

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA
PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

“La medición y evaluación del desempeño institucional como medio para alcanzar la eficiencia y eficacia administrativas. El caso del Modelo Integral de Desempeño de los Órganos Internos de Control.”



José Andrés García Morales

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

jgarcimo@sct.gob.mx, a01107777@itesm.mx

Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Administración Pública y Política Pública

Asesor: Dr. Gustavo López Montiel

Diciembre de 2005

RESUMEN EJECUTIVO

La Secretaría de la Función Pública (SFP) ha venido desempeñando desde su nueva estructura administrativa y funcional, la tarea de coordinar los esfuerzos de los órganos de vigilancia y control para el cumplimiento de las metas y objetivos de las dependencias y organismos en los cuales se desempeñan. Como parte sustantiva para el desarrollo de estas nuevas funciones encomendadas, se ha valido del apoyo del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Para ello, han emprendido la labor de formular esquemas y modelos de medición y evaluación del desempeño de dichos órganos de control a través de índices e indicadores contenidos en el Modelo Integral de Desempeño de los Órganos Internos de Control. A raíz de su establecimiento, dicha herramienta ha sufrido cambios en su estructuración y contenido, reconociendo la necesidad de alinear los esfuerzos de control y vigilancia con los de la operatividad de las organizaciones. Sin embargo, dentro del periodo de prueba y error, ha generado algunos incentivos negativos en los órganos de control y en las dependencias; de otro modo, los encargados de vigilar se orientan hacia el cumplimiento del indicador en detrimento de la calidad de las tareas de control y vigilancia, mientras que las instituciones, obtienen medios para negociar las posibles sanciones o repercusiones del incumplimiento. De otra manera, aún existen distorsiones metodológicas que no orientan las actividades como plantean como deseables. La finalidad del presente documento es dotar de elementos analíticos claros y objetivos encaminados a medir y evaluar efectivamente el desempeño institucional y de los órganos de control y vigilancia sin menoscabo de la calidad del trabajo así como a cambiar el enfoque de “cumplimiento” predominante. Por otra parte, pretende soportar el enfoque de convergencia de los objetivos de la función pública con los objetivos de los administradores, apoyando así los esfuerzos por medir y evaluar la manera de actuar tanto de organizaciones como de órganos fiscalizadores, todo ello inserto en las tendencias de rendición de cuentas, abatimiento de la corrupción y transparencia promovidas por el gobierno federal. Finalmente, se valdrá de las recomendaciones de implementación de mejoras en las áreas de oportunidad identificadas, dirigidas a los administradores de dicha herramienta.

INTRODUCCIÓN

Las nuevas corrientes de teoría organizacional han venido cobrando relevancia en los últimos años y en prácticamente la totalidad de los países desarrollados y en desarrollo. En México, los esfuerzos por sumarse a estas tendencias han obligado a las dos últimas administraciones (Zedillo y Fox) a realizar adecuaciones en los marcos normativo e institucional. Al mismo tiempo, estos se han visto reflejados en ciertos compromisos internacionales adquiridos por México como una vía para alcanzar estándares conocidos, difundidos y aceptados de desarrollo que pasan obligadamente por reformas estructurales en algunos casos claramente marcados y profundos. La preocupación fundamental radica en emprender reformas institucionales y legales que, efectivamente, permitan transformar estructuras y emprender estrategias de desarrollo con posibilidades de éxito en un horizonte de largo plazo¹. Las tareas emprendidas han consistido en reestructurar la burocracia, proveer de nuevas reglas y normas, y han resultado en cambios en la concepción y ejecución de políticas públicas encaminadas a dotar al gobierno de elementos y herramientas para acercarse a estos estándares, en resumidas cuentas, de eficiencia económica y eficacia administrativa. En esta última, se han venido implementando algunas medidas tendientes a transparentar la actuación pública, a dotar de profesionalización al servicio público, a innovar en la manera de administrar, rendir cuentas y medir el desempeño a través de índices e indicadores, entre otras.

La tradición en México de medir el desempeño y más aún, de dar a conocer los resultados, es casi inexistente. Una de las preocupaciones expresadas en los años recientes ha sido precisamente el de medir la eficacia de la administración y de los administradores y a esta preocupación se ha dado respuesta a través de métodos y técnicas provenientes en la mayoría de los casos, de la administración privada tradicional y no tan tradicional. Las técnicas, herramientas y métodos que recientemente han tratado de orientar esta tendencia se encuentran contenidos en la llamada Nueva Gerencia Pública, que sin ser un cuerpo teórico y metodológico sólido y coherentemente acabado, es en sí la única herramienta que parece hacer frente a tales exigencias.

¹ Barragán y Roemer, p. 22.

En la administración pública federal, se han emprendido medidas que intentan apoyar esta tendencia. La Secretaría de la Función Pública ha venido adquiriendo un nuevo rostro respecto a la medición del desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas. Los Órganos Internos de Control ahora vienen desempeñando nuevos papeles dentro de las organizaciones donde se desenvuelven y va encaminado a coadyuvar y apoyar sus funciones. El Instituto Federal de Acceso a la Información ha colaborado con la SFP en la elaboración de un modelo para medir y evaluar el desempeño de los órganos de vigilancia en las dependencias y organismos de la administración pública.

Dentro de ese contexto, los esfuerzos por alinear los objetivos y las actividades de los Órganos Internos de Control con los de las dependencias en que se encuentran, existe una herramienta metodológica constituida por veintidós indicadores tanto del desempeño de los organismos de vigilancia como del desempeño institucional. En septiembre de 2003, a iniciativa de la Coordinación General de Órganos Internos de Vigilancia y Control de la SFP junto con el Instituto Federal de Acceso a la Información, se formula el Modelo Integral de Desempeño de los Órganos Internos de Control (MIDO). La parte sustancial de la herramienta se centra en el desempeño de las diferentes áreas que conforman los órganos de control, en cuanto al cumplimiento de sus metas y el desarrollo de sus funciones y atribuciones. En otra parte de la herramienta de medición, se incluye el desempeño de las dependencias estrechamente ligada al de los OIC's lo cual supone un mayor grado de interdependencia entre la administración y los organismos de vigilancia.

El objetivo general del MIDO es Garantizar que los Órganos Internos de Control y los Delegados y Comisarios Públicos contribuyan a reducir riesgos de corrupción y de opacidad en la APF, así como hacer efectiva la operación de ésta mediante una adecuada relación con las dependencias, entidades, órganos deconcentrados y la PGR, con un enfoque preventivo del control, una correcta vigilancia de la gestión pública y una efectiva aplicación de medidas correctivas. La herramienta parte de un primer supuesto, el cual consiste en considerar el desempeño de los OIC's y las dependencias dentro de un periodo de transición en la Administración Pública Federal, lo que al mismo tiempo sugiere una vinculación más profunda entre la Secretaría de la Función Pública y la Administración.

Dentro del Modelo se reconoce como problema central que “*los mecanismos de evaluación formulados y administrados para los OVC’s no han generado los incentivos necesarios ni suficientes para que su desempeño se oriente a garantizar que las instituciones de la APF logren sus objetivos y metas de manera efectiva, honesta y transparente*”.

Anteriormente, se consideraba que existía un conflicto de intereses, reconocido como problemas paralelos, entre el desempeño de las dependencias y la actuación de los órganos de vigilancia, en tanto las organizaciones se desenvolvían a discreción y con ciertos grados de opacidad, mientras que los OIC’s se enfocaban al cumplimiento de sus programas de trabajo mediante el tablero de control (una herramienta que simplemente orientaba y regulaba la actuación de los órganos de vigilancia y control que en la práctica no añadía ningún valor a la administración en tanto su orientación y alto costo) y la mayoría de las veces, simplemente tenían un carácter sancionatorio, fiscalizador, lo cual constituyó un incentivo negativo a la cooperación, conocido como la “*evaluación divergente*”. Aunado a lo anterior, se reconoció la ausencia de transparencia y combate a la corrupción en el desempeño de las funciones de las dependencias y organismos de vigilancia, conocida como “*orientación divergente*”. Ante esto se busca un valor agregado que consiste en que los OIC’s deben dar valor y contribuir al desempeño de organizaciones.

Sin embargo, existe una lógica del “cumplimiento” en la cual las metas y objetivos de las organizaciones gubernamentales, se ven obligadas a ser ajustadas para ser reportadas en el modelo alejándose de su función original. Los factores para medir desempeño generalmente se deben vincular a las metas que parten de la misión, por ello es que el diseño de un modelo debe de ir estrechamente ligado con el contenido de la misión de la organización y si alguno de ellos no se encuentra alineado con el otro, ambos tenderán a ser deficientes.

Entonces, cabe preguntarse ¿está realmente inmerso el Modelo Integral del Desempeño de los Órganos Internos de Control en el cambio administrativo, en la transición hacia otro tipo de administrar? ¿son eficaces los indicadores de desempeño institucional contenidos en

el MIDO? ¿es posible rediseñar los actuales indicadores de desempeño con la intención de que apoyen su objetivo fundamental? ¿se ha mejorado el desempeño de la administración pública con herramientas como el MIDO? Para responder a estas preguntas, desarrollaré el marco teórico y conceptual que dé forma y sustancia a la evaluación del desempeño institucional y a la rendición de cuentas, basándome principalmente en las ideas de la Nueva Gerencia Pública, y particularmente en modelos de desempeño institucional de la administración privada tradicional y actual.

Esta propuesta pretende recomendar un curso de acción para reformar el Modelo Integral de Desempeño de los Órganos Internos de Control en lo referente a los indicadores de desempeño institucional y desempeño operativo, toda vez que el enfoque sostiene el mismo a través de los siguientes objetivos específicos: 1. adecuar los indicadores de desempeño institucional de acuerdo a la operación de los OIC's y su cada vez mayor integración al desempeño de las organizaciones en las cuales se desempeñan; y, 2. dotar de una herramienta confiable para la evaluación del desempeño institucional. Las aportaciones que se esperan realizar comprenden la mejora en los indicadores de desempeño institucional en el conjunto de organizaciones y órganos de vigilancia; el abundamiento en la literatura sobre evaluación y medición del desempeño; contribuir en la cultura de cambio organizacional impulsada por la SFP.

La factibilidad de las propuestas estará referida a la instrumentación de la política pública; esto es, se refiere a la operatividad de la política, medios de control, los resultados esperados, los alcances y recursos. Por otra parte, estará dirigido a la Coordinación General de Órganos Internos de Control como centralizadora de los esfuerzos de coordinación entre los órganos de vigilancia y las dependencias y entidades donde se desenvuelven.

I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

¿Por qué medir el desempeño?

Medir el desempeño como parte de La Nueva Gerencia Pública

Para entender el motivo por el cual las técnicas y métodos de la administración tradicional privada han tenido influencia en la administración pública en los últimos años, es necesario entender el origen de estas necesidades y el contexto particular y general de los cambios, sus promotores, beneficiarios e impactos en las relaciones entre sociedad y gobierno que han venido adquiriendo nuevos rostros. Barragán y Roemer (1999) reconocen que las reformas administrativas emprendidas por algunos países sobre la base del paradigma de la modernización administrativa se ha caracterizado por tres elementos: mayores niveles de flexibilidad y autonomía en la gestión de funcionarios y unidades administrativas con base en misiones claras y objetivas; la celebración de convenios que permitan evaluar el desempeño de los burócratas, sustentado en la obtención de resultados y no sólo en el cumplimiento de procedimientos formales; y, la utilización de esquemas de mercado encaminado a mejorar la productividad de las agencias y empresas del gobierno. Según cita Osborne (McLaughlin 2002), los antecedentes del paradigma más difundido y aceptado recientemente conocido como la Nueva Gerencia Pública (NGP) se encuentran en Hood y Jackson (1991) y es entendido como *“el diseño organizacional en el sector público proveniente de conceptos de la administración de empresas tradicional e incluye teorías recicladas sobre organización y gerencia”*. En un inicio se trataba simplemente de la aplicación de la “nueva economía institucional” a la administración pública. En este sentido, se reconoce a la NGP como un término y no como concepto. Se concibe a la NGP como un componente de argumentos administrativos y filosofía administrativa; esto es, introduce doctrina y diseño organizacional en un mismo término.

En el mismo texto de McLaughlin (2002), Norman Flynn cita la problemática en el gobierno advertida por Ferlie (1996) desde sus inicios de acuerdo a su tipología: orientación a eficiencia; adelgazamiento y descentralización; búsqueda de excelencia y, orientación a servicio público. Es por ello que Ferlie reconoce también que habría entonces tipos nacionales del modelo de NGP, adecuaciones particulares a entendidos generalizables.

Igualmente cita la tipología descrita por Peters (1996), quien del mismo del mismo modo concibe cuatro debates a considerar en la implementación de los supuestos principales de la NGP: modelos de gobernar; mercado; participativo y, flexible y desregulado. Según Peters, las diferencias entre sectores son una influencia sobre la implementación de modelos de NGP pues determina el grado de implementación y su éxito. En síntesis, se reconoce en sus primeras vertientes que diferentes contextos generan diferentes cursos de acción y al mismo tiempo, diferentes diagnósticos a problemas que se pretenden resolver. Del mismo modo, Peters hace referencia a las particularidades que presenta cada organización y de las adecuaciones que tendrán que realizarse de acuerdo a ello.

