

La gestión de los servicios públicos y la evaluación del rendimiento

Directora del Instituto de
Ciencia de la Administración
de la Universidad Complutense

Blanca Olías de Lima Gere

1. Organizaciones públicas, control y evaluación

Toda organización está sometida a alguna forma de evaluación de sus resultados. La supervivencia de las organizaciones es en sí misma una forma de evaluación positiva e indica que satisface alguna demanda o necesidad de sus potenciales clientes, ya que de otro modo dejaría de existir. Esta afirmación encaja bastante bien con la situación que viven las organizaciones privadas, que se mueven en el ámbito del mercado, pero parece mucho más dudosa referida a las organizaciones públicas precisamente por su alejamiento del mercado o, más precisamente, porque su mercado, el mercado político, se rige por parámetros distintos que permiten la pervivencia de organizaciones más allá de su inmediata y aparente utilidad.

Se podría objetar que también las organizaciones públicas están sometidas a ciertas pautas que, aunque distintas, no son por ello menos inexorables. El sistema político tiene sus propias

formas de evaluación y sanciona de diferentes maneras las utilidades. Incluso se puede argüir que Instituciones en apariencia obsoletas y a las que no cabe atribuir más funciones que la de representar un estado de cosas caduco, han demostrado tener un vigor y una raigambre inesperadas cuando han sido puestas en tela de juicio, demostrando con ello su capacidad para responder a determinadas demandas, no por opacas menos importantes. Por este camino nos deslizaríamos en la distinción entre finalidades expresas u oficiales y finalidades latentes y entraríamos en una argumentación circular y tautológica que vendría poco menos que a resumirse en lo siguiente: toda organización por el hecho de existir cumple alguna función relevante para la comunidad.

En cierta manera ésta ha venido siendo la filosofía en tiempos de abundancia, cuando tanto el crecimiento como las arcas del Estado parecían ilimitadas, pero no es aceptable cuando comprobamos que los recursos son escasos y es preciso establecer prioridades. Desde esta perspectiva es necesario conocer qué hacen las organizaciones públicas y con qué recursos, para poder asignar usos alternativos a nuestros medios.

Así planteadas las cosas podríamos pasarnos al otro extremo, pecando de un racionalismo ingenuo, al suponer que la asignación de recursos se hace fundamentalmente con arreglo a precisos cálculos coste-beneficio y no mediante complejos procesos de negociación y regateo entre grupos con intereses, valores y aspiraciones diferentes, de cuya transacción emergen los objetivos públicos.

La proliferación de sistemas de control, formas de evaluación y procesos de modernización, tienen como horizonte común esa búsqueda de mejora de las utilidades públicas no sólo en los medios sino incluso en los objetivos. Por ello parece oportuno dar un breve repaso a los instrumentos de que hoy se vale el sector público para incrementar su capacidad de alcanzar objetivos en condiciones de escasez, lo que nos permitirá desbrozar el camino para abordar algunos de los problemas que plantea la evaluación de servicios públicos.

2. *Control administrativo y control de gestión*

a. *El control administrativo*

Todas las organizaciones públicas cuentan con sistemas de regulación o control que permitan garantizar su supervivencia, tanto más cuanto las leyes del mercado no actúan como ele-

mentos reguladores. Monnier¹ (1987, p. 67) ha puesto de relieve la similitud entre modos de organización y formas de control dentro de los que sitúa, como una forma particular de los mismos, la evaluación.

Al modo burocrático de organización corresponderían ciertas características señaladas por la débil innovación en la organización del trabajo y en las prácticas administrativas, actividades determinadas fundamentalmente por el respeto a las normas, la ausencia de discusión sobre los objetivos y, en fin, aquel modo de recompensa y gratificación que, recordando la clásica descripción weberiana, descansa más en la pertenencia a una organización y el estatus alcanzado que en el trabajo efectivamente desarrollado.

Los dispositivos de control tienden a reproducir el modelo y, respecto de la evaluación, tienen preferencia por la evaluación a posteriori (disociación entre el tiempo de la acción y el de la evaluación) y por la auto-prescripción de la evaluación.

Caracteriza al modo tecnocrático de organización la existencia de diferentes lógicas (lógica financiera, lógica administrativa, lógica contable, lógica jurídica) que funcionan según una racionalidad propia, independientes las unas de las otras, y buscando imponer sus propios puntos de vista y sus objetivos.

En cuanto a los mecanismos de control presentan características similares de multiplicidad, independencia y racionalidad limitada y lineal.

Si en el modelo burocrático el contexto o se ignora o es irrelevante, el tecnocrático no es mucho más capaz para tomar en cuenta la complejidad del medio social y organizacional.

El modelo tecnocrático no supone la eliminación de los controles y las formas de evaluación burocráticos, que pueden convivir con otros distintos. Cada uno de ellos aspira a dar cuenta de una problemática específica y persigue objetivos diferenciados, que condicionan sus útiles característicos y su racionalidad particular, pero actuando en compartimentos estancos perfectamente delimitados e impermeabilizados de los demás.

Que todas las organizaciones dispongan de un sistema de control, y alguna forma de evaluación de resultados, no significa que pueda asimilarse evaluación y control, aunque sí hay una cierta correlación entre el tipo de organización, el sistema o sistemas de control y la evaluación o los tipos de evaluación.

La evaluación y el control tienen en común la referencia a un sistema de valores preestablecido con arreglo al cual se emite un juicio de valor acerca de los fines o los medios de las or-

¹ 1987 *L'évaluation dynamique des organisations publiques*, París, Les éditions d'organisation, p. 67.

ganizaciones. A partir de ahí comienzan las diferencias, que se ponen especialmente de manifiesto al considerar los sistemas de legitimidad sobre la que descansan.

Sin embargo la frontera entre uno y otro no siempre es nítida, pues, como tendremos ocasión de ver, hay formas de evaluación que se asemejan a una actividad controladora y formas de control próximos a cierto tipo de evaluaciones.

