

GESTIÓN DEL DESEMPEÑO²⁶

IRMA DEL CARMEN GUERRA OSORNO

INTRODUCCIÓN

En medio de la crisis financiera internacional que ocurrió a finales de la década de 1970 y principios de 1980, y ante el crecimiento de un aparato burocrático que parecía volverse cada vez más rígido e incapaz de responder a los problemas que el contexto imponía, el gobierno de Margaret Thatcher emprendió una serie de reformas en Inglaterra que dieron origen a lo que conocemos como la Nueva Gestión Pública (NGP). Una de las principales propuestas de este modelo ha sido la disminución de la participación del gobierno, en favor de un aumento en la participación del sector privado en la producción y distribución tanto de bienes como de servicios tradicionalmente suministrados por el Estado. Para el ámbito de competencia que los gobiernos han mantenido, la pregunta es: ¿Qué hacer para obtener los resultados propuestos? Y una forma de hacerlo ha consistido en la utilización de distintos instrumentos dirigidos a gestionar el desempeño.

Así, es común encontrar que la literatura de administración pública haga referencia a la gestión del desempeño como una actividad más asociada por lo general a la NGP. Sin embargo, aquella, en su concepción más amplia, no es privativa de un modelo —sea Administración Pública Tradicional, NGP, Estado Regulatorio o Gobernanza—, por el contrario. Aunque es quizá en la Nueva Gestión Pública en donde el término ha encontrado mayor eco y un significado particular.

En este marco, los objetivos del capítulo son: esbozar una idea clara de lo que significa gestionar el desempeño, recuperar algunos ejemplos de cómo se ha hecho e identificar parte de los

²⁶ Una versión preliminar de este texto fue publicada en el blog de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (Guerra, 2016).

resultados y problemas derivados de su aplicación en el contexto internacional. Para ello, el primer apartado busca contestar dos preguntas fundamentales: ¿qué debemos entender por desempeño? y ¿qué entender por gestión del desempeño? A partir de las definiciones presentadas se proponen de manera general tres etapas en la gestión del desempeño y los instrumentos asociados a ellas. El segundo apartado recupera la experiencia internacional en la aplicación de los mismos para identificar cómo fueron implementados, los supuestos detrás de cada instrumento, así como los resultados obtenidos. En el tercer apartado se discuten los principales problemas asociados con algunos de los instrumentos revisados, así como los retos que enfrentan. Finalmente, en el último apartado se presentan las conclusiones.

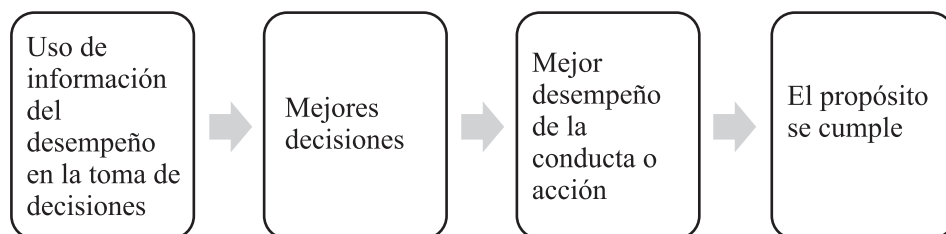
DEFINICIONES

La literatura que hace alusión a la gestión del desempeño como instrumento de la administración pública generalmente aborda alguna o algunas de las siguientes herramientas: los *balanced scorecards* o cuadros de mando (Hammerschmid *et al.*, 2013), el *Benchmarking* o evaluaciones comparativas (Kuhlmann y Jäkel, 2013), el presupuesto basado en resultados, las encuestas de opinión, las entrevistas a clientes, los contratos de desempeño individuales, los reportes de auditorías (World Bank, 2005), entre otras. Sin embargo, no todos los artículos elaboran una definición clara sobre gestión del desempeño, e incluso suele utilizarse como sinónimo de medición del desempeño (Nomm & Randma-Liiv, 2012). Así, la primera pregunta debería ser ¿qué debemos entender por desempeño? Al respecto, Dubnick (2005) plantea que, a diferencia de la mera conducta, el desempeño tiene una intención, un propósito. Esto significa que es cualquier acción o actuación que se realiza con un fin: en la administración pública puede ser la aplicación de vacunas para prevenir enfermedades; la construcción de escuelas para combatir el rezago educativo; la atención de trámites para la apertura de negocios, etc.

Gestión del desempeño

Por lo tanto, partiendo de que el desempeño es una conducta que tiene un propósito, su gestión puede centrarse en cualquiera de estos dos elementos: la acción *per se* —¿qué se hace y cómo?—, o el propósito que persigue —¿qué se obtiene?—, tal como lo propone Dubnick (2005). La Nueva Gestión Pública (NGP) suele poner el acento en este último aspecto: los resultados. La pregunta que sigue entonces es ¿qué entender por gestión del desempeño? La primera respuesta sería: la dirección o manejo de la conducta con propósito, a fin de que el propósito se cumpla efectivamente. Así, habría muchas formas de gestionar el desempeño; sin embargo, desde la literatura de la NGP, hablar de gestión del desempeño es aludir, de manera específica, a un tipo de gestión que utiliza la información del desempeño para tomar decisiones, asumiendo que con ello se puede mejorar la calidad de las mismas y mejorar el desempeño (Nomm & Randma-Liiv, 2012).