La Nueva Gerencia Pública (NGP) reconoce que la naturaleza de los servicios públicos ha cambiado dramáticamente en los últimos cien años. McLaughlin y Osborne (2002) distinguen cuatro etapas del desarrollo de la NGP. La primera etapa comprende la conocida como el “estado mínimo” (*minimal state*) en la cual se advierte como el nacimiento de la administración pública moderna. Esta comprende los años de la última década del siglo XIX en un período relativamente corto. Reconoce al gobierno como un “mal necesario” pues al mismo tiempo que es un limitante al actuar de los particulares, es un ente globalizador y organizador de la vida. En esta etapa, la mayoría de los servicios estaban en el sector beneficiario, lo cual no necesariamente significa la desaparición del estado o su ausencia. En Estados Unidos fue elevado a principio social por la influencia que adquirió tal idea. Una segunda etapa es la conocida como asociación desigual (*unequal partnership*) la cual comienza a inicios del siglo XX y se refiere a la asociación entre el gobierno y los sectores privado y beneficiario. En realidad, formaba parte de un cambio ideológico del conservadurismo tradicional y el reformismo social en Estados Unidos y parte de Europa. Esta etapa consta de tres elementos identificables a saber: la desviación de problemas sociales y económicos de la esfera individual hacia el reconocimiento de los mismos como temas sociales; el reconocimiento que se hace de que el estado tiene un papel legítimo de proveer algunos servicios públicos; además, en donde el Estado no provea servicios, se hace necesaria la asociación con los sectores privado y beneficiario. Estas asociaciones se conocían también como “escaleras extensibles” (*the extending ladders*) donde el estado provee de un mínimo básico de servicios y los otros dos sectores se extendían más allá de

estos para necesidades y servicios secundarios de los cuales el estado tenía menor responsabilidad. Aún así, se reconoce al Estado como el socio mayoritario en dicha asociación. La tercera etapa se conoció como el Estado de beneficio o estado benefactor (*welfare state*) cuya vigencia se acepta generalmente entre los años 1945 y 1980. Esta etapa está caracterizada por la fragmentación y hasta duplicidad en la prestación de los servicios públicos y por la ineficiencia e ineficacia en la administración de los mismos. Era una idea extendida y representativa en estos años, la que sostenía que el Estado debía absorber todas las necesidades ciudadanas “de la cuna a la tumba” y daba una clara idea del papel y la presencia del gobierno y sus órganos representativos en la vida de los ciudadanos. Estos servicios serían administrados por un cuerpo profesional de servidores públicos en un modo objetivo y profesional. La última etapa corresponde a la del “estado plural” (*plural state*) extendida desde 1970 y representa una serie de críticas profundas al estado de bienestar por las insatisfacciones que generó a lo largo de los años. El estado benefactor se había encargado de proveer un estándar mínimo de servicio a los ciudadanos y era producto de la mentalidad racionalista de la 2^o post guerra mundial. El cambio se debe a que han evolucionado las necesidades de los ciudadanos hacia necesidades individuales. Los usuarios venían demandando una mayor influencia en el diseño y distribución de servicios públicos así como mayores libertades de elegir. También se centra en la crítica a los cuerpos de profesionales ineficientes e inefectivos que habían antepuesto sus intereses de grupo a los intereses de los usuarios. Las respuestas en países como Estados Unidos e Inglaterra fueron la privatización y la liberalización de mercados de servicios públicos; se retiró el estado del sector económico y en sectores sociales y comunitarios se promovió el sentido del “*enabling state*”: el estado simplemente planea y financia los servicios públicos pero la distribución se encargó al sector independiente, una idea parecida al “estado como promotor”. La disciplina del mercado se consideró como la solución de los males del sector público. El libre mercado ayudó a promover la eficiencia y la eficacia en la provisión de servicios públicos a la vez de promover respuestas a algunas necesidades individuales y a la elección libre de los mismos. Otras críticas tenían que ver con la economía y los costos más que con la provisión efectiva de servicios asumiendo la superioridad del sector privado y las técnicas administrativas privadas sobre las públicas.

Estas críticas dieron forma a la Nueva Gerencia Pública consistiendo en las críticas a la idea difundida de la burocracia como principio organizador, una preocupación de la habilidad de los administradores públicos para asegurar la económica, eficiente y efectiva provisión de los servicios públicos y el excesivo poder que tenían los cuerpos de profesionales frente a la pérdida de poder de los consumidores.

Según la clasificación que hace Hood (1991), contenida en McLaughlin, la NGP consiste en siete supuestos básicos: gerentes emprendedores e innovadores; estándares y medición del desempeño; control sobre resultados (enfoque); desagregación y descentralización de servicios públicos; competencia; estilos gerenciales de administración privada; disciplina en destinar recursos. Como un octavo supuesto, Stewart (1996) habla de la separación de las decisiones políticas de la administración pública. Como se observa, se ha venido variando la idea de la NGP del mercado hacia la gobernabilidad. Esto representa dos tradiciones paralelas desafiadas: el incrementalismo y la administración. En este sentido, la NGP es reconocida como reformas de administración pública dentro del estado plural, particularmente en lo referente a administración por objetivos y el presupuesto basado en cero (*zero-based budgeting*). En este sentido, se hace un claro énfasis en la obtención de *resultados (outcomes)* en lugar de la tradicional visión encaminada a los *productos (outputs)*. Sobre los objetivos fundamentales que persigue la NGP, también hay relativa unanimidad acerca de crear una cultura innovadora, flexible, orientada a resolver problemas y emprendedora que es más adaptable a un contexto cambiante. Aún así, las técnicas y métodos que se utilizan en la NGP se refieren a un modelo holístico de gerencia, el cual varía dependiendo de la experiencia adquirida.

Las primeras conclusiones que se infirieron de la NGP es que ha traído beneficios de costo, eficiencia y efectividad en la prestación de los servicios públicos; ha ayudado a mejorar las debilidades en la administración y en los sistemas de contabilidad y control. Sin embargo, las críticas van en el sentido que en la NGP no existe un orden de ideas y prácticas coherentes ni unificadas, debido a la experiencia particular en la implementación.

Sobre los impactos de la NGP en la administración pública, se han introducido debates que incluyen la discusión si es que se trata de ideas específicas o globales, toda vez que como se mencionó anteriormente, pueden variar los resultados y las experiencias de acuerdo a la implementación; se alude a problemas metodológicos derivados de las raíces de la NGP al no ser un cuerpo homogéneo de ideas y conceptos todavía; la NGP provee un paradigma para la investigación diferente al tradicional por lo que el periodo de aceptación y generalización aún ni siquiera puede haber empezado; la aparición de conflictos entre el modelo de la NGP y la tradicional superioridad burocrática expresada en la diferenciación de las esferas políticas y administrativa; y finalmente, se hace mención a las variaciones interpretativas regionales.

En sus conclusiones, Flynn (McLaughlin 2002) reconoce que los gobiernos en un nivel muy abstracto, utilizan un lenguaje similar para describir las reformas y en la práctica, existen diferentes prioridades y objetivos. El contexto en el cual los cambios administrativos tienen lugar, se deben en parte a las diferencias en los propósitos y en el éxito de su implementación. El contexto varía entre países y cada país tiene una serie de elementos particulares del contexto. Así, la explicación de una reforma en particular y su implementación, requiere la identificación del contexto. La implementación de soluciones también suceden en un contexto institucional específico definido por cuatro partes: el clima administrativo, el impacto de la cultura nacional sobre la cultura organizacional, los sistemas socio-técnicos en los sectores a ser reformados y la capacidad institucional para el cambio.²

Al mismo tiempo, reconocer que algunos elementos del contexto serán más fáciles de cambiar que otros. El contexto no sólo es importante para el éxito de la implementación sino para la serie de soluciones propuestas. Además de de las posiciones políticas o actitudes, existen atributos estructurales de las condiciones políticas como el grado de liderazgo, la fuerza relativa de ministros y profesionistas, que afectan el proceso administrativo y los cambios administrativos.

² McLaughlin, p. 74.

¿Cómo medir el desempeño?

Medición y Evaluación del desempeño organizacional en la APF

Hasta ahora, dentro de la Nueva Gerencia Pública se ha visto la idea de replantear la estructuración de la administración pública, de cómo lo público cada vez más se difumina, se borra frente a lo privado dentro de los argumentos de agenciación e imputabilidad. La idea de dotar de nuevas herramientas a los administradores públicos, los problemas a enfrentar y el diagnóstico que se pueda hacer de ellos así como la implementación de políticas y soluciones dentro de un contexto favorable es materia de la NGP. La evaluación del desempeño organizacional, como uno de los supuestos de este incipiente cuerpo de ideas, viene a formar parte de la serie de técnicas y métodos que la administración tradicional ha venido a sumar a otros supuestos básicos, y que por sí mismas, son una serie de recomendaciones para los administradores públicos, tendientes a la eficiencia y al desarrollo de las organizaciones. La NGP estará entonces encaminada a medir los resultados (outcomes) entendidos como beneficios y relacionados con la conducta, habilidades, conocimiento, actitudes, valores, condiciones y otros atributos.

Como en la mayoría de los modelos del sector privado, el desempeño es medido *ex post* sobre la base de resultados que son evaluados contra las metas anteriormente establecidas. Así, el medir el desempeño enfocado a los resultados se vuelve complejo. Barragán y Roemer (1999), también hacen referencia a la burocracia como un actor racional, en el sentido de que los administradores y burócratas persiguen objetivos individuales y buscan maximizar sus posibilidades de manera racional. También se refiere a la imputabilidad de la responsabilidad en la ejecución de programas o políticas públicas y medir el resultado de acuerdo a estos factores resulta complejo. Existen varios modelos de medición del desempeño. Algunos siguen siendo tradicionales pero también hay precisamente enfocados a medir los resultados, los impactos. Comenzaré por el primer tipo.

Existen muchas herramientas de medición y evaluación del desempeño. Entre ellas se encuentra la *Evaluación de 360°*. Esta herramienta de medición reconoce el cada vez más competitivo entorno al interior de las organizaciones y como resultado de ello, las mejoras

continuas son más importantes cada vez. Según France (2002), no existe una definición absoluta de la evaluación de 360° pero en términos simples es un proceso para obtener información de un individuo de una gran diversidad de fuentes, después, esta información se retroalimenta al individuo para ayudarlo a desarrollarse y a mejorar continuamente. A diferencia de las evaluaciones más tradicionales (que tienden a involucrar solamente al gerente del evaluado), también proporciona información proveniente de colegas, miembros del personal del evaluado, incluso clientes y proveedores.

Las evaluaciones tradicionales dependen de varios factores para su éxito que van desde la actitud del evaluador hasta las habilidades o actitudes evaluadas al empleado o subordinado. Típicamente se lleva a cabo una entrevista profunda en el mejor de los casos y los resultados de tal evaluación están sujetas a factores un tanto subjetivos y contextuales. Por otra parte, las evaluaciones ascendentes o de 180° reciben el nombre de evaluaciones con enfoque invertido, pues se sigue basando en entrevistas donde el evaluado es el gerente o superior jerárquico por parte de sus subordinados. Aquí el éxito reside en la propensión del gerente o superior jerárquico a escuchar a sus empleados o subordinados de plantearle sugerencias sobre la manera en que la dirección atiende los asuntos propios de la organización y muchas veces se enfoca a evaluar la efectividad gerencial y a diluir las responsabilidades en la toma de decisiones ya que al conocer el estilo y habilidad gerencial del gerente, éste se retroalimenta de información que le permite delegar ciertas actividades y su responsabilidad.

Las evaluaciones de 360° se enfocan en ampliar los alcances de las evaluaciones tradicional y de 180° y formalmente conjunta información de una gran variedad de fuentes, que en esencia proviene de:

1. el evaluado a través de la autoevaluación,
2. el gerente o superior jerárquico,
3. otros gerentes (especialmente en los sistemas matriciales),
4. subordinados directos en su propio equipo (si lo tienen),
5. colegas y pares,
6. clientes, y,

7. proveedores.

Esta metodología proporciona información relevante e importante proveniente de otras personas, ayuda al desarrollo del evaluado y se acepta el término como una descripción apropiada de cualquier proceso en el cual intervengan todos los interesados.³

Dentro de las razones para implementar un proceso de evaluación de 360°, se encuentran el mejoramiento del desempeño individual y la generación de un cambio de cultura más potenciada en donde el primero se desarrolla en un ambiente de habilidades pero también de motivación y el segundo se refiere al empoderamiento. Se trata de liberar el talento y la energía totales de la gente de la organización al mismo tiempo de facultar a los gerentes que reconocen el cambio como una constante y una exigencia al interior de la organización así como en el entorno. El papel del gerente se define menos en término de autoridad y control y más en términos de liderazgo y facultación de la gente para mejorar continuamente el desempeño de la organización y de sus procesos.

Sin embargo, el éxito de un proceso de 360° depende del entorno en el cual se lleva a cabo independientemente de qué tan bien esté diseñado, esto es, considerar el su impacto sobre la cultura organizacional. Muchas iniciativas fracasan no porque estén mal diseñadas sino por ser promovidas en entornos desfavorables a los cambios o a las adecuaciones. Ya se mencionaba anteriormente la disposición y actitudes de los gerentes para aceptar y promover cambios, y así, toda empresa u organización tiene sus propias maneras de hacer las cosas impactando los procesos de medición y evaluación del desempeño.

Las organizaciones desarrollan muchas clases de culturas, algunas veces intencionalmente y otras no. Según France (2002, p.23) algunas organizaciones son muy competitivas, con su gente tratando de superar a los demás, mientras otras son muy cooperativas con equipos de trabajo que le dan gran valor a las ideas compartidas. Algunas empresas son muy abiertas y otras son muy secretivas. Entonces, cada cultura organizacional impacta de diferente

³ Incluso se utilizan términos como 560° y 720° para describir procesos más amplios de evaluación.

manera el proceso de 360° y conviene evaluar lo que France llama la congruencia con la organización.

Culturas dentro de las organizaciones y su actitud hacia evaluar el desempeño

La cultura de autoridad y control: es la cultura prevaleciente (piramidal). En estas organizaciones jerárquicas las decisiones suelen hacerse en la cima, centrado en las tareas y los subordinados son ejecutores de las decisiones sin ser creativos ni generar opiniones; no hay cuestionamientos a la autoridad. El estilo gerencial se basa en el establecimiento de objetivos, un control rígido, baja confianza y comprobaciones frecuentes. En realidad es un enfoque con poco más de cien años de existir.