Esto no obsta para que habitualmente tendamos a identificar el control con la actividad tradicional de las Administraciones Públicas, fundamentalmente centrada en verificar la legalidad y regularidad de los servicios, que se extiende al control de oportunidad en los entes tutelados, y que tiene su expresión en las correspondientes formas de control (en las que asumen un protagonismo decisivo los controles financiero-contables).

b. El control de la gestión

Desde el punto de vista organizativo la función de control es una actividad típicamente directiva que se desarrolla en diferentes momentos, con distintas finalidades u objetivos, y con una multiplicidad de instrumentos y técnicas que dan lugar a otros tantos tipos de control.

En una primera aproximación podemos distinguir entre control administrativo –los mentados controles de legalidad y financiero-contables– y control de gestión, que tiene por objeto “conocer y valorar la actividad administrativa realizada y sus resultados” (Canales, 1995, p. 7). El control de gestión desplaza el acento de los medios a los fines y los resultados. “Las cuentas dejan de ser meros comprobantes de registros numéricos, para convertirse en un instrumento de análisis para examinar el criterio y modo de asignación de recursos, su utilización y resultados”. (ibid., p. 8) Los controles típicos pasarán a ser la contabilidad analítica y los indicadores de gestión.

Un paso más en los sistemas de control, estrechamente vinculado con las modernas orientaciones de gestión pública, lo constituye el control de gestión estratégico, en donde los indicadores y las actividades previstas tiene una pretensión más global, estrechamente vinculada con ciertas nociones de mejora y cambio organizacional.

La enumeración de las formas de control que antecede –control administrativo, control de gestión, control estratégico– puede haber sugerido una cierta graduación, de menos a más, e incluso una cierta valoración, de menor a mayor, que debe matizarse con dos tipos de consideraciones. En primer lugar, la ya

expuesta relativa a los diferentes objetivos, finalidades, y sistemas de valor que presiden cada uno de ellos y que atienden a necesidades políticas y organizativas distintas.

La segunda, permite llamar la atención sobre el hecho de que en las Administraciones occidentales se ha producido una evolución concomitante con dichas formas de control, pasando desde Administraciones estables y rutinarias, de dimensiones reducidas, a otras que constituyen auténticos complejos organizativos volcados en la prestación de servicios a la población y cuya supervivencia está condicionada, en buena medida, a su capacidad para obtener resultados.

El análisis de la tipología moderna del control administrativo lleva a Eveno (1984, p. 214) a distinguir cuatro niveles.

■ nivel 1. Controles de regularidad/honestidad-probidad

Caracterizados por la búsqueda de las desviaciones, los actos fraudulentos, tanto en el manejo de fondos (clásico) como en las operaciones informáticas (reciente). Empleo de técnicas de verificación por sondeo, controles imprevistos, etc.

■ nivel 2. Controles de regularidad/respeto a las instrucciones y las reglas

Examen de las condiciones en las que los servicios tutelados ejecutan las instrucciones, las circulares, los reglamentos. Apreciación de la distancia entre el derecho y el hecho que, eventualmente, da lugar a una apreciación crítica de las decisiones administrativas centrales.

■ nivel 3. Controles de eficacia/control de gestión

Esta forma de control administrativo responde a la siguiente pregunta: tal organismo, tal servicio, ¿están bien o mal gestionados? De aquí la puesta en práctica de técnicas de gestión, de análisis de costes en relación con los servicios proporcionados, de juicios sobre gastos/rendimientos, y sobre la disposición interna de recursos. Se está próximo al control de eficacia de una empresa industrial.

Esta apreciación sobre la calidad de la gestión puede servir para hacer una evaluación general de la utilidad colectiva del organismo.

Esta tercera categoría comienza a aproximarse a la noción de evaluación de las políticas públicas.

■ nivel 4. Controles de eficacia colectiva/utilidad social

La pregunta a la que respondería este tipo de control gira en torno a la adecuación entre una finalidad y sus resultados reales, la adecuación entre la meta visible y la meta alcanzada.

A este nivel, el control administrativo se plantea las mismas cuestiones que las que constituyen la problemática de la evaluación de políticas públicas.

Aún admitiendo que en este último nivel pueden plantearse similares problemas que en la evaluación, Eveno se pregunta si las aborda de manera conveniente. Al constatar que esta aproximación se combina con trabajos de control de factura clásica (niveles dos y tres) concluye que el control de tipo cuatro es, lo más a menudo, un subproducto de los controles clásicos (ibid., p. 216).

Conviene, por tanto, preguntarnos a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de evaluación y cuales son sus características esenciales.

3. La evaluación de programas

Evaluar, según Alvira (1991, p. 10), es emitir juicios de valor, adjudicar valor o mérito a un programa/intervención, basándose en información empírica recogida sistemática y rigurosamente. En la misma línea Meny y Thoenig (1992, p. 194) señalan que evaluar "consiste en identificar y medir los efectos propios de una acción", para añadir inmediatamente que las ciencias sociales no son unánimes a la hora de determinar en qué consiste o debe consistir una evaluación. Más laxa es la propuesta de Nioche y Poinssard (1984, p. 5) que estiman que "evaluer une politique c'est s'efforcer d'apprécier de façon valide ses effets réels".

En lo que parece haber un cierto acuerdo en la bibliografía especializada es en subrayar la importancia de contar con una metodología apropiada para la recogida sistemática y rigurosa de información.

Como en otros aspectos relacionados con el campo de las políticas públicas, los métodos no son en sí excluyentes entre ellos, sino más bien complementarios o alternativos. Los modelos o perspectivas, como prefiere llamarlos Alvira, vienen condicionados por los objetivos que persiga la evaluación o, más exactamente, la delimitación de qué preguntas quieren verse contestadas, además de por otras consideraciones más pragmáticas –los medios y el tiempo disponible– pero no menos pertinentes.

Los objetivos de la evaluación son el punto de partida que permiten a Monnier (1987, p. 102) ordenar las diferentes aproximaciones o modelos de evaluación en cinco grandes rúbricas, que recogen prácticamente la totalidad de los métodos que hoy se emplean en la evaluación de las políticas públicas². La am-

² No podemos dar cuenta aquí de la amplia problemática de la evaluación de programas, que por sí sola merece un tratamiento singularizado.

