

¿De burócrata a gerente?

Las ciencias de la gestión aplicadas a la
administración del Estado

Carlos Losada i Marrodán
(editor)



Editorial Banco Interamericano
de Desarrollo

1999

ISBN 1-886938-64-4

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

CAPÍTULO 12. MEDIDAS DE DESEMPEÑO EN LOS GOBIERNOS ESTATALES Y LOCALES

David N. Ammons¹

Las medidas de desempeño nos indican en qué forma estamos actuando. Quienes asistieron a la escuela dominical cuando eran niños probablemente tuvieron una maestra que desplegaba en la pared un tablero de asistencia donde se los premiaba con una estrella dorada por cada día que se hicieran presentes. Esa era una medida de desempeño. Y es muy posible que quienes tuvieran más estrellas se sintieran orgullosos de su logro. A medida que fueron creciendo aparecieron otras medidas de desempeño como las libretas de calificaciones y las medallas de mérito. Si trataron de integrarse al equipo de atletismo, es probable que el entrenador utilizara un cronómetro para registrar los tiempos, otra medida de desempeño en su juventud.

Las medidas de desempeño siempre han formado parte de nuestras vidas, algunas veces con sutileza y otras no tanto. Estas nos señalan cómo estamos actuando, esto es, cuáles son nuestras destrezas y en dónde necesitamos mejorar. Los indicadores de desempeño son útiles para el individuo y también para las organizaciones. En el sector privado son importantes en la medida en que las compañías compiten por ganar clientes y por obtener participación en el mercado, pero también lo son en el sector público. Harr Hatry del Instituto Urbano, un observador astuto de la naturaleza humana y de las organizaciones del sector público, alguna vez observó:

“A menos que se lleve la cuenta, es difícil saber si se está ganando o perdiendo. Esto se aplica a los juegos de pelota, de cartas y, en igual medida, a la productividad del gobierno. El medir la productividad permite a los gobiernos identificar las áreas con problemas y asimismo detectar el alcance de las mejoras a medida que se aplican las medidas correctivas” (Hatry, 1978:28).

Las compañías privadas que aspiran a sobrevivir en el mercado competitivo dependen con frecuencia de lecturas de indicadores que les muestran si están “ganando o perdiendo”. Las corporaciones juzgan su desempeño en términos de ganancias o pérdidas, pero igualmente miden otros aspectos del mismo. A propósito, Tom Peters y Bob Waterman, autores de *In Search of Excellence* (1982:240), describen a las mejores compañías como “las que más se miden orientadas hacia el desempeño”. Las mejores firmas se rehúsan a navegar en la oscuridad.

Los defensores de las medidas de desempeño en el sector público han presionado durante largo tiempo para que se desarrollen buenos indicadores así como para que se los utilice en las decisiones relacionadas con la gestión de las políticas. Asociaciones profesionales reconocidas como la Sociedad Americana de Administración Pública, la Comisión Gubernamental de Normas Contables y la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados han promovido cada vez más esta práctica. La Comisión Gubernamental de Normas Contables (GASB por sus iniciales en inglés) se ha destacado en forma prominente en este terreno, presionando diligentemente por la aplicación de medidas de desempeño difundidas a través de lo que se ha denominado “informe sobre esfuerzos y logros de servicio” (SEA por sus iniciales en inglés). Desde la perspectiva de la GASB, la hoja de balance de un gobierno es un aspecto importante de la rendición de cuentas, pero por sí sola es un indicador incompleto del desempeño. Una rendición de cuentas completa requiere además información acerca de los productos o servicios respaldados por los recursos del gobierno.

¹ David N. Ammons, doctorado por la Universidad de Oklahoma, es profesor asociado de administración pública en el Instituto de Gobierno de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill (EEUU). Ha trabajado como administrador en cuatro gobiernos municipales de los Estados Unidos y ha dado clases en los programas de administración pública de la Universidad de Carolina del Norte, la Universidad de Georgia y la Universidad del Norte de Tejas. Ha escrito seis libros sobre los gobiernos municipales, de los cuales el más reciente se titula *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards* (Sage, 1996). Entre su trabajo internacional figuran consultorías para la ciudad de Plovdiv (Bulgaria) y el gobierno de las Islas Caimán. El presente artículo es el resultado de su presentación en un seminario interno celebrado en el Banco Interamericano de Desarrollo en 1994.

¿Por qué medir el desempeño?

El valor de medir el desempeño estriba en su utilidad como fuente de información para las decisiones relativas a la gestión y a las políticas, y en su importancia como herramienta de rendición de cuentas. Los gobiernos estatales y locales que si preocupan por la medición del desempeño típicamente incorporan estas medidas usualmente dentro de una o más de las siguientes funciones:

- *Rendición de cuentas.* Los departamentos y otras unidades operativas deben tener la capacidad de documentar lo que se logró, qué tan bien se hizo, el nivel de eficiencia e idealmente el efecto alcanzado.
- *Planificación y presupuesto.* Las medidas de desempeño se utilizan para asignar prioridades, ampliar o reducir programas y para proyectar costos. El Estado de Texas, por ejemplo, vinculó su planificación estratégica con su proceso de presupuestación y estableció metas de desempeño para varios objetivos estatales (véase el Cuadro 12.1).

