



# Flexibilidad, Consistencia e Impactos en la Gestión del Desempeño Burocrático

SUBSIDIOS PARA UNA  
NUEVA SISTEMÁTICA  
DE CONTROL Y  
EVALUACIÓN DEL  
DESEMPEÑO DE LA  
INSPECCIÓN DEL  
TRABAJO EN BRASIL

**Roberto Rocha C. Pires**



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)  
Organización Internacional del Trabajo (OIT)  
Secretaría de Inspección de Trabajo/ Ministerio de Trabajo y Empleo (SIT/MTE)

Documento de trabajo IPEA/OIT/SIT

# Flexibilidad, Consistencia e Impactos en la Gestión del Desempeño Burocrático

- SUBSIDIOS PARA UNA NUEVA SISTEMÁTICA DE CONTROL Y EVALUACIÓN  
DEL DESEMPEÑO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN BRASIL<sup>1</sup> -

Roberto Rocha C. Pires

---

<sup>1</sup> Este documento es el resultado de una colaboración entre la *Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia*, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DIEST/IPEA), la Oficina brasileña de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el programa LAB/ADMIN (OIT) y la *Secretaria de Inspeção do Trabalho* (SIT/MTE). Me gustaría dar las gracias y reconocer la contribución de Felipe Ramos, consultor contratado para el proyecto de la OIT de Fortalecimiento de los Servicios de la Inspección de Trabajo, por la asistencia en la investigación y elaboración de este documento. Agradecimientos especiales para Andrea Rivero de Araújo, María Luz Vega, Luciano Maduro, Rodrigo Vaz, Rinaldo Lima, Maria Lúcia Carvalho, Márcia Caetano, André Campos e Carlos Henrique Coseuil por las conversaciones, apoyo y sugerencias sobre este documento.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2010

Primera edición 2010

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Pires, Roberto Rocha

Flexibilidad, consistencia e impactos en la gestión del desempeño burocrático : subsidios para una nueva sistemática de control y evaluación del desempeño de la inspección del trabajo en Brasil / Organización Internacional del Trabajo (OIT). - Brasilia: OIT, 2010

1 v.

ISBN: 9789223244132;9789223244149 (web pdf)

Oficina Internacional del Trabajo; Oficina en Brasil

inspección del trabajo / administración del trabajo / función pública / supervisión de los empleados / apreciación de la actuación / Brasil

04.03.5

Publicado también en portugués: *Flexibilidade, consistência e impactos na gestão do desempenho burocrático*: subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil [ISBN 9789228244137;9789228244144 (web pdf), Brasilia: OIT, 2010; y en inglés: *Flexibility, consistency and impacts in managing bureaucratic performance*: subsidies for a new system of monitoring and evaluating the performance of labour inspection in Brazil [ISBN: 9789221244134;9789221244141 (web pdf)], Brasilia, 2010.

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

Impreso en Brasil

# Prólogo

La reglamentación del mercado de trabajo es un tema controvertido en todos los países que se enfrentan o ya se enfrentaron a la cuestión. Garantizar el cumplimiento de protecciones y derechos de los trabajadores y trabajadoras es tarea clave para la redistribución de los frutos del desarrollo económico. En el caso de Brasil, así como en otros países caracterizados por grandes heterogeneidades y desigualdades en sus mercados laborales, tal tarea es especialmente delicada en virtud de la coexistencia de intereses muy divergentes y recursos de poder muy asimétricos entre los actores sociales en disputa.

En escenarios de este tipo, el rol de la inspección del trabajo en la promoción del respeto a la legislación laboral es condición necesaria para un funcionamiento más reglado, equilibrado y homogéneo del mercado laboral. A partir de la consolidación de las relaciones de trabajo formal/legal, se puede establecer un tipo de mediación más civilizada entre el capital y el trabajo, a través del cual las relaciones laborales dejan de pertenecer meramente a la esfera privada de los negocios y pasan a disfrutar de un estatuto público, correspondiente a los parámetros mínimos de civilidad y sociabilidad entre las partes.

Por estos motivos, es menester profundizar en el debate sobre el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades por parte de los sistemas y políticas estatales orientadas a la inspección del trabajo. Para tal efecto, reflexiones sobre la planificación, gestión y monitoreo de los servicios y acciones realizadas por la inspección del trabajo son indispensables. La colaboración actual entre la Organización Internacional del Trabajo y el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada pretendió sumar a los debates actuales una perspectiva crítico propositiva, aplicada a la gestión y organización de la inspección del trabajo en Brasil. Sin embargo, las propuestas y discusiones suscitadas por el presente documento van más allá del caso en cuestión y contribuyen de manera singular en la dirección de la construcción de una inspección del trabajo innovadora y efectiva, continuamente capaz de promover un mercado de trabajo más justo e inclusivo.

**Laís Wendel Abramo**

Directora  
Escritorio de la Organización  
Internacional del Trabajo en  
Brasil

**José Celso Pereira Cardoso Jr.**

Director de Estudios y Políticas del  
Estado, de las Instituciones y de la  
Democracia  
Instituto de Pesquisa Econômica  
Aplicada



# Índice de Contenido

Introducción: contexto y objetivos.....	7
1. Perspectivas acerca del sentido de desempeño.....	9
2. Enfoques para la gestión de desempeño en administraciones públicas.....	11
3. Subsidios para la consolidación de la sistemática de seguimiento y evaluación de desempeño en la Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT).....	19
Planificación.....	20
Seguimiento, Acompañamiento y Evaluación.....	22
Propagación de innovaciones.....	26
4. Consideraciones finales.....	27
Referencias.....	28
Anexo I.....	30
Anexo II.....	32



# Introducción: contexto y objetivos

La inspección del trabajo es una de las tareas importantes del estado en lo que se refiere directamente a equilibrar los objetivos de desarrollo social y económico<sup>2</sup>. La realización de esta tarea se materializa de muy diversas formas en todo el mundo. En general, corresponde a las organizaciones del propio estado la supervisión y control del cumplimiento de las leyes laborales, y también de la seguridad y salud en el trabajo. El desempeño de estas organizaciones es vital para la protección de los trabajadores, garantizando sus derechos, y la promoción de formas más inclusiva y socialmente sostenibles del crecimiento económico.

En Brasil, esta tarea corresponde a la Secretaría de Inspección del Trabajo (*Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT)*) del Ministerio del Trabajo y Empleo (*Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)*), la cual en los últimos años logró conquistas importantes, como el aumento del número de auditores-fiscales del trabajo, la modernización de sus bases de datos, la introducción de herramientas de planificación y acompañamiento de acciones, además de la creación de grupos y unidades especiales para temas específicos que requieren una atención diferenciada. Por estos y otros motivos, la inspección del trabajo en Brasil es frecuentemente destacada, entre los países de renta media y alta, como una fuente de “buenas prácticas” en el área.

Recientemente, cambios en la manera de remuneración de los inspectores y la implementación de una nueva metodología<sup>3</sup> de planificación han supuesto desafíos importantes a la Secretaría de Inspección del Trabajo en lo que se refiere al desarrollo de una sistemática de evaluación y seguimiento de las acciones y resultados de la actuación de su cuerpo de fiscales. Durante más de una década la remuneración de la carrera del Auditor-Fiscal del Trabajo (AFT) estuvo vinculada a una parte fija más una gratificación, siendo ella para el estímulo, desempeño o incremento de la fiscalización. La publicación de la Ley n° 11.890, del 24 de diciembre de 2008, transformó en subsidio la remuneración de la carrera de Auditor-Fiscal del Trabajo, desasociando y eliminando cualquiera hipótesis de gratificación por producción, sea individual o colectiva. En virtud de esta alteración en la legislación, la SIT formó un grupo de trabajo<sup>4</sup> con el objetivo de establecer una nueva metodología de trabajo para la Inspección el Trabajo. Este grupo definió que la inspección del trabajo debe privilegiar la calidad de las acciones fiscales desarrolladas, el trabajo en equipo y la actuación orientada por proyectos en la

---

<sup>2</sup> Las normas internacionales del trabajo establecidas por la OIT, como el Convenio No.81 sobre la inspección del trabajo (1947) y el Convenio No. 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura (1969), enfatizan el rol de la inspección como componente fundamental del sistema de administración del trabajo y pre-requisito para la promoción del trabajo decente. Otros convenios importantes son: Convenio No. 144 sobre las consultas tripartitas relativas a las normas internacionales del trabajo; Convenio No. 122 sobre la política del empleo; Convenios No. 87 y 98 sobre el respeto a la libertad de asociación y negociación colectiva; Convenios No. 29 y 105 sobre la eliminación de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio; Convenios No. 138 y 182 sobre la abolición efectiva del trabajo infantil; Convenios No. 100 y 111 sobre la eliminación de la discriminación en el empleo.