Nos remitimos a la sugerente y ya clásica ordenación de MONNIER que, sólo a título indicativo, resumiremos como sigue: 1. Aproximación por los objetivos oficiales; 2. Aproximación por la puesta en práctica de un programa; 3. Aproximación por los efectos; 4. Aproximación por los procesos; 5. Aproximación por los actores sociales.

plitud de métodos desarrollados tiene que ver con dos características dificultades con que se enfrenta la evaluación de programas. Me refiero a que tanto los objetivos como los resultados de la acción pública distan de tener una consistencia objetiva propia. Los gestores, los evaluadores, los ciudadanos, pueden atribuirles un valor diferente más allá de las declaraciones oficiales sobre las finalidades o los resultados de un programa.

Cada uno de los tipos de evaluación señalados tienen no solo unas pretensiones u objetivos diferenciados, que tienen que ver con el uso que se pretenda derivar de los mismos, sino unos actores, destinatarios, y utilidades distintos, sin entrar en los problemas metodológicos y técnicos que cada uno plantea.

Pero al margen de la problemática peculiar que corresponde al campo de la evaluación de programas, el abanico de técnicas empleado no impide reconocer que la utilización de ciertas técnicas no es privativa ni de una forma de control administrativo ni de un método de evaluación determinado. Al contrario, ciertos instrumentos técnicos característicos de una forma u otra de evaluación y control pueden ser empleados dentro de contextos y con objetivos distintos. Las técnicas no ofrecen por sí mismas ninguna garantía que permita asegurar resultados de una u otra índole, aunque una desafortunada utilización de los recursos técnicos puede invalidar cualquier proceso de evaluación.

Como ya se ha apuntado respecto de los niveles de control, la ordenación de los modelos de evaluación también sugieren una cierta graduación en complejidad y en pretensiones de explicación, aunque no necesariamente en bondad. Por otra parte, convendría insistir en la frontera relativamente fluida que se establece entre unas y otras.

4. *Evaluación y control*

Si descartamos las formas más clásicas del control administrativo –el control de la legalidad y los financieros contables– y las más sofisticadas de la evaluación de programas, podemos encontrar un amplio campo de coincidencias especialmente propensas al equívoco por la similitud semántica de algunas de sus técnicas.

La evaluación de políticas trata de medir los efectos o impactos de los programas puestos en marcha. Estos efectos pueden ser los esperados u oficiales, los realmente producidos, o cualquier otro efecto beneficioso para la comunidad, siempre y cuando el impacto pueda imputarse claramente a dicho programa y no a cualquier otro.

La evaluación por los efectos tiene un inconveniente importante y es que la medición de éstos no explica por qué se han producido desviaciones o diferencias sensibles entre las metas fijadas y las alcanzadas. Estudiar las diferencias de resultados es importante, según Alvira (1991, p. 53), "pero al no haber realizado una mínima evaluación de la implementación resulta difícil interpretar las diferencias y, desde luego, las no diferencias", de tal forma que, desde el punto de vista metodológico, no hay otra opción que situar la evaluación de la implementación "como una precondition de la evaluación de resultados".

En la evaluación por los efectos, la gestión interna de los procesos que conduce a obtener ciertos resultados, es relativamente indiferente. La gestión se contempla fundamentalmente como una actividad intermediaria que sólo tiene importancia en relación con su capacidad para producir resultados. Por el contrario, en la evaluación de la implementación, o de los procesos, son los medios y por tanto la gestión de los programas el objeto de atención. De ahí que ciertos instrumentos propios de la gestión pública pasen a considerarse indicadores en la evaluación.

Las características que normalmente se atribuye a la evaluación, (exterioridad, puntualidad, impacto en la población, reformulación de políticas públicas, interés político) ni se dan en todo tipo de evaluaciones, ni están totalmente ausentes del control de gestión. La exterioridad, por ejemplo, no se da en las evaluaciones pluralistas. El carácter puntual de las evaluaciones no es tampoco una condición inexcusable y la mayor parte de las veces, como ha señalado Ysander (1984, p. 62), los criterios de la evaluación de políticas más parecen evaluaciones de eficacia de la gestión. La reformulación de políticas no sólo no es una condición de los procesos evaluadores sino que más bien puede afirmarse, con Jenkins y Gray (1994, p. 51), lo contrario; hay evidencia suficiente para poder afirmar que los objetivos de las políticas no son revisados por la actividad evaluatoria.

El interés por el impacto en la población de determinados programas va siendo cada día una actitud más extendida entre los gestores públicos. El esfuerzo por situar al cliente en el centro de la actividad pública es un rasgo característico de la modernización de las administraciones públicas. Tampoco puede considerarse al gestor un individuo profesionalmente alejado de la política, o al menos tan alejado como el evaluador pueda estarlo.

Estas coincidencias o, mejor dicho, similitudes, no pueden oscurecer el hecho de que gestionar y evaluar no son la misma cosa, pero tienen la virtud de llamarnos la atención sobre un as-

pecto importante: la incorporación creciente de instrumentos de medición en las organizaciones públicas según el principio de que no puede mejorar aquello que no se mide.

En el caso de la gestión, se trata de medir la rentabilidad de las organizaciones públicas, su eficacia y eficiencia. En el caso de la evaluación de programas o políticas, los efectos o impactos de dichos productos sobre la población. Incluso en el caso de la evaluación de la implementación se trata de averiguar cómo funciona un programa, si hay diferencias, y cuales, entre el funcionamiento real y el previsto. Esto puede ser de gran interés para el gestor público y proporcionarle una información muy valiosa para su trabajo. Lo contrario también es cierto, los indicadores de gestión pueden favorecer el proceso de evaluación de las políticas. Pero los puntos de vista de unos y otros, sus preocupaciones fundamentales, giran básicamente sobre cuestiones distintas, aunque enlazadas por un territorio común.

Si bien sólo la generalización de la práctica de la evaluación de políticas públicas permite dar cuenta de la creación de valor generado por la acción pública (Mendoza, 1990, p. 280), es a través de la mejora organizacional y de la modernización de la gestión pública que puede incrementarse ese valor.