La cultura de apoyar y facultar (pirámide invertida): responde a los cambios a lo largo del tiempo, profesionistas más preparados que se incorporan al mercado laboral, con diferentes ambiciones y expectativas. Con una exigencia del mercado de mayores responsabilidades, mejores niveles de servicio y mayor flexibilidad. La tecnología ha provocado la redefinición del enfoque gerencial y considera al cliente y a los procesos de apoyo al cliente como lo más importante. El papel del gerente es el de apoyar y facultar a los demás quienes a su vez apoyan y proporcionan excelencia al cliente externo. Se alienta a los gerentes a liderar y generar una atmósfera en la cual el personal utilice la iniciativa propia. Se da gran valor a la comunicación en ambas direcciones y el enfoque gerencial se enfoca más en mejorar los procesos, desarrollar a las personas y proporcionar una retroalimentación efectiva, en vez de sólo dar instrucciones y controlar.

Aunque el conjunto de habilidades y actitudes gerenciales es diferente en estos dos tipos de organización, el énfasis se sitúa en las habilidades requeridas para cada tipo de entorno.

Conjunto típico de habilidades requeridas

Autoridad y control	Apoyar y facultar
Se fijan objetivos claros	Se acuerdan objetivos, parámetros de trabajo y alineación
Se dan instrucciones	Se consulta
Entrenamiento en el trabajo	Existen oportunidades de desarrollo
Habilidad para verificar el trabajo	Preguntar-escuchar (comunicación en dos direcciones)
Se identifican desviaciones	Se aconseja
Se corrigen desviaciones	Se guía
Se critica	Se proporciona retroalimentación
Se usa experiencia técnica	Se lidera
Se organiza a los demás	Se alienta el autocontrol
Se fijan programas de trabajo	Se crea ambiente donde la gente está motivada
Se motiva (recompensas y castigos)	Se involucra a los demás
Se revisan las tareas	Se revisa a la gente

4

Para organizaciones con el estilo de apoyar y facultar, un modelo como el de 360° es apropiado y razonable, aunque es necesario dedicar tiempo y esfuerzo al diseño de la herramienta. Por el contrario, entre más parecida sea al estilo de autoridad y control, menos propensión habrá a introducir un modelo como el de 360°.

Una de las dificultades se presenta cuando la cultura promovida y la cultura real son divergentes. El impacto de tal problema puede ser determinante para el logro de la implementación de un modelo de evaluación del desempeño y es por ello que las actitudes y conductas de los gerentes y directivos son fundamentales. Es por ello que antes de diseñar y aplicar un proceso de 360°, es recomendable realizar un estudio que defina la cultura prevaleciente en la organización y será útil siempre y cuando la cultura no esté claramente definida o no se comprende bien; un cambio reciente ha tenido impacto importante sobre la

⁴ France, p. 26

cultura; existen diferentes culturas en diferentes departamentos y divisiones; y, la iniciativa está siendo impulsada por alguien que sólo reconoce la existencia de una cultura supuesta mientras que la real es muy divergente. Realizar tales estudios puede redundar en ciertos beneficios sobre todo el involucramiento de la gente en el cambio y el saber qué parte de la organización es más propensa a ser reformada para ahí comenzar con el proceso. Así, sin importar qué tan bien esté diseñado el proceso de 360°, el éxito depende del entorno en el cual se aplique y las culturas de una organización a otra pueden variar y una cultura abierta puede ser más útil que una jerarquizada o cerrada.

Para el caso de los procesos de 360°, es necesario considerar que estarán involucrados un buen número de agentes internos y hasta consultores externos como canales de comunicación entre las diferentes áreas y divisiones de una organización. Es por ello que se complejiza el diseño y se debe buscar que sea lo más sencilla posible al inicio en cuanto a la generación de papeles de trabajo y cuidar el no crear una burocracia excesiva e innecesaria. Al aplicar dicha herramienta, se pueden esperar varias conductas entre las cuales se encuentra como se ha visto las razones de cultura imperante en la organización o el diseño mismo de la herramienta. Pero tal vez la más extendida sea la resistencia a los cambios y la curva de transición puede guiar a quienes intentan desarrollar tales esfuerzos.

France (2002) reconoce que el proceso de evaluación conocido como de 360° todavía es incipiente y novedoso y por lo mismo se encuentra en una etapa de prueba sin dar los resultados finales esperados a pesar de que gran cantidad de organizaciones han comenzado a adoptar este estilo gerencial de medir y evaluar el desempeño de las organizaciones. Finalmente, recomienda como lineamientos para mejores prácticas en el diseño e implementación de modelos de desempeño como el que nos ocupa, las siguientes sin ser excluyentes unas de otras ni tener un orden jerárquico:

1. Asegurar el compromiso de la alta dirección con el proceso.
2. Asegurar que la cultura de la organización sea la apropiada para el proceso.
3. Identificar y proporcionar un propósito claro (misión).
4. Relacionar el proceso con el desarrollo o recompensas, pero no con ambos.
5. Ofrecer el proceso como opción.

6. Garantizar confidencialidad y anonimato.
7. Alentar el sentimiento de posesión de la retroalimentación.
8. Asegurar que los datos recolectados son relevantes.
9. Generar un proceso simple de recolección de datos.
10. Almacenar y procesar datos usando software.
11. Asegurar habilidades de retroalimentación.
12. Asegurar un contrato con la gente para el cambio.
13. Proporcionar sistemas de apoyo adecuados.
14. Ensayar el sistema y realizar pruebas piloto.
15. Involucrar a la gerencia y a otros en la totalidad del proceso.
16. Proporcionar comunicación y educación.
17. Revisar los apoyos para la implementación del proceso.

Dentro de la evaluación del desempeño, se reconocen como los principales criterios la calidad, cantidad, puntualidad y costo. Respecto a la calidad: exactitud (desviaciones), clase (comparativa) e innovación (inusual)⁵. Sobre la cantidad se habla de conteo particularmente reportado en términos de frecuencia, en forma de índice o tasa de secuencia, siendo esta última la más recurrente. La puntualidad está referida al tiempo establecido para cumplir un compromiso, la rapidez en el cumplimiento. Finalmente, el costo mide la cuantía de los comportamientos que agregan valor a la materia prima generalmente en lo referente a costos administrativos para el caso que nos ocupa.

La evaluación del desempeño organizacional

Modelos no tradicionales

Según la terminología del Outcome Measurement Resource Network, la evaluación es la examinación sistemática (lo más objetiva posible) de un proyecto planeado, en ejecución o terminado. Pretende dar respuesta a preguntas gerenciales específicas y juzgar el valor de un esfuerzo así como proveer lecciones aprendidas para mejorar futuras acciones, planeación o toma de decisiones. Generalmente pretenden determinar la eficiencia,

⁵ Daniels, p. 158

impacto, sustentabilidad y relevancia del proyecto o de los objetivos de la organización. Debe proveer información creíble y útil. El desempeño se entiende como el grado en que opera una intervención o acción de acuerdo a criterios o estándares específicos referidos a metas o planes previamente establecidos. Los indicadores vienen a ser variables cuantitativas o cualitativas que dan bases para lograr, cambiar o desempeñar una actividad. Es una unidad de información medida a través del tiempo que puede mostrar cambios en una situación específica. Una meta puede tener múltiples indicadores para convertirse en un índice. Esta serie de términos parece ser la más difundida y utilizada por la mayor parte de los modelos de evaluación del desempeño no tradicionales y que a la vez que introducen estos, se valen de diferentes ideas y referencias conceptuales como calidad, planeación estratégica y otros.

Merla (2004) cita la metodología utilizada por David Sinclair y Mohamed Zairi (1995), quienes muestran la necesidad para que el sistema de medición del desempeño enfoque la atención sobre la mejora continua. Sugieren que el sistema de administración del desempeño debería ser un objetivo hacia las actividades de valor agregado de la organización. Entonces, la medición ha sido discutida a lo largo de las siguientes dimensiones:

- Planeación, control y evaluación. El proceso de analizar las mediciones con el fin de tomar decisiones se conoce como "evaluación".
- Administración del cambio. Se sugiere que las medidas del desempeño den soporte a las iniciativas de la administración incluyendo la administración por calidad total.
- Comunicación. La terminología vaga no permite proveer comunicación precisa, es necesario decirlo en números.
- Medición y Mejora. La única realidad válida de la medición es dar soporte y lograr la mejora.
- Asignación de los recursos. La medición ayuda a una organización a que los recursos vayan hacia actividades de mejora atractivas.
- Medición y Motivación. La medición del desempeño puede afectar profundamente la motivación del personal.

- Enfoque a largo plazo. Mediciones de desempeño apropiadas pueden asegurar que los administradores adopten una perspectiva a largo plazo.

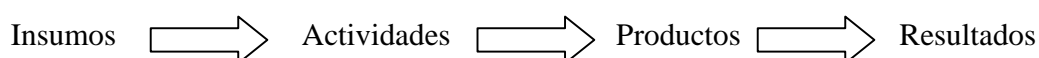
La administración del desempeño es una herramienta de administración vital. Sin embargo, aunque las herramientas de medición individuales (tales como el costeo de calidad) han sido desarrolladas para soportar la administración de la calidad total, un sistema de medición de desempeño integrado apto para usarse en organizaciones de administración por calidad total está por desarrollarse pero constituye un acercamiento a otras herramientas metodológicas.

Como se mencionó, la medición del desempeño es realizada mayormente a través del uso de indicadores (cuantitativos y cualitativos). Otro modelo de desempeño es de acuerdo al que señala el Banco Mundial (1998), donde el uso de indicadores ayuda a responder a la cuestión sobre cómo saber cuándo una determinada acción ha tenido éxito y cuándo no. En general los indicadores de desempeño que han sido definidos como indicadores de insumo, producto, resultado e impacto (IPRI) son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido.

Como cita Shack (2002), los indicadores de desempeño señalados por el U.S. National Center for Public Productivity (1997) y el Comité de Modernización de la Gestión Pública de Chile (1996) deben satisfacer, en la medida de lo posible, todos los siguientes criterios:

Criterio	Descripción
Pertinencia	Debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución.
Independencia	No condicionado a factores externos, tales como la situación general del país o la actividad conexas de terceros (públicos o privados).
Costo	La obtención de la información para la elaboración del indicador debe ser a costo razonable.
Confiabilidad	Digno de confianza independiente de quién realice la medición.
Simplicidad	Debe ser de fácil comprensión, libre de complejidades.
Oportunidad	Debe ser generado en el momento oportuno dependiendo del tipo de indicador y de la necesidad de su medición y difusión.
No redundancia	Debe ser único y no repetitivo.
Focalizado en áreas controlables	Focalizado en áreas susceptibles de corregir en el desempeño de los organismos públicos generando a la vez responsabilidades directas en los funcionarios y el personal.
Participación	Su elaboración debe involucrar en el proceso a todos los actores relevantes, con el fin de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con los objetivos e indicadores resultantes. Esto implica además que el indicador y el objetivo que pretende evaluar sea lo más consensual posible al interior de la organización.

El Outcome Measurement Resource Network difunde actualmente el modelo de *evaluación de resultados*, y se refiere a reconocer igualmente a la orientación a los beneficios (outcomes) como parte fundamental de la actividad pública. Incluye también la existencia de *insumos (inputs)*, *actividades (activities)* y *outputs (productos)* relacionados a la obtención del resultado:



<p>Recursos dedicados o utilizados por el programa</p> <p>e.g.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Dinero ■ Tiempo y personal ■ Apoyos ■ Equipo y materiales <p>Impactos sobre el programa</p> <p>e.g.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Leyes ■ Regulaciones ■ Requerimientos 	<p>Lo que el programa realiza con los recursos para lograr la misión</p> <p>e.g.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Alimentación y alojamiento para familias desprotegidas ■ Proveer asesoría ■ Educar al público sobre abuso infantil ■ Consejería para mujeres embarazadas 	<p>Los productos directos de las actividades del programa</p> <p>e.g.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Número de clases impartidas ■ Número de sesiones de asesoría ■ Número de materiales educativos entregados ■ Número de horas de servicio ■ Número de participantes 	<p>Los beneficios de los participantes durante y después de las actividades del programa</p> <p>e.g.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Conocimiento generado ■ Habilidades adquiridas ■ Cambio en actitudes o valores <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Conducta modificada <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Mejoramiento de la situación
---	--	---	--

Dentro de las consideraciones metodológicas para la Elaboración de Indicadores, la identificación y elaboración de indicadores considera los aspectos y elementos que se señalan a continuación:

a) Temporalidad. La identificación de los indicadores de desempeño debe considerar el momento en que los diferentes resultados deberían ocurrir, y por tanto comenzar a medirse. Este momento dependerá de la naturaleza de los objetivos (procesos/productos/resultados). Lo anterior es particularmente importante en el caso de productos (bienes o servicios) cuyos resultados son de mediano y largo plazo, y por tanto, si bien es posible identificar indicadores éstos no podrán ser medidos en lo inmediato. No obstante, esta identificación es útil para desarrollar los procesos necesarios para disponer de la información para las mediciones, cuando sea técnicamente recomendable realizarlas. Asimismo las mediciones

pueden tener diferentes frecuencias, es decir su período de medición puede ser, semestral, anual, bianual, etc.

b) Fuentes de información. Una vez identificado el ámbito en el que se debe elaborar indicadores es necesario identificar la forma de obtención de la información para efectuar las mediciones. En muchas oportunidades la información requerida para las mediciones constituye información que, razonablemente, debe formar parte de los procesos regulares de gestión de los programas, y por tanto obtenerse a través de instrumentos de recolección de información que formen parte de sus actividades, ya sea a nivel censal o muestral, recogidos como estadísticas, a través de encuestas, pautas de observación, etc., dependiendo del aspecto a medir. En estos casos las fuentes de obtención de información son identificables, aunque no estén disponibles. Si es esta última la situación los mecanismos de recolección de información deberían ser diseñados o rediseñados con el objeto de obtener las mediciones. En otras oportunidades el ámbito de la medición es más complejo, requiriéndose por lo tanto de procesos también complejos y costosos de recolección y procesamiento de la información a través de la aplicación de metodologías específicas. En estos casos, en general, deben efectuarse estudios o evaluaciones y las mediciones no podrán obtenerse a través de procesos regulares de obtención de información, afectando también la periodicidad de medición de los indicadores. Por esto es altamente recomendable identificar el o los momentos más oportunos para efectuar las mediciones, atendiendo a lo señalado anteriormente en el punto de temporalidad. Finalmente, en situaciones quizás excepcionales, pudiera ocurrir que no exista una metodología que mida razonablemente los efectos de un programa o componente, o bien ésta sea lo suficientemente costosa de manera que no sea recomendable su utilización en comparación con el monto del programa y/o los vacíos de información que pretende llenar.