Cuadro 12.1. El desempeño como blanco para alcanzar objetivos: Texas

Nombre de la agencia: Departamento de Calidad Ambiental		Fecha 08/01/94				
Código: meta/obj/ resultado	Meta/objetivo/resultados	Historial de desempeño			Proyectado	
		1993	1994	Objetivo 1995	1996	1997
O1	Mejorar la calidad del aire en Texas					
O1-O1	Reducir los contaminantes del aire para cumplir con las normas federales en 1998					
O1-O1.O1	Porcentaje de tejanos que viven en lugares donde la calidad del aire cumple con las normas federales ambientales	69%	70%	72%	77%	83%
O1.O1.O2	Porcentaje de metas principales alcanzadas	35%	40%	40%	50%	75%
O1.O2	Reducir las emisiones tóxicas en 40 por ciento entre 1990 y 1999					
O1.O2.O1	Porcentaje de reducción de desechos químicos en comparación con los niveles de 1990	8%	9%	9%	13%	18%
O1-O3	Para 1999, analizar el 90 por ciento de los casos potenciales de exposición a químicos tóxicos transportados por el aire					
O1-O3.O1	Porcentaje de casos potenciales de exposición analizados	37%	38%	39%	60%	61%
O2	Mejorar la disponibilidad y calidad del agua					
O2-O1	Para 1999, incrementar el cumplimiento de los sitios regulados a 90 por ciento					
O2-O1.O1	Porcentaje de sitios industriales que cumplen con las normas de calidad del agua	77%	77%	77%	80%	80%
O2-O1.O2	Porcentaje de distritos con agua que cumplen con las normas de calidad	74%	75%	75%	80%	85%
O2-O2	Para 1999, aumentar en 12 por ciento la cantidad de agua disponible para uso benéfico					
O2-O2.O1	Incrementar en el porcentaje de la cantidad de agua disponible para uso benéfico	1%	1%	2%	2%	2%

- *Dirección de operaciones y supervisión de contratos.* Los jefes de departamento y los supervisores pueden usar las medidas de desempeño para anticipar los problemas operativos y para inspirar un desempeño óptimo. Los supervisores de contratos necesitan estas medidas para saber si los contratistas están cumpliendo o no con sus obligaciones de desempeño.
- *Mejoramiento operativo.* Cuando el *statu quo* es insuficiente, los indicadores señalan qué funciona y qué no funciona y si los cambios prescritos han alcanzado el efecto deseado.
- *Evaluación de programas/gestión por objetivos/evaluación de desempeño.* Las medidas de desempeño ofrecen una manera objetiva de evaluar la efectividad de los programas, así como el logro de metas individuales y colectivas.
- *Reubicación de recursos.* Los gobiernos que saben qué están logrando y a qué costo están mejor preparados para considerar alternativas.

El desarrollo de medidas de desempeño será un ejercicio sin sentido a menos que vaya acompañado del compromiso de ponerlas en práctica. Solamente si se las ve como un componente esencial del sistema de rendición de cuentas de un gobierno, de su proceso de formulación de políticas o de su aparato administrativo de toma de decisiones, será posible generar el grado necesario de compromiso y diligencia para apoyar la medición del desempeño como un esfuerzo serio.

Tipos de medidas de desempeño

A través de los años, las medidas de desempeño han sido categorizadas de varias formas. Para nuestros propósitos, nos concentraremos en cuatro categorías que abarcan prácticamente cada indicador verdadero de desempeño, a saber:

- Medidas de carga de trabajo
- Medidas de eficiencia
- Medidas de eficacia
- Medidas de productividad

Las *medidas de carga de trabajo* se establecen con base en la cantidad de trabajo que se realizó y en el número de unidades de servicio que se recibieron. Las medidas típicas de carga de trabajo informan sobre el número de aplicaciones procesadas, el número de unidades de emergencia despachadas, el número de arrestos realizados o las toneladas de residuos recolectadas. La comparación entre la carga de trabajo actual y las cifras para períodos anteriores revelan ya sean variaciones importantes o estabilidad en la actividad laboral. Las medidas de la carga de trabajo nos indican *cuánto se hizo*, pero no nos dicen *cuán eficientemente o cuán bien se hizo*. La información de mayor valor en materia de gestión y política surge de las categorías más avanzadas de medición del desempeño: las medidas de eficiencia, eficacia y productividad.

Las *medidas de eficiencia* relacionan la cantidad de trabajo realizado con cantidad de recursos (generalmente en dólares o en horas laborales) utiliza para hacer dicho trabajo. Las medidas de eficiencia, generalmente expresadas costos unitarios tales como “costos por aplicación procesada” o “costos por los metro lineal pavimentado”, pueden también tomar la forma de “unidades producidas por cada US\$1.000”, “unidades producidas por horas laborales u “horas laborales por unidad”. Otras formas de medir la eficiencia reportan el tiempo trabajo o de producción del equipo como porcentaje de su utilización tota comparan las tasas de producción real con un estándar de eficiencia.

Las *medidas de eficacia* usualmente indican hasta qué punto se han cumplido los objetivos de desempeño. Asimismo revelan si un programa está logrando efecto deseado o si un departamento está produciendo los resultados esperados Sin embargo, en algunos casos las medidas de eficacia pueden reflejar simplemente la calidad del desempeño. El desempeño relacionado con metas o hitos es ejemplo de lo primero, mientras que los tiempos de respuesta y las evaluaciones de los ciudadanos son ejemplos de lo segundo. Indicadores de desempeño tal como “el porcentaje de reparaciones que no requieren ser retrabajadas durante meses”, “el porcentaje de huecos reparados en 48 horas”, “el porcentaje de empleados recién contratados que ha completado satisfactoriamente su período prueba”, “el tiempo de respuesta promedio a las llamadas de emergencia” y porcentaje de ciudadanos que evaluaron el servicio como ‘bueno’ o ‘excelente pueden ser clasificadas como medidas de eficacia.

Las *medidas de productividad* combinan elementos de eficiencia y eficacia un indicador único. Por ejemplo, mientras que “el precio unitario de todas reparaciones” es una medida de eficiencia, “el precio unitario de las reparaciones *satisfactorias*” es una medida de productividad en tanto abarca tanto eficiencia como eficacia.

En el Cuadro 12.2 se dan ejemplos de las cuatro categorías de medidas desempeño para algunas funciones propias de los municipios. Este conjunto particular de categorías –medidas de carga de trabajo, eficiencia, eficacia y productividad– no representa la única forma posible de categorizar las medidas desempeño. Se han establecido otros sistemas para agruparlas, aunque sus similitudes son mayores que sus diferencias. Por ejemplo, una medida de la carga trabajo como es el número de repuestas a las llamadas para reportar incendios se considera un *indicador de resultados* en el sistema diseñado por la Comisión Gubernamental de Normas Contables. Las medidas de eficacia como “el flujo mínimo de agua disponible”, “el tiempo promedio de respuesta”, “el tiempo promedio para controlar un incendio” y “el porcentaje de expansión del incendio desde el momento del arribo de los bomberos” se llaman *indicadores de resultados*. Las medidas de eficiencia se denominan *indicadores de eficiencia* en el sistema del GASB.