<sup>3</sup> La *Portaria N° 546*, del 11 de marzo de 2010, disciplina la forma de actuación de la inspección. Del trabajo, la elaboración del planeamiento de la fiscalización y evaluación del desempeño funcional de los Auditores Fiscales del Trabajo y marca el inicio de la implementación efectiva de la nueva metodología.

<sup>4</sup> El grupo fue compuesto por siete integrantes, siendo que dos fueran indicados por SINAIT (el Sindicato Nacional de los Auditores-Fiscales del Trabajo), dos por los jefes de fiscalización, dos por la SIT y uno por Asuntos Internos para estudiar, proponer nuevos procedimientos y establecer una nueva metodología para la Inspección del Trabajo en Brasil. El grupo produjo un documento de referencia AL cual fue sometido a consulta interna y a larga discusión hasta la sistematización de la propuesta final.

búsqueda por un mayor impacto y efectividad del trabajo realizado por los Auditores Fiscales. A partir de esta reorientación, tornase necesaria una sistemática de evaluación del desempeño que:

- a. va más allá de los modelos actuales basados en metas cuantitativas de inspección del trabajo expresas por indicadores simples, como por ejemplo, el “número de trabajadores registrados en la acción fiscal”;
- b. pueda medir la acción de la fiscalización de manera más completa, cualitativa y sensible a las variaciones de contextos, induciendo mayores impactos expresados en las transformaciones de las condiciones de trabajo y producción, y de las realidades sociales e económicas, combinando productividad y desempeño con aprendizaje e innovación constantes.

En este contexto, el objetivo del presente documento es ampliar la reflexión sobre estas cuestiones y ofrecer subsidios analíticos y empíricos al proceso de desarrollo y aplicación de nuevas formas de supervisión y seguimiento del desempeño de la inspección del trabajo en Brasil. A pesar de basarse en las demandas y desafíos presentados por la experiencia brasileña, el presente documento contiene reflexiones importantes para los servicios de inspección del trabajo de otros países, en la medida en que analiza conceptos, modelos e experiencias que pueden ser adaptados y aplicados a otros contextos regionales y nacionales. Además, la situación actualmente vivida por la SIT constituye un desafío para la gestión de administraciones en el sector público, como el equilibrio entre la necesidad de control e inducción del desempeño por parte del cuerpo de funcionarios y el aumento de la flexibilidad y adaptabilidad necesaria para la producción de impacto y sostenibilidad de las acciones en distintos contextos. Así, además de su potencialidad de utilidad inmediata, la reflexión indicada aquí contribuye también con otros debates más amplios acerca de la gestión pública en la actualidad.

El documento está organizado de la siguiente forma. La primera sección retoma discusiones conceptuales acerca del de “desempeño” y busca delinear de manera más precisa cual (y qué tipo de) desempeño buscamos hoy para la reforma de la inspección del trabajo. A continuación se presenta de manera más concreta los dos principales enfoques generales para la gestión del desempeño en administraciones del sector público, sean las de la “optimización” y las de la “flexibilidad”. Son discutidos los principios y presupuestos que dirigen estos abordajes y las maneras por las cuales las mismas han sido operacionalizadas e implementadas en todo el mundo. Además de la comparación entre las ventajas y desventajas de cada enfoque, son presentados ejemplos concretos de sistemas de seguimiento del desempeño en servicios de inspección del trabajo, así como en diferentes áreas de política pública. La tercera sección tiene como objetivo aplicar los conceptos y experiencias discutidos en la sección anterior al caso brasileño, ofreciendo subsidios para la reflexión y desarrollo de una sistemática de supervisión y seguimiento del desempeño adaptado a la realidad de la SIT. Por fin, las consideraciones finales exploran las perspectivas de diseminación de la discusión y de la aplicación de las estrategias propuestas en otros contextos nacionales. Además, la última sección considera las cuestiones que permanecen sin respuesta y sub-exploradas, con vistas a alimentar la continuidad de la discusión y la profundización de estas agendas de investigación y reforma de la gestión pública.

# 1. Perspectivas acerca del sentido de desempeño

La idea de desempeño por tiempos parte del debate sobre la actuación de las organizaciones del sector público y todo indica que seguirá siendo el aspecto central de la reflexión en relación a la actuación de los gobiernos. Por esto, el tema ha sido objeto de intensos y polarizados debates<sup>5</sup>, especialmente, en las últimas décadas (Bouckaert y Balk, 1991; Dunleavy y Hood, 1994; Hood, 2007; Dooren, Bouckaert y Halligan, 2010). Así, a lo largo de este período, el concepto de desempeño ha sido definido de manera bastante diversa, habiéndosele atribuido múltiples sentidos que son frecuentemente ambiguos.

Partimos por tanto de una definición general en la cual el desempeño se basa en el comportamiento intencional y deliberado, sea de individuos u de organizaciones. En este sentido Dooren, Bouckaert & Halligan (2010) sugieren que es posible distinguir cuatro perspectivas acerca del desempeño, partiendo de la consideración del mismo a partir de dos dimensiones: (a) la calidad de las acciones realizadas; y (b) la calidad de lo que fue alcanzado por medio de estas acciones (resultados).

En el primer cuadro (**Tabla 1**), presenta la perspectiva en la cual la calidad de las acciones y de sus realizaciones no importa, es decir donde las actividades se desarrollaron sin que existieran evaluaciones acerca del grado de éxito (D1). En el segundo cuadro, el enfoque se centra a en la calidad de los procesos y no en la calidad de sus resultados y realizaciones (D2). En estos dos enfoques, el desempeño es concebido como competencia o capacidad, tal como se recoge en los modelos tradicionales de control administrativo basado en el procedimiento. En el tercer cuadro el enfoque se centra en la calidad de los resultados sin prestar atención a las acciones emprendidas o los procedimientos utilizados (D3). En este caso, el desempeño pasa a ser definido como la obtención de resultados y no como la capacidad de las organizaciones y de sus agentes, tal como se recoge en los modelos de raíz gerencialista (*New Public Management* – NPM). Finalmente, cuando el desempeño es concebido con atención tanto a la calidad de las acciones como a la calidad de los resultados (D4), tenemos la perspectiva del “desempeño como sostenibilidad” (o de “resultados sostenibles”), esto es, aquella que busca determinar en una organización su capacidad para ejecutar y su habilidad en transformar tal capacidad en resultados (productos e impactos) sostenibles al pasar del tiempo.

**Tabla 1**

		<i>Calidad de los resultados</i>	
		No	Si
<i>Calidad de las acciones / procesos</i>	No	No ha juzgamiento acerca de la calidad del desempeño (D1)	Desempeño como evaluación de los resultados (D3)
	Si	Desempeño como competencia / capacidad (D2)	Desempeño como la producción de resultados sostenibles (D4)

Fuente: Dooren, Bouckaert & Halligan (2010)

<sup>5</sup> La polarización de este debate se hace principalmente entre los defensores de la necesidad de focalizarse y centrarse en la idea de desempeño y los opositores, que cuestionan las premisas fundamentales de los modelos de evaluación del desempeño, llamando la atención sobre posibles resultados disfuncionales.