Shack sitúa la metodología del Banco Mundial (2002), en la categorización del tipo de indicadores, el citado modelo IPRI, la cual sirve para medir el desempeño:

Indicadores de Insumo: cuantifican los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones. Usualmente están expresados en montos de gasto asignado, cantidad de miembros del equipo de trabajo, cantidad de horas o días laborados. Son importantes para efectuar un seguimiento sistemático de las acciones que se vienen

desarrollando. Por sí mismos, no indican la extensión del progreso respecto al cumplimiento de los objetivos.

Indicadores de Producto: reflejan los bienes y servicios cuantificables, producidos y/o provistos por una determinada intervención, y en consecuencia, por una determinada institución. Es resultado de la combinación y uso de los insumos señalados anteriormente por lo que es de esperar que estén claramente asociados con ellos. Son importantes para efectuar un seguimiento sistemático de las acciones que se vienen desarrollando. Por sí mismos, no indican la extensión del progreso respecto al cumplimiento de los objetivos.

Indicador de Resultado: indican el progreso en el logro de los propósitos de las acciones. Los indicadores de resultado reflejan los objetivos (generales y específicos) definidos de los organismos del Estado. Por lo general, el resultado de las acciones no puede ser medido sino hasta el final de las tareas que la componen (en el caso de tratarse de proyectos, que por definición tienen un tiempo definido) o hasta que las tareas hayan alcanzado un nivel de maduración necesario en actividades de carácter permanente.

Indicador de Impacto: muestran los efectos (directos o indirectos) producidos como consecuencia de los resultados y logros de las acciones sobre un determinado grupo de clientes o población. Usualmente medidos de manera rigurosa, requiere de una definición precisa del tiempo de la evaluación (ya que existen intervenciones cuyo impacto sólo es verificable en el mediano y largo plazo) y de una identificación y aislamiento adecuados de los factores externos que pueden influenciarlo.

Como se ha visto a lo largo de la exposición de las diferentes metodologías que pretenden medir y evaluar el desempeño de las organizaciones, la tarea de evaluación del desempeño se asocian al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención (característica ex -post, descrita anteriormente). Busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión.

Actualmente, es casi generalizado que en la evaluación del desempeño de la ejecución del gasto público, los criterios de análisis sean los de economía, eficiencia, calidad y eficacia. En la evaluación del desempeño, debe tenerse en cuenta, el cumplimiento (o no) de los objetivos en términos de insumo, producto, resultado e impacto, puesto que ello proporciona una idea clara del “costo” del logro de objetivos y de la eficacia de la programación. Es decir, si se han cumplido los objetivos generales y específicos de la intervención: qué involucró (el cumplimiento de dichos objetivos) en términos de insumos (o factores productivos), es decir, si se generó ahorro en el uso de los mismos (economía) y si se usó una combinación apropiada de estos (eficiencia), y qué nivel de producto se logró (cuán productivo fue el uso de los factores), y en el caso de la eficacia, si se cumplieron o no, y en qué grado los objetivos generales y específicos (valuados en términos de resultados e impacto). También deberá tenerse en cuenta la eficacia en el cumplimiento de los valores a alcanzar propuestos en términos de economía, eficiencia y calidad (si es que se establecieron ex - ante).

Luego de conocer los criterios para medir el desempeño, se abre paso para las categorías de evaluación del desempeño la conocida como EECE:

Indicador de Economía: está referido al desarrollo de las acciones con un mínimo uso de recursos y se genera a partir de la comparación entre los indicadores de insumo programados con respecto a los ejecutados. Cabe mencionar que el sentido del proceso de evaluación está dado principalmente por el nivel de eficacia y calidad alcanzado, puesto que la evaluación de un indicador de economía o de uno de eficiencia podría conducir a decisiones equívocas si se analizan de manera aislada.

Indicador de Eficiencia: está referido a la utilización de una combinación óptima de los recursos (mayormente, no financieros) en el logro de los objetivos. Se define, generalmente, como la tasa entre los insumos y los productos (o resultados) y es usualmente expresada como el número de empleados o nivel de empleados por unidad de producto (o resultado). Un concepto, que en cierto modo es equivalente al de eficiencia es el de productividad, el cual describe la tasa entre el nivel o cantidad de productos (o resultados) alcanzados y los insumos utilizados, tradicionalmente expresado como la cantidad de producto (o resultado) por unidad de insumo.

Indicador de Calidad: se refiere a las características de cómo está siendo provisto el producto o servicio, para lo cual busca cuantificar la capacidad de los organismos públicos para responder en forma rápida, directa y adecuada a las necesidades de los usuarios. Estos indicadores pueden ser evaluados a través del nivel de satisfacción manifestado por los beneficiarios de los servicios sobre determinados aspectos de la provisión de bienes y prestación de servicios, tales como la oportunidad, accesibilidad, precisión en la entrega, comodidad y cortesía o calidez.

Indicador de Eficacia: se refiere al logro de los objetivos trazados al inicio de la intervención. Evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos planteados (independientemente de los recursos asignados para tal fin). Si bien la referencia para la evaluación de la eficacia lo constituyen los objetivos planteados al inicio de las acciones, éste por sí mismo no necesariamente reflejaría un buen desempeño puesto que estos niveles programados y alcanzados podrían estar alejados de estándares adecuados. Por esta razón, una evaluación completa del nivel de eficacia alcanzado, debe efectuarse tomando como referencia un nivel estándar o benchmark establecido previo a la intervención y hacia el cual debería tender el valor a alcanzar originalmente programado.

II. DESARROLLO

Atributos del MIDO

En términos amplios, el MIDO cumple con la mayoría de los principios de medición y evaluación del desempeño. No cabe duda que se encuentra dentro de los esfuerzos por dotar a la administración pública de herramientas de mejora y aprovechamiento de recursos, de incremento de la calidad. Parte fundamental de este ensayo es el de soportar las ideas de alineamiento de objetivos entre los órganos de vigilancia y control con los de los administradores con la intención de lograr una eficiente y eficaz administración. El contexto en el que se ha desarrollado el modelo y su implementación, parece no ser del todo favorable. La independencia de los administradores frente a la dinámica propia de las organizaciones aún no es clara y es una parte sensible del proceso en su conjunto, pues el éxito de un modelo de medición y evaluación de desempeño en buena medida se determina por el contexto, por las actitudes hacia la implementación. Lo anterior ha impactado en

Indicador de Calidad: se refiere a las características de cómo está siendo provisto el producto o servicio, para lo cual busca cuantificar la capacidad de los organismos públicos para responder en forma rápida, directa y adecuada a las necesidades de los usuarios. Estos indicadores pueden ser evaluados a través del nivel de satisfacción manifestado por los beneficiarios de los servicios sobre determinados aspectos de la provisión de bienes y prestación de servicios, tales como la oportunidad, accesibilidad, precisión en la entrega, comodidad y cortesía o calidez.

Indicador de Eficacia: se refiere al logro de los objetivos trazados al inicio de la intervención. Evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos planteados (independientemente de los recursos asignados para tal fin). Si bien la referencia para la evaluación de la eficacia lo constituyen los objetivos planteados al inicio de las acciones, éste por sí mismo no necesariamente reflejaría un buen desempeño puesto que estos niveles programados y alcanzados podrían estar alejados de estándares adecuados. Por esta razón, una evaluación completa del nivel de eficacia alcanzado, debe efectuarse tomando como referencia un nivel estándar o benchmark establecido previo a la intervención y hacia el cual debería tender el valor a alcanzar originalmente programado.

II. DESARROLLO

Atributos del MIDO

En términos amplios, el MIDO cumple con la mayoría de los principios de medición y evaluación del desempeño. No cabe duda que se encuentra dentro de los esfuerzos por dotar a la administración pública de herramientas de mejora y aprovechamiento de recursos, de incremento de la calidad. Parte fundamental de este ensayo es el de soportar las ideas de alineamiento de objetivos entre los órganos de vigilancia y control con los de los administradores con la intención de lograr una eficiente y eficaz administración. El contexto en el que se ha desarrollado el modelo y su implementación, parece no ser del todo favorable. La independencia de los administradores frente a la dinámica propia de las organizaciones aún no es clara y es una parte sensible del proceso en su conjunto, pues el éxito de un modelo de medición y evaluación de desempeño en buena medida se determina por el contexto, por las actitudes hacia la implementación. Lo anterior ha impactado en

alguna medida los esfuerzos al igual que el diseño mismo de la herramienta. El modelo ha tenido ciertos periodos de prueba y error, ha sufrido cambios y adecuaciones y aún se encuentra en etapa de perfeccionamiento.

La cultura de las organizaciones varía de una a otra y como se ha expuesto anteriormente, las prácticas y actitudes desde el nivel gerencial más alto hasta el más operativo, puede significar el éxito o fracaso de su implementación.

Para formular las alternativas de política pública respecto al modelo, en este apartado describiré la manera en que se encuentran diseñados los índices e indicadores del modelo, sus características, objetivos generales y particulares y en fin, la estructura del modelo en su conjunto para posteriormente identificar las áreas de oportunidad y así proceder a elaborar las propuestas.

¿Por qué diseñar un modelo que mida y evalúe el desempeño en la administración pública?

Los resultados del proceso de mejora regulatoria en la Administración Pública Federal en la historia reciente en México han sido dos: en primer lugar, la eliminación de instrumentos regulatorios, normativos y administrativos de la actual Función Pública (Normas, Manuales, Guías, Circulares y otros); en segundo lugar, el surgimiento de una herramienta encaminada a medir y evaluar el desempeño institucional a través de índices e indicadores. Tal como comentaba anteriormente, los esfuerzos por medir y evaluar el desempeño de las organizaciones, van encaminados y soportados con otras medidas como el rediseño de las organizaciones y en otros casos, la desregulación como un medio para contribuir con la eficiencia en la operación.

Aunado a ello, se llevaron a cabo cinco acciones iniciales:

- a. la elaboración de una primera versión de lineamientos;
- b. intercambio de opiniones entre los actores involucrados en su aplicación;
- c. sugerencias de los subsecretarios de la SFP al primer ensayo de lineamientos;

- d. aprobación de los lineamientos por parte del COMERI de la SFP y de la COFEMER, Contraloría Interna de la SFP y la Unidad de Asuntos Jurídicos de la misma SFP;
- e. finalmente, la publicación de los lineamientos del MIDO en el DOF.

Surgido en septiembre de 2003 a iniciativa de la Coordinación General de Órganos Internos de Vigilancia y Control de la SFP junto con el IFAI, el modelo ha sufrido algunas modificaciones desde su establecimiento. En el modelo se encuentran ambos incentivos presentes: tanto el encaminado al desarrollo de las organizaciones como el de un sistema de recompensas/sanciones. ¿Se puede integrar un modelo que evalúe el desempeño de las organizaciones exclusivamente con enfoque al desarrollo de las mismas? ¿Es posible combinar el enfoque del desarrollo de las organizaciones con el de estímulos o sanciones? Ahí es donde radica la problemática inicial del MIDO.

Analizaré los índices e indicadores que integran el MIDO, orientando el mismo hacia los conceptos desarrollados en el primer capítulo del presente ensayo, en cuanto a los sujetos de la evaluación, los objetos de la misma, los incentivos presentes, los mecanismo de implementación entre otros, tratando de identificar las áreas de oportunidad y las fortalezas de los indicadores, siempre tratando de soportar el enfoque de alineación entre evaluados y evaluadores, entre instituciones y órganos de vigilancia y control.

La misión de la Secretaría de la Función Pública es que la sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal. El modelo parece estar, junto con otras herramientas, encaminado a soportar estas ideas. Anteriormente, se utilizaba lo que era conocido como el “*tablero de control*” lo cual era una herramienta para encausar los esfuerzos fiscalizadores y sancionatorios de los órganos de vigilancia y control. Era la herramienta tradicional de los auditores más reconocida y ampliamente difundida. El MIDO ha venido a dejar de lado este enfoque y está sustentado en principios fundamentales:

1. OVCs⁶ enfocados a resultados y eliminar enfoque de cumplimiento y bajo impacto;
2. medir resultados en reducción de riesgos de corrupción, opacidad;
3. fortalecer desempeño de instituciones, desempeño de atribuciones normativas y una adecuada relación con APF;
4. generar nueva cultura organizacional en el desempeño de los OVCs a partir de comportamientos hacia las políticas y prioridades de la SFP;
5. corresponsabilidad en el logro de metas y objetivos;
6. alineación conforme a políticas, metas y prioridades de la SFP;
7. minimizar costos en la gestión de OVCs;
8. la SFP y el IFAI responsables de integrar el MIDO; y,
9. retroalimentación con evaluados⁷.