5. *Gestión Pública y management*

Quedaría por resolver una última cuestión en orden a nuestro propósito de situar las distintas piezas del complicado puzle que hoy compone el ámbito de la gestión pública. Sin compartir en todos sus términos la visión de Pollit (1993, p. 23) acerca de que el gerencialismo "agrupa un conjunto de creencias y prácticas, en cuyo núcleo se sustenta la hipótesis... de que una mejor gestión proporciona una mayor efectividad a la hora de abordar un amplio abanico de problemas económicos y sociales", es preciso reconocer que el management "has been used in so many different contexts and with so many conflicting definitions that it is difficult to indicate any general definition. The confusion about the concept increases when the prefix "public" is added" (Kooiman, 1987, p. 7). Definir, por tanto, el management público o gerencialismo probablemente nos metería en un callejón sin salida, dada la variedad de escuelas, tendencias y orientaciones que lo caracterizan.

Por esto parece más pertinente señalar aquellos aspectos que constituyen el núcleo esencial del management, los parámetros en los que se mueve, especialmente con vistas a señalar aquellos rasgos que resultan especialmente idóneos para su aplica-

ción en el sector público y aquellos que, por el contrario, son de difícil acomodación. A grandes trazos las ideas principales del management se sustentan en tres afirmaciones:

- a) El gerencialismo es especialmente idóneo en la prosecución de objetivos en condiciones de escasez de recursos.
- b) La fijación de objetivos claros y el compromiso de los directivos o gerentes para lograr resultados (eficacia) implica la asunción de responsabilidad por los mismos, y
- c) La innovación en los procesos y cierta libertad para manejar los recursos es inseparable de la reducción de costes (eficiencia).

El gerencialismo público está basado en la introducción en el sector público de técnicas y orientaciones propias de la empresa privada. Pero así como la empresa se agota en sí misma y en sus resultados financieros, el sector público se justifica por su capacidad para proporcionar servicios a la ciudadanía. Admitiendo la clasificación de Laufer y Burlaud (1998, p. 402) entre objetivos explícitos y objetivos implícitos (que generalmente son objetivos internos), puede decirse que estos predominan en la empresa privada con fines lucrativos. "Los "outputs" son los medios que hacen posible el logro de estos objetivos. La empresa privada intenta lograr en los diferentes mercados en que opera posiciones que le permitan consolidar su existencia, su seguridad y su crecimiento".

Ofrecer bienes y servicios supone, por el contrario, la búsqueda del mínimo coste y no del máximo beneficio y es, por tanto, la capacidad del management para incidir en este aspecto lo que ha abonado su predicamento en las tareas de gestión del sector público. En la misma línea Metcalfe y Richards (1989, p. 68) reconocen que el management aparece "donde faltan recursos", para añadir seguidamente que si el management en general implica conseguir que se hagan las cosas mediante otros, el management público implica conseguir las cosas mediante otras organizaciones.

Para estos autores resulta especialmente interesante diferenciar el management del control, con el que a menudo se le confunde, por lo que, recogiendo los puntos de vista de Landau y Stout, señalan que las técnicas de control son válidas en situaciones donde la acción puede determinar los resultados.

El management entra en juego cuando se necesitan respuestas no rutinarias, en donde las acciones se ajustan y las respuestas se improvisan para tener en cuenta las circunstancias cambiantes y retroalimentar la actuación anterior.

El control se relaciona con la eficiencia y con la conciencia de coste más que con la flexibilidad. Las técnicas de control suponen un mayor grado de estabilidad de la que frecuentemente se encuentra en la atmósfera políticamente cargada del management público.

La eficacia del management o del control requiere ciertas condiciones de implantación, aunque la confianza que cada una merece, en cuanto a la posibilidad de obtener mejoras en las organizaciones públicas, es bastante diferente. En concreto, las técnicas de control ofrecen “una base muy estrecha” para mejorar la actividad del sector público. Esa diferente valoración está vinculada también a la capacidad del management público para establecer las condiciones para que las técnicas de control puedan funcionar.

6. *La Dirección Participativa por Objetivos (DPO)*

Una de las técnicas de control de gestión más difundidas es la Dirección Participativa por Objetivos. Al igual que otras muchas técnicas que hoy se utilizan comunmente en el sector público la DPO o “control por autocontrol” (Drucker, 1954) se desarrolló inicialmente en la empresa privada como una herramienta de dirección y descentralización de responsabilidades que se hizo popular en los años sesenta. Prácticamente no hay manual de gestión o administración posterior a esa fecha que no trate la DPO como un medio al mismo tiempo de hacer operativos los objetivos organizaciones y de lograr la implicación de sus empleados en ellos. Unos acentúan la utilidad de la DPO para alcanzar resultados y valorar objetivamente el desempeño, otros resaltan los aspectos motivacionales y de responsabilidad; en definitiva, la planificación y la comprobación que es la clave para alcanzar resultados útiles (Koontz / O’Donnel, 1976, p. 182).

A menudo el jefe y su subordinado perciben de manera diferente el trabajo que debe realizar éste; con la DPO es posible resolver los malentendidos y la falta de comunicación sin recurrir a “la crisis”, además de permitir una concepción de la organización más global e integrada en la secuencia fines-medios. Ello permite integrar mejor los objetivos individuales y los de la organización y mejorar la utilización de los recursos humanos.

Hace tiempo que la DPO se aplica en las organizaciones públicas. Sin embargo, su utilización generalizada en los servicios centrales de las Administraciones públicas tropieza con algunos obstáculos que, dejando de lado la dificultad, a ciertos niveles,

para establecer objetivos operativos, se concentran fundamentalmente en torno a dos cuestiones: el presupuesto y el régimen jurídico de la función pública.

La implantación de la DPO choca, como se acaba de decir, con las constricciones del marco presupuestario. La DPO descansa en gran medida en el análisis de las desviaciones (Laufer y Burlaud, 1989). Pero así como en la empresa privada las desviaciones, cuando son favorables, deben estimularse, en el sector público la meta es obtener una desviación nula. Los directivos públicos deben trabajar con partidas presupuestarias cerradas tratando de lograr la mayor eficiencia (el máximo de servicio al menor coste) (Zapico, 1991).