Cuadro 12.2. Ejemplos de las cuatro clases principales de medidas de desempeño

Función municipal	Medida de carga de trabajo	Medida de eficiencia	Medida de eficacia	Medida de productividad
Secretaría	Número de grupos de minutas de las reuniones del Concejo Municipal preparadas	Horas empleado por minutas preparadas del Concejo Municipal	Porcentaje de minutas del Concejo Municipal aprobadas y sin enmiendas.	Porcentaje de minutas del Concejo Municipal preparadas dentro de los 7 días posteriores a la reunión y aprobadas sin necesidad de enmiendas.
Biblioteca	Circulación total	Circulación por empleado	Circulación per cápita	Circulación por cada \$1.000
Reparación de medidores	Número de medidores reparados	Costo por medidor reparado	Porcentaje de medidores reparados que aún funcionan apropiadamente seis meses después	Costo por medidor reparado apropiadamente (p.e., costo total de todas las reparaciones de medidores dividido por el número de medidores que no necesitan reparación después de seis meses)
Personal	Solicitudes de trabajo recibidas	Costo por solicitud de trabajo procesada; costo por vacante ocupada	Porcentaje de nuevas contrataciones/ascensos que han completado el período de prueba y se desempeñan satisfactoriamente seis meses después	Costo de vacante ocupada satisfactoriamente (o sea, el empleado que se desempeña satisfactoriamente seis meses después)

Fuente: Ammons, 1996

A no ser que su gobierno sea muy original, es probable que recolecte más medidas de carga de trabajo que de ningún otro tipo. Dichas medidas resultar útiles ya que permiten trazar patrones de carga laboral durante un período, as como documentar las fluctuaciones de la demanda o de los resultados, lo cual podría ayudar a pronosticar las necesidades futuras. Sin embargo, en su forma básica las medidas de carga de trabajo se limitan a responder por el “cuánto”. Su valor aumenta cuando se usan como materia prima de otras medidas más avanzadas que responden a preguntas como “cuán eficientemente” y “qué tan bien”. La medidas de eficiencia y eficacia son aún de mayor valor que las de carga de trabajo en su forma más simple para propósitos de gestión y de políticas.

Características de un buen conjunto de medidas de desempeño²

Los buenos conjuntos de medidas del desempeño incluyen indicadores con las siguientes características:

- *Válidos y confiables.* Los indicadores miden lo que pretenden medir y lo hacen sistemáticamente mostrando muy poca variación debido a la subjetividad
- *Comprensibles.* Cada medida tiene un significado evidente o inequívoco
- *Oportunas.* Las medidas deben ser compiladas y distribuidas lo suficientemente rápido como para que tengan valor para los directivos de operaciones para los responsables por la toma de decisiones.
- *Resistentes a comportamientos indeseables.* El desarrollo de una medida de este tipo eleva el perfil de la dimensión del desempeño que está siendo evaluada. Un perfil muy elevado acarrea consecuencias inintencionadas o inclusive estrategias para “ganarle al sistema”. Por ejemplo, es posible que resulte el la expedición exagerada de multas si el departamento de policía es evaluado por esa actividad solamente, o en el remojo de basuras para aumentar su peso si la cuadrillas de recolección son calificadas únicamente según las toneladas de residuos recogidas. Los mejores conjuntos de medidas de desempeño se prestan poco a tales acciones porque han sido diseñados cuidadosamente y porque incluyen múltiples medidas que hacen seguimiento al desempeño en sus diversas dimensiones, manteniendo a raya los comportamientos potencialmente dañinos.

² Las características de los buenos conjuntos de medidas del desempeño identificados en esta sección han sido tomadas de Hatry, 1980; Bens, 1986; Hatry y otros, 1992 y Ammons, 1996.

- *Integrales.* Un buen conjunto de medidas captura las dimensiones del desempeño más importantes. Algunas facetas menores del desempeño podrían ser pasadas por alto, pero los elementos principales siempre se abordan.
- *No redundantes.* Los mejores conjuntos de medidas de desempeño limitan el exceso de información, evitando el uso de dos indicadores que se concentren virtualmente en el mismo aspecto del desempeño. Cada medida debe aportar algo distinto.
- *Sensibles a los costos de recolección de información.* A pesar de que muchas de las dimensiones del desempeño del gobierno pueden medirse ya sea directamente o a través de sustitutos, los costos de recolección de información para algunos indicadores pueden ocasionalmente alcanzar niveles que exceden el valor de la misma. Los buenos conjuntos de medidas de desempeño incluyen las mejores alternativas entre las posibles opciones.
- *Concentrados en la esfera de influencia.* Los buenos conjuntos de medidas de desempeño hacen énfasis en resultados y facetas del desempeño susceptibles de ser influenciadas por iniciativas políticas o acciones administrativas. A pesar de que pocas medidas se concentran en aquellas condiciones incontrollables o de amplia cobertura, la mayoría debe abordar aquellas dimensiones del desempeño sobre las cuales los funcionarios puedan tener una influencia directa.

El Estado de Arizona ha desarrollado una *prueba de tornasol* para las medidas de desempeño. Dicha prueba, ampliada en alguna medida y adaptada a nuestros propósitos, permite verificar rápidamente tanto la idoneidad de las medidas individuales como la conveniencia del conjunto como un todo (véase el Cuadro 12.3). Una evaluación más completa consideraría todas las características mencionadas en los párrafos anteriores.

¿En qué tipo de medidas del desempeño se debe hacer énfasis?

Muchas agencias estatales y gobiernos locales se involucran muy poco en la medición del desempeño y demuestran escaso entusiasmo por ampliar sus esfuerzos en ese sentido. Por lo general consideran que la recolección de un conjunto más o menos amplio de indicadores de carga de trabajo constituiría un paso en la dirección correcta.

Aquellas agencias y unidades gubernamentales que han avanzado más en la medición del desempeño o que tienen un compromiso mayor en tal dirección deberían concentrar sus esfuerzos en medir la eficiencia y la eficacia. Las respuestas a las preguntas sobre “cuán eficientemente” o “qué tan bien” se prestan más para hacer aclaraciones importantes para los responsables por la formulación de políticas, los administradores y los funcionarios encargados de operaciones, además de que pueden promover avances operacionales.