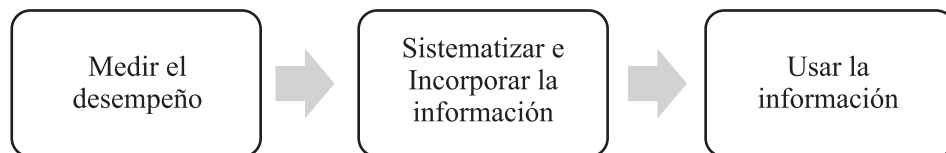
Imagen 6.1 Supuesto detrás del concepto de gestión del desempeño



Fuente: Elaboración propia con base en Nomm & Randma-Liiv (2012).

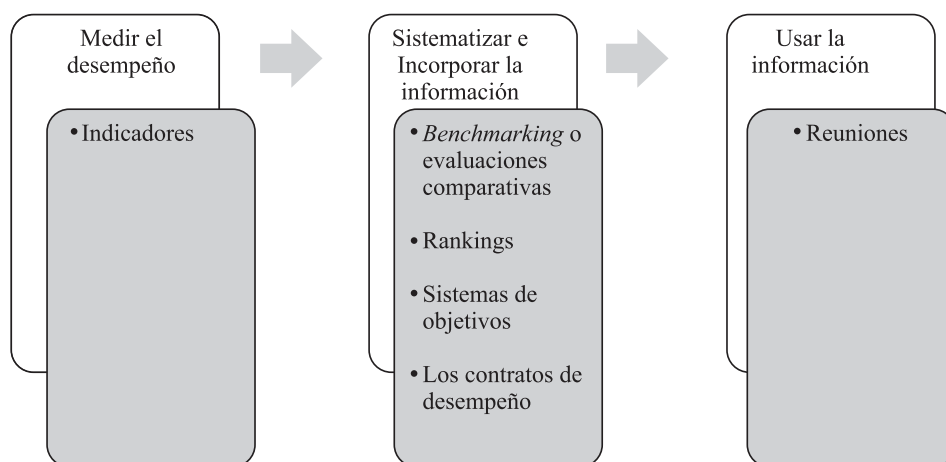
Kelman (2006) plantea una definición similar y lo entiende como el uso de mediciones para mejorar el desempeño de lo que se mide. La diferencia entre estas dos propuestas radica en que la primera va más allá de las mediciones: al hacer referencia al uso de información, ésta abarca los indicadores construidos, pero también la sistematización de los datos, su incorporación en documentos y la integración de evaluaciones. Aquí usaremos la definición de gestión del desempeño elaborada por Nomm y Randma-Liiv y se proponen las siguientes etapas:

Imagen 6.2 Etapas de la Gestión del Desempeño



Fuente: Elaboración propia con base en la definición de gestión del desempeño de Nomm & Randma-Liiv (2012).

Imagen 6.3 Instrumentos de Gestión del desempeño



Fuente: Elaboración propia

Además, cada etapa incluiría el uso de alguno de los instrumentos o herramientas mencionados previamente, tal como lo muestra la imagen 6.3. Si bien existen más instrumentos de gestión del desempeño, aquí abordaremos sólo los contenidos en la imagen referida. En la siguiente sección se analiza cómo se han aplicado estos en la experiencia internacional.

Gestión del desempeño

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Medición del desempeño

La primera etapa de la gestión del desempeño consiste en medirlo, para ello se construyen y utilizan los indicadores. Como se discutió anteriormente, el desempeño tiene que ver con la realización de una acción intencional, por lo tanto, su gestión puede centrarse en la acción misma, en el resultado o en ambas. De tal forma, podemos medir la calidad de la acción —¿qué se hizo y con qué?—, o el resultado —¿qué se obtuvo?—. De esto depende el tipo de indicadores a generar. Para la primera parte se utilizan indicadores de insumo y actividad, mientras que, para la segunda, indicadores de producto y de resultados.

Tabla 6.1 Tipo de indicadores

Tipo	¿Qué responden?	Ejemplos
Indicadores de insumo	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué y cuánto se utilizó durante el proceso de producción para generar los productos y resultados deseados? 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de glucómetros y lancetas utilizados en el seguimiento a pacientes diabéticos. • Número de médicos y enfermeras.
Indicadores de actividad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué y cuántas acciones se realizaron para producir los bienes y servicios? 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de pláticas otorgadas; • Número de muestras tomadas; • Número de consultas médicas.
Indicadores de producto	Cantidad <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuánto se está otorgando de un bien o servicio? 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de tratamientos otorgados.
	Calidad <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué tan oportuno es el bien o servicio? • ¿Qué tanto satisface las necesidades de la población? 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempos promedios de espera; • Nivel de satisfacción de los usuarios de algún bien o servicio;

Indicadores de resultados	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué impacto tuvo la intervención del gobierno sobre las características de individuos, estructuras sociales o el medio ambiente? 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de pacientes controlados.
---------------------------	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en Robinson (s.f.).