El estatuto de los funcionarios públicos limita, por otra parte, la capacidad de los directivos para negociar objetivos con sus empleados. Si bien es posible, dentro de ciertos márgenes, dotar a las distintas unidades de cierto grado de autonomía y responsabilidad, clarificar las tareas, y establecer niveles de actividad, el estatuto de los funcionarios restringe severamente tanto el régimen de incentivos como las penalizaciones que pueden emplearse. Pero sin un sistema de recompensas que premie la actividad o el desempeño es difícil inducir niveles mayores de productividad.

7. Control de gestión y evaluación del rendimiento

Casi todos los procesos administrativos y las técnicas concretas están relacionados directa o indirectamente con el control (Luthans, 1980, p. 152). La evaluación del rendimiento es una técnica de control de la gestión que normalmente va asociada a la DPO, aunque puede utilizarse, y se utiliza, en otros sistemas de control (presupuesto por programas o SPSS, análisis coste-beneficio, análisis de redes).

La evaluación del rendimiento en el sector público es hoy una técnica ampliamente utilizada en las Administraciones Públicas de los países de la OCDE y tiene que ver con la mejora en la gestión y con la responsabilización y motivación de los empleados públicos. Por ello el Acuerdo entre la Administración y los Sindicatos (de 1991)³ entendía que "un sistema de evaluación del desempeño, que prime el mayor y mejor rendimiento en el puesto de trabajo es un factor necesario para la profesionalización de la Administración".

La evaluación del rendimiento es un proceso sistemático y periódico de estimación cualitativa y cuantitativa del grado de efi-

³ El Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1995-1997 sobre condiciones de trabajo en la Función Pública recoge en el capítulo VII la evaluación del cumplimiento en el ámbito de los proyectos o programas que se elaboren "para aumentar la calidad de los servicios públicos que presten o de las funciones que desarrollen, para aumentar la eficiencia y, especialmente para lograr una mejor utilización de los recursos humanos".

ciencia con que las personas llevan a cabo las actividades, cometidos y responsabilidades de los puestos que desempeñan⁴. La evaluación del desempeño es un concepto dinámico (Chiavenato, 1998, p. 300) ya que los empleados son siempre evaluados, bien sea formal o informalmente, con cierta continuidad por las organizaciones.

Pero así como en las organizaciones pequeñas no es preciso recurrir a métodos sofisticados, ya que el gerente o director puede conocer a todo el personal y apreciar su rendimiento y posibilidades, en las organizaciones complejas, por el contrario, es preciso recurrir a otras fórmulas para obtener la información necesaria. En las primeras, la proximidad suplente la información estandarizada a que hay que acudir en las segundas, lo que plantea, especialmente en este último caso, la necesidad de reducir el margen de subjetividad que siempre es posible encontrar en toda relación humana, y de estimular a las personas. Es un hecho constatado que todo el mundo desea obtener una evaluación positiva sobre su trabajo y se esforzará en mejorarla si conoce los aspectos que inciden en su evaluación.

Existen múltiples métodos para evaluar el rendimiento. Siguiendo a Chiavenato (1988, p. 309) podemos clasificarlas en:

- a) Medidas objetivas
 - Ausentismo
 - Productividad
- b) Medidas subjetivas
 - Escalas gráficas
 - Lista de verificación
 - Escala de elección forzada
 - Escalas de incidentes críticos
 - Método de clasificación
 - Método de distribución forzada
- c) Simulaciones
 - Ejercicios de colocación

Esta misma clasificación permite intuir las dificultades para encontrar un sistema que satisfaga a todas las organizaciones. Todos ellos presentan ciertas ventajas y limitaciones específicas, por lo que no puede hablarse de un método mejor sino más o menos adaptado.

La mayor parte de las organizaciones optan por establecer sistemas mixtos de evaluación en los que se combinan elementos objetivos (resultados obtenidos por la persona en el puesto de trabajo) y actitudinales.

⁴ *Manual de evaluación del desempeño de los puestos de trabajo*, 1992, MAP, Madrid, p. 11.

Sin embargo, la evaluación del rendimiento y el sistema de DPO que se está implantando en nuestro país, tropieza con cierto número de dificultades. Algunas de ellas tienen que ver con las limitaciones técnicas del propio sistema. Otras, con las características peculiares del sector público y, por tanto, donde es preciso aprender de las experiencias ajenas. Finalmente, habría que considerar las particulares limitaciones y deficiencias de nuestras organizaciones públicas.

A la dificultad de establecer objetivos claros y mesurables en las Administraciones públicas se une, como señala Osborne (1994, p. 229), un inconveniente adicional que estriba en que raramente los objetivos tienen algo que ver con los resultados decisivos de las organizaciones, esto es, la cantidad, la calidad y el coste de sus servicios. La necesidad de fijar objetivos puede llevar a establecer metas irrelevantes o artificiales, sin verdadera conexión con los problemas reales de los centros de gestión.

En muchas organizaciones solo un pequeño porcentaje de los problemas tiene como causa los trabajadores o los gestores implicados. La mayor parte⁵ proviene de los sistemas más amplios en los que la gente trabaja. La remuneración por rendimientos ofrece un incentivo para mejorar la productividad, pero no da al mismo tiempo la autoridad ni los instrumentos con los cuales cambiar los sistemas que subyacen a los problemas (ibid., p. 233).

El conflicto de intereses implícito en toda organización tiene, en nuestro caso particular, tres referentes que incorporan sus propias racionalidades y una visión determinada de los servicios públicos:

- los políticos, a quienes corresponde en última instancia la responsabilidad por las actuaciones de las organizaciones públicas,
- los gestores, que son los encargados de traducir a términos operativos las metas organizativas,
- los prestatarios, que son los que de una manera más inmediata entran en contacto con el público.

Cada sector tiene sus propias percepciones tanto de lo que es el servicio como de la contribución de sus miembros al objetivo final, por lo que la negociación y el diálogo no sólo tiene como misión definir ciertos estándares de actividad, sino llegar a ciertos acuerdos básicos sobre intereses, es decir, sobre los objetivos y las condiciones del servicio.