Esta noción de desempeño, sintetizada por la idea de “resultados sostenibles”, es la que aquí nos interesa, pues permite romper con la limitación de las dos perspectivas anteriores. Cada vez más, organizaciones se enfrentan con la necesidad de pensar su desempeño no sólo como capacidad –eso es, la movilización de los insumos necesarios y la construcción y diseño de procesos de trabajo- y no sólo como productividad y eficiencia –entendidos como relaciones fijas entre los insumos disponibles y productos producidos de forma estandarizada. Diversas organizaciones en los diferentes sectores se han visto forzadas a determinar su desempeño en el marco de modelos más amplios, que priorizan la producción de soluciones (productos) adecuadas para producir impactos (cambios en el ambiente social y productivo) en contextos diferenciados y con capacidad de perdurar al pasar del tiempo (sostenibilidad).

Pensar en el desempeño en esta óptica requiere, a su vez, reflexiones más creativas acerca de las relaciones entre los procesos de trabajo (recursos, procedimientos y maneras de actuación) y productos. Esto es, no se trata de controlar sólo procesos y de controlar sólo resultados, sino de explorar como las variaciones en los procesos, en función de adaptaciones a las circunstancias de actuación de las administraciones y de sus agentes, se articulan con la realización de productos y soluciones más adecuadas para cada situación. Pero además de efectuar ratios relativas a las relaciones entre insumos y productos –las cuales permiten clasificar organizaciones en términos de su eficiencia y productividad– lo que busca la perspectiva de desempeño basada en resultados sostenibles es que la producción de impacto y la sostenibilidad de los productos que los generan, tengan mayor flexibilidad y adaptabilidad en lo que se refiere a los procesos. Se trata, fundamentalmente, de un aprendizaje continuo en el cual las relaciones entre los diferentes procesos de trabajo y sus respectivos resultados, en cada contexto específico, están siempre en la línea de mira.

Como consecuencia de esta óptica, la cuestión fundamental que se plantea es cómo conciliar, por un lado, mayor flexibilidad, adaptabilidad y personalización de procesos –elementos esenciales para la promoción del aprendizaje y innovación– con las necesidades de control y dirección por parte de supervisores, y de rendición de cuentas al público externo, así como, por otro lado, en la consecución de acciones que tengan mayor potencial de impacto y sostenibilidad en la realidad social e económica.

Este es, a su vez, uno de los desafíos centrales y ineludibles para la gestión administrativa: buscar el equilibrio entre el control de la actuación de sus funcionarios y la flexibilidad, creatividad y expansión de las capacidades, que son necesarias para la resolución de problemas en la prestación de servicios, implementación de políticas públicas y regulación de actividades económicas. Si por un lado, la flexibilidad, adaptabilidad y creatividad en su grado más extremo generan inconsistencias en la actuación de la organización y minimizan las posibilidades de producción de objetivos y políticas institucionales, más allá de también crear situaciones de baja productividad, falta de compromiso y hasta corrupción; por otro lado, los mecanismos de control, la personalización y la inducción de motivación pueden minar la construcción y la movilización de capacidades, así como la creatividad necesaria para el desarrollo de soluciones que produzcan impacto y cambien las prácticas y los comportamientos en cada contexto específico.

¿Es posible conciliar control/consistencia con flexibilidad/creatividad en la gestión de las administraciones públicas? ¿Qué tipo de procesos y prácticas gerenciales deben utilizar los que realizan la gestión de los recursos humanos en los servicios de inspección del trabajo para equilibrar ambas dimensiones? El presente documento se dedica a revisar algunos enfoques recientes acerca de este desafío, con el objetivo de comprender algunas de las condiciones y estructuras que posibilitan la reconciliación entre control y flexibilidad/creatividad en las administraciones.

## 2. Enfoques para la gestión de desempeño en las administraciones públicas

Es posible decir que existen dos enfoques generales para reflexionar sobre el problema de la gestión del desempeño en las administraciones públicas, que establecen diferentes maneras de combinación entre elementos de control y de flexibilidad/adaptabilidad (Pires, 2009; Pacheco, 2009; Jann y Reichard, 2002; Kettl, 1997).

El primero de los dos se orienta por el “principio de optimización” y se basa en la presunción de la separación entre los momentos y las instancias de decisión, ejecución y evaluación de acciones desempeñadas por las administraciones (ej. separación entre medios y fines). En este sentido, la tarea de la gestión del desempeño implica realizar los sistemas de evaluación de manera diferenciada de los contextos sustantivos de la ejecución de tareas (decisiones, comportamientos y prácticas en cada situación concreta u caso específico). Estos sistemas, en general, están constituidos por procedimientos formales, como indicadores y metas cuantitativas, los cuales sirven como parámetro externo, y supuestamente objetivo, para el juicio del éxito o no de las acciones emprendidas. El objetivo central de estos sistemas es promover mayor eficiencia, por medio de la minimización de costos y el aumento de productividad en la realización de un conjunto limitado de objetivos-resultados.

Este enfoque general se ha consolidado, principalmente, por medio de la diseminación de modelos de gestión de organizaciones del sector público de característica “gerencialista” (o inspirados por el movimiento de la nueva gestión pública). El modelo gerencialista ha sido considerado clave en la reforma del sector público por todo el mundo en los años 1980 y 90. En el contexto de incapacidad del Estado, de la precaria actuación de administraciones en las décadas anteriores y del descontento generalizado con la actuación de los gobiernos, el enfoque gerencialista situó en el centro del debate la preocupación por el desempeño del sector público. Con su enfoque basado en los resultados y en la optimización del presupuesto público, prometió la mejoría en la eficiencia y en la respuesta de las administraciones por medio de la estructuración de sistemas de incentivos que llevarían a los funcionarios burócratas (*agents*) a cumplir las metas estipuladas por que formulan las políticas públicas, los representantes políticos y los ciudadanos (*principals*) en la provisión de bienes y servicios públicos<sup>6</sup>. Buscando superar los errores del pasado, como el realizar el control a través de procedimientos legales y administrativos, la propuesta gerencialista se inspira en una cierta cultura del sector privado y envuelve básicamente la implementación de metas y indicadores de resultados para la medida del desempeño de las organizaciones y de sus funcionarios, con fuerte énfasis en incentivos de carácter pecuniario, como sistemas de gratificación por desempeño. Con este modelo, las organizaciones del sector público deben enfocar un conjunto de metas de desempeño que puedan ser definidas de forma específica, cuantificable y medible. Cada funcionario en la organización debe cumplir una

---

<sup>6</sup> La extensa literatura acerca del tema identifica tres características principales de las reformas del sector público orientadas por principios gerencialistas: a) descentralización, como la desagregación del Estado en actores sub-nacionales, división de grandes estructuras jerarquía, y separación de funciones de gobierno esenciales (*core*) de las consideradas auxiliares u complementares; b) privatización y competición, como la desregularización de mercados, creación de casi-mercados para gran parte de los servicios públicos, y acuerdos público-privado (PPP); y c) gestión de desempeño, como la ejecución de metas y indicadores de resultados para la medida/evaluación del desempeño de organizaciones y de sus funcionarios, además de un fuerte énfasis en incentivos específicos con base monetaria, tales como sistemas de gratificación por desempeño (Osborne y Gaebler, 1992; Dunleavy y Hood, 1994; Pollit, 1995; Bresser-Pereira y Spink, 1999; Barzelay 2001).

parte del objetivo general. Existen supervisores que monitorean constantemente el desempeño de sus agentes en términos de cumplimiento de metas, teniendo como referencia indicadores cuantitativos de resultados. Asimismo, con el fin de administrar correctamente los incentivos, algunos administradores distribuyen gratificaciones salariales a los funcionarios que hayan satisfecho periódicamente las metas.