En su texto se sostiene que el objetivo general del MIDO (2005) es el de “Garantizar que los Órganos Internos de Control y los Delegados y Comisarios Públicos contribuyan a reducir riesgos de corrupción y de opacidad en la APF, así como hacer efectiva la operación de ésta mediante una adecuada relación con las dependencias, entidades, órganos desconcentrados y la PGR, con un enfoque preventivo del control, una correcta vigilancia de la gestión pública y una efectiva aplicación de medidas correctivas”.

La integración del MIDO parte de la premisa fundamental de que los mecanismos tradicionales no han generado incentivos necesarios ni suficientes para orientar y garantizar que las instituciones de la APF logren sus objetivos y metas de manera efectiva, honesta y transparente, sustentado en la *Evaluación divergente* (esquema tradicional ha generado incentivos negativos para la cooperación) y la *Orientación divergente* (órganos de vigilancia y control enfocados al cumplimiento sin contribuir al desempeño de las organizaciones). Además, se encuentran presentes las obligaciones de transparencia, combate a la corrupción y disminución de la opacidad de todas las dependencias y

⁶ Para efectos del presente ensayo, se entenderá por OICs a los órganos internos de control en las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal así como OVCs al conjunto de OICs y DCs (Delegados, Subdelegados y Comisarios Públicos propietarios y suplentes).

⁷ Parte fundamental del enfoque de 360° sostiene la retroalimentación entre evaluado y evaluador y es precisamente en el contexto de su implementación, un incentivo perverso a la cooperación y alineación reobjetivos. Más adelante abundaré al respecto.

entidades de la APF. Es por ello que el MIDO cobra relevancia: pretende consolidar los esfuerzos y obligaciones de la APF en índices e indicadores de desempeño y dejar de lado la tradicional percepción de los órganos de vigilancia y control como entidades muchas veces obstáculo para el logro de objetivos, de baja rentabilidad de las auditorías por los altos costos y muchas veces desvinculado del combate a la corrupción y efectividad gubernamental.

Para ello, parte de una estructura de incentivos hacia tres dimensiones fundamentales:

- i. la corresponsabilidad de los OVCs en el logro de metas y objetivos institucionales percibiéndose su participación como positiva;
- ii. reconocimiento por parte de las dependencias en su desempeño;
- iii. enfoque a logros institucionales de alto impacto.

Un supuesto que soporta el MIDO es que la medición y evaluación de los componentes que lo integran generará el interés y los incentivos necesarios para que el desempeño de los OVCs se oriente al logro de resultados a partir de las políticas y prioridades de la SFP. Así, la evaluación de los OVCs está ligada directamente con el logro de los objetivos institucionales al mismo tiempo que la cultura de cooperación entre éstos y la APF eleva la transparencia, reduce la corrupción y fortalece la efectividad gubernamental. Respecto a las atribuciones normativas, se entiende el enfoque preventivo de control (contrario al enfoque tradicional de sanción), vigilancia de la gestión pública y efectiva aplicación de medidas correctivas.

La experiencia del MIDO en su primera etapa que va desde marzo de 2004 hasta el primer trimestre de 2005, se reconoce como positiva dentro del período por el mismo documento (MIDO 2005) en cuanto a la respuesta que han tenido tanto OVCs como instituciones a su implementación. Tal vez, la principal aportación hasta entonces haya sido la idea de la corresponsabilidad entre las instituciones y los órganos de vigilancia en cuanto al logro de los objetivos y metas; en cuanto al desempeño. En su primera etapa, el modelo estaba conformado por 26 indicadores y aunque estaba acompañado de una taxonomía *ad hoc* pues los OICs en su operación tienen diferentes alcances por el tamaño de la institución, las

atribuciones y otras causas, pretendía mantener la homogeneidad del modelo mismo. De ahí que se reconoce como otra aportación, los esfuerzos por lograr consensos, por ir formando una nueva cultura de la negociación al interior de las instituciones, de las decisiones conjuntas soportando la idea de la corresponsabilidad.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) está realizando un estudio sobre las principales conclusiones que pudiera arrojar la implementación del MIDO en la APF, contenidas en el mismo documento del MIDO 2005, que entre otras comprende las siguientes:

1. Sobre la viabilidad técnica y la sostenibilidad de acuerdo a la dinámica organizacional y normativa en que se inserta así como en términos del impacto organizacional;
2. En términos formales, el diseño de la herramienta es congruente y lógico con las pautas de diseño de esfuerzos similares a nivel internacional, referidas a la Nueva Gerencia Pública⁸;
3. En lo que corresponde a la evaluación del diseño institucional tanto el marco normativo, los mecanismos de toma de decisiones como el marco de comunicación cumplen con las características que se precisan para la operación del modelo;
4. En términos del impacto organizacional, el principal efecto del MIDO es que ha venido a romper con inercias del comportamiento heredadas de anteriores esquemas de trabajo e incluso incentiva algunas mejoras de procesos, condición necesaria para el éxito de cualquier modelo de medición y evaluación del desempeño.

El modelo desde su inicio se medía parcialmente cada trimestre y para finales de 2004, constaba de sólo 3 trimestres con evaluaciones parciales o preeliminares a integrarse en una evaluación anual. Sin embargo, no pretende ser sólo una serie de calificaciones planas sino que permita generar comportamientos esperados (Mido, p. 21) de acuerdo a las políticas y prioridades de la SFP. En ese sentido se reconoce la tendencia natural de los agentes a buscar cada vez mejores calificaciones y se toma en cuenta que el objetivo del MIDO es

⁸ En la parte teórica del presente ensayo, ya se mencionaba la Nueva Gerencia Pública como marco referencial para la medición y evaluación del desempeño.

enfocar el trabajo y resultados al logro de una gestión pública efectiva y con transparencia y honestidad.

El análisis estadístico de resultados de esta primera etapa de implementación del modelo, es decir, de los primeros trimestres de 2004, consta de cambios relevantes en las calificaciones obtenidas en promedio por los OICs, su desempeño individual así como la madurez del modelo:

Tabla 1. Evolución de calificaciones en OICs⁹

Calificaciones generales del Tercer Trimestre 2004						
Evaluación General	Trimestre I		Trimestre II		Trimestre III	
	OIC	%	OIC	%	OIC	%
Mayor que 8.5	11	5%	45	21%	27	13%
Entre 6 y 8.49	102	48%	144	67%	175	82%
Menor que 6	101	47%	25	12%	12	5%
Promedio general	5.94		7.42		7.52	
OIC evaluados	214		214		214	

De igual forma, se reconoce dentro del análisis presentado en el documento MIDO 2005, la evolución trimestral por índice (Mido, p.19), la cual consiste en observar la evolución positiva de los índices IRRCO, IRROP, IDI e IDO, lo cual apoya la idea de la robustez del modelo. En suma, el modelo pretende generar nuevas actitudes hacia las tareas de fiscalización, monitoreo y sanción, a través de un enfoque preventivo y de corresponsabilidad.

¿Cómo se integra el MIDO?

El MIDO se diseñó a partir de cinco índices, cuatro de los cuales miden la orientación estratégica (Reducción de riesgos de corrupción, Reducción de riesgos de opacidad, Desempeño institucional y Percepción del desempeño de los OVCs) y uno que mide el

⁹ Mido, p. 17

desempeño operativo (Desempeño operativo de los OVCs). Los índices estratégicos evalúan la corresponsabilidad de los OVCs en el logro de objetivos y metas de las instituciones así como su contribución en materias de honestidad, transparencia y efectividad institucional; el índice operativo relaciona indicadores que tienen por objeto evaluar los resultados de los OVCs en el adecuado y efectivo cumplimiento de sus atribuciones.

A diferencia de su primera versión que constaba de 26 indicadores, el MIDO 2005 consta de 22 indicadores distribuidos en 5 índices principales:

IRRCO Índice de Reducción de Riesgos de Corrupción:

IST (Indicadores de seguimiento de transparencia), **RSC** (Registro, seguimiento y conclusión de casos 3I's) y **C3I** (Capacitación en 3I's) mide el avance de las instituciones en la reducción de riesgos de corrupción;

IRROP Índice de Reducción de Riesgos de Opacidad:

ACC (Apertura, efectividad de clasificación y cumplimiento a resoluciones), **AUE** (Atención prestada por unidades de enlace) y **ODT** (Obligaciones de transparencia) mide el avance de las instituciones en la reducción de riesgos de opacidad (falta de transparencia);

IDI Índice de Desempeño Institucional:

evalúan tanto a las dependencias como a los OVCs y se compone de **DMP** (Desempeño de metas presidenciales), **MSC** (Mejora de los servicios al ciudadano), **SPC** (Implementación del SPC) y **DGD** (Desarrollo del gobierno digital)

IDO Índice de Desempeño Operativo:

Los indicadores de operación pueden integrarse en cinco materias:

a) Control y auditoría: **RAC** (Revisión de aseguramiento de la calidad); **ORE** (Observaciones recurrentes); **OSO** (Oportunidad en la solventación de observaciones) y **AIO** (Antigüedad en el inventario de observaciones).

b) Atención ciudadana: ACI (Atención ciudadana integral) y AVU (Atención a la voz del usuario).

c) Inconformidades: TPR (Tiempo promedio de resolución de inconformidades) y TPN (Tiempo promedio de notificación de inconformidades).

d) Responsabilidades: ARR (Tiempo promedio de atención a asuntos de responsabilidades) y RRL (Resoluciones con responsabilidad-legalidad).

e) Adquisiciones, obras públicas y servicios: RSL (Resoluciones de sanción-legalidad).

Mide el desempeño de los OVCs en el ejercicio de sus atribuciones normativas. Diferencia la operación de los OICs y la operación de DCs.

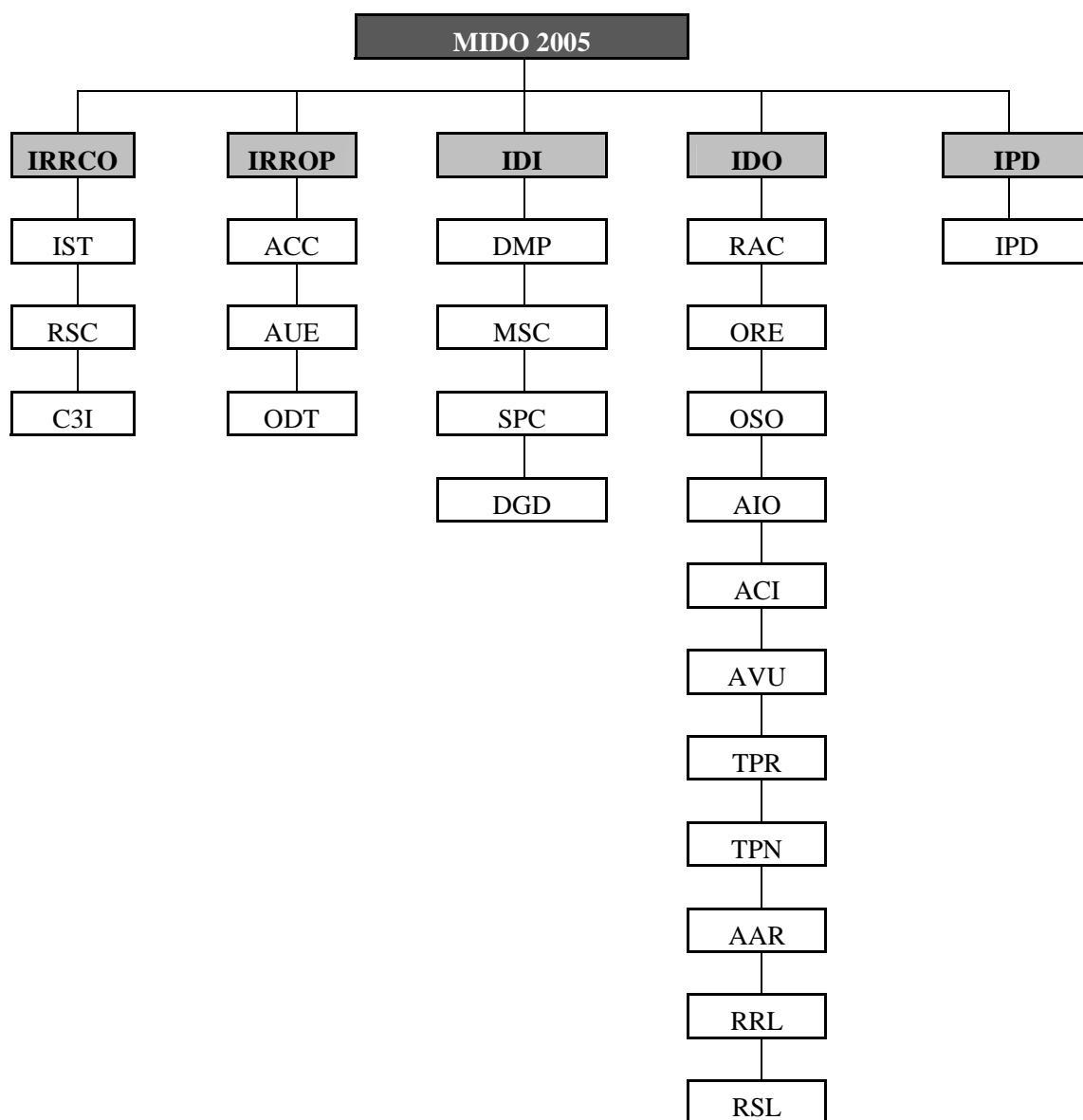
IPD Índice de percepción del desempeño:

Evaluación anual de actitud, interrelación y contribución de los OICs para con las instituciones de la APF a través de encuestas realizadas a los servidores públicos de las dependencias y entidades. Mide la percepción que tiene los servidores públicos de las instituciones respecto del desempeño, resultados y agregación de valor tanto del OIC como del DC¹⁰.