El problema no estriba únicamente en establecer objetivos o metas de resultados, sino en cómo retribuir la contribución

⁵ El 85%, según OSBORNE.

de cada uno a los objetivos establecidos. Uno de los sistemas más utilizados es la retribución con arreglo al rendimiento. Los directivos públicos saben que este tipo de sistemas pueden degenerar en subjetividad y favoritismo por lo que, para evitar este problema, tienden a compensar a todos los de una misma categoría con incentivos similares (recordemos lo que ha pasado entre nosotros con el complemento de productividad). Una alternativa a estos inconvenientes puede encontrarse recompensando más bien a grupos o unidades que a individuos sobre la base de que las recompensas individuales generan efectos perversos, pues alientan a la gente a acaparar información, competir los unos con los otros, y poner los objetivos al servicio del progreso o la carrera personal. Las recompensas a los grupos, por el contrario, estimulan a compartir la información y a trabajar en equipo, pero tienden a establecer niveles de productividad inferiores a los que realmente sería posible conseguir con primas individualizadas. Es por ello que algunas instituciones han llegado a la conclusión de que lo que mejor funciona son las combinaciones de incentivos personales e incentivos grupales.

El equilibrio de poder existente en toda organización burocrática puede verse afectada por cualquier intervención que incida sobre las reglas de comportamiento o los parámetros de valor aceptados. La evaluación del rendimiento no escapa a esta norma. Los directivos de las organizaciones públicas aprenden con el tiempo que la mayor penalización no procede tanto de unos resultados escasos, cuanto de generar tensiones o de que surjan escándalos. Por ello pueden preferir rendimientos menores a cambio de un clima laboral descargado de tensiones. La introducción de la DPO y de la evaluación del rendimiento exige romper con estas pautas de comportamiento, lo que equivale a decir, cambios importantes en la cultura organizativa y en los criterios de valor.

Además de estas complejidades las organizaciones públicas tienen ciertas rigideces que representan otros tantos obstáculos a la implantación de sistemas profesionalizados. Uno de los más citados es la difícil separación entre política y administración. Sería preciso reformular esta cuestión en términos menos convencionales, o más precisos (Olias de Lima, 1995), ya que además de ser un desideratum de difícil realización práctica, la evolución de las Administraciones Públicas en los últimos tiempos la desmiente con rotundidad. Si cabe, de lo que podría hablarse es de un mejor entendimiento entre política y administración, de colaboración, de respeto a las exigencias prácticas de unos y otros.

A la dificultad inherente en el sector público por la diversidad de organizaciones, fines y servicios, que exigen un proceso adaptativo particular de cada una de ellas, debe añadirse la tendencia a la uniformidad que se aprecia en múltiples campos, heredera todavía del principio de que diferencia es sinónimo de privilegio.

Internamente nuestras Administraciones no son un ejemplo de racionalidad. La distribución de competencias, tareas y funciones dista de atenerse a reglas elementales y, con gran frecuencia, se apoya en criterios informales, propensos, por lo mismo, a la inestabilidad y la irresponsabilidad. La provisionabilidad y la improvisación suplen a la planificación y la previsión. La fragilidad organizativa se pone de manifiesto en la dificultad de responder a cualquier alteración de la demanda o del entorno. La asignación de recursos tampoco se atiene a criterios operativos. Además de la insuficiente dotación en medios técnicos, singularmente de tecnologías de información y comunicación, en las que se viene haciendo un esfuerzo importante, los medios existentes no se aprovechan adecuadamente, bien por carencias relacionadas con la formación de los recursos humanos, bien por el escaso hábito de coordinación entre las organizaciones.

Mención aparte merece la cultura administrativa de nuestras Administraciones Públicas. El comentario más ponderado que se puede hacer es que nos encontramos en un momento de transición.

Es notorio que la transición política dejó intactas las grandes normas del franquismo en lo referente a las Administraciones Públicas. La importante quiebra que supuso la creación de las Comunidades Autónomas no fué aprovechada para innovar en su funcionamiento interno, reproduciendo, con escasas excepciones, los hábitos y las carencias de las estructuras centrales. La reforma administrativa que inaugura la Ley de Medidas de 1984, no sin grandes vacilaciones y rectificaciones, se puso en marcha sin contar con los funcionarios, ni con otras fuerzas políticas o sociales. Aunque este último aspecto ha sido rectificado en ocasiones posteriores, subsiste sin demásiado concierto el modelo burocrático tradicional y medidas de orientación más modernizadoras.

En este contexto huelga decir que los empleados públicos no están formados ni incentivados para orientarse hacia la productividad. A pesar de ello, el estudio llevado a cabo por M. Beltran sobre la productividad de nuestras organizaciones públicas (Beltran, 1990) ha mostrado que, pese a todo, nuestras Admi-

nistraciones funcionan con un grado de eficiencia sorprendente –en algunos aspectos por encima de la media de nuestros vecinos europeos–. Aunque se trate de una conclusión que hay que matizar debidamente, como el propio Beltran lo hace, debemos retener para nuestro tema algunas observaciones. En primer lugar, que la productividad está relacionada con la eficiencia pero que no mide la eficacia, esto es, los resultados, el nivel de servicios prestados a los población. En segundo lugar, que en los países más desarrollados la participación de los servicios públicos en el conjunto de la economía es mayor que en los menos desarrollados, y su productividad tiende a decrecer. Y, por último, que una alta productividad puede también significar una baja calidad en la prestación de los servicios.

8. *Evaluación del rendimiento y cambio organizacional*

La control del desempeño o la evaluación del rendimiento no sólo es un instrumento técnico que permite mejorar la eficacia de las organizaciones públicas, sino que su implantación puede proporcionar una información muy valiosa sobre qué es lo que la gente hace y cómo lo hace. Esto permitirá incidir sobre otros aspectos y mejorar tanto el diseño como la consistencia de las organizaciones públicas.

La DPO no sólo va a exigir ciertas condiciones para que su implantación no quede reservada a reducidos círculos de expertos o a las oficinas de planificación y métodos, sin conexión con el trabajo realmente llevado a cabo en las dependencias administrativas, sino que puede ser ella misma un instrumento para el cambio.