Estos mecanismos de evaluación comparativa de la productividad basado en metas cuantitativas y en el establecimiento de relaciones entre el cumplimiento de estas metas y recompensas pecuniarias (remuneración variable) han sido ampliamente adoptados en el área de la inspección del trabajo en todo el mundo, en mayor o menor grado. Esto se refleja en el **Cuadro 1** (anexo), el cual describe la sistemática de evaluación del desempeño de algunos países seleccionados. Las experiencias varían desde considerar el seguimiento de metas básicas relativas a los productos más inmediatos de estas organizaciones (ej. número de inspecciones y actuaciones realizadas) hasta la implantación de sistemas de información sofisticados que asocian estos indicadores a diversas bases de datos acerca de la situación de los trabajadores y empresas en las diferentes regiones del país, tal como en el caso español (Proyecto Lince).

No obstante la evaluación de la aplicación de las reformas gerencialitas en todo el mundo produce resultados paradójicos. Por un lado, existen evidencias en relación al aumento de la productividad. Algunos estudios han demostrado un aumento en la productividad en los servicios de salud en Gran-Bretaña como resultado de la introducción de mecanismos de remuneración basados en el desempeño individual. Por ejemplo, la productividad de dentistas, medida por el número de pacientes tratados, aumentó 26% en comparación a la gestión del servicio público con contratos de remuneración fija (Chalkley et al, 2010). En el caso de la inspección del trabajo en Brasil, la introducción de sistemas de gratificación por desempeño a partir de 1998, y su intensificación a partir de 2004, aumentaron la productividad de los auditores-fiscales en lo relativo a la formalización de trabajadores, aunque en el período no hayan existido variaciones significativas en el contingente de auditores-fiscales y en el número de empresas fiscalizadas, como indica el **Gráfico 1** (anexo).

Por otro lado, algunos aumentos de productividad en relación a algunos indicadores específicos han estado a veces acompañados de la constatación de problemas relativos a la mantención de niveles satisfactorios de motivación, involucrimiento y compromiso por parte de los servidores públicos. Por ejemplo, los mismos estudios acerca de profesionales de la salud y dentistas en el sector público británico (Houston, 2000; Chalkley et al, 2010) apuntan que sistemas de gratificación por desempeño que implican incentivos pecuniarios pueden contribuir al aumento de la productividad, pero en general, traen pérdidas significativas de la motivación esencial de estos profesionales, esto es, la motivación derivada de valores compromisos y noción de misión en relación al trabajo, en oposición a la motivación esencial basada en recompensas no substantivamente asociadas a la realización del trabajo, como el dinero.

Además, otra línea de problemas identificados con las reformas gerencialistas considera que existen distorsiones provocadas por los sistemas de incentivos implementados. Un volumen considerable de estudios ha llamado atención sobre los efectos disfuncionales de las medidas de desempeño cuantitativas y pre-definidas (Bouckaert y Balk, 1991; Dunleavy e Hood, 1994). Primero, la definición de metas de desempeño específicas y cuantificables provoca necesariamente una reducción excesiva de lo que se espera debe ser competencia del Estado y de sus administraciones. El establecimiento de metas tiende a limitar y a concentrar las acciones realizadas por las organizaciones en torno de objetivos o puntos bien específicos, reduciendo la capacidad de los funcionarios para percibir y abordar problemas de manera más amplia. Por ejemplo, la promoción de la

salud mental implica más que la reducción de la cifra de hospitalizaciones psiquiátricas; o la calidad de un sistema de educación conlleva algo más que preparar alumnos para ser aprobados en exámenes. La satisfacción de un funcionario por tanto implica más que la satisfacción con el nivel de remuneración.

Además de la cuestión del reduccionismo incitado por la predeterminación y especificación de los resultados que deben alcanzarse, la evaluación y medición cuantitativa de estos resultados hacen que con frecuencia los funcionarios encuentren maneras de convertir las actividades que normalmente están habituados a hacer en los productos y metas deseados por sus supervisores. Un ejemplo de esto es el programa de servicio de emigración norte-americano, el cual, aunque fue diseñado y autorizado por el Congreso específicamente para atender solamente a los emigrantes con orden de deportación y en ejecución por sospecha de crímenes y terrorismo, terminó por llevar a prisión a una gran mayoría de emigrantes ilegales sin antecedentes penales, para los cuales ser deportados solo se justificaba en una minoría de los casos. Bajo presión para “superar” metas de números de detenidos y demostrar un evidente desempeño a sus superiores, los oficiales de emigración empezaron a “buscar” nuevos objetivos más fáciles (Bernstein, 2009).

Algunas investigaciones acerca de los doctores médicos en Inglaterra y en Estados Unidos revelan que estos profesionales desarrollan prácticas de “maquillaje” de números cuando completan los formularios y registros para medición de la productividad<sup>7</sup>. Otros ejemplos son indicativos de la “creatividad de contabilidad” que se establece en el registro de actividades realizadas por parte de funcionarios en sistemas de evaluación del desempeño. Resultados supuestamente indeseables pueden ser fácilmente codificados en términos de resultados deseados como, por ejemplo, la reducción del tiempo de permanencia en listas de espera a través de la creación de listas de espera para entrar a la lista de espera, o la transformación de los registros de trenes o buses atrasados en registros de desglose o mantenimiento de la ruta, o más, como pasa en las organizaciones policiales, la subclasificación de crímenes graves en violaciones de la ley de menor importancia, o el registro de homicidios en locales distintos de donde ocurrieran, con el fin de mejorar los indicadores de un determinado distrito policial. Estas situaciones revelan que este tipo de sistemas de gestión de desempeño no están exentos de la manipulación del proceso de evaluación y de la manipulación de los elementos y herramientas de organización, y que en los dos casos promueven comportamientos disfuncionales desde punto de vista de la efectividad de las acciones realizadas por las administraciones públicas.

En suma, es posible percibir que existen numerosas evidencias de los efectos colaterales de los sistemas de evaluación del desempeño basados en el modelo gerencialista. Después de más de dos décadas incluso los analistas simpatizantes del sistema han reconocido que reformas inspiradas en el enfoque gerencialista no concretan las expectativas de una administración pública más eficaz, eficiente y efectiva (Hood and Peters, 2004; Dunleavy et al., 2006).

Un segundo enfoque en relación a la gestión del desempeño, se basa en el “principio de la reflexividad”, y se diferencia del enfoque anterior al rechazar la separación entre decisiones, ejecución y evaluación y al considerar la necesidad de evaluar el desempeño de manera contextualizada (juicio substantivo), como actividad realizada en el propio contexto de la realización de las actividades (ej. interacción fines y medios). Además, el enfoque reflexivo también elimina algunos elementos simplistas en relación al comportamiento humano en los cuales se basan los sistemas de incentivo para el desempeño, tal y como se proponen por el enfoque gerencialista – ej. percepción

---

<sup>7</sup> Comunicación oral de E.McDonald y L.Miller, con el título “Tensions between Managerialism and Autonomy” en el encuentro anual de la SASE - Society for the Advancement of Socio-Economics – en San José, Costa Rica, 23 julio de 2008.

de que individuos (o grupos u organizaciones) están motivados por el deseo de obtener recompensas (como dinero o estatus) y evitar sanciones. Así, en este segundo abordaje, la tarea de gestión del desempeño implica efectuar rutinas que posibiliten a los funcionarios en cuestión la reflexión continua sobre las actividades y acciones administrativas, de manera que el seguimiento del desempeño sea en sí parte de un proceso más amplio de aprendizaje e innovación institucional.

