

Sistemas de evaluación del desempeño: dilemas para una implementación efectiva

David Arellano Gault,
Walter Lepore
y Miguel Guajardo



Justice©iStockphoto.com/livestockimages

Los sistemas de evaluación del desempeño (SED) se basan en la existencia de cadenas causales que pueden ayudar a transformar un problema social en un problema de política pública. Éstas también tienen que guiar la selección de los instrumentos que los gobiernos deben utilizar para generar resultados, que puedan transformar la realidad social en la forma deseada. Los principales problemas con estos supuestos son los siguientes: los fines están en disputa, lo cual hace imposible que exista una sola forma de medir desempeño; las cadenas son difíciles de identificar porque se entrecruzan con muchas otras; es complicado aislar los efectos de sólo una de ellas y los SED son instrumentos políticos que pueden utilizarse para legitimar grupos al interior de una organización.

Los elementos anteriores nos obligan a entender los límites que tienen estas herramientas para medir resultados de forma objetiva. Las dificultades de ir del problema social a los resultados son las mismas que se enfrentan cuando se trata de evaluar si éstos fueron propiciados por las acciones de política emprendidas por un gobierno; sin embargo, a pesar de ser un instrumento limitado para medir, los SED son poderosos dispositivos para generar una sana discusión al interior de las organizaciones, que trate de generar consensos sobre los objetivos perseguidos.

Palabras clave: administración pública, evaluación de desempeño, indicadores de desempeño, evaluación de resultados

Introducción

Este documento pone sobre la mesa una serie de preguntas respecto al diseño e implementación de los SED. Es importante que tanto los teóricos como los practicantes de la administración pública comprendan que no es posible utilizar estos instrumentos si antes no existe un esfuerzo por comprender sus verdaderos límites y posibilidades. Si no se discuten los supuestos analíticos y los problemas organizativos para su implementación, es muy probable que un SED se convierta en un instrumento poco efectivo y, además, costoso.

Performance Evaluation Systems (PES) rest on the idea of the existence of causal chains that can help to transform a social problem into a public policy problem. These casual chains also should guide the selection of the instruments which governments use to generate results that can transform a social reality in the desired way. The main problems with these assumptions are as follows: the ends are in dispute so it is not a unique way to measure performance; the chains are difficult to identify because they are intertwined with many others; it is difficult to isolate the effects of only one of them; and the PES are political instruments that can be used to legitimate groups within an organization.

The problems detected require us to understand the limits of these instruments to measure results objectively. The difficulties to transit from the social problem to the results are the same faced when trying to assess whether the results were brought about by the policy actions undertaken by a government. However, although a limited tool for measuring, the PES are powerful tools to generate a healthy discussion within the organizations that try to generate consensus on the objectives.

Key words: Public Administration, performance evaluation, performance indicators, evaluation by results

Para mantener un orden en la discusión, el documento se ha dividido en tres secciones: en la primera se exploran los supuestos teóricos problemáticos sobre los que descansa un SED, es decir, las dificultades derivadas de asumir complicadas cadenas causales, así como los límites que éstas imponen; en la segunda se presentan los principales retos que se deben considerar para construir o implementar un SED y se detalla la naturaleza inherentemente política de estos instrumentos, así como la necesidad de compaginar su uso con el de la planeación estratégica; en la tercera se comentan algunas conclusiones generales.

¿Cuáles son los supuestos teóricos sobre los que descansa un SED?

Existen varias razones por las que se ha suscitado un interés creciente en los sistemas de evaluación del desempeño. Una de ellas tiene que ver con que se siga incrementando la distancia entre las necesidades sociales que enfrentan los gobiernos y la cantidad de recursos que éstos tienen disponibles para hacerlo. Esto significa que hoy tienen que atender más requerimientos con menos insumos.

Otra es que las administraciones públicas deben mostrar capacidad, avance tecnológico y posibilidades de influencia para mantener un cierto nivel de legitimidad ante sus sociedades. Por estos motivos, el discurso en boga —conocido regularmente como Nueva Gestión Pública (NGP)— en una gran cantidad de países es aquel que vincula de manera directa la legitimidad de los gobiernos con la obtención de resultados (Arellano, 2004a).

Sea por razones de escasez de recursos o por necesidad de legitimación, muchas administraciones encuentran en los SED una de sus mejores esperanzas para tratar de justificar ante la sociedad que se están obteniendo resultados y cambios positivos gracias a la acción gubernamental; no obstante, debe quedar claro que esta perspectiva está cimentada en una cadena de supuestos que tienen que ser explicitados y que, como analizaremos, no son tan evidentes ni lineales. Específicamente, detrás de los SED se encuentra la idea de que los problemas públicos pueden ser traducidos en otros de política pública —es decir, manejables por la acción gubernamental—, por lo tanto, donde existen las técnicas necesarias para diseñar mecanismos de intervención; y, por último, que estas intervenciones son capaces de modificar la realidad en forma controlada, dirigida a efectos definidos *ex ante* con relativa precisión.