Sistematización e incorporación de la información

Una vez que los indicadores fueron construidos y se recabaron los datos para generarlos sigue la etapa de sistematización e incorporación. Aquí los indicadores se integran de tal forma que puedan ser utilizados para mejorar el desempeño. La forma más sencilla es utilizarlos en sistemas de metas (Hood, 2007), que consisten en contrastar los indicadores de desempeño actual contra las metas establecidas, las cuales fijan un estándar mínimo de actuación.

Otra herramienta en la que los indicadores pueden ser incorporados son los sistemas de ranking. Estos consisten en comparar los indicadores de desempeño de diferentes unidades que presten un mismo servicio, por ejemplo los hospitales o las escuelas, a fin de ordenar las unidades de acuerdo con su nivel de desempeño. Los rankings permitirían al usuario identificar quién o quienes prestan un mejor servicio para poder escoger dónde prefiere recibirlo. Uno de los supuestos que está detrás de este instrumento es que su aplicación promueve la competencia entre las dependencias de gobierno por colocarse entre las mejor posicionadas, ya sea para recibir algún beneficio, evitar un castigo o bien para evitar la pérdida de reputación, mejorando con ello el desempeño.

Bevan (2010) rescata el caso de Inglaterra, país que introdujo el sistema de ranking a su sistema de salud en 2001. En este ranking los hospitales eran calificados de acuerdo con el logro de ciertas metas y podían obtener hasta tres estrellas si su desempeño era excelente o no obtener ninguna si era deficiente.

Gestión del desempeño

Lo que se asumió fue que la posibilidad de ver dañada su reputación e incluso perder su trabajo, si no se obtenía ninguna estrella o se empeoraba, motivaría a los trabajadores a mejorar su desempeño y con ello el desempeño del hospital. Uno de los resultados más importantes fue la reducción en los tiempos de espera; sin embargo también generó efectos negativos, específicamente que los hospitales “jugaran con los indicadores”. Este tema se explorará con mayor detalle en la siguiente sección.

Por otro lado, entre los elementos que caracterizaron la aplicación de este tipo de herramienta en Inglaterra, y que resultan importantes de retomar para implementaciones o adaptaciones futuras, destacan los siguientes:

- La capacidad para infligir daño reputacional a quienes tenían un pobre desempeño;
- Una amplia y rápida difusión de los resultados hacia el exterior, a más tardar en dos años;
- La información que se divulgaba era clara, concreta y sencilla de entender;
- Su desarrollo y la publicación de los resultados estuvo a cargo de un órgano independiente a partir de 2003.

A esto habría que sumar el hecho de que la información debe ser robusta y creíble, de tal forma que resista las posibles críticas de aquellas entidades con pobre desempeño. En el caso inglés, por ejemplo, comenzaron a surgir dudas sobre la forma en cómo se construían los indicadores y la ponderación global.

Un tercer instrumento es el *benchmarking* o evaluaciones comparativas, que consisten también en contrastar unidades que prestan los mismos servicios pero, a diferencia de los rankings, la finalidad no es ordenarlas de acuerdo con su desempeño, sino identificar las mejores prácticas y que cada organización aprenda de ellas (Kuhlman y Jäkel, 2013). La siguiente tabla resume las distintas formas en que puede gestionarse el *benchmarking*:

Tabla 6.2 Formas de gestionar el benchmarking o las evaluaciones comparativas

Benchmarking o Evaluaciones Comparativas	
Dimensión 1: Estructura de gobernanza	Dimensión 2: Utilización y cobertura
1. Autogestión local voluntaria.	Utilización: acceso público/ confidencial y sanciones formales/ sanciones informales/no sanciones.
2. Sistema de gestión jerárquica obligatoria.	
3. Cooperación entre el gobierno central y gobiernos estatales o locales.	Cobertura: baja, media y alta.

Fuente: Elaboración propia con base en Kuhlman y Jäkel (2013).

Como se observa, la estructura de gobernanza de las evaluaciones puede gestionarse desde abajo: las unidades u organismos deciden cooperar y organizarse, por ejemplo hospitales o escuelas, sin que una autoridad central se los imponga o intervenga. Esto sería gestión local voluntaria. También pueden obedecer a una decisión central y por lo tanto el diseño y la implementación se hacen desde ahí, como en el caso de los sistemas de gestión jerárquica obligatoria. El último tipo de gestión es la cooperación entre el gobierno central y gobiernos estatales o locales; aquí, si bien hay una dirección desde arriba, las unidades o gobiernos locales colaboran en la construcción de indicadores y en su análisis. Por otra parte, la información que se genera puede ser de carácter público o reservado, así como derivar, o no, en sanciones para quienes muestran un bajo desempeño.