Cuadro 12.3. Prueba de tornasol para medidas de desempeño

Pregunta de la prueba	Sí										No									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
¿Se relaciona la medida de desempeño directamente con la misión o meta que representa?																				
¿Es la medida de desempeño importante para la administración?																				
¿Es clara la dirección de movimiento preferida (incremento o disminución) para esta medida?																				
¿Puede la administración influir de alguna manera ese movimiento?																				
¿Es importante la medida para los clientes y los responsables por la formulación de políticas?																				
¿Es posible recoger datos exactos para esta medida del desempeño?																				
En su conjunto, ¿reflejan estas medidas de manera precisa los principales resultados del programa?																				
¿Existe por lo menos una pero no más de cuatro medidas principales para cada meta?																				

INSTRUCCIONES: Responda “sí” o “no” a las primeras seis preguntas para cada medida de desempeño propuesta en un contexto dado (hasta 10 medidas por hoja). Luego responda a las dos últimas preguntas para toda la hoja.

Fuente: Adaptación de State of Arizona, 1994.

Pero ¿por qué no soslayar las medidas de eficiencia y eficacia e ir directamente a las de productividad? Después de todo, las medidas de la productividad incluyen elementos de eficiencia y eficacia. Aunque esto es cierto, las de productividad no son medidas fáciles de definir y son aún más difíciles de interpretar. Es por ello que no son tan comunes en el sector público. Si bien es cierto que las unidades del gobierno que logran diseñar un buen conjunto de medidas de productividad que sean comprensibles merecen estar “a la cabeza de su clase”, puede ser aconsejable –y también más expedito– que se concentren primero en las de eficiencia y eficacia. Nuestro consejo sería entonces que su organización haga el intento de salirse del ámbito de las medidas de carga de trabajo, pero que no se preocupe demasiado por desarrollar medidas de productividad. Concentre sus esfuerzos principalmente en el desarrollo y recolección de medidas de eficiencia y eficacia.

Sistemas de medición y supervisión del desempeño

Desafortunadamente, no basta con desarrollar un buen conjunto de medidas de desempeño para después quedarse tranquilo pensando que se las va a aceptar y a utilizar automáticamente. Para aumentar la posibilidad de que tales medidas tengan un impacto positivo en la organización y cumplan un papel importante en el proceso, es necesario diseñar un sistema de supervisión del desempeño y desarrollar los indicadores adecuados dentro de dicho sistema.

Aun cuando es de esperar que se presenten variaciones en los entornos organizativos, existen 13 pasos útiles en la formulación y gestión de las medidas de desempeño y del sistema de supervisión. Los pasos recomendados (véase el Recuadro 12.1) establecen los fundamentos para el diseño y sostenimiento de las medidas y para aspectos organizativos esenciales como son el compromiso, la coordinación y la responsabilidad.

Para mayor claridad se debe hacer hincapié en cuatro puntos. Primero, el proceso está ligado a las metas y los objetivos de cada organización. Por ende, sus medidas de desempeño deben reflejar los objetivos de la misma y pueden ser diferentes a las medidas de desempeño y a los objetivos de otras agencias. Así pues, no es de asombrarse que los investigadores que catalogan las medidas de desempeño utilizadas en relación con las funciones de los gobiernos locales encuentren variedad y no uniformidad de una ciudad a otra o de un condado a otro (Tigue y Strachota, 1994). (Véase el Recuadro 12.2). Sin duda, lo mismo aplica a las medidas adoptadas en el nivel regional. Por tanto, puede ser útil analizar las medidas de desempeño utilizadas en otras partes, siempre y cuando tenga en cuenta que algunas de las medidas que va a encontrar se aplican más a los objetivos de otras organizaciones que a la suya propia.

Recuadro 12.1. Trece pasos para desarrollar y administrar in sistema de medición y supervisión de desempeño

1. Asegurar el compromiso de los directivos.
2. Asignar responsabilidad (individual o de grupo) en cuanto a la difusión y coordinación de los esfuerzos departamentales para desarrollar conjuntos de medidas de desempeño.
3. Seleccionar departamentos/actividades/funciones para el desarrollo de medidas de desempeño.
4. Identificar metas y objetivos.
5. Diseñar medidas que reflejen un desempeño relacionado con los objetivos:
 - Hacer énfasis en la calidad del servicio y en los resultados más que en los insumos o la carga de trabajo
 - No incluir ni pocas medidas ni tampoco muchas.
 - Solicitar aportes y respaldo tanto de los empleados de base como de los directivos.
 - Identificar a los clientes de la unidad de trabajo y hacer énfasis en el suministro de servicios a los mismos.
 - Tomar en cuenta las encuestas periódicas a ciudadanos, destinatarios del servicio o usuarios de instalaciones seleccionadas.
6. Determinar la frecuencia con que se desea informar sobre el desempeño.
7. Asignar responsabilidad departamental en la recolección de datos y preparación de informes.
8. Asignar responsabilidad centralizada para la recepción de datos, la supervisión y la retroalimentación.
9. Auditar periódicamente los datos sobre desempeño.
10. Asegurar que el análisis de las medidas de desempeño contenga bases de comparación.
11. Asegurar una conexión significativa entre el sistema de medidas de desempeño y los procesos importantes de toma de decisiones (p.e.: establecimiento de metas, formulación de políticas, asignación de recursos, desarrollo y compensación para los empleados, evaluación de programas).
12. Refinar continuamente las medidas de desempeño, buscando el equilibrio entre la necesidad de perfeccionamiento y la de examinar los patrones con constancia.
13. Incorporar las medidas seleccionadas dentro de los informes que se rindan al público.

Fuente: Ammons, 1996

En segundo lugar, se deben asignar claramente deberes y responsabilidades en las fases de desarrollo y supervisión del sistema de medidas del desempeño. Si bien esta asignación variará de una organización a otra, muchos sistemas exitosos reconocen el valor del aporte proveniente de los empleados operacionales. Más aún, muchos de los sistemas de seguimiento del desempeño cuentan con un proceso “de abajo hacia arriba” a través del cual la información para el programa es recolectada y compilada por unidades operacionales y revisada por los altos directivos (State of Louisiana, 1995: A22). Incluir a los empleados operacionales, a los directivos de los departamentos y a los analistas de planta en el desarrollo de proceso completo es una política sabia.