Las reformas asociadas al modelo “experimentalista” materializan estos principios y ofrecen la bases para realizar experiencias en la gestión de las administraciones públicas, superando algunas de las limitaciones del modelo gerencialista. El modelo experimentalista (*Experimentalist Governance* - EG) apareció como una crítica por parte de sus promotores (C.Sabel, J.Zeitlin, M. Dorf, y W.Simon, entre otros) a la insostenibilidad empírica del marco económico-rural que está en el centro de la propuesta gerencialista, más precisamente los presupuestos sobre las relaciones *agent-principal*. Inspirado en el institucionalismo económico, el enfoque gerencialista en general separa los momentos de concepción/decisión de las acciones asociadas con su ejecución, presumiendo la existencia de *principals* (sean actores de la sociedad civil, partidos políticos, u representantes electos) que sepan todo lo que se necesita hacer para la solución de problemas colectivos. Supuestamente, estos *principals* son aptos para traducir objetivos colectivos en metas de desempeño detalladas –por ejemplo, un aumento de 50% en la formalización del trabajo, una deducción de 20% en el absentismo escolar, etc. En contraposición, los defensores del enfoque experimentalista defienden que no existen *principals* con este conocimiento general y panorámico en las comunidades políticas reales, y menos aún existe el acuerdo incuestionable acerca de quién debería tener tal función. Así, según estos autores, el problema de la reforma del sector público no se resume solamente a la definición de metas de desempeño y del respectivo sistema de incentivos, sino que implica la construcción de procesos por los cuales los actores presentes interactúan, descubren, y aprenden conjuntamente lo que es necesario ser hecho y la mejor manera de hacerlo (Sabel, 2004, 2005).

Así, de acuerdo con este modelo de gestión, la solución requiere instituciones experimentalistas “que reconocen el carácter provisorio de sus metas y que institucionalizan el aprendizaje social por medio del cuestionamiento recurrente de la adecuación entre los fines y los medios disponibles, y por medio de la revisión periódica de sus normas e estructuras a la luz de las respuestas obtenidas” (Sabel, 2004: 4). Las instituciones experimentalistas señalan la actitud de constante identificación y corrección de errores en los niveles operacionales de la organización, adjuntando, en la secuencia, las estructuras superiores para la generalización de éxitos y el perfeccionamiento del sistema de aprendizaje a partir de errores. Por medio de ajustes reflexivos constantes, los que proponen el enfoque experimentalista argumentan que las administraciones públicas pueden simultáneamente: a) expandir sus capacidades para la solución de problemas complejos por medio de la adaptación rápida a las condiciones externas en constante cambio y de la posibilidad de personalizar sus acciones a diversas clientelas, y b) mejorar el rendimiento de cuentas por parte de funcionarios a sus superiores y al público, por medio de explicaciones acerca de sus decisiones y conductas en cada caso, justificando los posibles desafíos con relación a los protocolos establecidos. En función de estas explicaciones, los superiores directos (y hasta las mismas agencias de control) pueden detectar errores de conducta y considerar como corregirlos en casos específicos, así como en relación a los procedimientos más generales que regulan y organizan el programa. Por medio de estos procesos, organizaciones “experimentalistas” aprende cómo perfeccionar la actuación, al mismo tiempo que se monitorea la actuación de sus funcionarios. El proceso mismo es el que posibilita la adaptación de acciones y servicios a las variadas circunstancias, facilitando el control y la organización de los gestores (Noonam, Sabel, e Simon, 2009).

Existen nuevos avances de las posturas en diferentes países así como en diferentes áreas del servicio público<sup>8</sup>. Las experiencias relatadas en los cuadros 2.1 y 2.2 ofrecen ejemplos bien concretos de sistemas de evaluación del desempeño basados en el principio de reflexividad, tornados para la superación de los problemas y distorsiones causadas por reformas basadas en el principio de la optimización. En general, las evaluaciones de las experiencias que buscan concretar sistemas basados en el principio de la reflexividad incluyen hasta tres ventajas potenciales en relación al enfoque gerencialista tradicional.

- La primera ventaja es la posibilidad de evaluación y seguimiento de los resultados de mayor relevancia que muchas veces no son presentados de manera necesariamente medibles (traducibles en indicadores numéricos) –y por eso frecuentemente descuidados en el modelo anterior– por medio de la implementación de mecanismos para la constante detección y corrección de errores basados en explicaciones y justificaciones por parte de diversos funcionarios (comisiones de evaluación interna, revisiones por pares, etc.)
- La segunda ventaja surge directamente de la implementación de los mecanismos descritos sobre la inserción del control del desempeño en los contextos substantivos de la realización de tareas y actividades. En contraposición a la especificación de los resultados que se han producido, tal como hace el modelo gerencialista, el modelo experimentalista crea condiciones para la comprensión más contextualizada y sistemática de las características de cada situación-problema a ser afrontado. Esto es, favorece la identificación, por ejemplo, de los problemas que imposibilitan el cumplimiento de las leyes y normas de trabajo por parte de las empresas lo que a su vez permite la personalización de las acciones de fiscalización para la producción del mayor impacto posible en cada situación. En otras palabras, estos cambios de perspectiva permiten que los inspectores piensen menos en como localizar cada vez más infractores y se concentren en las causas de la violaciones (*root-causes*) y en la búsqueda de posibles soluciones legales gerenciales y tecnológicas.
- La tercera ventaja se manifiesta en la substitución de una lógica de control y auditoría del desempeño de funcionarios, sustentada en la desconfianza gerencialista en relación al compromiso y sentimiento de misión de los funcionarios (eso es, en ausencia de incentivos ligados al trabajo existe la tendencia de bajar productividad y estar involucrados) por la confianza en la profesionalidad de cuerpo técnico y de este concepto como elemento de control de la conducta y del aprendizaje con el fin de tratar con dinamismo la complejidad de los problemas. Mecanismos de revisión cualitativa del desempeño, en contraposición a los sistemas de evaluación de resultados cuantitativos, crean relaciones distintas entre funcionarios en la primera línea y los supervisores o los centros administrativos.

---

<sup>8</sup> Estas experiencias incluyen: la reforma de escuelas públicas y de esquemas de meta-regulación en el área de vigilancia sanitaria en los Estados Unidos (Sabel, 2004), la reforma de asistencia a niños y adolescentes en los Estados de Alabama y Uta (Noonam, Sabel, y Simon, 2009), provisión de asistencia y beneficios sociales en Holanda, Dinamarca e Irlanda (Sabel, 2004), sistemas de protección social, salud y seguridad ocupacional, vigilancia sanitaria, telecomunicaciones, electricidad, seguridad marítima y servicios financieros en la Unión Europea (Sabel y Zeitlin, 2008).

## **Box 2.1 – Programa Libertad Asistida (Programa Liberdade Assistida (PLA))**

El Programa Libertad Asistida fue desarrollado en 1998 por la Alcaldía de Belo Horizonte (*Prefeitura Municipal de Belo Horizonte*), en el ámbito de la *Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social* (SMAAS) y en asociación con el *Juizado da Infância e da Juventude* y con la *Pastoral do Menor*.

Actualmente el PLA depende del CREA (*Centro de Referência Especializado de Assistência Social*), en una gestión compartida con la SMAAS y constituye una de las modalidades del Servicio de Orientación y Seguimiento del Adolescente en Cumplimiento de Medida Socioeducativa en lugares abiertos. El servicio está orientado por las directrices del *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA). Hasta la promulgación del ECA (julio de 1990) los adolescentes eran juzgados según la orientación de la *Doutrina da Situação Irregular* prevista en el *Código de Menores*.

El LA busca romper con el tratamiento estandarizado del Código de Menores, partiendo de reconocimiento de la particularidad del contexto en el cual los adolescentes autores de infracciones se insertan y busca tratar cada caso respetando la individualidad y singularidad del joven en la construcción de soluciones efectivas para su vida.

La ambición de tratar y seguir individualmente cada uno de los adolescentes en conflicto con la ley puede parecer imposible, pero el LA es una modalidad exitosa incontestable que viene, desde hace diez años siendo permanentemente (re) construida para tratar del “universo complejo y multifacético” de la vida de los jóvenes. El equipo está compuesto por psicólogos, asistentes sociales, psicoanalistas y abogados que buscan defender los derechos y deberes de los adolescentes intentando buscar que cumplan sus condenas pero viabilizando su reinserción social. La metodología se basa en el debate con los adolescentes y actores envueltos directamente (familia, educación, salud, etc.). Semanalmente cada adolescente es atendido por un técnico para desarrollar el cumplimiento de la Medida. En estos encuentros los técnicos tienen como objetivo escuchar, orientar, intervenir y encaminar a la red de servicios de acuerdo con la singularidad de cada caso.