En Alemania (Kuhlman y Jäkel, 2013), por ejemplo, la mayoría de las evaluaciones comparativas son voluntarias, con un modelo de autogestión local y sus resultados no derivan en sanción; sin embargo, en los estados de Hesse y Renania del Norte-Westfalia, el Tribunal de Cuentas ha implementado este instrumento de manera obligatoria en los gobiernos locales. Si bien los resultados son analizados de manera conjunta entre autoridades centrales y locales, el objetivo es identificar las

Gestión del desempeño

causas de un desempeño pobre o por debajo del promedio para poder mejorarlo.

Como se observa en este ejemplo, no hay un solo modelo para el *benchmarking*, ni siquiera al interior de un país. Incluso, la forma de mejorar el desempeño tampoco es necesariamente la misma: algunas evaluaciones buscarán prácticas exitosas para poder replicarlas, mientras que otras pondrán la atención en identificar los factores asociados a un mal desempeño y a partir de ahí mejorar. Pero lo que caracteriza a esta herramienta es sin duda la transferencia de conocimiento vertical, horizontal o ambas, a diferencia del ranking tradicional, por ejemplo.

Los pagos ligados al desempeño, o contratos por desempeño, es otra de las herramientas que permiten sistematizar el uso de indicadores e incorporarlos en el proceso de toma de decisiones. Al igual que el resto de los instrumentos revisados hasta ahora, los contratos ponen el acento en los resultados pero buscando que las agencias tomen responsabilidad por los mismos. Una de sus características es que requiere de al menos dos partes: el principal y el agente, en donde el primero le delega una serie de responsabilidades al segundo y éstas quedan señaladas en un contrato, por lo que éste se vuelve también un instrumento de transparencia y rendición de cuentas. Además, generalmente estos documentos indican los beneficios y sanciones que el agente recibirá en caso de cumplir o incumplir con las metas fijadas, las cuales pueden ser establecidas conjunta o unilateralmente. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 1999) ha identificado siete grandes tipos de contratos de desempeño usados entre los países miembros. La siguiente tabla muestra esta clasificación:

Tabla 6.3 Tipos de contratos de desempeño en países de la OCDE

Tipo	Descripción
Acuerdos marco	Son convenios que se establecen generalmente entre un secretario o ministro y un director ejecutivo. En ellos se le otorga al director cierta autonomía en el manejo de la dependencia a cambio de cumplir con ciertas metas estratégicas.
Contratos presupuestarios	Son celebrados entre los ministerios o secretarías de finanzas y los directores ejecutivos. Dan autonomía a estos últimos para manejar los recursos, pero a cambio del cumplimiento de ciertas metas y de la implementación de métodos para monitorear el desempeño.
Acuerdos organizacionales de desempeño	Se firman generalmente entre secretarios o ministros de Estado y directores ejecutivos, o entre directores y gerentes. Desagregan los objetivos estratégicos en metas muy específicas y operativas orientadas a procesos y resultados, a cambio de una mayor autonomía para alcanzar dichas metas.
Acuerdos de desempeño ejecutivos	En la mayoría de los casos complementan los acuerdos organizacionales. Generalmente están limitados a acuerdos de desempeño individual.
Acuerdos financiador – proveedor	Buscan clarificar las responsabilidades al separar las funciones del financiador y del proveedor. En los acuerdos de compra y provisión se especifican factores como tiempo, costos, volumen y calidad, por ejemplo.
Contratos de desempeño intergubernamentales	Generalmente están relacionados con la devolución de ciertas atribuciones a los gobiernos locales. Por ejemplo, la provisión de educación y salud. El gobierno nacional provee los recursos a cambio de cierto nivel de servicio y calidad.
Acuerdos de servicio al cliente	Son declaraciones dirigidas a los clientes que contienen los estándares a observar en los servicios otorgados por un programa.

Fuente: Elaboración propia con base en la OCDE (1999).

Cabe señalar también que la mayoría de los países que han optado por emplear alguno de los contratos de desempeño descritos en el cuadro anterior, lo han hecho como parte de reformas más amplias a su aparato administrativo y para brindar

Gestión del desempeño

cierta autonomía a las agencias, al tiempo que se les mantienen bajo control. A continuación, se describen brevemente los casos de Noruega, Dinamarca, Finlandia, España y Estonia²⁷.

Noruega implementó las llamadas “cartas de asignación”, por medio de las cuales los ministros les comunicaban a las agencias subordinadas lo que se esperaba que realizaran y alcanzaran con el presupuesto asignado, de tal forma que el acento se ponía en la disciplina fiscal: si la agencia requería recursos extraordinarios, en caso de que fueran aprobados, estos eran descontados de su próximo presupuesto. Además, estaban obligadas a reportar cualquier desvío de los objetivos o del gasto programado. Otra característica era que una agencia podía llegar a recibir una “carta coordinada” en donde participaban distintos ministerios. Sin embargo, los contratos no hacían referencia explícita a incentivos y sanciones, por lo que su cumplimiento era más un ejercicio voluntario.