Recuadro 12.2. Muestra de la amplia variedad de medidas de desempeño actualmente utilizadas por los gobiernos locales en la administración de personal (contrataciones y despidos)

- Número promedio de días que se necesitan para iniciar la contratación desde el recibo de la notificación de la acción de personal solicitando que una posición sea ocupada.
- Número promedio de días para completar la contratación competitiva y el período de examen.
- Número promedio de días para completar la contratación promocional y el período de examen.
- Número promedio de semanas para el procesamiento de indemnizaciones.
- Días para procesar las recusaciones.
- Número de días requeridos para revisar y aprobar todos los anuncios de vacantes.
- Confiabilidad del examen.
- Número y porcentaje de empleados clasificados contratados que completan el período de prueba.
- Porcentaje de procesamiento de aplicaciones presentadas oportunamente.
- Porcentaje de posiciones aprobadas y certificadas dentro de 30 días.
- Porcentaje de empleos disponibles que han sido anunciados.
- Porcentaje de posiciones ocupadas a los 90 días de haber quedado vacantes.
- Porcentaje de exámenes abiertos y para ascensos disponibles que hayan sido desarrollados y administrados dentro de los 60 días de recibo.
- Porcentaje de vacantes para las cuales existe una lista de candidatos a la que se puede acceder de inmediato para ayudar a los departamentos municipales a satisfacer sus requerimientos de servicios públicos. Examinadores por analista por mes.

- Número y porcentaje de directores de programa elegibles con un desempeño superior a bueno.
- Número y porcentaje de empleados premiados por sus servicios.
- Número y porcentaje de contrataciones a las cuales aplicaron empleados calificados y uno de ellos fue ascendido.
- Número de días para procesar una aplicación.
- Número de días laborales dentro de los cuales se hace la oferta de trabajo.
- Porcentaje de entrevistas de salida completas.
- Porcentaje de horas de trabajo voluntario o como interno prestado.
- Porcentaje de sesiones de orientación para los nuevos empleados dentro de los primeros tres días.
- Plazo estipulado para digitar los datos de la aplicación (horas por unidad).
- Vacantes por analista por mes.
- Sesiones de orientación/información realizadas (horas por unidad).
- Redacción de la descripción de la posición (horas por unidad).
- Exámenes normalizados, desarrollados y administrados a los aplicantes (hora por unidad).
- Exámenes de mecanografía administrados/escritos (minutos por unidad).
- Anuncios de vacantes realizados (horas por unidad). Voluntarios/ayuda interna solicitada/ contratada (horas por unidad).
- Verificación de salarios y empleo (minutos por unidad).

Fuente: Tomado de Tighe y Stachota, 1994:33-34.

El tercer punto que merece atención es que los esfuerzos relacionados con las medidas de desempeño no pueden ser sostenidos a menos que los productos de dichos esfuerzos sean incorporados en procesos importantes de gestión y políticas. Quizás el uso más generalizado de las medidas de desempeño ocurre en los procesos presupuestarios, donde tales medidas se reportan para que sean revisadas por el ejecutivo y legislativo en conjunción con solicitudes departamentales durante las fases de desarrollo del presupuesto, y posteriormente incorporadas al documento de presupuesto mismo (véanse los Cuadros 12.4 y 12.5). Desafortunadamente, aun tal evidencia de dedicación a las medidas de desempeño ha sido calificada de “pura apariencia”. Solamente cuando los ejecutivos y legisladores consideran que las medidas de desempeño son relevantes en lo que hace determinar el curso de las unidades bajo su control se puede declarar que la medición está verdaderamente enraizada dentro de la cultura de la organización.

Finalmente, es posible que aun las medidas más cuidadosamente diseñada requieran ser retocadas o reemplazadas de vez en cuando. Sin embargo, la decisión de hacerlo no se debe tomar a la ligera ya que podría afectar adversamente la capacidad de la organización para hacer comparaciones significativas en cuanto desempeño de los años anteriores. Si el cambio es realmente necesario, entonces se deberán desarrollar nuevas medidas de desempeño con el mismo grado de cuidado, prestando atención a los objetivos de la organización, preocupándonos por la disponibilidad de información y los costos de su recolección, y teniendo en cuenta otros lineamientos que se apliquen al desarrollo inicial de cualquier conjunto de medidas de desempeño.

Fuentes de datos sobre el desempeño

Cuando usted piense en las formas de recolectar datos para su organización, considere las siguientes opciones:

- archivos existentes;
- registros de tiempos por tarea;
- encuestas a los ciudadanos-clientes;
- clasificaciones de observadores entrenados; y
- procesos especialmente diseñados para recolectar datos.

Considérese en buenas condiciones si descubre que muchos de los datos necesarios ya están siendo recolectados de una u otra forma por la propia agencia

Cuadro 12.4. Informe de las medidas de desempeño en el presupuesto, ciudad de Denton (Texas)**INGENIERÍA Y TRANSPORTE REPARACIÓN DE CALLES/0031****DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA**

La División de Reparación de Calles es responsable de reparar huecos y daños menores relacionados con el deterioro de las vías públicas. La necesidad de arreglarlas se determina mediante la inspección y las quejas de los ciudadanos. Esta división es responsable también de la reparación de muchos daños a los servicios públicos causados por las franquicias localizadas dentro de los límites de la ciudad (p.e., Acueductos y Aguas Negras, Compañía de Gas Lone Star, Compañía General de Teléfono, etc.). Esta división también atiende los daños causados después de una tormenta o por la caída de árboles, etc.

METAS PRINCIPALES DE LA DIVISIÓN

1. Proteger la inversión hecha en las vías públicas a través de reparaciones apropiadas que aseguren la máxima vida útil de las calles.
2. Brindar ayuda en la tarea de corte de concreto a los departamentos y divisiones según lo requieran.
3. Garantizar la seguridad pública para todos los que conduzcan por las calles de la ciudad de Denton.
4. Proveer asistencia a otros departamentos y divisiones con barricadas y/o manejo seguro del tránsito alrededor de sitios de construcción o mantenimiento.