Si por un lado, la metodología orienta el seguimiento individualizado y particularizado de cada caso, por otro lado el Servicio dispone de mecanismos que aseguran la consistencia y calidad de la ejecución de la misma induciendo el desempeño y permitiendo la dirección por el Servicio/o la aplicación de la Política. Entre estos se sitúan las Referencias Técnicas, Núcleo Jurídico y Supervisión. La supervisión puede acompañar a los técnicos en la construcción de cada caso. En estos mecanismos se considera aplicar un planteamiento básicamente técnico en los casos, considerando la historia del adolescente con sus aspectos subjetivos y jurídicos y cuestiones institucionales. La supervisión se realiza de manera colectiva, en grupos o individual. La revisión colectiva se hace mensualmente con la presentación de un caso a fin con el propósito de presentar obstáculos, fracasos y éxitos, esclarecer dudas en el diagnóstico, movilizar el equipo para los desafíos clínicos, políticos e institucionales. La del grupo se realiza con periodicidad semanal, y se basa en la discusión e intercambio de informaciones acerca de recursos y posibilidades de acción a partir de la presentación de casos. La individual puede realizarse semanalmente o a partir de la demanda del técnico. Por medio de las actividades de supervisión y del compromiso de los técnicos en el proceso, la gestión del PLA ha conseguido articular de manera exitosa la necesidad de adaptación y personalización de los servicios prestados con mecanismos de seguimiento del

desempeño, permitiendo al mismo tiempo la reflexión, el aprendizaje a partir de la práctica y la consistencia institucional del programa.

### **Fuentes:**

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Liberdade Assistida: Uma Medida. (Organizadoras: Cristiane Barreto e Monica Brandão). Belo Horizonte: PBH-SMAAS, 2008.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Medidas socioeducativas em meio aberto: a experiência de Belo Horizonte*. (Coordenação: Monica Brandão). Belo Horizonte: Santa Clara, 2010.

## Box 2.2 – La evaluación Cualitativa de Servicios en Alabama y Utah (EUA)

Las Secretarías de Protección de Niños, en los Estados norte-americanos de Alabama y Utah, vienen desarrollando, desde mediados de los años noventa, un nuevo modelo asistencialista que busca dar mayor autonomía a los funcionarios del Estado que trabajan directamente con los niños necesitados y, al mismo tiempo, hacer que ellos puedan ser constantemente cuestionados y considerados como responsables de sus actos. La experiencia de estos dos Estados busca mecanismos alternativos de evaluación del desempeño que establecen maneras de tener responsables y monitorear la conducta y las decisiones de los asistentes sociales sin comprometer la capacidad de acción de los mismos y menos aún de la calidad del servicio ofrecido. Esto es, estas experiencias tienden a enfrentar el cómo institucionalizar un servicio público como la asistencia social sin que ella pierda su valor “personal”, cualitativo, de herramienta que trata de la vida de individuos.

El seguimiento y evaluación de los servicios prestados por estas organizaciones públicas se hacen por medio de un proceso conocido como Evaluación Cualitativa de Servicios (*Quality Service Review – QSR*). El QSR envuelve la selección aleatoria de casos conducidos por funcionarios, de manera que cada unidad local tenga por lo menos uno, y que ningún asistente social tenga más que un caso siendo evaluado. Existe también una preocupación para garantizar la diversidad en los tipos de casos, esto es, que no haya un número excesivo de casos con beneficiarios del sexo masculino o femenino, de niños más jóvenes que adolescentes, etc. La evaluación de casos, por medio del QSR, envuelve anualmente cerca de 5% de la totalidad de los casos de todo el sistema estatal de protección a los niños.

A los casos seleccionados se les asignan dos revisores, equilibrando funcionarios veteranos y novatos, pudiendo así habilitar los nuevos funcionarios y generar continuidad y consistencia en el sistema de evaluación a lo largo del tiempo. La revisión de los casos dura aproximadamente dos días en que los dos evaluadores hacen entrevistas con los principales actores implicados en cada caso –en general, los niños; los padres; el asistente social responsable; demás miembros del equipo; y otros. Las entrevistas hacen parte del llamado “*Service Testing*”, el cual incluye instrumentos de evaluación, de aproximadamente 95 páginas, con preguntas que guían el trabajo en dos instancias: la evaluación del estado del niño y su familia (el beneficiario y su ciclo de integración: seguridad del niño; seguridad del responsable; estabilidad; encuadramiento apropiado en el programa; salud y bienestar físico; bienestar emocional y comportamiento; permanencia; aprendizaje y desarrollo; comportamiento responsable del niño; comportamiento del responsable; progreso de la familia para la independencia; progreso funcional del niño; y una evaluación general del niño y de la familia) y la evaluación del funcionamiento del sistema (el asistente social, el equipo que trabaja en el caso y la unidad local: funcionamiento del equipo; funcionamiento de la evaluación; disponibilidad de recursos; visión de largo-plazo; plan de servicios; diseño del plan; red de apoyo a la familia; transiciones de éxito; adaptación; resultados efectivos; y una evaluación general de la actuación del sistema). Terminadas las entrevistas, los revisores calculan una nota para cada categoría de las dos instancias, y con ellas calculan una nota que evalúa el éxito de la totalidad de la asistencia, tanto para el niño y la familia como para el funcionamiento del sistema. Estas notas pueden después ser discutidas entre el revisor y el asistente social responsable de cada caso. Existen recursos para que los asistentes sociales contesten sus notas, pero, eso raramente ocurre.

Para el que diseñó el modelo, Paul Vincent, el funcionamiento de las entrevistas que componen el QSR puede ser comparado a un expediente médico. Fundamentado en el principio de que cada paciente tiene un organismo y un mal específico a ser tratado, el expediente, así como el QSR, aborda cada caso de manera particular. Se busca la salud del paciente y no productos/resultados intermedios (como la realización de ciertos exámenes u procedimientos médicos). Así como el expediente médico, el QSR proporciona una actuación específica de los funcionarios en cada caso, pues no controla el desempeño del funcionario por la estandarización de actividades o metas fijas y de medida inmediata. La estandarización ocurre en la sistematización de la información para la evaluación y el control, así, se centra en la justificación de las decisiones tomadas por los profesionales en cada situación. Un doctor puede prescribir un medicamento o un examen para un paciente y no para otro en atención a la particularidad de cada caso, sí es que registra dichas consideraciones y sus razones en el expediente de cada paciente. De la

misma manera, por medio del QSR, el asistente social puede justificar las acciones tomadas en cada caso, teniendo en cuentas las circunstancias y las necesidades por él verificadas. El resultado es un servicio de asistencia social que maximiza la calidad, proporcionando adaptaciones necesarias en las instancias locales (individualización de los casos), sin que eso perjudique la consistencia y desempeño del sistema de protección a los niños como un todo (estandarización de los relatos e instrumentos de evaluación).

**Fuente:**

NOONAN, K.; SABEL, C.; SIMON, W. The rule of law in the experimentalist welfare state: lessons from child welfare reform. *Law and Social Inquiry* v.34, p. 523–568, 2009.

VINCENT, Paul. The Qualitative Service Review Process. Disponible en <http://www.childwelfaregroup.org/documents/QSRoverview.pdf> consultado el 28/08/2010.

En este sentido, las experiencias en curso sugieren que la inducción de un mejor desempeño puede estar más bien asociada a la valorización de la autonomía de los funcionarios burócratas para innovar y aprender a partir de la reflexión acerca de sus propias prácticas (justificación) que a la creación de incentivos formales y presiones por conseguir una mayor productividad en un conjunto limitado de resultados deseados. Además, la comparación (**Cuadro 2**) sugiere que evaluar el desempeño no necesariamente requiere la adopción de sistemas que vinculan remuneración variable o recompensas financieras al cumplimiento de metas individuales y cuantificables.