Finlandia tampoco incluyó mecanismo de sanción en los contratos que el Ministerio de Asuntos Sociales y de Salud celebró con sus agencias, lo que dificultó el logro de los objetivos establecidos, que ya de por sí eran o muy abstractos o muy detallados. A pesar de esto, altos funcionarios del país señalaron que la cooperación entre las agencias, así como entre éstas y el Ministerio mejoró sustancialmente, lo que ayudó a que las agencias asumieran un mayor compromiso con el proceso de planeación del propio Ministerio.

En España, por ejemplo, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social firmó un contrato de desempeño con el Instituto Nacional del Empleo por el periodo 1995 – 1997. Dos fueron los principales objetivos de este documento:

²⁷ La información de Noruega, Dinamarca, Finlandia y España fue obtenida de los documentos que sirvieron como base para el trabajo de la OCDE, titulado *Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Studies: A Framework for Public Sector Performance Contracting*. En la sección de referencias se agrega la información correspondiente.

1. Reducir el desempleo en grupos de la población que se encontraban en desventaja. Cabe señalar que, el Instituto a mediados de 1990 comenzó a dirigir sus esfuerzos a las minorías que experimentaban dificultades para encontrar empleo, ya que otras agencias tanto públicas como privadas encaminaban sus acciones a la población en general.
2. Modernizar la administración del Instituto para proveer un servicio más personalizado y efectivo tanto a empleadores como empleados.

Para cada uno de estos objetivos se fijaron metas muy concretas, de tal forma que pudieran medir el cumplimiento de los primeros. Por otra parte, en Dinamarca la Junta Nacional de Lesiones Industriales, encargada de la legislación en la materia y de dictaminar en qué casos procedía la indemnización por lesiones en el trabajo, comenzó a enfrentar a principios de 1990 demandas por una mayor rapidez en el procesamiento de los casos, así como por mejorar la calidad de sus decisiones. Sin embargo, la falta de recursos económicos y humanos constituían su principal limitante. Ante esto, el gobierno decidió convertirla en una empresa pública, de tal forma que pudiera autofinanciarse: las aseguradoras privadas pagarían a la Junta por los casos de trabajadores en el sector privado, mientras que el Estado correría con los gastos efectuados en los casos de los trabajadores de gobierno. En este marco, el Ministerio de Finanzas empezó a celebrar contratos con la Junta por un periodo de 4 años, en los que ésta se comprometía con una serie de metas y, a cambio, el Ministerio no intervenía en la administración de la Junta. Además, se le permitía seguir con el modelo de finanzas ya descrito, lo que le brindaba una mayor autonomía financiera al no depender del presupuesto que se le asignara para su funcionamiento.

Por último, Estonia introdujo los pagos ligados al desempeño en 2001, pero años más tarde se vio en la necesidad de eliminarlos debido a que el desempeño de las entidades en las que los aplicó no mejoró. Algunas de las razones que explican su fracaso son (Nõmm & Randma-Liiv, 2012):

Gestión del desempeño

- Los bonos generalmente eran pagados a todos los trabajadores sin considerar el desempeño o los resultados observados;
- Las metas que se plantearon eran en su mayoría poco realistas o incluso obedecieron más a lo que los partidos políticos determinaron;
- Había poca experiencia y capacidad entre los administradores para el manejo y uso de la información del desempeño; y
- Debido a los distintos cambios que hubo en el gabinete no hubo una base estable para la comparación. En este sentido, es fundamental mantener las mismas mediciones por un periodo de tiempo largo, de tal forma que pueda evaluarse si hubo mejorías o no en aquella dimensión o resultado que se mide.

Uso de la información del desempeño

Finalmente, para que la información que producen los instrumentos anteriormente revisados pueda tener algún impacto en el desempeño, debe ser utilizada para orientar la toma de decisiones: identificando áreas de mejora y continuidad, apoyando el proceso de asignación de recursos, etc. De lo contrario, se convierte en un acto de simulación. En este sentido, por ejemplo, Brunsson y Olsen (Pollitt, 2006) señalan que la generación de este tipo de información tiene también una dimensión simbólica, que implica su utilización para legitimar las acciones de un gobierno, así como para mostrar un administración “moderna”, pero no necesariamente con el objetivo de mejorar los bienes y servicios otorgados.

Por otra parte, aunque la información que se produce tiene como principal consumidor a los secretarios de Estado, gerentes y personal que labora en la administración pública, también puede y debe ser empleada por la ciudadanía para exigir cambios y mejoras en lo que reciben del gobierno, además de orientar sus decisiones durante los procesos electorales.