Lograr que la acción gubernamental tenga estos niveles de precisión de diseño y de implementación no es tan evidente; para transformar las circunstancias de una realidad que genera una serie de problemas públicos, sería preciso controlar una

amalgama informe de relaciones y causalidades con el fin de crear una serie de efectos coordinados que produzcan la realidad pensada en el diseño de la política. Esta construcción racional de soluciones a problemas públicos se sostiene gracias a la idea de que la actuación gubernamental tiene a su disposición poderosos instrumentos: organizaciones y programas gubernamentales dotados de recursos presupuestarios y de personas profesionales que se encargarán de llevar a la práctica el diseño (Brunsson, 1993).

Ésta es la retórica que llena la esperanza de la política y la gestión pública contemporánea, retórica no en sentido despectivo, sino en su aspecto estricto: arte de convencer y conmovir. Sin duda que esta retórica devenida de la NGP está sustentada en la esperanza de que las acciones y decisiones racionales son posibles de construir desde la arena gubernamental para construir soluciones a problemas públicos ingentes.

Es a partir de esta esperanza que se construyen importantes y sofisticados instrumentos que, muchas veces, se implementan sin debatir los supuestos. Surge, de esta forma, una avalancha de estos dispositivos, entre los cuales es posible citar: el presupuesto (por programas, base cero, por resultados), las políticas, las regulaciones, las intervenciones, las organizaciones gubernamentales, los servicios civiles, los planes estratégicos y operativos, los marcos lógicos, la administración por objetivos, los controles de gestión, las clasificaciones, las buenas prácticas, el *benchmarking* y tableros de control.

Estos instrumentos, en general, construyen una promesa de que existe un camino racional para tratar los problemas públicos, que va —palabras más, palabras menos— del problema al diseño, a los mecanismos, a la intervención y, finalmente, al resultado esperado. Los SED son una de estas nuevas herramientas que, justamente, proponen sumar una gran cantidad de técnicas y modelos para llegar a un mecanismo capaz de integrar desde la intención de los objetivos hasta los resultados concretos medibles de la acción gubernamental.

Es evidente, entonces, que la cadena de supuestos que subyacen bajo el funcionamiento de los SED es bastante larga y compleja. Por este motivo, cabe preguntarse: ¿es realista este gran supuesto de cadenas causales de intervención que luego son posibles de medir en resultados concretos y simples?

Los estudios de Selznick (1966), Merton (1980), Crozier (1964), Wildavsky (1993), Christensen y Lægrid (2007), Sfez (1984), Cabrero y Arellano (1993), entre una muy larga lista de otras investigaciones desarrolladas en diversas realidades, tiempos y latitudes, muestran que si dicho camino causal existe, es muy difícil de identificar empíricamente y luego demostrar que produce resultados que, de alguna manera, sean explicables por decisiones y diseños racionalistas.

Muchos de estos estudios revelan cómo los problemas sociales y aquellos que llegan a ser definidos como problemas públicos son creaciones o construcciones de los propios agentes y de quienes toman decisiones y no sólo construcciones racionales o técnicas elaboradas en los escritorios de los *planificadores* o tomadores de decisiones. En este sentido, como construcciones, los diseños de política pública traen ineludiblemente aparejadas teorías y, por lo tanto, ideologías, es decir, lógicas causales normativas que se justifican por razones políticas y agendas que no siempre están claras ni son explícitas.

Además, muchos de estos autores muestran que los fines y los mecanismos están en disputa: diversos actores, con distintas capacidades de actuación, argumentan y dan sentido a los mecanismos de acuerdo con preferencias, dinámicas políticas, en un marco de racionalidad limitada (Simon, 1947).

La complejidad se multiplica aún más si se considera que las organizaciones y los programas gubernamentales son criaturas instrumentales, pero poco maleables, difíciles de manipular, como robots sociales, pues de nuevo aparecen seres humanos actuando en escenarios (Goffman, 1967), constru-

yendo sentidos (Weick, 2001), interrelacionándose por roles que crean estatus y vinculaciones complejas que hacen posible la propia interacción (Berger y Luckmann, 1968). En síntesis, es claro que la esperanza causa-efecto de los problemas sociales es una verdadera cadena de supuestos difíciles de sostener empíricamente.

Sin embargo, a pesar de lo difícil que puede ser sostener una postura racionalista para los problemas sociales, la esperanza sigue viva. Es probable que una noción de básico sentido común se dispare para reconfortarnos socialmente. De otro modo, tendríamos que admitir que, como seres humanos, somos incapaces de controlar por completo la manera en cómo aceptamos nuestro entorno, pero al observar la realidad social es imposible negar que los gobiernos tengan el poder de afectar la vida de mucha gente, de movilizar variables económicas, de sostener o cambiar reglas y normas, de aplicar la coerción como mecanismo para obtener obediencia.

Puede ser que las cadenas causales no sean precisas o que reproduzcan en un entorno de elevada complejidad, e incluso se podría aceptar que tienen lógicas perversas (Harmon y Mayer, 1999), pero es innegable que dichas cadenas existen y que los gobiernos tienen la capacidad de afectarlas. Es probable que sea en este marco analítico más realista donde se deba comprender a los SED.