Para el caso del Índice de Reducción de Riesgos de Opacidad IRROP y sus tres indicadores, el responsable directo de integrar y reportar la información es el Instituto Federal de Acceso a la Información, mientras que para los demás índices e indicadores son las distintas unidades administrativas de la SFP.

¹⁰ Este punto es uno de los más sensibles en la integración del índice ya que al ser anual, es objeto de presiones y negociaciones, lo cual se constituye como desincentivo a la cooperación.

Tabla 2. Estructura de los índices del MIDO 2005



La clasificación de los indicadores en índices estratégicos y operativos, se debe a la materia que evalúan y de acuerdo a sus propiedades. Para identificar las propiedades de los indicadores contenidos en el MIDO, se utilizan cuatro criterios básicos:

1. Tipo del indicador (estratégico y de gestión),
2. Objetivo del indicador (evaluar resultados o procesos),
3. Mecanismos de control (ex -ante y ex -post) así como
4. Orientación del indicador (preventivo o correctivo).

Además, el MIDO integra a los Órganos Internos de Control en grupos o *focus*, de acuerdo a variables cuantitativas y a la cobertura que las unidades administrativas dieron a cada indicador, lo que permite evaluar comparativamente el desempeño de cada uno de los OICs y viene determinado dentro del mismo documento.

Del mismo modo, el MIDO 2005 establece en la estructura general la manera en que ha de basarse la evaluación y consta de determinar

1. Sujeto (dependencias u OICs);
2. Objeto (combate a la corrupción, transparencia, efectividad institucional, desempeño operativo y percepción);
3. Valores relativos de los índices (IRRCO=15%, IRROP=15%, IDI=20%, IDO=40% y IPD=10%); y,
4. Parámetros de evaluación de cada indicador (No satisfactorio, satisfactorio y sobresaliente).

Así, el modelo permite conocer la evaluación integral, parcial y por materias. Como se observa, el índice con mayor peso en la evaluación final es el de desempeño operativo de los OICs y es probablemente en el que se encuentren las mayores oportunidades de mejora así como de alternativas de política pública objeto del presente ensayo.

En lo que respecta a la calificación definitiva de cada indicador, esta se obtiene de la integración de las calificaciones parciales que puede ser de varios tipos:

1. Integración anual o final (IST, RSC, C3I, AUE, ODT, DMP, MSC, ORE, OSO, AIO Y ACI, Trimestral y Anual o final ARR, RRL y RSL),
2. Integración promedio ponderado (ACC y RAC),
3. Integración promedio simple (SPC, DGD y AVU), e
4. Integración única (TPR, TPN e IPD).

Los criterios generales que aplican a todos los indicadores son los que definen las unidades administrativas para la integración de la calificación definitiva aplicarán también en la integración de las calificaciones parciales en tanto:

1. No haya concluido el ejercicio, y
2. Los criterios base del indicador no señalen lo contrario¹¹.

Las calificaciones definidas como NA y ND no serán consideradas para el cálculo e integración de la calificación definitiva del MIDO que sea asignada a cada OIC y DC. Cuando no se defina una calificación para una evaluación parcial, de acuerdo con la periodicidad establecida en la ficha técnica, se tomará la calificación del trimestre anterior para generar la evaluación parcial. Este criterio no aplica para el primer trimestre del ejercicio, ni en aquellos casos en que los criterios base del indicador señalen lo contrario.

Con la intención de determinar políticas para la administración del MIDO, se enuncian las siguientes:

- a. Los indicadores que integran el modelo son definidos por las unidades administrativas de la SFP o del IFAI en lo que corresponde a sus atribuciones.
- b. La obtención e integración de la información necesaria para completar las variables y coeficientes de los indicadores es responsabilidad de las unidades administrativas que definieron los indicadores y que se especifican en la ficha técnica que corresponde a sus indicadores.
- c. De acuerdo con lo establecido en las fichas técnicas de los indicadores, en los casos que corresponda, los OVCs deben reportar la información que corresponde a cada indicador en el sistema de información establecido para tal efecto. En caso de no existir algún sistema de información, la unidad administrativa responsable establecerá el medio por el que se reporte la información. No es factible integrar información a la evaluación del MIDO fuera de los sistemas o mecanismos establecidos para las unidades administrativas.
- d. Los titulares de las unidades administrativas remitirán la información de los indicadores a su cargo a la CGOVC en los periodos especificados en la ficha técnica

¹¹ MIDO p. 63

que corresponda mediante los sistemas de información internos establecidos. Por ello, la CGOVC reducirá sustancialmente sus requerimientos de información en materia de evaluación de su desempeño.

- e. La administración del MIDO, incluyendo la integración de la información final de los indicadores que lo componen, cálculo de los índices, emisión de resultados, resguardo y difusión de la información integral, manejo del mecanismo electrónico del modelo y otras tareas, es responsabilidad de la CGOVC¹².

La parte sustantiva del MIDO está constituida por los indicadores. De acuerdo a los lineamientos para su operación, la estructura de las Fichas Técnicas debe integrarse por al menos la información que se enlista a continuación:

Componente de la Ficha Técnica del Indicador MIDO 2005

1. Nombre del indicador
2. Número del indicador, que será el número de la ficha técnica
3. Siglas del indicador
4. Objetivo de la unidad responsable del indicador
5. Objetivo del indicador
6. Descripción del indicador
7. Fórmula del indicador
8. Variables que componen el indicador
9. Factor de ponderación del indicador
10. Fuentes de datos del indicador
11. Periodicidad del indicador
12. Fecha y sistema de información para entregar la información del indicador a la unidad administrativa por los OICs
13. Fecha y mecanismo para entregar la información del indicador a la CGOVC por la unidad administrativa o por los DCs

¹² MIDO, p. 67

14. Servidor público responsable del indicador, que deberá ser el titular de la unidad administrativa correspondiente, y sus datos: cargo, número telefónico y correo electrónico.
15. Servidor público responsable de resolver consultas sobre el indicador, que deberá ser designado por el titular de la unidad administrativa correspondiente y sus datos: cargo, número telefónico y correo electrónico.
16. Criterios base para asignar e integrar calificaciones en el indicador.
17. Cobertura del indicador para OICs y/o DCs.
18. Definiciones del indicador.
19. Abreviaturas a utilizar.
20. Información complementaria (en su caso).
21. Referencia de anexos (en su caso).
22. Tipo de información del indicador: pública, reservada o confidencial¹³.

Como ya mencionaba anteriormente, el Índice de Desempeño Operativo representa el 40% mientras que el Índice de Percepción del Desempeño un 10% de la evaluación total del MIDO y aplican exclusivamente para los OICs y están referidos a la actuación de éstos, en el desempeño de sus atribuciones y al impacto que se espera que generen. Además, en las fichas técnicas de los indicadores se señala la ponderación dentro del índice por unidad administrativa responsable. Es por ello, que los esfuerzos del presente ensayo estarán dirigidos a detectar áreas de oportunidad y mejora en los indicadores que conforman tales índices con la intención de soportar las tendencias de eficiencia y eficacia administrativa que el MIDO sugiere.

Análisis de los indicadores e identificación de áreas de oportunidad de mejora.

De los 11 indicadores que componen el IDO, se realizó el análisis con la intención de identificar las fortalezas y debilidades de los mismos y así sugerir acciones que conlleven a una mejora en su diseño que tienda a soportar las ideas de alineación de objetivos, fortalecimiento institucional, eficiencia y eficacia administrativa. En lo general, se observa que hay distorsiones en el diseño. En los indicadores que se presentarán como proclives a

¹³ MIDO, p. 63

ser adecuados y reorientados, se observa que la incongruencia consiste en que no están bien identificados ni definidos los sujetos ni objetos de la evaluación. En unos casos, los organismos de vigilancia y control son evaluados respecto a las acciones en la implementación de observaciones preventivas o correctivas por parte de las unidades administrativas de las instituciones revisadas o auditadas, lo cual representa una inobservancia de los principios fundamentales de los modelos de desempeño. Además, se indicarán los casos en que está presente un incentivo negativo para la cooperación. En ellos se precisarán las posibles conductas que se generarían al persistir el actual diseño de tales indicadores, toda vez que no contribuyen a la agregación de valor por parte de los OVC's y contrariamente, representan la posibilidad de que las unidades administrativas revisadas o evaluadas, cuenten con una herramienta de peso para negociar posibles sanciones o incumplimientos. Dentro de este supuesto, se encuentran los indicadores que tienen que ver con el inventario de observaciones y de la recurrencia de las mismas. Por otra parte, se encuentra el IPD que de igual manera, no apoya en su totalidad ni de manera franca la idea de la corresponsabilidad ni de la retroalimentación como un factor vinculante entre los sujetos de la encuesta, el objeto de la misma ni el evaluado. En ese sentido, irán las recomendaciones de acción de mejora y rediseño, todas tendientes a transparentar las actividades y decisiones así como hacer más eficientes las relaciones entre los evaluadores y los evaluados, redundando en una mejora y fortalecimiento institucional.

III. ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA Y SU IMPLEMENTACIÓN

Se han analizado los Índices que representan la evaluación del desempeño operativo de los órganos de vigilancia y control, se ha detectado la posibilidad de mejora, se ha fundamentado conceptual y teóricamente la necesidad de adecuarlos y reorientarlos, y se ha hecho énfasis en soportar las tendencias hacia la transparencia de la actuación tanto de órganos de vigilancia y control como de las instituciones donde se desempeñan. También, se parte de la idea de la orientación compartida, la corresponsabilidad y la calidad de la actuación de los órganos de vigilancia y control junto con las dependencias e instituciones de la administración pública. El acento también se centra en las actitudes de los servidores públicos y su compromiso con la calidad y la mejora continua; de la generación de

ser adecuados y reorientados, se observa que la incongruencia consiste en que no están bien identificados ni definidos los sujetos ni objetos de la evaluación. En unos casos, los organismos de vigilancia y control son evaluados respecto a las acciones en la implementación de observaciones preventivas o correctivas por parte de las unidades administrativas de las instituciones revisadas o auditadas, lo cual representa una inobservancia de los principios fundamentales de los modelos de desempeño. Además, se indicarán los casos en que está presente un incentivo negativo para la cooperación. En ellos se precisarán las posibles conductas que se generarían al persistir el actual diseño de tales indicadores, toda vez que no contribuyen a la agregación de valor por parte de los OVC's y contrariamente, representan la posibilidad de que las unidades administrativas revisadas o evaluadas, cuenten con una herramienta de peso para negociar posibles sanciones o incumplimientos. Dentro de este supuesto, se encuentran los indicadores que tienen que ver con el inventario de observaciones y de la recurrencia de las mismas. Por otra parte, se encuentra el IPD que de igual manera, no apoya en su totalidad ni de manera franca la idea de la corresponsabilidad ni de la retroalimentación como un factor vinculante entre los sujetos de la encuesta, el objeto de la misma ni el evaluado. En ese sentido, irán las recomendaciones de acción de mejora y rediseño, todas tendientes a transparentar las actividades y decisiones así como hacer más eficientes las relaciones entre los evaluadores y los evaluados, redundando en una mejora y fortalecimiento institucional.

III. ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA Y SU IMPLEMENTACIÓN

Se han analizado los Índices que representan la evaluación del desempeño operativo de los órganos de vigilancia y control, se ha detectado la posibilidad de mejora, se ha fundamentado conceptual y teóricamente la necesidad de adecuarlos y reorientarlos, y se ha hecho énfasis en soportar las tendencias hacia la transparencia de la actuación tanto de órganos de vigilancia y control como de las instituciones donde se desempeñan. También, se parte de la idea de la orientación compartida, la corresponsabilidad y la calidad de la actuación de los órganos de vigilancia y control junto con las dependencias e instituciones de la administración pública. El acento también se centra en las actitudes de los servidores públicos y su compromiso con la calidad y la mejora continua; de la generación de

incentivos para la cooperación así como de conductas deseables previstas en las tendencias de la nueva manera de gerenciamiento público en la que se encuentra inmerso nuestro país. Para ello, he tratado de soportar las ideas que tienden al fortalecimiento del desempeño institucional, de su entendimiento, de su medición y de la evaluación del impacto que genera en las organizaciones y dependencias del gobierno federal.

En ese sentido, las recomendaciones de política pública que formularé estarán alineadas al fortalecimiento institucional expresado en el desempeño administrativo y operacional, tanto de las instituciones como de los órganos de vigilancia en las mismas. Abundaré sobre el nuevo papel que juegan los funcionarios públicos, las instituciones y las normas que regulan su relación, en el entendido de la creación y difusión de una nueva cultura y manera de gerenciamiento de la cual forman parte el MIDO y otros instrumentos.

La implementación de las recomendaciones de política pública estará fundamentada en las facultades y atribuciones que la Coordinación General de Órganos Internos de Vigilancia y Control tiene conferidas en el Capítulo V del reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública, que a la letra dice:

“VI. Diseñar y operar los sistemas de información para evaluar el desempeño de los delegados, subdelegados, comisarios públicos y titulares de los órganos internos de control y de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, con base en las políticas y prioridades que dicte el Secretario y el apoyo de las unidades administrativas competentes;

XI. Sugerir las adecuaciones y mejoras a la normativa e instrumentos de control y evaluación, así como a los programas institucionales con el fin de asegurar las políticas y prioridades que dicte el Secretario”.

Las recomendaciones consistirán en determinar las áreas de oportunidad de mejora, el fundamento legal y normativo para llevarlas a cabo, así como del impacto que se espera que generen, esto es, los beneficios que puedan aportar.

ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Indicador 11. RAC (Revisión de Aseguramiento de Calidad):

Descripción:

Dividido en trimestres que pueden ser considerados aleatoriamente para cualquier tipo de auditoría o revisión de control. La primera calificación está sujeta a la elaboración del Programa Anual de Trabajo, esto es, que cumpla con los atributos mínimos requeridos. Esto supone que no se mida ni evalúe un resultado (outcome) sino un insumo de trabajo más (input). La elaboración de un programa de trabajo que cumpla con requisitos y atributos no supone un valor agregado sino simplemente el cumplimiento de una obligación. Dentro de un programa de trabajo debe estar contenido la descripción de las actividades, los tiempos, los responsables, los instrumentos a utilizar, los objetivos y fundamento legal. Si un modelo pretende soportar las tendencias a evaluar los impactos y resultados de las acciones desarrolladas por una organización, la evaluación deberá estar encaminada a medir y evaluar los resultados esperados de manera ex –post. La fórmula actual es:

Fórmula

Calif. Trimestral= $T(n)$

Calif. Anual= $(T1+T2+T3+T4)$ (con ponderación del 25% cada una)

Donde $T(n)$ es el componente aleatorio dependiendo del trimestre elegido.

$T1$ es la aprobación del PAT (10, 8, 6 o 0).

$T2$, $T3$ y $T4$ de 0 a 10 (75% aplicación del RAC y 25% encuesta de satisfacción a clientes y usuarios).

Acción de mejora sugerida:

Para este caso, la evaluación sugerida como acción de mejora es el rediseño de la fórmula de manera ex –post, eliminando la aprobación del PAT, quedando de la siguiente manera:

Calif. Trimestral=T(n)

Calif. Anual= (T1+T2+T3+T4) (con ponderación del 25% cada una)

T1, T2, T3 y T4 de 0 a 10 (100% aplicación del RAC para cada periodo)

Donde T1, T2, T3 y T4 sean los trimestres que ex –ante cumplan con los atributos del RAC. Así, simplemente evaluar los resultados del programa de trabajo no así su elaboración. Cada calificación trimestral debería estar sujeta al resultado obtenido por trimestre, ya que sólo se consideran auditorías o revisiones concluidas, representando el grado de avance del programa y eso sería un indicador más apegado al resultado que al insumo. Respecto a la encuesta de satisfacción de clientes, si bien la retroalimentación entre evaluado y evaluador es un principio rector de los modelos de desempeño, de igual manera no debería ser considerada para fines de la evaluación final pues dentro del Indicador 22 IPD, ya se considera la encuesta como herramienta de medición.

Impacto esperado:

Al eliminar al encuesta que originalmente está presente en este indicador, se puede eliminar un incentivo negativo presente en ese tipo de encuestas que no ayudan a evaluar resultados sino procesos por demás poco claros para el encuestado en cuanto al valor agregado de las actividades de los OICs y el impacto que pudiera generar.

De la ponderación actual del indicador, 55% de lo correspondiente a la UCEGP para el IDO, se propone dar un mayor peso, quedando en 85% de acuerdo a la importancia que reviste evaluar los resultados parciales y finales de la aplicación de un programa de trabajo así como los efectos laterales que contraen su buen desempeño.

Indicador 12. ORE (Observaciones Recurrentes):

Descripción:

Pretende medir las observaciones recurrentes que por una inadecuada implementación de la recomendación preventiva o correctiva, se presentan en una misma área, rubro o concepto pero en diferente periodo. La fórmula actual es:

Fórmula

PORCENTAJE= (cantidad de observaciones de alto, mediano y bajo riesgo recurrentes/ total de observaciones determinadas por las diversas instancias fiscalizadoras al periodo).

Porcentaje	Unidad de medida	100	90	80	70	60	50	40	30	20	10
	%	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a
		91	81	71	61	51	41	31	21	10	0
ORE		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Acción de mejora sugerida:

El presente indicador no debería ser considerado para la evaluación del desempeño de los OICs toda vez que depende de la implementación de las acciones preventivas o correctivas por parte de las áreas observadas. Las instituciones son las evaluadas, así que la evaluación debería estar en función de los resultados de la implementación de tales acciones por parte de las áreas responsables, siendo una distorsión respecto del sujeto de la evaluación. En ese sentido, el implementar una acción de mejora y evitar su recurrencia o no, otorga a las unidades administrativas un gran peso en cuanto a que genera un incentivo negativo para la cooperación. Un área o unidad observada que cuente con una observación de acción preventiva o correctiva, pueden hacer uso de las mismas en detrimento de la evaluación del desempeño de los OVC's. En realidad un indicador con esta intencionalidad, debería medir la manera en que se formulan técnicamente las observaciones por parte de los órganos de control en cuanto a su probabilidad de cumplimiento y su operatividad. Así, el indicador podría ser:

Fórmula

PORCENTAJE= (atributos de la observación / total de atributos que debe contener una observación).

% de atributos mínimos requeridos	100 a 86	85 a 71	70 a 60	59 a 0
Calificación	Sobresaliente	Satisfactorio	Mínimo	No satisfactorio

Impacto esperado:

La cantidad de atributos de la observación se encuentran determinadas en los Lineamientos Generales para la presentación de los Informes y Reportes del Sistema de Información Periódica y reduciría la posibilidad de incentivos negativos. Así, la ponderación del 15% correspondiente a la UCEGP en este índice podría ser más congruente con la orientación hacia el resultado esperando sea traducido en beneficios, en impactos.

Indicador 13. OSO (Oportunidad en la Solventación de Observaciones):

Descripción:

Al igual que el anterior, trata de medir la oportunidad para solventar observaciones por parte de las áreas auditadas u observadas. La fórmula actual es:

Fórmula

PORCENTAJE= (cantidad de observaciones de alto, mediano y bajo riesgo vencidas / total de observaciones pendientes de atender al cierre del periodo).

Porcentaje	Unidad de medida	100	90	80	70	60	50	40	30	20	10
	%	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a
		91	81	71	61	51	41	31	21	10	0
OSO		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Acción de mejora sugerida:

Este indicador no debería ser considerado para la evaluación del desempeño de los OICs toda vez que depende de la solventación de observaciones por parte de las áreas observadas. En realidad debe estar orientado a medir el desempeño de las instituciones, debiendo ser dirigido hacia el Índice de Desempeño Institucional IDI, con una ponderación de 100% de la UCEGP en el citado índice.

Impacto esperado:

Los sujetos de la evaluación no son los OICs sino las instituciones y dependencias de la APF así que la evaluación debería estar en función de los resultados de la solventación de las observaciones por parte de las áreas responsables, lo cual determina el sujeto de la evaluación y el objeto de la misma de manera clara y transparente. Asimismo, el diseño actual genera un incentivo negativo para la cooperación ya que representa una herramienta para negociar, en el sentido más opaco y negativo, la posibilidad de ser observado o sancionado y no contribuiría con la transparencia ni con la eficacia administrativa.

Indicador 14. Antigüedad en el Inventario de Observaciones (AIO):

Descripción:

Pretende medir la antigüedad de las observaciones pendientes de solventar por parte de las áreas auditadas u observadas. La fórmula actual es:

Fórmula

PENDIENTES = (cantidad de observaciones de alto, mediano y bajo riesgo pendientes del trimestre sujeto a cálculo) x (antigüedad mensual del periodo sujeto a cálculo) / (total de observaciones pendientes al cierre del periodo).

ANTIGÜEDAD = suma de los pendientes obtenidos de cada uno de los periodos.

ANTIGÜEDAD	Unidad de medida MESES	90 a 20	19	18	17	16	15	14	13	12	11 a 0
	AIO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Acción de mejora sugerida:

El presente indicador no debería ser considerado para la evaluación del desempeño de los OICs toda vez que depende de la solventación de observaciones por parte de las áreas observadas. En el mismo sentido que el anterior, debería ser incluido como un indicador del IDI con la misma ponderación y la misma unidad responsable de su integración por parte de la SFP.

Impacto esperado:

Los sujetos de la evaluación no son los OICs sino las instituciones así que la evaluación debería estar en función de los resultados de la solventación de las observaciones por parte de las áreas responsables.

En los casos de los indicadores 13 y 14, deberían destinarse tales evaluaciones a las instituciones de acuerdo a la Tabla 10 Sujetos y Objetos de la Evaluación del MIDO 2005 (p.54). Para tal supuesto, el IDI debería estar integrado por seis indicadores en lugar de cuatro como actualmente se encuentra. Este es el tipo de incentivos negativos de los que se había hecho mención y que pueden presentarse en esquemas de evaluación como el MIDO; la interrelación entre evaluador y evaluado, o entre auditor y auditado, puede generar para

efectos del cumplimiento y la obtención de una calificación, mecanismos no deseados de negociación de las obligaciones del segundo con desventaja para el primero.

Indicador 22. IPD (Índice de Percepción del Desempeño de los OVCs):

Descripción:

Pretende conocer la actitud de los principales funcionarios de la institución con respecto a la contribución de los OVCs para con la institución. Simplemente se compone de una encuesta directa anual de percepción en el último trimestre del año a servidores públicos de diversos niveles. La fórmula actual es:

Fórmula

IPD=Encuesta de percepción directa anual

Donde el factor de Ponderación del Indicador es del 100%

Acción de mejora sugerida:

La propuesta de alternativa es la siguiente:

Fórmula

IPD= (T1+T2+T3+T4)

Donde T1, T2, T3 y T4 corresponden a cada trimestre del año con una ponderación del 25% cada una para un total del 100%.

Impacto esperado:

La intención es reducir al mínimo la posibilidad de incentivos negativos por parte del evaluador respecto al evaluado. No es difícil que el evaluador encuentre herramientas para generar transacciones negativas; esto es, si antes de conocer los resultados de una auditoría o revisión de control contempladas en el programa anual de trabajo o extraordinarias, al encuestado se le presenta la posibilidad de evaluar objetiva, clara y honestamente sobre la

atención recibida en el desempeño de las funciones de los OVCs, tendría menor margen para negociar una posible observación o hasta una sanción.

ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA Y CURSOS DE ACCIÓN

1. No hacer nada.

Siempre, cuando un decidor de políticas públicas se enfrenta a la disyuntiva sobre el curso de acción a seguir, se presenta la opción de “*dejar las cosas como están*”. Dentro de la teoría administrativa clásica y contemporánea, una de las recomendaciones para los administradores puede ser el de no hacer nada. Esto ya se ha planteado de alguna manera a lo largo del presente ensayo, y es que una cultura organizacional desfavorable para implementar cambios en una institución o dependencia, puede condenar al fracaso hasta al mejor diseño de política pública. La actitud hacia los cambios por parte de los altos directivos y administradores también puede provocar el fracaso en la implementación de una decisión. Pareciera ser que ambos casos, el de la cultura organizacional contraria a los cambios así como la actitud de los administradores, no representan un obstáculo a la implementación, aunque siempre será un curso de acción posible. Y sostengo que no son los casos pues el modelo en sí mismo, con su diseño actual, ya representa un esfuerzo por modificar la cultura dentro de las dependencias de la administración pública como también representa la actitud y disposición por los directivos por emprender esfuerzos innovadores en las mismas.

2. Reformular el Índice de Desempeño Institucional.

Actualmente, el IDI consta de cuatro indicadores (DMP, MSC, SPC y DGD) los cuales pretenden evaluar el desempeño de las organizaciones y dependencias respecto al logro de los objetivos y metas planteados para su operación. Para ello, intervienen distintas áreas administrativas de la SFP: UCEGP, DGEABG, USPRHAPF y UGEPTI, las cuales tiene la responsabilidad de integrar y reportar la información referente a los indicadores del IDI. Así, la reformulación del IDI consistiría en sumar los indicadores 13 y 14 para conformar seis indicadores que realmente evalúen el desempeño de las dependencias.

El IDI actualmente tiene un peso del 20% en la evaluación final del MIDO y se encuentra conformado de la siguiente manera:

DMP: 100% de lo que corresponde a la UCEGP en el IDI

MSC: 100% de lo que corresponde a la DGEABG en el IDI

SPC: 100% de lo que corresponde a la USPRHAPF en el IDI

DGD: 100% de lo que corresponde a la UGEPTI en el IDI

El IDO tiene un peso del 40% en la evaluación final del MIDO y la recomendación va en el sentido de que la evaluación de los órganos de vigilancia y control siga teniendo tal ponderación pero sin contar con los indicadores 13 y 14, los cuales al medir el desempeño de las instituciones formarían parte del IDI. Del mismo modo, el IDI tendría una ponderación final del 20% pero distribuido en seis indicadores de desempeño, sumando las labores de la UCEGP a la evaluación de las dependencias. Llevar a cabo solamente esta alternativa de política pública, daría mayor solidez al modelo aunque por lo mismo requeriría estar apoyada de otras acciones en el mismo sentido, pues por sí misma no generaría el impacto óptimo.

3. Reorientar los indicadores 11, 12 y 22.

El análisis de los estos indicadores del MIDO, muestra que su orientación carece en alguna manera de solidez. Su reorientación generaría un impacto positivo; reorientarían su naturaleza dando certeza y transparencia al proceso de evaluación y las posibilidades de generar incentivos negativos disminuirían considerablemente. En el indicador 11, se ha señalado la necesidad de congruencia en evaluar impactos, no así los insumos, lo cual de entrada representa un alejamiento de los preceptos básicos de la medición y evaluación del desempeño; mientras que para el indicador 12, se pretende evaluar la actuación de los OIC's respecto a la calidad de la formulación de observaciones, orientarlos hacia la generación de valor agregado en su actuación y con respecto a las instituciones en que se desenvuelven. Finalmente, el indicador 22 tiene una debilidad obvia al conferir al evaluador una responsabilidad poco clara y objetiva respecto a l evaluado y pone en una situación de

desventaja a este último. El realizar esta acción aislada, tampoco generaría un impacto óptimo y puede ser soportada y soportar, acciones en el mismo sentido.