**Cuadro 2 – Síntesis de los dos enfoques acerca de la evaluación del desempeño en administraciones.**

<b>Enfoques</b>	<b>“Administración Optimizadora”</b>	<b>“Administración Reflexiva”</b>
<i>Énfasis</i>	Eficiencia estática, foco en la minimización de costos y aumento de la productividad.	Aprendizaje y revisión continua, foco en la calidad, impacto y sostenibilidad de las acciones para solución de problemas.
<i>Carácter de las metas y objetivos</i>	Pre-determinado; Singular; Foco en metas específicas (priorización), generando reduccionismo y miopía.	Provisorio y en constante revisión;  Atención para inter-relaciones entre múltiples objetivos (naturaleza compleja de los problemas).
<i>Relación entre evaluación del desempeño y ejecución de tareas</i>	Evaluación externa, objetivo-formal.	Evaluación interna, contextual-substantiva.
<i>Relación entre “línea de frente” y centro administrativo</i>	Individual (solitaria) y evaluativa, con base en parámetros y indicadores específicos; dos posibles resultados: conformidad o desvío.	Deliberativa (grupo), con procesos de justificación (explicación de conductas y de los resultados producidos a partir de la experiencia concreta de instalación).
<i>Relación con incertezas / “o lo inesperado”</i>	Tendencia a tratar lo nuevo y lo inesperado como se fueran variaciones de rutinas pre-establecidas (encuadramiento categórico) o excepciones.	Casos inesperados son constantemente problematizados para detectar problemas y correcciones de errores; difusión de innovaciones.

### 3. Subsidios para la consolidación de la sistemática de seguimiento y evaluación del desempeño en la Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT)

Esta sección tiene como objetivo aplicar los conceptos y experiencias discutidas en la sección anterior al contexto de la inspección del trabajo en Brasil y de la actuación de la SIT. No pretendemos ofrecer y definir un modelo a ser aplicado, pues eso va más allá de nuestras capacidades y requiere un conocimiento acerca de las complejidades y especificidades de la administración de la inspección del trabajo que solamente los gestores y funcionarios de la SIT y SRTE pueden afrontar. Nuestro objetivo aquí es solamente ofrecer subsidios para la reflexión acerca de mecanismos y sistemáticas de seguimiento y supervisión que puedan ser adaptados a la experiencia brasileña.

A partir de la mitad de 2008, la inspección del trabajo pasa por algunas importantes reformas en lo que se refiere a su sistemática de evaluación del desempeño. La Ley nº 11.890, de día 24 de diciembre de 2008, alteró la manera de remuneración de los Auditores Fiscales del Trabajo. Este cambio puso en jeque el modelo de gestión del desempeño en vigor hasta el momento y creó nuevas y deseadas posibilidades. Hasta 2009, el desempeño de los fiscales era evaluado por metas de parámetros mensuales asociadas a la gratificación producida<sup>9</sup>. En 2010, se inicia un nuevo proceso de planificación y seguimiento de la actividad de inspección. La nueva metodología resultó de discusiones en el ámbito de un grupo multidisciplinar de trabajo y consultas junto a los directores regionales, al sindicato, y otros miembros del MTE. A diferencia del modelo anterior, que se basaba en la medida de una puntuación individual a partir de metas de producción (ej. número de inspecciones, volumen de colección, etc.), la nueva metodología se centra en la planificación y ejecución de la fiscalización por medio de proyectos centrados en temas, problemas o actividades económicas, inspirados por los siguientes principios básicos: a) valorización de la calidad de las acciones; b) prevalencia del trabajo en equipo; c) actuación basada en la articulación institucional y en el diálogo social; y d) divulgación de las buenas prácticas y cambio de experiencias entre los auditores.

Así, es posible decir que la consolidación de una nueva metodología<sup>10</sup> de la inspección del trabajo en Brasil, en 2010, apunta a la dirección de una transición de un modelo anterior, surgido del principio de la optimización, para una nueva manera de gestión del desempeño, la cual incorpora elementos del enfoque reflexivo y experimentalista. En consonancia con este movimiento, presentamos abajo algunas sugerencias que van al encuentro de una profundización y consolidación de este proceso, en lo que se refiere a la planificación, seguimiento y evaluación, y dimensión de innovaciones. Estas sugerencias se basan en conceptos y casos presentados y discutidos anteriormente, así como en algunos estudios acerca de la planificación y evaluación de proyectos (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2007; 2009; Ascher e Guimarães, 2004).

---

<sup>9</sup> Hasta diciembre de 2002, la GEFA (*Gratificação de Estimula à Fiscalização e Arrecadação*); de diciembre de 2002 hasta junio de 2004, la GDAT (*Gratificação de Desempenho da Atividade Tributária*); y de junio de 2004 hasta diciembre de 2009, la GIFA (*Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação*).

<sup>10</sup> Portaria N° 546, del 11 de marzo de 2010 e Instrução Normativa SIT N° 86 del 11 de agosto de 2010.

## a) Planificación

La nueva metodología de inspección de la SIT tiene como una de sus principales características la actuación basada en proyectos formulados por grupos de Auditores Fiscales. La planificación de estos proyectos deberá ser realizada para períodos de cuatro años, en consonancia con el Plan Plurianual del gobierno federal (PPA). Los proyectos de inspección son definidos en 3 instancias: “proyectos fundamentales u obligatorios”, los cuales atienden a metas establecidas en el Plano Plurianual (PPA); “proyectos nacionales y regionales” que son definidos por la SIT; y por fin, “proyectos electivos o locales” que son propuestos por auditores-fiscales en las SRTes, basados en diagnósticos y definición de objetivos<sup>11</sup>. Cada proyecto tiene metas específicas y le toca a la SIT la consolidación de todos los proyectos en la planificación anual de la inspección del trabajo. Así, diferente del modelo anterior, la nueva metodología no se orienta para la maximización de los productos tradicionales (ej.: número de inspecciones; etc.), pero si se concentra en la reflexión acerca de cómo la inspección debe organizarse para solucionar los problemas. Eso es, en el contexto de recursos humanos y presupuestos escasos, ¿cómo fiscalizar un número cada vez mayor de establecimientos?, ¿cómo regularizar el trabajo informal?, ¿cómo reducir accidentes e las enfermedades ocupacionales?, entre otras cuestiones relevantes para la inspección del trabajo en Brasil.

La principal proposición a ser hecha aquí se refiere al fortalecimiento de la planificación como una etapa del lanzamiento de las bases para una evaluación (pre-evaluación) por medio de la construcción de modelos lógicos de proyectos<sup>12</sup>. Uno de los elementos fundamentales en el proceso de planificación y proposición de proyectos que irán a ser ejecutados es la orientación para la formulación de proyectos que sean susceptibles de ser evaluados –eso es, que contengan en sí las referencias para su evaluación- y cuya evaluación lleve al aprendizaje y perfeccionamiento de los mismos. En este sentido, la inducción de la construcción de modelos lógicos (Cassiolato e Guerresi, 2010; Ferreira et al., 2007; 2009; Wholey et al., 2004)<sup>13</sup> para los proyectos de inspección del trabajo puede cumplir un rol importante en el perfeccionamiento de la planificación actualmente desarrollada por la SIT y su articulación con la producción de los resultados esperados. La construcción de modelos lógicos implica la explicitación de las hipótesis e ideas que dan sentido a la intervención, la “teoría del proyecto”, eso es, como el equipo define el problema (tipo de infracción) y comprende sus causas (las condiciones que llevan al no cumplimiento de la ley), las acciones a ser emprendidas (intervención) y como éstas transformarán las causas y los problemas identificados (promoviendo el cumplimiento de la ley y la garantía de los derechos de los trabajadores). En este sentido, la construcción de modelos lógicos requiere que los equipos propuestos se dediquen a las siguientes etapas en la formulación de proyectos:

---

<sup>11</sup>En 2010, fueron presentados un total de 392 proyectos para análisis, por parte de las SRTes.