Es cierto que, parafraseando a Rainey (1990, p. 171), las técnicas de gestión pública son más una promesa que una panacea. Los recientes desarrollos en esta materia arrojan más preguntas que soluciones, y las promesas no siempre están a la altura de las expectativas que han despertado. Pero progresar en el conocimiento de las organizaciones y en cómo pueden alcanzar mejor sus propósitos no puede ser considerado, en ningún caso, un propósito banal.

Saber como mejoran las organizaciones y como alcanzan mejor sus objetivos está estrechamente enlazado con el tema del aprendizaje organizativo. La finalidad última de las innovaciones (gerencia pública, evaluación de programas, etc.) es hacer más flexibles y más adaptadas las organizaciones públicas, hacerlas capaces de responder a las necesidades y las demandas de los

ciudadanos. Lograr integrar en las Administraciones públicas la capacidad para innovar.

Pero si queremos que el aprendizaje organizativo sea algo concreto es preciso plantearse los términos para hacerla posible.

La noción de aprendizaje organizacional, siguiendo a Bari y Glauser, (1993, 5), ha sido desarrollado en el campo de la evaluación de las políticas públicas ("learning evaluation") para responder a dos tipos distintos de dificultades sobre las que puede aportar conocimientos relevantes:

- el déficit de la implementación (el programa no es puesto en práctica como se había previsto)
- el déficit teórico de la programación (el programa ha sido puesto en práctica como se había previsto pero no produce los efectos esperados)

Evaluación e implementación aparecen como procesos interconectados de aprendizaje y mutua adaptación (Browne y Wildavsky, 1983).

El tema de la evaluación de políticas no es objeto de nuestro interés en este momento, pero la noción de aprendizaje organizacional debe ser retenido, a nuestro entender, en ciertos aspectos por su capacidad para llamar la atención sobre uno de los problemas con que habitualmente se enfrenta la implantación de nuevas orientaciones en las Administraciones Públicas.

Como es bien sabido, la adhesión a una organización exige de los seres humanos ciertas conductas adaptativas que con el tiempo se traducen en hábitos mentales, que pueden persistir cuando las condiciones en que surgieron desaparecen o se debilitan. Este es uno de los factores, incluido en la noción de cultura administrativa, que puede llegar a contrarrestar cualquier esfuerzo de innovación. Con respecto a nuestra cultura administrativa, el apego a los medios por encima de los fines o los objetivos puede llevar a instrumentalizar, en el mismo sentido, cualquier innovación en la gestión, desvitalizando su contenido y haciéndole irrelevante.

A mayor abundamiento, si los resultados de los procesos puestos en práctica tardan en verse, que es en principio lo que cabe esperar, o no están a la altura de sus promesas, y estas suelen sobreacentuarse para vencer resistencias, puede producirse una reacción de repliegue que refuerce los valores tradicionales, y entonces habrá pocas oportunidades para inducir una dinámica distinta.

En otras palabras, la evaluación del rendimiento debe insertarse en un proceso que cambie la cultura administrativa en la di-

rección del aprendizaje organizativo. De este concepto nos interesa destacar aquella dimensión que enfatiza la modificación de las normas, creencias, objetivos, incluso las estructuras imperantes y los procesos de acción, que en última instancia implican una reinterpretación de la situación, manifestada por una redefinición del entorno organizativo (vg. las visiones implícitas en la consideración de los usuarios de los servicios como administrados, clientes, o ciudadanos).

Por ello no debe darse por perdido el tiempo y el esfuerzo que sea necesario para que los funcionarios comprendan y hagan suyas las nuevas orientaciones de la gestión pública. Trabajar sobre las actitudes es complejo y lento, pero más fructífero que sobre cuestiones más inmediatas y puntuales.

9. *La implantación organizativa de la evaluación del rendimiento*

Uno de los obstáculos a los que la alteración de un determinado estado de cosas organizativo debe enfrentarse es el derivado de la naturaleza política de toda intervención.

Toda intervención organizativa es política por que pone en cuestión las correlaciones de fuerzas, las legitimidades y el papel que cada uno desempeña en la organización. A su vez, cualquier cambio abre oportunidades para unos, estrecha las de otros, y puede ser utilizado en más de una dirección. Por ello el proceso de implantación de la evaluación del rendimiento debe apoyarse en una estrategia que tome en cuenta, de manera muy concreta, las expectativas y las resistencias que puede movilizar.

La evaluación del rendimiento puede ser percibida por algunos como un elemento reductor de la autonomía, percepción tanto más fuerte cuanto mayor énfasis se ponga en el rendimiento individual. Pero si acabar con un concepto patrimonialista de la función pública puede ser inscrito entre los éxitos de un programa, es conveniente no tener un concepto demasiado estrecho de los motivos que mueven el comportamiento humano, empobreciendo el aspecto más rentable y creativo de la productividad.

En la misma línea habría que abordar el posible conflicto de intereses que un cambio puede excitar. Rehuir sistemáticamente el conflicto solo es posible a un precio muy alto, la inmovilidad. Pero sería contraproducente no tomar en cuenta los intereses afectados dentro de una estrategia de implantación.

Por último, no quisiera terminar estas reflexiones sin hacer notar que la estructura relacional de los servicios públicos exige

también tener en cuenta la cultura de los potenciales usuarios, que condiciona sus formas de entrar en contacto con la Administración y el tipo de demandas que esperan ver satisfechas. Todos estos aspectos al margen de condicionar la percepción que tienen los ciudadanos de las Instituciones públicas y del uso que se da a su contribución para mantenerlas, no son ajenos al comportamiento de los funcionarios y, por tanto, pueden suponer un apoyo o un obstáculo al proceso de innovación.

Incluso sin llegar a afirmar, como han hecho Barzelay y O’Kean (1989, p. 67), que los controles sociales distintos de la autoridad y el dominio deben contemplarse como instrumentos básicos de gestión, sólo una concepción muy reduccionista, y desfasada, de la gestión pública puede ignorar la importancia de los elementos extraorganizativos, especialmente en cuanto a los determinantes sociales del comportamiento organizativo.