En todo caso, parece sano que al tratar el tema de los sistemas de evaluación del desempeño se tenga que tomar distancia de las visiones optimistas y sistémicas. Un SED difícilmente puede ser un esquema racionalista completo, de cadenas causales técnicamente diseñadas, alineadas de forma perfecta, así como construidas por un acuerdo lineal con consensos perfectos y marcos teóricos unívocos y acordados.

Más bien, un SED requiere ser entendido como un instrumento que opera en una realidad social que no puede ser perfectamente simplificada o modelada. Es preciso reconocer que, probablemente, es un dispositivo útil pero, al mismo tiem-

po, limitado por la propia complejidad que intenta capturar y simplificar en una serie de cadenas causales controlables de manera relativa. Por este motivo, se propone que el SED sea comprendido, antes que nada, como un *proxy*, es decir, como una aproximación imperfecta de las cadenas causales que se vinculen desde los problemas hasta el impacto, con una finalidad relativamente clara que es, a la vez, objetivo, esperanza, ideología, legitimación y mecanismo de aprendizaje y de rendición de cuentas.

Es precisamente el propósito de un SED, el cual debe ser construido con gran precisión porque no se le puede exigir que arroje mediciones precisas del desempeño de los gobiernos, pero sí que se convierta en un mecanismo a través del cual se expliciten los supuestos y valores que llevan a un argumento de cadenas causales, que van desde definir el problema, como primer eslabón, hasta decidir las opciones de intervención. Todo esto con dos objetivos básicos: 1) Facilitar el consenso al alinear objetivos y 2) Rendir cuentas con mayor transparencia a la sociedad.

Para sintetizar la discusión, es preciso señalar que son tres los argumentos que sostienen una visión contraria a la idea de un SED técnicamente exacto y puro:

- La realidad social es una construcción de actores diversos, muchas veces en disputa, dispuestos a entrar en conflicto y usar el poder para imponer su propia versión de lo que es un problema viable o necesario de atacar.
- Esa realidad social que se quiere impactar se genera por efectos e impactos que devienen de la acción de múltiples fuentes, acciones y propósitos de diferentes actores y circunstancias.
- Las cadenas casuales se sostienen sobre teorías que tienen supuestos y axiomas, elementos que intentan explicarnos y convencernos de que existen variables más importantes que otras.

Por estas razones, un SED no es una fotografía lineal de las causalidades; tampoco será nunca un

instrumento técnico que pueda ser replicado de la misma forma por distintas personas en contextos distintos; difícilmente será neutral para llegar al acuerdo perfecto entre los actores. Bajo ninguna circunstancia develará la verdadera causalidad de la realidad y, por lo tanto, no es infalible, es decir, lo que se dice que sucederá con la acción no forzosamente será realidad y no necesariamente esto se deberá a errores o dolo de los actores gubernamentales; por último, no es una secuencia lineal objetiva, ni de problema, ni de las cadenas causales de la acción gubernamental, ya que siempre hay alternativas desechadas o no consideradas.

Lo que sí se puede afirmar es que un SED es una herramienta para el diseño y evaluación de programas u organizaciones que hacen explícitos los supuestos, teorías y axiomas para definir y defender de manera transparente una posible cadena causal que va de la definición del problema a los instrumentos, a las acciones, a los productos, a los resultados y, por último, al impacto. Todo esto es con el fin de generar un mecanismo de rendición de cuentas inteligente que se base en el aprendizaje organizacional.

Es evidente que el gran agregado visual de un SED está en la observación y medición de los elementos para evaluar el logro de la actuación de un programa u organización, pero sería muy limitado pensar que ésta sería su única dimensión útil. El argumento fundamental podría ser: la observación y medición del logro es importante porque es un salto cualitativo en la acción gubernamental tradicional; sin embargo, dicha medición es sólo una parte de los beneficios que un SED en realidad aporta. La utilidad más grande está en la capacidad del SED para hacer explícitos los supuestos, axiomas y cadenas causales razonadas que permiten entonces el análisis y la discusión entre los diferentes actores involucrados en una política gubernamental.

Como mecanismo de evaluación, el SED tiene limitaciones y potencialidades. La principal limitación es que será de poca utilidad para evaluar de forma objetiva los resultados de un programa u organización, es decir, permitirá estimar a través de

indicadores o *proxies* la fortaleza de los argumentos e instrumentos, y los resultados observables podrán ser tomados en consideración dependiendo de la fortaleza de dichos *proxies*. En otras palabras, la evaluación que se puede hacer con un SED no es pura ni absoluta, no permite hacer juicios sumarios de bueno o malo, blanco o negro, y ésta es, justamente, la base de su gran potencial como instrumento.

Entonces, con el SED es posible hacer una evaluación argumentada sobre la fortaleza de los supuestos, de las cadenas causales y de la calidad de los *proxies*. Es paradójico que el proceso de su construcción termine siendo más importante que el producto final. Después de todo, el SED puede ser un instrumento poderoso para evaluar lo que sí es posible evaluar: la fortaleza de los argumentos, la medición de los *proxies*, la solidez de las inferencias sobre el impacto y los resultados.