OBJETIVOS PRINCIPALES DE LA DIVISIÓN PARA EL AÑO FISCAL 1992-93

1. Reparar el 85 por ciento de los huecos “reportados por los ciudadanos” dentro de las 48 horas de notificación.
2. Reparar el 75 por ciento de los cortes de pavimento que hayan sido ordenados dentro de los 10 días laborales siguientes a la solicitud.
3. Responder a las inclemencias del tiempo dentro de las dos horas siguientes a la notificación.

Medidas de carga de trabajo	1990-91 Actual	1991-92 Presupuestado	1991-92 Estimado	1992-93 Adoptado
1. Ordenes de trabajo finalizadas	304	365	400	400
2. Huecos reparados (ton)	4.200	4.500	4.500	4.500
3. Recortes parchados (pies ²)	35.000	35.000	40.000	40.000
4. Daños de los servicios públicos parchados (pies ²)	90.000	90.000	75.000	80.000
5. Revestimiento de calles (pies ²)	35.000	35.000	20.000	20.000
6. Corte de cemento (pie lineal)	30.000	30.000	20.000	20.000

Ton = toneladas de asfalto utilizadas para rellenas huecos

Medidas de productividad	1990-91 Actual	1991-92 Presupuestado	1991-92 Estimado	1992-93 Adoptado
1. Porcentaje de órdenes de trabajo finalizadas dentro de 10 días	75	65	75	75
2. Porcentaje de huecos reparados en 48 horas	90	75	75	80
3. Porcentaje de daños a los servicios públicos parchados en 48 horas	95	65	65	65
4. Porcentaje de inclemencias del clima atendidas antes de dos horas de notificación	90	90	90	90
5. Recortes parchados dentro de 48 horas	85	75	75	75

Fuente: City of Denton, Texas, 1992:232

departamento o unidad gubernamental, y en algunos casos aun por organizaciones externas. Por ejemplo, es posible que las agencias de planificación regional hayan recogido datos importantes para la organización, y que en los informes federales figuren hechos y cifras relativos a las condiciones y operaciones locales Sin embargo, es muy probable que la mayoría de la información existente sobre desempeño se encuentre en los propios archivos de la agencia. Muchos gobiernos han estado recopilando durante años datos sobre carga de trabajo, quejas y tiempos de respuesta en relación con diferentes servicios. Este es un buen comienzo pero si eso es todo lo que tiene en materia de indicadores de desempeño, será importante que refine los datos sobre carga de trabajo y se proponga lograr medidas de eficiencia y eficacia más avanzadas.

Cuadro 12.5. Informe de medidas de desempeño en el presupuesto, ciudad de Fort Collins (Colorado)

PROGRAMA 005507 INFORMACIÓN Y SERVICIOS CLIENTES DE SERVICIOS PÚBLICOS

- OBJETIVOS:**
1. Incluir un 1% de aumento a la factura y al procesamiento del pago, manteniendo una tasa de exactitud del 99,95%.
 2. Encuestar a los clientes para establecer la mejora y/o atractivo de los servicios necesarios para aumentar el porcentaje de clientes satisfechos con el servicio a un 87%.
 3. Reducir el porcentaje de deudas incobrables cargadas a los ingresos del servicio en un 0,30%.

Indicadores del programa	1991 Actual	1992 Presupuestado	1992 Revisado	1993 Presupuestado
DEMANDA				
1. Clientes residenciales	38.499	37.539	39.452	40.455
2. Clientes comerciales	4.932	5.564	5.016	5.104
3. Clientes industriales	11	11	11	11
CARGA DE TRABAJO				
1. Facturas por procesar	521.304	546.009	533.748	546.400
2. Pagos por procesar	130.326	125.582	133.347	136.600
3. Contratos hechos con los clientes	4.627	84.674	84.674	88.105
4. Contratos estudiados para determinar la satisfacción con el servicio	0	5.000	500	2.000
5. Clientes por empleado	2.413	2.395	2.471	2.398
PRODUCTIVIDAD				
1. Costo por factura procesada	\$0,42	\$0,43	\$0,42	\$0,44
2. Costo por pago procesado	\$0,30	\$0,35	\$0,32	\$0,35
3. Costo promedio por contrato	\$1,96	\$2,11	\$2,00	\$2,19
EFICACIA				
1. Facturas procesadas sin errores	99,98%	99,90%	99,90%	99,95%
2. Pagos procesados sin errores	99,99%	99,90%	99,99%	99,99%
3. Clientes satisfechos con el servicio	0,00%	85,00%	82,00%	87,00%
4. Porcentaje de deudas incobrables como parte de la facturación total	0,26%	0,25%	0,35%	0,30%

Fuente: City of Fort Collins, Colorado, 1993:61.

Una buena cantidad de datos sobre carga de trabajo y medidas de eficiencia se deriva de las tablas donde se registra la cantidad de tiempo dedicada a varias funciones. Dichas tablas pueden ser mantenidas en su totalidad o en forma parcial a manera de muestra como fuente de datos primarios para calcular medidas de eficiencia (p.e., unidades de trabajo por hora/empleada).

Las encuestas a los ciudadanos o clientes son otra buena fuente de información sobre el desempeño. Los conjuntos de medidas de eficacia recomendar generalmente dependen de los resultados de las encuestas; tal es el caso del o junto de las medidas de eficacia para los servicios de biblioteca recomendado por el Instituto Urbano (véase el Cuadro 12.6). Si su gobierno conduce encuestas frecuentes entre la población en general, se puede solicitar una copia del cuestionario y estudiar la posibilidad de añadir preguntas que revelen el alcance del de las instalaciones o servicios y el grado de satisfacción de los clientes al respecto. En cambio si no lo hace, se debe considerar la posibilidad de iniciar dicha práctica o desarrollar una encuesta para su propio departamento.