La evaluación del rendimiento no es sólo un tema de gestión interna de los servicios, de utilidad exclusiva para los gestores, técnicos, y empleados públicos en general, sino que tiene que ver con el modo en que una sociedad determinada concibe las tareas colectivas y la función de sus Instituciones.

Desde un punto de vista técnico, la evaluación del rendimiento debe inscribirse en el esfuerzo de asignar más racionalmente recursos escasos que señalábamos al comienzo de estas reflexiones como uno de los imperativos de las organizaciones públicas actuales. 

Referencias y bibliografía

- AGUILAR, L.F., (ed.), (1993), *La implementación de las políticas públicas*, Miguel Angel Porrúa, México.
- ALVIRA, F., (1991), *Metodología de la evaluación de programas*, CIS, Madrid.
- ARGYRIS, C., (1991), "Un enfoque clave para el aprendizaje de los directivos", *Harvard-Deusto Business Review*, 4º trimestre.
- BARI, J-P., y GLAUSER, CH., (1993), *L'Evaluation de programmes comme instrument d'apprentissage organisationnel: contribution efficace a l'administration des savoirs dans les organisations publiques?*, 6ème Colloque International de la Revue Politiques et Management Public, Geneve.
- BARZELAY, M., O KEAN, J.M., (1989), *Gestión Publica Estratégica: Concepto, Analisis y Experiencias: el caso del IPIA*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BELTRAN, M., (1991), *La productividad de la Administración española: un analisis comparativo*, Instituto de Estudios de Prospectiva, Ministerio de Economía y Hacienda.
- BEMELMANS-VIDEC, M.L., (1990), *L'evaluation dynamique des services publics et le citoyen-usager en Europe Occidentale*, Bruxelles/Mons.
- CANALES, JM., (1994), "El control de la gestión pública", en ARENILLA, M., (dir.), *Gasto Publico y Crisis Económica*, EGAP, Santiago de Compostela.
- CHIAVENATO, I., (1988), *Administración de Recursos Humanos*, MacGraw Hill, México.
- DELAU, M., NIOCHE, J.P., PENZ, P., POINSARD, R., (1986), *Evaluer les politiques publiques: méthodes, déontologie, organisation*, La Documentation Française.
- DENTE, B., RADAELLI, CL., (1994), "Evaluation and Public Analysis: Toward a Strategic Utilisation of Evaluation Research", *Canadian Evaluation Society*, 14th. Congress, Québec, 24-26 May.
- DRUCKER, P.F., (1954), *The practice of management*, Harper, New York; en castellano, *La gerencia*, (1974), Ateneo, Buenos Aires.
- EVENO, B., (1984), "L'évaluation et le controle administratif", en NIOCHE, JP., POINSARD, R., (ed.), *L'Evaluation des Politiques Publiques*, Economica, Paris.
- JENKINS, B., GRAY, A., (1994), "Evaluación y el usuario: la experiencia del Reino Unido", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 1, sept.-dic.
- HOWLET, M., (1991), "Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice", *Policy Studies Journal*, vol. 19, n° 2, spring.
- KOOIMAN, J., ELIASSEN, K.J., (ed.), (1987), *Managing Public Organizations, Lessons from Contemporary European Experience*, Sage Pub., London.
- KOONTZ, H., O DONELL, C., (1979), "Curso de Administración Moderna", 6ª edición, Mac Graw Hill, Mexico.
- LAUFER, R., BURLAUD, A., (1989), *Dirección Publica: gestión y legitimidad*, MAP-INAP, Madrid.
- LUTHANS, F., (1980), *Introducción a la Administración. Un enfoque de contingencias*, Mac Graw Hill, Mexico.
- MARCH, J., (1988), *Decisions et Organisations*, Les Éditions d'organisation, Paris.
- MENDOZA, X., (1990), "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública española", *Documentación Administrativa*, n° 23, julio-septiembre.

- MENY, Y., THOENIG, J.-C., (1992), *Las Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona.
- MEUNIER, B., (1993), *La Gerencia de las Organizaciones no Comerciales*, MAP, Madrid.
- METCALFE, L., RICHARD, S., (1989), *La modernización de la gestión pública*, MAP-INAP, Madrid.
- MINTZBERG, H., (1983), *La naturaleza del trabajo directivo*, Ariel, Barcelona.
- (1982), "La necesidad de coherencia en el diseño de la organización", *Harvard-Deusto Business Review*, 3er trimestre.
- MONNIER, E., (1987), *Evaluation de l'action des pouvoirs publics. Du projet au bilan*, Economica, Paris.
- (1989), *Evaluation des politiques publiques. Methodes et pratiques*, La Documentation Française, Paris.
- MULLER, P., (1983), "La mutation des politiques publiques européennes", *Pouvoirs*, n° 69, avril.
- NIOCHE, J.-P., (1993), "L'évaluation des politiques publiques en France: «Fast-Food», recettes du terroir ou cuisine internationale?", *Revue Française D'Administration Publique*, n° 66, avril-juin.
- NIOCHE, J.-P., POINSARD, R., (ed.), (1984), *L'Evaluation des Politiques Publiques*, Economica, Paris.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T., (1994), *La reinvencción del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Buenos Aires.
- OLIAS DE LIMA, B., (coord.), (1995), *La gestión Pública de los Recursos Humanos*, Ed. Complutense, Madrid.
- POLLIT, CH., (1993), *El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglo-norteamericana*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- RAINEY, H.G., (1990), "Public Management: Recent Developments and Current Prospects", en LYNN, N.B., WILDASVKY, A., *Public Administration. The State of the Discipline*, Chatham House Publ., Chatham, New Jersey.
- YSANDER, B.-H., (1984), "L'évaluation des politiques publiques en Suede", en NIOCHE, J.-P., POINSARD, R., (ed.), *L'Evaluation des Politiques Publiques*, Economica, Paris.
- ZAPICO, E., (1994), *Un salto cualitativo para mejorar el presupuesto y el control del Gasto público*, European Institute of Public Administration, Maastricht.