¿Cuáles son las dificultades de construir un SED?

Es importante que al analizar instrumentos como los SED no se olvide incluir, como un factor explicativo de gran relevancia, a las relaciones de poder entre los actores implicados en su construcción e implementación. Las organizaciones son construcciones sociales y humanas útiles para alcanzar objetivos colectivos y sociales, bajo una dinámica de cooperación y coordinación; no obstante, no son mecanismos sociales dóciles o sencillos de dirigir. En este sentido, se debe tener claro que, al ser implementado por organizaciones, los SED se convierten en una herramienta política en primera instancia (Crozier, 1964; 1989).

En una democracia, la política puede ser visualizada como la arena en la que los actores políticos entran en conflictos relativamente ordenados, con el objetivo de ganar el poder a través de elecciones. El esfuerzo realizado implica que al salir victoriosos pueden plasmar en la realidad su proyecto; sin embargo, para abordar el tema político, en el tema que nos ocupa, será necesario entender su

desarrollo en niveles diferentes al señalado con anterioridad y distinguir entre el contexto micropolítico y el nanopolítico.

El micropolítico no se refiere a la batalla entre actores políticos y partidos, sino a los procesos de conflicto y negociación entre actores políticos y burocracias y entre estas mismas, es decir, lo que se conoce en la literatura especializada como conflicto interorganizacional; en cambio, la lógica nanopolítica es aquella que se da en el contexto de los conflictos intraorganizacionales, es decir, entre los diferentes grupos, equipos y actores que forman la organización propiamente dicha.

En efecto, un SED es un proyecto de reforma administrativa dirigida a legitimar al grupo en el poder; también, es una herramienta que se discute y construye de manera particular en diferentes organizaciones, con diferentes fines en cada una. A la vez, deberá ser interpretada dentro de cada organización para ser implementada según los cánones y sentidos de ésta; en las tres esferas, un SED se encontrará construido en su lógica técnica y en su dinámica política.

El marco que se discute con mayor facilidad es el técnico porque supone la existencia de mecanismos o conceptos de debate compartidos por una cantidad importante de actores políticos y sociales. Previo a esto, existe una controversia sobre los fines, valores o conceptos que se deberán considerar. Olvidar el componente político que está en juego en la creación e implementación de un programa gubernamental significa ignorar un segmento de la realidad social de gran relevancia para elaborar un SED.

La construcción de los SED implica comprender a una organización como un sistema que transforma insumos en productos a través de uno o varios procesos. Dichos productos generarán ciertas reacciones, cambios o afectaciones (resultados) en el contexto (Banco Mundial, 1996). Se espera que éstos puedan modificar eventualmente la naturaleza de la misma trama; dicho de otra manera, las organizaciones establecen un proceso que genera

una serie de productos, los cuales son entregados como resultados a un contexto o realidad, buscando lograr impactarla o cambiarla (ver imagen 1).

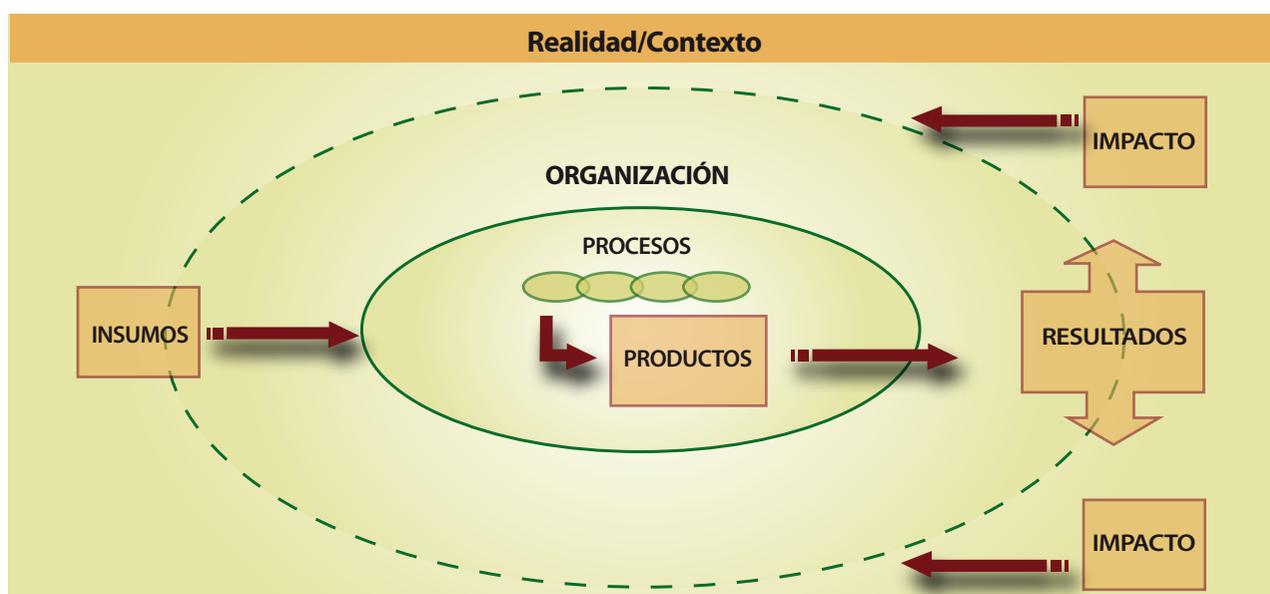
Pero se ha señalado previamente que el proceso organizacional no es mecánico porque consiste en el producto de interacciones, coordinaciones, diálogo y búsqueda de sentido de los participantes de la organización (Mintzberg, 1988). No todos los agentes organizativos comprenden, entienden y viven el proceso organizacional de la misma manera. Por su parte, los productos organizacionales

