de los sustentos de su evaluación, como mecanismo fundamental para garantizar la transparencia en el proceso.

7.1.4 MEJORA DEL DESEMPEÑO

a) Diagnóstico

La información generada por la evaluación del desempeño, contrastada horizontalmente, entre miembros del Servicio con el mismo rango, permite establecer comparaciones entre pares y determinar áreas de oportunidad para mejorar el desempeño. Este diagnóstico se genera a través de una funcionalidad del SIISPE, que procesa las bases de datos de la evaluación del ejercicio correspondiente, emitiendo un documento que se puede guardar e imprimir para su uso como insumo de trabajo.

b) Plan de mejora

El Plan de Mejora tiene como insumo el Diagnóstico de Desempeño, y tiene como propósito que, una vez que evaluador y evaluado analicen la información generada por el diagnóstico, establezcan de común acuerdo las áreas de oportunidad sobre las que se habrá de trabajar en el siguiente ejercicio, así como los apoyos que habrán de requerirse, tales como acciones de capacitación o reuniones de retroalimentación.

**8. APORTES DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO
A LOS OTROS PROCESOS DEL SERVICIO**

El modelo de evaluación del desempeño genera información que es utilizada como insumo para los otros procesos del Servicio Profesional Electoral, tales como:

- El proceso de Formación.
- La Actualización Permanente, el Sistema de Carrera y el Desarrollo Profesional.
- Los procesos de promoción
- El otorgamiento de incentivos.

9. ¿QUÉ DIFICULTADES ESTAMOS AFRONTANDO Y CÓMO LAS ESTAMOS ATENDIENDO?

Los dilemas a los que se enfrenta la evaluación del desempeño en el Servicio Profesional Electoral y los visos de solución que se han planteado, cruzan por los siguientes temas:

- a) El diseño de los lineamientos.** Como parte de una estrategia de empoderamiento y corresponsabilidad, el diseño de los lineamientos del siguiente ejercicio a evaluar parte de una propuesta de arranque, elaborada por la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, que es compartida y analizada en sesiones de trabajo con miembros del Servicio Profesional Electoral, básicamente en juntas locales (delegaciones estatales), para llegar a la construcción de una propuesta final, bajo consenso y con el pulso del momento que vive la institución, misma que es sometida a la aprobación de la Junta General Ejecutiva.
- b) El diseño de metas.** Las metas son construidas por las áreas sustantivas del Instituto que, para estos efectos, se constituyen en áreas normativas. Para tratar de sostener una curva ascendente en materia de calidad de las metas, de tal forma que cada vez tengan mayor capacidad para diferenciar el desempeño de los evaluados, se han hecho esfuerzos por aprender de las experiencias en los ejercicios previos. Se ha construido una metateca, en la que se ha incorporado la información sobre los resultados obtenidos en ejercicios anteriores al evaluar cada meta: parámetros a evaluar, calificaciones promedio obtenidas, calificación máxima, calificación mínima, evaluados a los que aplicó, entre otros. También se están haciendo análisis, una vez concluido el ejercicio y evaluadas las metas, enterando a las áreas normativas sobre los resultados obtenidos y, por lo tanto, lo que sí y lo que no funciona.
- c) El dilema del evaluador.** Se requiere insistir y reflexionar con los evaluadores, en relación con la evaluación de Competencias Clave (el “cómo”), sobre la importancia de evaluar objetivamente los comportamientos que, en el quehacer institucional, van reflejando los evaluados. Para ello se han preparado materiales audiovisuales y se están llevando a cabo reuniones de trabajo con los equipos en los estados y en oficinas centrales. El mensaje es claro, el evaluador que asigne en automático las máximas calificaciones a sus colaboradores, está impidiendo contar con información que permita al evaluado mejorar en su desempeño y que permita conocer sobre las áreas de oportunidad que debemos atender en cada equipo.
- d) Atención a sesgos en el desempeño.** Es claro que el sistema de evaluación constituye una red de incentivos, positivos y negativos, en el desempeño de los evaluados. En cada ejercicio se adaptan las disposiciones específicas que permitan inhibir prácticas negativas e impulsar prácticas sanas para la institución.
- e) Los diálogos del desempeño.** El modelo y las herramientas buscan propiciar el diálogo entre evaluador y evaluado, en la convicción de que los principales beneficios que aporta la evaluación no son los obtenidos una vez concluido el ejercicio, sino los que pueden obtenerse en el día a día, en una práctica comunicativa permanente que tenga como foco la información que se va generando día a día en torno al cumplimiento de las metas individuales y colectivas y en torno a los incidentes relacionados con los comportamientos con los que se evalúan competencias. En última instancia, el juego se llama **dialogar**.