Sin embargo, cabe hacer una advertencia a este respecto. Si va a desarrollar una encuesta debe hacerlo en la forma apropiada, pues de lo contrario esta desperdiciando una cantidad de tiempo y otros recursos en obtener información de poco valor. Las encuestas son más complicadas de lo que parecen. Primero es necesario responder a una serie de preguntas: ¿Cómo obtener una buena muestra? ¿Cuántos encuestados necesita para asegurarse de que en realidad su muestra es representativa del total de la población? ¿Cómo evitar sesgos sutiles al formular las preguntas que desea hacer? Por lo general, sería bueno trabajar con un consultor experimentado o con un centro universitario de encuestas, pero si desea proceder en forma independiente, existen muchas fuentes de referencias buenas para ayudar en este proceso (véanse, por ejemplo, Hatry *et al.*, 1992; Miller y Mil 1991; Van Houten y Hatry, 1987; y Webb y Hatry, 1973).

Cuando usted considera el “quién” y el “cómo” de su encuesta debe tener cuenta dos cosas. A quién se encuesta: ¿a todos los ciudadanos o sólo a los clientes de un servicio en particular? Una encuesta entre toda la ciudadanía da una mejor idea sobre el porcentaje que recibe un servicio o utiliza una determinada instalación, y quizás una explicación del por qué algunos si lo hacen y otros no. Sin embargo, los clientes reales de un servicio pueden suministrar mayor retroalimentación relacionada con el desempeño. Una encuesta de todos los ciudadanos debería arrojar una sub-muestra de usuarios, pero esta cantidad no será tan buena como si se realizara la encuesta entre la población destinataria del servicio.

El “cómo” se refiere al modo de hacer la encuesta. Entre las formas aceptables figuran las entrevistas personales, telefónicas y los cuestionarios enviados por correo. Las entrevistas personales ofrecen la información mejor y más detalla pero constituyen la forma más costosa de obtenerla. Las encuestas realizadas por correo son la opción menos onerosa, pero los índices de respuestas recibidas son típicamente inferiores (usualmente menos del 20 por ciento), arrojando resultados de dudoso valor.

Cuadro 12.6. Medidas de eficacia recomendadas por los servicios de una biblioteca

Objetivo general: Ofrecer servicios de biblioteca que proporcionen al ciudadano la mayor satisfacción posible y que sean completos, puntuales, útiles y disponibles en lugares atractivos, convenientes y de fácil acceso.			
Objetivo	Características de calidad	Medida específica*	Procedimiento de recolección de datos
Satisfacción total de la ciudadanía	Satisfacción de la ciudadanía	• Porcentaje de ciudadanos que evalúan los servicios de biblioteca como satisfactorios.	Encuesta de hogares.
	Satisfacción de los usuarios	• Porcentaje de los usuarios que evalúan los servicios de biblioteca como satisfactorios.	Encuesta a los usuarios de la biblioteca o encuesta de hogares.
	Uso-hogares	• Porcentaje de usuarios domésticos que utilizan (o no) una biblioteca pública una cantidad mínima de veces (como cuatro veces en los últimos doce meses), con razones para no utilizarla.	Encuesta de hogares.
	Registro-hogares	• Porcentaje de usuarios domésticos con o sin tarjeta válida de registro.	Tabulaciones de la biblioteca o encuesta de hogares.
	Uso-visitas	• Número de visitas per cápita a las instalaciones (o por usuario doméstico).	Tabulaciones de la biblioteca por número de usuarios con estimados de población del Departamento de Planeación Municipal.
	Uso-circulación	• Circulación per cápita por materias –por ejemplo ficción, no ficción, discos, películas– divididas entre uso interno y externo.	Cifras sobre circulación externa recolectadas por la mayoría de las bibliotecas públicas. Cifras internas estimadas por muestreo periódico.

Medidas de eficacia recomendadas para los servicios de una biblioteca.			
Objetivo	Características de calidad	Medida específica ^a	Procedimiento de recolección de datos
Cobertura/puntualidad/ disponibilidad de libros y otros, y servicio.	Diversidad y disponibilidad de libros y otros.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de búsquedas por parte del usuario –por título, tema/autor, electrónicas– que resultan exitosas. • Porcentaje de usuarios que consideran los materiales satisfactorios. • Porcentaje de no usuarios que aluden a la escasez de material como razón para no utilizar la biblioteca. • Porcentaje de solicitudes disponibles dentro de 7, 14 y 30 días o más. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tabulaciones de la biblioteca a partir de encuestas especiales a los usuarios. • Encuesta a los usuarios de la biblioteca o encuesta de hogares. • Encuesta de hogares.
			<ul style="list-style-type: none"> • Tabulaciones de la biblioteca sobre fechas de entrega.
Rapidez del servicio.		<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de usuarios que evalúan la rapidez del servicio (p.e., solicitud del libro y registro) como satisfactoria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta a los usuarios de la biblioteca o encuesta de hogares.
Asistencia por parte del personal.	Asistencia y cortesía del personal.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de usuarios que evalúan la asistencia y la actitud general del personal como satisfactoria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta a los usuarios de la biblioteca o encuesta de hogares.
	Asistencia y calidad de servicio de referencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de usuarios de los servicios de referencia que los consideran satisfactorios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta a los usuarios de la biblioteca.
Atractivo, facilidad de acceso y conveniencia de las instalaciones.	Satisfacción del usuario en cuanto a comodidad, grado de concurcencia, ruido, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de usuarios que consideran satisfactorios la comodidad, el grado de concurcencia, el ruido, la limpieza, la temperatura y la ventilación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta a los usuarios de la biblioteca o encuesta de hogares.

(Continuación)

Medidas de eficacia recomendadas para los servicios de una biblioteca.			
Objetivo	Características de calidad	Medida específica ^a	Procedimiento de recolección de datos
	Satisfacción de los no usuarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de no usuarios que aluden a la falta de comodidad, limpieza o ventilación/temperatura, al apiñamiento y al ruido como razones para no utilizar los servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta de hogares.
	Acceso físico, conveniencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de usuarios que evalúan la conveniencia como satisfactoria. • Porcentaje de hogares no usuarios que aluden a la dificultad de acceso como razón para no utilizar la biblioteca. 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta a los usuarios de la biblioteca o encuesta de hogares. • Encuesta de hogares. Documentos cartográficos donde se contraponen los datos del último censo de población versus la localización de las instalaciones, con tiempos apropiados de viaje y radio de acceso trazados a su alrededor.
	Horas de operación.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de usuarios que consideran satisfactorio el horario de operación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta a los usuarios de la biblioteca o encuesta de hogares.
		<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de hogares no usuarios que aluden al horario de operación como razón para no utilizar el servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta de hogares.