ción de una realidad compleja, que se genera en el tiempo y donde, de nuevo, los resultados de la organización son por lo regular sólo uno de los posibles elementos que terminan transformando a una realidad.

Si bien existen límites claros de lo que un SED puede realizar, éste puede ser un instrumento útil para dos cuestiones: primero, para ayudar a la organización y su dirección a alinear las acciones y estrategias organizacionales con el fin de que los recursos escasos tengan mayor probabilidad de

Imagen 1

Construcción de un SED



Fuente: elaboración propia.

no son necesariamente algo tangible, visible de inmediato, como una unidad aislada que se entrega como un objeto.

De la misma forma, los resultados organizacionales no siempre son visibles de inmediato. Éstos pueden afectar diversos niveles, recursos o capacidades de diversas personas, grupos u organizaciones, en diferentes periodos y son producidos por acciones de otros actores o circunstancias también, no sólo por los productos de la organización. Por último, los impactos hablan de la transforma-

ser aplicados, usados y gastados de tal manera que efectiva y eficientemente logren los objetivos organizacionales, en términos de resultados e impactos; y segundo, permite a la organización generar un mecanismo de aprendizaje interno y de rendición de cuentas a la sociedad mucho más transparente, legítimo y creíble.

Un SED es, en el mejor de los casos, un conjunto de *proxies*, un mecanismo sobresimplificador de la dinámica organizacional, de sus resultados e impactos, con dos objetivos en la mira: 1) Guiar en la

toma de decisiones de la organización y 2) Rendir cuentas respecto al uso de los recursos. Es un modelo que se aproxima a generar ciertos acuerdos básicos sobre las lógicas causales de una organización, de los procesos a las acciones, a los productos, a los resultados y a los impactos; además, para averiguar la forma en que con evidencia fiable y concreta se puede argüir que se están cumpliendo los objetivos socialmente aceptados de una organización.

Lo que se busca es construir un modelo de la lógica causal de una organización a través de la definición de medidas claras y significativas, sostenidas con evidencia concreta confiable, que dibujen de manera cuantitativa y cualitativa los logros de una organización medidos como resultados e impactos. Comencemos, precisamente, por discutir estos conceptos.

Los resultados organizacionales son los efectos directos de la acción organizacional sobre los actores, procesos u organizaciones externos, que se relacionan con una organización, los cuales se logran mediante los productos, pero estos últimos por sí solos no hablan de los resultados.

Los impactos son las modificaciones o afectaciones al estado de la *situación* que es recomendable identificar que tienen alguna relación (mínima al menos) con los resultados generados por una organización o programa. Como puede observarse, la categoría de impactos es mucho más difícil de establecer con claridad y requiere de un proceso de información y comprobación mucho más sofisticado, pues no es suficiente identificar los cambios en la situación sino, además, defender de manera plausible que éstos tienen algo que ver (en forma significativa) con los resultados organizacionales y, también, de que son básicamente una relación positiva, es decir, que los resultados organizacionales no empeoraron a la larga la situación general.

Para que un SED funcione, tenga sentido y sea socialmente aprovechado, debe comprenderse su utilidad, es decir, generar un mecanismo que aclare y haga explícito el encadenamiento entre accio-

nes, productos, resultados e impactos con el doble objetivo de: a) Mejorar las cadenas que generarán los elementos necesarios para lograr los objetivos organizacionales (y perfeccionar lo que se ha logrado) y b) Para rendir cuentas con información confiable respecto a los resultados e impactos alcanzados.