Al respecto, Pollitt (2006) identifica tres tipos de usuarios de la información del desempeño y tres distintos objetivos que en la práctica se siguen, según quien la utilice:

Tabla 6.4 Objetivos del uso de la información del desempeño por tipo de usuario

Usuario	Objetivo
Ministros	En el corto y mediano plazo para dirigir a las agencias y sus programas. En el largo plazo para reconsiderar la utilidad de los programas.
Parlamento	Por lo general se concentran en temas controversiales (programas envueltos en escándalos o que parecen ir mal) y suele ser altamente partidista.
Ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Para propósitos particulares y locales (como escoger escuelas y hospitales). • Para conocer cómo se están gastando sus impuestos. • Para conocer el valor que generan sus gobiernos.

Fuente: Elaboración propia con base en Pollitt (2006).

El problema es que, si bien parece que se está generando una cantidad importante de información en distintos países que han incorporado alguna de las herramientas señaladas, no queda claro que efectivamente se esté utilizando para alguno de los propósitos que se han mencionado.

Un ejemplo de lo anterior es el caso del “Government Performance and Results Act of 1993”, decreto que buscaba mejorar el desempeño de las dependencias del Gobierno Federal de los Estados Unidos, a partir de la definición de metas, su medición y compromiso con el logro de las mismas (The White House, 2016); sin embargo, la reforma no logró hacer del uso de la información del desempeño una rutina (Moynihan y Kroll, 2016), por lo que en el 2011 el Presidente Obama firmó el “GPRA Modernization Act of 2010”. Uno de los objetivos de la modernización del decreto fue precisamente crear una cultura organizacional en donde la información generada jugara un papel mucho más activo en las decisiones de política, de presupuesto y de tipo gerencial (The White House, 2016). Esto

Gestión del desempeño

a partir de concentrar los esfuerzos de las agencias en pocas metas, algunas de ellas inter-organizacionales, así como la realización de reuniones trimestrales en donde la información del desempeño se analizaría. En el siguiente cuadro se plantean los objetivos de estas rutinas, así como la crítica implícita al enfoque del “Government Performance and Results Act of 1993”:

Tabla 6.5 Propósito de las rutinas de la Nueva Gestión del Desempeño en la Modernización del Decreto

Nueva rutina	Crítica implícita del enfoque anterior	Solución del Decreto de Modernización
Metas prioritarias inter-agencias	Poca atención a la necesidad de coordinación.	Rutina de la coordinación como meta: identificar metas transversales y las contribuciones de las agencias.
Metas prioritarias de la agencia	Demasiadas metas pueden erosionar la claridad y fallar en comprometer a los líderes o sus seguidores.	Rutina de la clarificación como meta: necesidad de un liderazgo comprometido con un número pequeño de metas visibles.
Revisiones trimestrales	Mucha información del desempeño, pero ninguna rutina que obligue a los actores organizacionales a analizar estos datos.	Rutina de revisiones dirigidas por datos: se requieren revisiones trimestrales en donde se analice la información del desempeño.

Fuente: Adaptado de Moynihan y Kroll (2016).

El resultado de la implementación de estas tres rutinas, —coordinación entre agencias, clarificación de las metas y la realización de revisiones trimestrales— mostraron tener una relación significativamente positiva con el uso de la información del desempeño (Moynihan y Kroll, 2016); es decir, estas rutinas efectivamente se asocian con un mayor uso de los datos generados durante los procesos de toma de decisión, ayudando a que no se produzcan únicamente con la intención de cumplir con exigencias institucionales o aparentar hacia al exterior que existe un compromiso por mejorar aunque no se asuma en la práctica.

APRENDIZAJES

Como se rescata de la experiencia internacional, existe un interés generalizado entre los distintos países por emplear instrumentos que permitan gestionar de mejor manera el desempeño al interior de la administración pública. Aquí se revisaron sólo algunos de los más importantes: los sistemas de metas, los rankings, el benchmarking, los contratos de desempeño y las reuniones, mismos que se caracterizan por la utilización de indicadores, convirtiendo la etapa de su construcción quizá en una de las más importantes. Precisamente, la evidencia que recogieron algunos de los textos aquí retomados muestra que esta etapa a veces ha recibido poca atención, generando indicadores técnicamente débiles. El resultado de esto es que los esfuerzos posteriores y la integración de los mismos en herramientas más sofisticadas difícilmente generan el impacto buscado.

Ante esto, es fundamental hacernos las siguientes preguntas cuando se trata de construir o analizar indicadores: ¿el indicador utilizado es válido?, es decir, ¿efectivamente mide lo que pretendía medir?, ¿qué tan confiable resulta?, ¿hasta qué punto la falta de confianza en ciertos indicadores se debe a que los gobiernos manipulan la información y qué tanto a la falta de *expertise* de quienes los construyen? Concretamente, entre los problemas que pueden presentar los indicadores están:

- Los criterios de medición cambian a lo largo del tiempo, volviendo en ocasiones imposible la comparación entre dos o más situaciones a partir de los indicadores;
- Problemas de validez y confianza (Hood, 2007) que pueden deberse a errores simples (conteo doble u omisiones), errores de muestreo (el indicador, periodo de tiempo o subunidad considerada no es representativa de la población), errores de categorización o a la manipulación deliberada de los datos o fabricación de números.