4. Llevar a cabo las alternativas 2 y 3.

Con la intención de dotar de una mayor fortaleza al proceso de evaluación del desempeño de los OVC's y dependencias, se propone como alternativa llevar a cabo las recomendaciones 2 y 3. Teniendo el mismo peso en la ponderación final, el IDI estaría encaminado a medir con mayor objetividad y profundidad el desempeño de las dependencias, ajustándose a los conceptos de sujetos y objetos de la evaluación que se desarrollaron en la parte teórico-conceptual. Por su parte, el IDO mediría exclusivamente el desempeño de los organismos de vigilancia y control en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, sin que el desempeño de las áreas administrativas de las dependencias, determine la calificación del trabajo desarrollado por los primeros. Por extensión, la alternativa 2 soporta las acciones contenidas en la alternativa 3, y aunque pueda parecer que es una especie de "salida fácil", el implementar una alternativa al tiempo de implementar otra, no es excluyente ni contradictorio, sino que va en la línea de orientar y apoyar esfuerzos comunes.

IV. CONCLUSIONES

Conclusión N° 1: Del período de transición de la APF.

En el primer apartado de este ensayo ya sostenía que el momento actual en que se encuentran los gobiernos contemporáneos, tanto en países desarrollados como en desarrollo, es el que se conoce como el estado amplio. Es un tipo de estado que incluye una gran cantidad de variables cualitativas como cuantitativas; que está inmerso en los cambios acelerados y que reconoce la complejidad de las sociedades. Un tipo de estado caracterizado por la amplia participación de organizaciones e individuos en los asuntos públicos y que genera ciertas obligaciones y responsabilidades. Los altos gerentes de las organizaciones públicas, del mismo modo evolucionan, se transforman. Las relaciones entre los agentes y los principales son más estrechas, en algunos casos más transparentes y

desventaja a este último. El realizar esta acción aislada, tampoco generaría un impacto óptimo y puede ser soportada y soportar, acciones en el mismo sentido.

4. Llevar a cabo las alternativas 2 y 3.

Con la intención de dotar de una mayor fortaleza al proceso de evaluación del desempeño de los OVC's y dependencias, se propone como alternativa llevar a cabo las recomendaciones 2 y 3. Teniendo el mismo peso en la ponderación final, el IDI estaría encaminado a medir con mayor objetividad y profundidad el desempeño de las dependencias, ajustándose a los conceptos de sujetos y objetos de la evaluación que se desarrollaron en la parte teórico-conceptual. Por su parte, el IDO mediría exclusivamente el desempeño de los organismos de vigilancia y control en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, sin que el desempeño de las áreas administrativas de las dependencias, determine la calificación del trabajo desarrollado por los primeros. Por extensión, la alternativa 2 soporta las acciones contenidas en la alternativa 3, y aunque pueda parecer que es una especie de "salida fácil", el implementar una alternativa al tiempo de implementar otra, no es excluyente ni contradictorio, sino que va en la línea de orientar y apoyar esfuerzos comunes.

IV. CONCLUSIONES

Conclusión N° 1: Del período de transición de la APF.

En el primer apartado de este ensayo ya sostenía que el momento actual en que se encuentran los gobiernos contemporáneos, tanto en países desarrollados como en desarrollo, es el que se conoce como el estado amplio. Es un tipo de estado que incluye una gran cantidad de variables cualitativas como cuantitativas; que está inmerso en los cambios acelerados y que reconoce la complejidad de las sociedades. Un tipo de estado caracterizado por la amplia participación de organizaciones e individuos en los asuntos públicos y que genera ciertas obligaciones y responsabilidades. Los altos gerentes de las organizaciones públicas, del mismo modo evolucionan, se transforman. Las relaciones entre los agentes y los principales son más estrechas, en algunos casos más transparentes y

otras tantas sin rumbo. Un modelo que pretenda medir y evaluar el desempeño debe tomar en consideración estos y otros supuestos. El MIDO parte de ese supuesto e incluye dentro de otras cosas, el reconocimiento de una nueva realidad en la administración pública, precisamente caracterizada por nuevas exigencias y necesidades, producto de esta nueva situación, que entre otras cosas, hay que administrar.

Conclusión N° 2: Del apoyo a esfuerzos similares.

El Modelo Integral de Desarrollo de los Órganos Internos de Control, por sí mismo no generaría el impacto esperado al ser una de varias herramientas que se puedan utilizar para dotar a la administración pública de métodos y herramientas para su mejoramiento. No se podría pensar el éxito administrativo sin normas claras, métodos innovadores y organizaciones modernas con sus más altos directivos comprometidos con el cambio, con la mejora. Por eso, la presencia del IFAI como parte del esfuerzo por transparentar las acciones y decisiones del gobierno, de cara a una sociedad cada vez más organizada, informada y participativa, cobra relevancia.

En ese sentido, se parte de un precepto fundamental: el Estado mexicano cambia, evoluciona, se adapta. Todos estos esfuerzos por darle al Estado fortaleza administrativa y seguridad jurídica, están circunscritos a la concepción del estado plural como un ente incluyente de las diferencias, eficiente y eficaz. En realidad son varios los esfuerzos encaminados hacia esta idea. No se puede pensar en una burocracia administrativamente eficaz sin que sea eficiente; reconociendo la competitividad como un valor. En ese sentido, se trata de apoyar los esfuerzos por profesionalizar el servicio público, de utilizar las tecnologías disponibles para administrar y servir a la sociedad como se aprecia en las tareas de digitalización emprendidas dentro del gobierno federal, entre otros. En fin, el diseño de un modelo de medición y evaluación del desempeño institucional forma parte de un replanteamiento de las estructuras y las normas que hoy se perciben como un medio que facilite el acceso a mejores niveles de actuación que se vean transformados en satisfactores para la sociedad.

Conclusión N° 3: De la robustez del modelo.

En términos generales el MIDO cumple con los requisitos fundamentales de la medición y evaluación del desempeño estudiados y analizados en la primera parte del ensayo, consistente en la parte teórica. Los principios señalados en el primer apartado, que al mismo tiempo pretenden soportar los esfuerzos gerenciales e innovadores que en la administración pública se han venido incorporando y difundiendo, otorgan solidez metodológica al modelo. La orientación que se observa en el modelo es hacia la alineación de los objetivos entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, con los objetivos de los organismos de vigilancia y control, anteriormente desalineados y hasta contrarios a los administrativos. Esta evaluación divergente parte de la premisa que los esquemas tradicionales en la administración han generado incentivos negativos a la cooperación. Aunado a esto, se encuentra la orientación divergente, consistente en la visión de cumplimiento de los órganos de control sin contribuir al desempeño ni cumplimiento de metas y objetivos de las instituciones. El MIDO pretende romper esta y otras inercias. Pretende agregar valor a la actuación de los órganos de vigilancia en las actividades que realizan, esto es, que realmente contribuyan con el desempeño de las organizaciones, tengan un impacto positivo y que sean menos costosas para las dependencias.

En el tiempo que lleva el modelo en las instituciones de la administración pública ha sufrido adecuaciones y mejoras. En un principio constaba de 25 indicadores y actualmente cuenta con 22, distribuidos en cinco índices estratégicos. La evolución del modelo en este tiempo ha venido fortaleciendo la necesidad de medir y evaluar el desempeño; de otro modo, ha venido a comprobar la robustez del mismo, su viabilidad técnica, el cumplimiento de ciertos principios de la nueva manera de entender la gerencia pública y el rompimiento de conductas y actitudes hacia nuevas maneras de administrar. Por otra parte, el modelo parece tener un horizonte a largo plazo. Dentro del mismo se observa que los riesgos de promover una nueva cultura del compromiso mutuo, del cumplimiento de metas, de la calidad, la transparencia y la evaluación de las acciones, son altos. Aún dentro de las organizaciones más evolucionadas o complejas, el contar con una herramienta que trate de orientar los objetivos tanto de organizaciones como de órganos de vigilancia, hace que los

incentivos se replanteen. Algunas veces los incentivos no son claros. Otras veces el sujeto de la evaluación tampoco lo es. En fin, en el largo plazo, se espera que con reglas y normas claras, con sujetos y objetos de la acción, igualmente claros, y de instituciones involucradas en la dinámica de la mejora continua y la calidad, el valor que se agregue sea indiscutible. Se ha creado así la sensación de que es mejor contar con algo que no contar con nada. En ese sentido, los impactos que se han generado en el tiempo que lleva operando han sido, según el mismo CIDE lo sostiene, aceptablemente positivos. Los esquemas anteriores al modelo basados en la autoridad y control, probaron su poca eficacia en lograr el cumplimiento de metas y objetivos. Aunque es mejorable, el MIDO ha venido a encausar algunos de los esfuerzos por lograr que las dependencias y sus órganos de vigilancia estrechen objetivos e intereses, que como mencionaba anteriormente, no pueden ser entendidos sin el soporte de otros instrumentos ni conceptos que lo apoyen.

Conclusión N° 4: De la contribución a una nueva cultura de gerenciamiento.

La idea de la corresponsabilidad introducida en el modelo va acompañada de otras igualmente relevantes. La imputabilidad de las responsabilidades de las decisiones y acciones de las dependencias se encuentra presente en el modelo en la medida que reconoce y delimita los sujetos de la evaluación, los objetivos de la misma, los propósitos de medir y evaluar los impactos. La idea de la agenciación, del administrador como intermediario entre el ciudadano y el gobierno; del principal que deposita en el agente sus facultades traducidas en atribuciones. El compromiso de los gerentes, de los altos directivos de las organizaciones con el cambio y con las adecuaciones a las organizaciones cada vez más complejas también son considerados en el MIDO. El enfoque a los resultados; a los impactos generados por las decisiones y acciones administrativas, de disciplina administrativa coadyuvan con esta idea de encerrar una serie de conceptos y actitudes en el gerenciamiento público. En gran medida se trata del tránsito de los esquemas tradicionales basados en la autoridad y el control hacia un esquema de la facultación, de las capacidades adquiridas para la mejor administración, referidas en el largo plazo. Todas ellas son ideas relacionadas a la nueva cultura del gerenciamiento que el modelo soporta. Así, el MIDO puede ayudar junto con otros esfuerzos a acercar a la administración pública a estándares de

desempeño aceptables, que no sólo se miden por los resultados, sino por los impactos, los beneficios. Contar con herramientas probadas en la eficiencia y eficacia administrativa, aunado a la transparentación de las acciones y decisiones, puede en el largo plazo generar esquemas más cooperativos; puede generar confianza en la actuación de las dependencias y soportar la rendición de cuentas entre otras cosas, por el simple hecho de que la mayoría de la información que se desprende de las actividades consideradas en el modelo es pública.

Conclusión N°5: De la necesidad de mejorar continuamente.

Esta idea está ligada profundamente a la del *benchmarking* como instrumento para medir qué tan bien se hacen las cosas, de introducir métodos y herramientas a la administración pública probados en la generación de beneficios y de calidad. El MIDO apoya la tendencia de instituir, automatizar y metodizar las acciones del gobierno presentes en los países con expectativas de desarrollo. Los esfuerzos por medir el desempeño de las organizaciones e instituciones hasta entonces han sido flacos; el modelo está inmerso en la corriente de la mejora continua, de las actividades orientadas a la calidad y en el enfoque al cliente. Igualmente la idea de la corresponsabilidad está presente como he mencionado y como una de las actitudes promovidas y aceptadas dentro del nuevo esquema gerencial. En ese sentido, se presenta al proceso de la evaluación como una opción de administración, ligado a desarrollo o a recompensas pero no a ambos. Finalmente, se advierte una actitud hacia mejores prácticas acompañada de una actitud favorable a los cambios, a la mejora, a la eficiencia y eficacia de las dependencias.

V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES PRELIMINARES

- Alles, Martha (2002), *Desempeño por competencias. Evaluación de 360°*, México, Ed. Granica.
- Arellano, D., *¿Sólo innovación gerencial? La nueva gestión pública, cuasi-mercados y esquema principal-agente*, en www.cide.edu.mx
- Arellano, David y Enrique Cabrero, *Reformando al Gobierno*, en www.cide.edu.mx
- Daniels, A. (1993), *Gerencia del desempeño*, Colombia, McGrawHill.
- Ferlie, E., et al., (1996) *The new public management in action*, Oxford Press University.
- France, Steve (2002), *Evaluación de 360°*, México, Ed. Panorama.
- Kliksberg, B. (1994), *Teoría de la burocracia*, Argentina
- Lane, J. (2000), *Public management*, EUA, Ed. Routledge.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Lineamientos del MIDO 2005
- Manual de Operación del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO) 2005, de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control
- McLaughlin, K., Stephen P. Osborne y Ewan Ferlie (2002), *New Public Management. Current trends and future prospects*, EUA, Ed. Routledge.
- Merla, G.(2004), *Diagnóstico de un Sistema de Medición de Desempeño en una empresa de servicios mediante el modelo de David Sinclair y Mohammed Zairi*, México, ITESM.
- Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer (2000), *Por un gobierno con resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ostrff, F. (1999), *La organización Horizontal*, México, Oxford Press University.
- Peters, G. (2001), *La política de la Burocracia*, México, FCE.
- Peters, G. (1996) *The future of governing: four emerging models*
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública

- Shack, N., *Indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú, Lima, 2002* dentro del Panel: Gestión por resultados y evaluación de desempeño: avances y desafíos para América Latina.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

www.funcionpublica.gob.mx

www.funcionpublica.gob.mx/oci

www.ifai.org.mx

www.clad.org.ve

www.onu.org

www.cide.edu.mx

VI. ANEXOS

Manual de Operación del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO) 2005.

- Shack, N., *Indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú, Lima, 2002* dentro del Panel: Gestión por resultados y evaluación de desempeño: avances y desafíos para América Latina.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

www.funcionpublica.gob.mx

www.funcionpublica.gob.mx/oci

www.ifai.org.mx

www.clad.org.ve

www.onu.org

www.cide.edu.mx

VI. ANEXOS

Manual de Operación del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO) 2005.