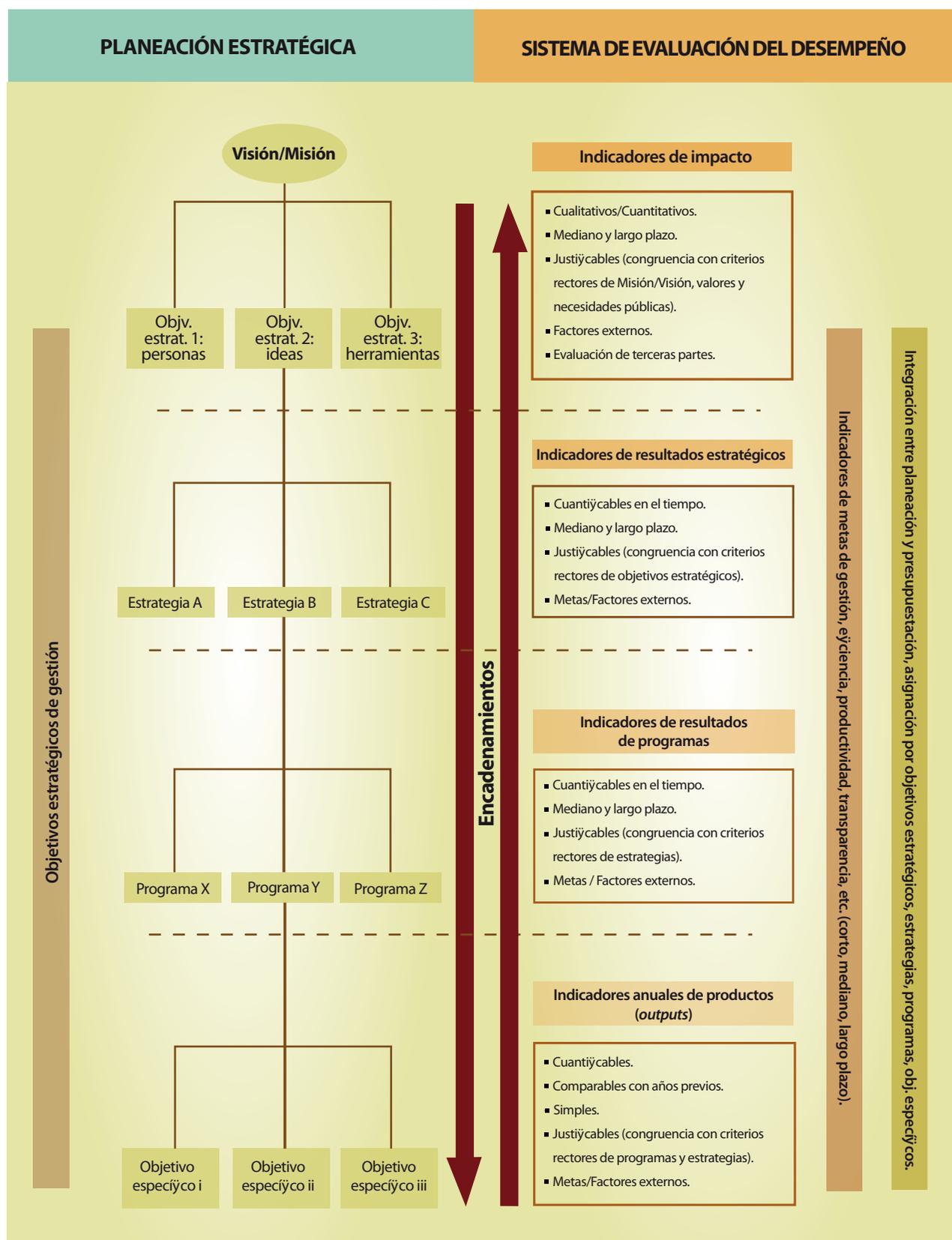
Vale la pena recordar que un SED puede ayudar a una organización a través de mejorar sus procesos de decisión, convencer eficazmente y generar consensos internos, producir un sistema de información que monitoree mejor el uso de recursos públicos y el alcance de resultados e impactos y diagnosticar con más precisión la situación de logros organizativos para tomar medidas inteligentes y resolver los problemas que se enfrentan en este sentido.

Podemos señalar, de acuerdo con lo mencionado, dos características indispensables para que un SED cumpla con los objetivos previamente descritos. En primer lugar, es importante no perder de vista que, en última instancia, un SED debe servir para vislumbrar el logro de la misión y visión que sostienen a una organización, que le otorgan sentido y significado, y que dirigen las acciones de sus integrantes.

Un SED que sólo sea utilizado para evaluar los efectos fácilmente medibles (por lo general, productos tangibles) mediante un grupo de indicadores desasociados, sin integración y dirección, y que no estén enfocados en estimar el logro de objetivos organizacionales estratégicos, difícilmente podrá identificar si está afectando y transformando la realidad, es decir, si está generando un impacto efectivo y real.

En segundo lugar, un SED debe contar con indicadores y mecanismos de medición que permitan una comparación del desempeño en un periodo relativamente amplio en función de los resultados e impactos que se pretenden lograr; esto significa que un indicador estático, que no es posible replicar en el tiempo y cuyo método de medición ha sido modificado a lo largo del mismo o que cuen-

Relación entre planeación estratégica y sistemas de evaluación del desempeño



Fuente: elaboración propia.

ta con información poco fiable, carece de utilidad para generar una dinámica de rendición de cuentas y aprendizaje organizacional.