Aunado a lo anterior, Bevan y Hood (2006) señalan que, de todo el desempeño que ocurre en una dependencia, sólo una

Gestión del desempeño

parte se considera prioritaria, y de este subconjunto podrán construirse algunos buenos indicadores, pero habrá otros que representarán mediciones imperfectas, e incluso para una parte del desempeño prioritario no habrá la información requerida para construir los indicadores. Por lo tanto, las metas mostrarán únicamente una fracción de la “foto”, y parte de aquella será incluso imperfecta. Esta consideración resulta importante tanto para quienes deben cumplir con las metas, como para quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones a partir de la información generada.

Por otra parte, es esencial tener presente que los sistemas de metas y los rankings pueden provocar que los esfuerzos de las organizaciones se concentren sólo en alcanzar las metas, sin considerar que para ello se descuiden otros aspectos que, aunque no se midan, son importantes. Por ejemplo, cuando el objetivo principal en los hospitales es disminuir los tiempos de espera, esto puede generar que la atención brindada en cada consulta sea de mala calidad; si el objetivo es que un número elevado de los pacientes atendidos recupere su salud, puede ocurrir que se decida dar prioridad en atención a quienes presentan las enfermedades menos graves.

Lo mismo sucede cuando se trata de los rankings, la presión por estar en los primeros lugares puede provocar que las organizaciones comiencen a concentrarse sólo en aquello que se les mide y que les puede generar algún beneficio o evitar un castigo, como podría suceder con los rankings de investigación universitaria. Al respecto, según Hood (2007) valdría la pena preguntarse si estos rankings no llevan a una disminución de la calidad de las investigaciones en el largo plazo, al generar incentivos para que los profesores realicen muchas publicaciones pequeñas con tal de cumplir con las metas administrativas. Por otra parte, queda el problema de quién o quiénes decidirán lo que habrá de medirse y cómo se ponderará cada indicador para integrarlo en una sola medida, ya que ponderaciones distintas seguramente arrojarían rankings diferentes. De tal forma que, si los aspectos a medir y la ponderación a seguir no encuentran

consenso entre las entidades sujetas a revisión, o bien carecen de un fundamento técnico claro y fuerte, eventualmente surgirán inconformidades entre quienes se ubiquen en los últimos lugares.

Por lo que respecta a los contratos por desempeño, estos no siempre incluyeron en la práctica la referencia explícita a beneficios y sanciones, como sucedió en los casos de Noruega y Finlandia, o incluso como se implementaron en Escocia en donde los pagos extraordinarios se pagaban sin referencia al logro de las metas. Esta situación ocasionó que, en algunas situaciones, el cumplimiento de los contratos se dificultara y se convirtiera más en un acto voluntario.

En general, de acuerdo con Bevan y Hood (2006), la gestión por indicadores podría derivar en dos fenómenos: en primer lugar, los gerentes o responsables de fijar las metas podrían decidir establecerlas por debajo de lo que potencialmente podría alcanzarse, y evitar con ello su posible incumplimiento; en segundo lugar, si las metas futuras se determinan considerando el desempeño anterior, los gerentes pueden tener incentivos para no rebasarlas, ya que los obligaría a fijar las siguientes metas aún más altas.

Por otra parte, se vuelve indispensable que quienes definan lo que habrá de considerarse como prioritario y por lo tanto lo que se medirá, tengan la capacidad de adelantarse a los “juegos” que podrían aparecer entre los trabajadores; si bien es imposible que puedan preverlo todo, este ejercicio facilitaría el replanteamiento de algunas metas que significarían potencialmente más problemas que beneficios, la revaloración de la necesidad de un instrumento o, en su caso, tomar algunas medidas que permitieran disminuir los efectos no buscados.

En cuanto al *benchmarking* o evaluaciones comparativas, es necesario destacar que se trata de un instrumento de transferencia de conocimiento, más que de competencia, por lo que no trae consigo los mismos problemas previamente

Gestión del desempeño

descritos. Sin embargo, valdría la pena considerar, de acuerdo con el contexto en el que se quiera poner en funcionamiento, la obligatoriedad de la participación, así como de la aplicación de las recomendaciones, ya que, si bien en casos como el alemán se ha apostado por evaluaciones voluntarias, no necesariamente funcionarán siempre.

Finalmente, para que los instrumentos aquí señalados puedan tener algún impacto sobre el desempeño, es necesario que el uso de la información que generan se convierta en rutina dentro de la organización. Una forma son las reuniones periódicas en donde los tomadores de decisiones se vean obligados a analizarla, pero sin duda se requiere explorar otras formas o mecanismos que consideren las rutinas organizacionales actuales para inducir, de una manera menos impositiva, o más natural, el uso de la información.