Ángel López Cruz

Es candidato a maestro en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, Director Ejecutivo de la Revista "Buen Gobierno". Actualmente se desempeña como Coordinador de Evaluación del Desempeño en la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral del Instituto Nacional Electoral. Angel.lopez@ine.mx

10. ¿QUÉ SIGUE?

El modelo de evaluación del desempeño del Servicio Profesional Electoral inicia un doble carril: la preparación de la versión 2015, con los ajustes pertinentes en su configuración, en su normatividad, en el diseño de metas, pero también hacia las redefiniciones para una nueva época. A partir de la reforma política que da lugar a la creación del Instituto Nacional Electoral, sobre la base del otrora Instituto Federal Electoral, el Servicio Profesional Electoral se encuentra en la antesala de lo que, una vez concluido un arduo proceso de gestación, habrá de ser el Servicio Profesional Electoral Nacional, en el que toman carta de naturalización, de pleno derecho, funcionarios de los organismos públicos locales electorales, con lo que, a la luz de las disposiciones reglamentarias, habrá de construirse el sistema que les dé cabida.

En sintonía, el modelo de evaluación del desempeño habrá de entrar, nuevamente, en un proceso de redefinición para dar cabida a nuevos ámbitos de responsabilidad, con el reto de aprovechar al máximo el camino andado. Los principales activos para acometer esta misión, sin lugar a dudas, son los años acumulados de experiencia, una infraestructura probada y un sólido cimiento organizacional.

CONCLUSIONES

Los sistemas de evaluación del desempeño en el sector público, en buena medida, son aún más una aspiración que una realidad. Esto es así porque, en el fondo, son expresión de formas distintas de hacer las cosas y ello implica remar a contracorriente de siglos de usos y costumbres arraigados en individuos e instituciones. En este sentido, cabe apuntar que las posibilidades de hacer viable la implementación de un sistema de evaluación del desempeño en una institución son directamente proporcionales al nivel de maduración organizacional de la misma.

Parece sencillo pero a fin de cuentas es lo que explica las muy escasas experiencias en este tema, no ya digamos en nuestro país, sino en toda Latinoamérica. Ello abona a explicar que, a la luz de las características y dificultades inherentes al establecimiento de un modelo de evaluación del desempeño, reseñados en las páginas anteriores, el modelo de evaluación del desempeño del Servicio Profesional Electoral guarde características de actualidad respecto al estado que guarda el tema en el orbe y, más aún, que sea considerado como uno de los mejores sistemas de evaluación del desempeño en América Latina.

A la luz de un proceso de maduración en un horizonte de varios años, es considerable la experiencia acumulada, sin dejar de apuntar que, como pasa en todas partes, existen áreas de oportunidad sobre las que se está trabajando, en un proceso permanente de mejora que habrá de rendir sus frutos en los meses por venir, en las redefiniciones que habrán de tomarse de cara a la construcción del Servicio Profesional Electoral Nacional. Al tiempo.

REFERENCIAS

- ¹ En el Servicio Profesional Electoral han existido tres estatutos: 1992, 1999 y 2010. Este último publicado el 15 de enero de 2010, en el Diario Oficial de la Federación.

BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Formación de la Cooperación Española (2012) *La función pública y el servicio civil: modelos, retos y perspectivas*. 12 de diciembre de 2012, Montevideo, Uruguay.
- Chiavenato, Idalberto (2000) *Administración de Recursos Humanos*. Quinta Edición, Ed. McGraw Hill, Bogotá, Colombia.
- Dubin, Kenneth A. y Miquel Salvador (2008) “La institucionalización de la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas: Marco analítico y referentes internacionales”. En Gómez-Pomar, Julio y Gayle Allard (Coord.) (2008) La evaluación del desempeño en las administraciones públicas. Un estudio del Centro PwC & ie del sector público. Madrid, España.
- Longo, Francisco (2005) “Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas”. En *Presupuesto y Gasto Público* núm. 41, pp. 127-144. Ed. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Madrid, España.
- Méndez Martínez, José Luis y Uri Raich Portman (Coords.) (2000) *Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales*. Ed. Instituto Federal Electoral, A.C., México.
- OECD (2005) “Paying for Performance: Policies for Government Employees,” OECD *Observer Policy Brief* (May), Paris, France.
- Oszlak, Oscar (2003) “Profesionalización de la Función Pública en el marco de la Nueva Gestión Pública”. Trabajo presentado en la IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana, Junio 27-28, 2002. Publicado en Arellano, David (et. Al.) (2003) *Retos de la profesionalización de la función pública*, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Venezuela.
- Ospina Bozzi, Sonia (2001) “Evaluación de la Gestión Pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”. En Revista del CLAD *Reforma y Democracia* núm. 19, Caracas, Venezuela.
- Villoria Mendieta, Manuel (2009) “La gestión de las personas en la Administración pública: La evaluación del rendimiento”. *Documentación sobre gerencia pública*. Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, España.