Esta consideración nos lleva a incorporar una variable crítica para un sistema de evaluación de resultados y desempeño: el tiempo. Incluir este factor implica comprender que las políticas y los programas, como también las organizaciones gubernamentales, tienen un *ciclo de vida* y que, con base en sus diversas etapas de vida, deberían aplicarse diferentes tipos de evaluaciones, enfocadas en distintos objetos a ser evaluados.

Entonces, un SED puede tomar como punto de partida la planeación estratégica de cada organización (Arellano, 2004b) y ésta, a su vez, considerar los siguientes elementos para la definición de los propósitos, valores y efectos esperados de la organización:

- Marco normativo (externo e interno). Rige el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales y los mecanismos de rendición de cuentas a los que deben apegarse. Es relevante porque establece el marco en el que se debe operar, así como las funciones, atribuciones, obligaciones y facultades relevantes.
- Actores (externos). Las organizaciones gubernamentales les rinden cuentas e intervienen directamente en su funcionamiento, ya sea asignando presupuesto o estableciendo directrices, normatividades o regulaciones que afectan su operación. Al mismo tiempo, son los que determinan los propósitos principales, prioridades y necesidades en materia de educación, investigación y conocimiento. Dichos propósitos deben ser tomados en cuenta para establecer los impactos esperados de su acción organizacional con el fin de generar efectos reales en el contexto.
- Proceso interno de determinación de valores, fines, objetivos y metas organizacionales. Este proceso debe entenderse como un esfuerzo de profunda reflexión organizacional que guíe las acciones de la organización y su encadenamiento lógico-causal para obtener determinados efectos organizacionales.

El fruto de la interacción de estos elementos debería poder plantearse en un plan estratégico (PE) que ligue las necesidades sociales en materia de educación, investigación y conocimiento con los procesos organizacionales que generan productos, resultados y, en última instancia, impactos sociales. Dicho plan, a su vez, tiene que vincularse clara y directamente con un SED que determine las diversas capas de la evaluación del desempeño (según tipos de efectos organizacionales y su temporalidad), así como vislumbrar la forma en que se están generando estos efectos sobre la organización, otros actores y el contexto. A continuación, mencionaremos brevemente los componentes de un modelo de PE (ver imagen 2).

Todo PE parte de la visión y misión de la organización, las cuales representan un estado futuro deseado por la organización y que establecen propósitos ambiciosos, pero al mismo tiempo realistas, que deben guiar las actividades de los integrantes de la organización, así como a esta misma en relación con su contexto. Es importante que su visión y misión se encuentren vinculadas con los propósitos principales, las prioridades y las necesidades en materia de educación, investigación y conocimiento, no sólo producidos por los propios actores organizacionales, sino también de aquellos propuestos por actores o agentes externos a la organización y que tienen alguna influencia en la misma (Arellano, 2004b).

Una vez establecidas la visión y misión, pueden derivarse objetivos estratégicos (OE). De cada OE se origina, a su vez, una serie de estrategias que se deben llevar a cabo para cumplir con sus propósitos. A partir de cada una de éstas, se diseñan e implementan (por ejemplo, a través de un método estilo marco lógico) diversos programas que permiten cumplir con las estrategias preestablecidas y los objetivos estratégicos de los cuales surgen (Arellano, 2004b).

Por último, a cada programa le corresponden varios objetivos específicos, a partir de los cuales se establece la asignación de recursos presupuestales (en términos de actividades y tareas) que permiten

realizar acciones organizacionales precisas para su logro. Como se ha mencionado, la relación entre PE y SED resulta fundamental para medir, evaluar y, en última instancia, aprender sobre el logro de productos, resultados e impactos esperados en cada etapa componente de la PE. De esta forma, un SED modelo debería formarse de los elementos que se describen a continuación.

Para medir el logro de los objetivos específicos, el modelo SED propuesto utiliza *indicadores anuales de productos*; éstos deben ser simples y cuantitativos, de tal forma que permita una comparación de este primer tipo de efectos a lo largo de los años. Es importante que se determine lo que este tipo de indicadores quieren medir (meta) y su relación con los programas y estrategias de los cuales surgen los objetivos específicos, para sostener su relevancia, justificación y congruencia.

En otro nivel se encuentran los *indicadores de resultados de programas*. Este tipo se nutre de los indicadores anuales de productos, a partir de los cuales se construyen medidas que permiten una comparación de los efectos de los programas en un periodo relativamente amplio. Como en el caso anterior, deberían plantearse también metas, justificación y congruencia para determinar la relevancia de este tipo de indicadores en función de todo el sistema de evaluación y en relación con los propósitos que la organización pretende lograr.

En una capa superior, y vinculada a la anterior, están los *indicadores de resultados estratégicos*, los cuales se enfocan, principalmente, en los efectos de mediano y largo plazo que han generado las estrategias preestablecidas (así como sus programas y objetivos específicos relacionados). Es importante, una vez más, que estos indicadores permitan una comparación en el tiempo, mantengan congruencia con lo establecido en el PE y con el mismo SED (y sus componentes).

Como se ha mencionado, un SED debe intentar medir los efectos organizacionales sobre la realidad en la que se inserta la organización y que ésta

pretende modificar. Utilizamos, en este ámbito, *indicadores de impacto* para vislumbrar el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y/o de los propósitos establecidos en la misión y visión de la organización, y de las necesidades y prioridades públicas.