CONCLUSIÓN

Gestionar el desempeño no es algo reciente, se ha hecho todo el tiempo en la administración pública; sin embargo, con la NGP se pone el acento en el uso de la información para mejorar la toma de decisiones y con ello mejorar el desempeño. Pero uno de los principales problemas que se rescata de la experiencia internacional es que poco se usa la información generada; en cambio, pareciera que los esfuerzos están concentrados en la construcción de indicadores. Estos, si bien son fundamentales, requieren ser utilizados para orientar el desempeño. Además, su elaboración debe ser cuidadosa para evitar errores, así como estar alineada con los objetivos de cada entidad u órgano de gobierno.

Por otra parte, herramientas como los sistemas de metas, los rankings e incluso los pagos ligados al desempeño han inducido “juegos perversos” o efectos no buscados al incentivar a los servidores públicos a cumplir con las metas establecidas, estar en los primeros lugares del ranking u obtener un pago extra de cualquier forma, concentrando sus esfuerzos sólo en aquellos

aspectos que se miden. Ahora bien, esto no significa que estos instrumentos deban desecharse, por el contrario, su aplicación también ha demostrado generar cambios positivos en los bienes y servicios que provee el gobierno; lo importante es considerar que, muy probablemente, provocarán también situaciones no deseadas a las cuales habrá que adelantarse en la medida de lo posible o, en su caso, evaluar continuamente la aplicación de la herramienta a fin de poder corregir.

Por último, la construcción de indicadores y la aplicación de otros instrumentos en la administración pública no deben ser vistos como un fin en sí mismos, sino como un medio para mejorar la prestación de bienes y servicios, y sólo en la medida que contribuyan a ello valdrá la pena su aplicación. Aunado a que su elaboración requiere forzosamente experiencia y conocimiento, de lo contrario sólo terminarían perjudicando si efectivamente se emplearan en la toma de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

- BEVAN, G. (2010). "Performance measurement of "knights" and "knaves": differences in approaches and impacts in british countries after devolution". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 12:1-2, 33-56.
- _____, G. & Hood, C. (2006). "What's measured is what matters: targets and gaming in the english public health care system". *Public Administration*, 84: 517-538.
- DUBNICK, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of mechanisms. *Public Performance and Management Review*, 28, 376-417.
- HAMMERSCHMID, G., Van de Walle, S. & Stimic, V. (2013). "Internal and external use of performance information in public organizations: results from an international survey". *Public Money and Management*, 33 (4), 261-268.
- HOOD, C. (2007). "Public service management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles?". *Public Money & Management*, 27 (2), 95-102.

Gestión del desempeño

- KELMAN, S. (2006). "Improving service delivery performance in the United Kingdom: Organization theory perspectives on central intervention strategies". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 8(4), 393-419.
- KJAERGAARD, P., Dorte, H. & Buhl, J. (6 de marzo de 2017). *Public sector performance contracting in Denmark*. Obtenido de <http://www.oecd.org/gov/budgeting/1902729.pdf>
- KUHLMAN, S. & Jäkel, T. (2013). "Competing, collaborating or controlling? Comparing benchmarking in European local government". *Public Money and Management*, 33 (4), 269-276.
- MOYNIHAN, D. P. & Kroll, A. (2016). "Performance management routines that work? An early assessment of the GPRA Modernization Act". *Public Admin Rev*, 76: 314-323.
- NÖMM, K. & Randma-Liiv, T. (2012). "Performance measurement and performance information in new democracies". *Public Management Review*, 14:7, 859-879.
- OCDE, Public Management Service, Public Management Committee (1999). *Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Studies: A Framework for Public Sector Performance Contracting*.
- POLLITT, C. (2006). "Performance information for democracy: the missing link?". *Evaluation*, 12 (1), 38-55.
- PUBLIC Management Department, Statskonsult, Noruega (6 de marzo de 2017). Use of performance contracting in Norway. Obtenido de <http://www.oecd.org/gov/budgeting/1902765.pdf>
- ROBINSON, M. (s.f.). *CLEAR Latin America Regional Center for Learning on Evaluation and Results*. Recuperado el 4 noviembre de 2016, de <http://www.clear-la.org/home/investigacion/>
- THE WHITE HOUSE. (2 de diciembre de 2016). *Office of Management and Budget*. Obtenido de <https://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m#h1>
- _____. (2 de diciembre de 2016). *Performance*. Obtenido de <https://www.performance.gov/faq>
- UUSIKYLÄ, P. & Virtanen P. (6 de marzo de 2017). *Public sector performance contracting in Finland*. Obtenido de <http://www.oecd.org/gov/budgeting/1902738.pdf>

WORLD BANK. (2005). *Increasing government effectiveness: approaches to administrative reform in the Russian Federation*. Report Number: 36142.

ZAPICO, E. (6 de marzo de 2017). *Contract management in Spain*. Obtenido de <http://www.oecd.org/gov/budgeting/1902774.pdf>