Fuente: Hatry, *et al.*, 1992:58-59

^a Quienes deseen concentrarse en el porcentaje de insatisfacción local pueden sustituir el término “satisfactorio” por “insatisfactorio” en muchas de estas medidas.

Tomando en consideración los costos y los índices de respuesta, la mejor opción es la entrevista telefónica, a través de la cual se puede obtener una buena información a un costo moderado siempre y cuando se cuente con un buen procedimiento de muestreo, un cuestionario cuidadosamente diseñado y con entrevistadores bien entrenados.

¿Qué ocurre con los cuestionarios que aparecen impresos en los periódicos locales? ¿O con las llamadas telefónicas que hacen las estaciones de radio? ¿O con los cuestionarios distribuidos a la salida de las cajas registradoras de los supermercados de la zona? En ningún caso se debe considerar que esta información confiable, pues la confiabilidad exige que el muestreo sea apropiado, y los métodos mencionados están muy lejos de incorporar cualquier técnica de muestreo, así como los resultados pueden ser extremadamente engañosos, apartándose en forma dramática del punto de vista de la ciudadanía en general.

Otra fuente de datos de desempeño son las clasificaciones realizadas por un observador entrenado. Dado que este método por lo general se usa para evaluar el desempeño en las instalaciones públicas, sirve para respaldar medidas tanto de eficacia como de productividad.

Considere el siguiente ejemplo. Suponga que usted desea conocer algunas evaluaciones objetivas en cuanto a las condiciones de un parque local. Utilizando el sistema del observador entrenado, lo primero que debe hacer es desarrollar un manual que identifique los valores para expresar el grado de mantenimiento de césped, la poda de árboles, las condiciones de los surcos de flores, las condiciones los sanitarios, la recolección de residuos y otras cosas por el estilo. Siempre es bueno incluir en el manual fotografías que describan las diferentes condiciones, junto con descripciones explicativas. Paso seguido se harían los arreglos necesarios para utilizar evaluadores ajenos a la función de mantenimiento del parque, quizás empleados administrativos provenientes de otros departamentos que estuvieran disponibles para conducir la evaluación durante algunas horas al mes. En algunos casos, estos arreglos podrían requerir tiempo personal y pago suplementario. Luego se procedería a capacitar a los evaluadores para que aprendan a detectar las diferencias existen entre los diversos grados mantenimiento de las instalaciones.

Una vez se programan las inspecciones, se comienza a compilar estadísticas, relativas a la condición de las instalaciones del parque. Para mantener la confiabilidad de las evaluaciones, es recomendable que el supervisor revise personalmente condición de las instalaciones inmediatamente después de la inspección programada, de manera que pueda observar si su propia evaluación coincide con aquella del observador designado. También se recomienda programar algunas inspecciones simultáneas por parte de dos observadores entrenados y darles seguimiento en caso de que las dos evaluaciones difieran sustancialmente.

Aunque aquí este ejemplo se ha aplicado al mantenimiento de parques, también puede servir para evaluar otras instalaciones públicas. La ciudad de Nueva York, por ejemplo, utiliza observadores entrenados para evaluar la limpieza de las calles y aceras. El programa, llamado *Scorecard*, funciona con base en una escala de siete grados de limpieza con guías fotográficas y descriptivas para cada grado.

Pero aún si cuenta con varias opciones en cuanto a fuentes de información como son los archivos existentes, los récord de los tiempos en que se realizan ciertas funciones y tareas, las encuestas a los ciudadanos-clientes y las evaluaciones de los observadores entrenados, sería necesario diseñar métodos adicionales de recolección de datos con el fin de satisfacer todas las necesidades de información. A pesar de que esta actividad impone casi siempre una mayor carga sobre el personal operativo, es importante tener en cuenta dos cosas a medida que se desarrollan estos tipos de procedimientos:

- los mejores métodos imponen sólo una carga mínima sobre el personal operativo, y
- si el costo de obtener cierta información excede el valor de la misma, se debe desechar ese método y estudiar vías alternativas para evaluar dicha dimensión del desempeño.

Cómo vencer la resistencia a la medición del desempeño

Algunas personas dentro de su organización tenderán a oponerse a la medición del desempeño y a combatir su desarrollo ya sea en forma abierta o sutil. La oposición abierta suele provenir de individuos que ya se sienten sobrecargados y que por tanto le temen a la tarea adicional de compilar datos. Para superar tal oposición es esencial dar los pasos necesarios para minimizar la carga y para persuadir a las personas renuentes sobre la importancia que tienen las medidas de desempeño como herramientas de rendición de cuentas y mejoramiento del servicio.

Las formas más sutiles de resistencia a la medición del desempeño pueden tener sus raíces en diversas formas de inseguridad personal. Algunos jefes de departamento podrían pensar que este proceder constituye una señal de que los altos mandos directivos o los legisladores no confían en sus habilidades y se están aprovechando de la medición del desempeño como un medio para observarlo de cerca. Asimismo podrían temer que las medidas de desempeño sean el paso inicial para acelerar forzosamente las operaciones, aplicando mayor presión en los empleados y supervisores. O simplemente podrían temer que las deficiencias en el desempeño, hasta ahora ocultas, salgan a la luz como consecuencia de los procesos de medición.

No se sorprenda si se presenta tal resistencia. Como tampoco le deben sorprender las aseveraciones según las cuales es imposible medir el desempeño en una función dada o que las medidas que usted ha propuesto se concentran en dimensiones relativamente insignificantes del desempeño. La clave para hacer frente a tales afirmaciones –o para evitarlas– es dar participación al personal operativo, y quizás a los usuarios, en el diseño de las medidas de desempeño. Invítelos a que le ayuden a hacerlo bien.

Los funcionarios electos, los medios de comunicación y el público en general están exigiendo una mejor gestión de los servicios públicos y una mayor responsabilidad del gobierno en todos los aspectos. Las medidas de desempeño ofrecen un sendero importante para lograr ambos fines.