Adicionalmente, se deben construir *indicadores de gestión*, que consisten en mediciones cuantitativas simples sobre la gestión/administración en materia de eficiencia, transparencia, atención de usuarios, etcétera. Estos indicadores son un componente útil para evaluar la calidad gerencial y, de manera eventual, mejorar la toma de decisiones al interior de la organización, así como sus procesos y procedimientos.

Por último, todo SED incluye un apartado sobre la integración entre planeación y presupuesto, que permite al sistema identificar insumos y recursos específicos para el cumplimiento de cada uno de los objetivos estratégicos, así como un uso eficiente de los mismos.

Conclusiones

Este documento parte de las dificultades de sostener muchos de los supuestos que están detrás de la idea de un sistema de evaluación del desempeño cuando es entendido como una perfecta construcción racional de cadenas causales. El supuesto fundamental es que hay un camino que va de la existencia de un problema social al diseño de políticas, a la construcción de mecanismos, a la intervención gubernamental para implementarlos y, finalmente, al resultado esperado. Está señalado que los problemas son creaciones sociales, por lo que no es posible aislarlos de forma objetiva para tratar de resolverlos.

No existe una solución única a los problemas porque tampoco hay una definición única de éstos. En el mejor de los casos, existirá una serie de concepciones y soluciones de un mismo problema, que será respaldada por diferentes grupos dentro de una misma sociedad.

La constante disputa que se vive para definir los fines en una sociedad no es la única fuente de complejidad. Una vez que se tiene una definición del problema es necesario elaborar mecanismos que, se supone, van a generar productos que se traducirán en resultados que tienen la capacidad de transformar cierto contexto. Estos efectos finales deberán ser atribuibles exclusivamente a los mecanismos utilizados. Finalmente, la implementación de éstos será realizada por organizaciones, criaturas poco maleables, que pueden generar efectos inesperados derivados del actuar gubernamental.

Todas estas dificultades que se aprecian para lograr un resultado son las mismas que se van a tener a la hora de medirlo. Evaluar los resultados del quehacer gubernamental implica invertir la lógica seguida para tratar de identificar cadenas causales utilizadas para diseñar e implementar políticas. Entonces, es preciso partir de un PE y, enseguida, definir indicadores para cada nivel de actuación.

La dificultad de lograr que todas estas cadenas causales se cumplan de forma mecánica nos obliga a reflexionar sobre qué es y qué no puede ser un SED. No puede ser una medición precisa del desempeño en el vacío, debe considerarse que en la interacción humana siempre existirán lógicas de poder que afectarán la forma de visualizar la realidad.

Un sistema de evaluación del desempeño es un instrumento político que legitima al grupo que comanda una organización. En este sentido, un SED sí puede ser un dispositivo que sirva para encauzar las disputas internas en una organización, al transformar este escenario de combate en otro de reflexión, aprendizaje mutuo e interacciones estratégicas.

La posibilidad de contar con una herramienta que, más que medir objetivamente el desempeño, nos ayude a aprender sobre las formas en que podemos incidir en la realidad, es la expectativa más prudente que puede hacerse un tomador de decisiones.

Referencias

- Arellano, David y Enrique Cabrero (1993). "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", en: *Gestión y Política Pública*. Volumen II, núm. 1, enero-junio. México, CIDE, pp. 59-89.
- Arellano, David (coord. 2004a). *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2004b). *Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México, FCE.
- Banco Mundial (1996). *Performance Monitoring Indicators. A handbook for task managers*. Washington, DC.
- Berger y Luckmann (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Brunsson, Nils (1993). *The reforming organization*. London y Nueva York, Routledge.
- Christensen, Tom, Per Laegreid, Paul Roness y Kjell Rovik (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. Londres y Nueva York, Routledge.
- Crozier, Michael (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago, Chicago University Press.
- Crozier, Michael and Friedberg Erhard (1989). *El actor y el sistema*. México, Alianza.
- Elster, Jon (1979). *Ulysses and the Sirens. Studies in rationality and irrationality*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1983). *Sour grapes. Studies in the subversion of rationality*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Goffman, Erving (1967). *Interaction Ritual: Essays on Face-to-Face Behavior*. Anchor Books.
- Harmon, M y Mayer, R. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Harper and Row. Weber, Max (1974). *Economía y sociedad*. México, FCE.
- Mintzberg, Harry (1988). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, Ariel.
- Peters, Guy (1999). *La política de la burocracia*. México, FCE.
- Simon, Herbert (1947). *The administrative behavior*. New York, Free Press.
- Selznick, Philip (1966). *TVA and the grass roots a study in the sociology of formal organization*. New York.
- Sfez, Lucien (1984). *Crítica de la decisión*. México, FCE.
- Weick, Karl (2000). *Making sense of the organization*. Malden, Blackwell.
- Wildavsky, Aaron (1993). *Speaking truth to power*. New York, Transaction.