<sup>12</sup>Aunque originalmente pensado para la formulación y concepción de programas gubernamentales, argumentase aquí por la utilidad y viabilidad de la construcción de modelos lógicos para proyectos, proporcionando un mejor diseño de éstos y la creación de bases para su seguimiento y evaluación. La concepción de modelo lógica aquí descrito (Modelo Lógico/Ipea) tiene como base la propuesta elaborada por el *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA) y el *Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão* (MPOG) a partir de la literatura internacional, inicialmente utilizada para organizar el Plano Plurianual (PPA), pero también aplicada en cursos de formación continua de servidores públicos de la *Escola Nacional de Administração Pública* (ENAP) Cassiolato e Guerresi, 2010).

<sup>13</sup>Es importante distinguir entre “modelo lógico” y “marco lógico” (o “matriz lógica”). Mientras el primero ofrece un recurso metodológico para explicar la estructura del proyecto creando las referencias necesarias para una evaluación de mejor calidad; el segundo se refiere a una técnica planificación y gestión de proyectos orientada por resultados que siguen pasos establecidos por la asignación de recursos (Cassiolato e Guerresi, 2010).

- a. Definición y enunciación de la “situación-problema” a la cual el proyecto enfrentará. Además de un diagnóstico de la situación, esta etapa requiere también una descripción y apreciación cualitativa por parte de los proponentes acerca de las principales causas y consecuencias de este problema. La construcción del árbol de problemas es la manera más usual de elaborar la explicación del problema (sus causas, manifestaciones y consecuencias) [ver ejemplo en la **Figura 1**, anexo]. Cuestiones a ser tratadas por los proyectos están frecuentemente asociadas al “macroproblema” (como por ejemplo, pobreza extrema, cultura de informalidad, etc.), pero, es crucial que la situación-problema sea definida de manera específica y contextualizada, en el modo en que se manifiesta en una región/localidad, sector económico, conjunto de establecimientos, etc.
- b. Productos a ser generados por el proyecto. Esta etapa envuelve la descripción de que alteraciones son necesarias y lo que ha de ser producido para el enfrentamiento de las causas y manifestaciones de la situación-problema identificada (ej. soluciones legales, gerenciales y tecnológicas; capacitación, sistemas de seguimiento y vigilancia, etc.)
- c. Acciones y actividades a ser emprendidas. A partir de la identificación de las causas de los problemas y de los productos a ser producidos, se hace la relación de las acciones y actividades necesarias para tal (ej: análisis de documentación, investigación, parecerías, estrategias de fiscalización, tipos de actuación, etc.)
- d. Como la producción y utilización de tales productos pueden contribuir para la solución del problema (relaciones casuales esperadas o presumidas –relación entre lo que el proyecto pretende cambiar en la realidad, y lo que pretende hacer y producir, y de qué manera eso afectará la realidad identificada anteriormente)<sup>14</sup>.
- e. Factores del contexto que pueden favorecer o comprometer la andadura del proyecto.

Una vez definido un conjunto de proyectos a partir de las bases lanzadas arriba, correspondería a la SIT la verificación de la concepción de los proyectos propuestos y de los aspectos asociados a su diseño y posibilidades de implementación y éxito, validando el modelo lógico de cada proyecto por medio, principalmente, de exámenes de consistencia de las hipótesis y de la análisis de vulnerabilidad, así como consolidando los mismos en un planeamiento único y coherente para la inspección del trabajo en Brasil<sup>15</sup>.

En este esquema, la etapa de caracterización de la situación-problema es tan importante que se sugiere que ella se prolongue además a la etapa de formulación y consolidación de proyectos (realización y revisión del TAP). Este prolongamiento puede ser concretizado por medio de una revisión de la situación-problema a lo largo de la ejecución del proyecto, al cual gestiona como producto inicial o intermediario del proyecto un árbol del problema (tal como en el ejemplo de la **Figura 1**, anexo). El árbol de problemas trata de centrar sus principales causas, consecuencias y otros

<sup>14</sup> Tal como rescatado en la literatura especializada por Ferreira et al. (2009), el modelo lógico y la explicitación de la teoría del proyecto envuelven una serie de asertivas *si entonces* : “considerando las percepciones acerca de los factores-llaves del contexto, se utilizó tales recursos, así implemento tales actividades, si realizo tales actividades, entonces obtengo tales productos, si tales productos son generados, entonces alcanzo tales resultados intermediarios, si ocurren resultados intermediarios, entonces obtengo un resultado final que llevará a la solución del problema.”

<sup>15</sup> Cassiolato y Guerresi (2010) exponen en detalles las técnicas y procedimientos envueltos en estos exámenes y análisis direccionados a la validación del modelo lógico.

problemas asociados. Se trata de un paso importante en la dirección de la visualización de los cursos de acción necesarios y de las estrategias más adecuadas para promover las alteraciones positivas en cada caso trabajado. Dado que el inicio de la intervención de los fiscales en los ambientes de trabajo es en sí mismo un proceso importante del aprendizaje acerca de los problemas a ser enfrentados y sus características particulares, se sugiere la validación y revisión de la caracterización inicial de la situación-problema a partir de la intervención, como un producto inicial o intermediario de los proyectos. Se supone que por medio de estos procesos, los equipos de Auditores-Fiscales del Trabajo tendrán mejores condiciones de desarrollar acciones de inspección que sean efectivas y produzcan impactos sostenibles y duraderos.

En suma, la construcción de los modelos lógicos de los proyectos induce a la explicitación de los esquemas explicativos que están en las mentes de los proponentes y, por medio de estos procesos, permiten que los agentes y procesos de evaluación se adentren en el contexto de ejecución del proyecto y obtengan elementos substantivos que les permitan examinar la viabilidad de cada proyecto y fortalecer orientaciones consistentes con la realidad de la implementación de los mismos. Así, se construyen las bases no solamente para mecanismos efectivos de seguimiento y control, sino también para procesos de aprendizaje y mejora continua en la organización.

## **b) Seguimiento, Acompañamiento y Evaluación**

De acuerdo con la nueva metodología de planificación de la SIT, la evaluación de cada AFT, que antes dependía de su desempeño individual con base a un sistema de puntuación, ahora es centrada en el cumplimiento de las metas de los proyectos en los cuales él participa. El nuevo modelo de planificación requiere un acompañamiento constante, envolviendo: apuración mensual de metas físicas, apuración anual de indicadores, evaluación y revisión anual, con el objetivo de verificar los resultados obtenidos y si las metas establecidas fueron eficaces para la solución del problema, a fin de retroalimentar, alterar, incluir o excluir proyectos. El seguimiento es hecho por medio de informes mensuales, trimestrales, anuales y cuatrienal. Estos informes contienen el progreso de las metas y acciones correctivas. Los informes anuales y cuatrienales también contienen un análisis cualitativo. Dentro de la SIT, el seguimiento de las SRTEs, proyectos y equipos es hecho por el *Grupo de Monitoramento e Acompanhamento de Projetos e Programas (GMAPP)*, el cual puede proponer alteraciones y correcciones en la planificación y proyectos y realizar auditorías. El nuevo modelo también propone que la evaluación de los proyectos se base en reuniones nacionales entre los coordinadores regionales que estén trabajando con el mismo tema, o sector económico, para evaluar el trabajo y las dificultades a fin de estandarizar las medidas tomadas. Las mismas reuniones son utilizadas para establecer los indicadores a ser utilizados para evaluar el trabajo realizado. Además de estas reuniones, es un presupuesto de la nueva metodología que el trabajo en equipo en los proyectos envolverá una rutina de encuentros entre equipos, su coordinador y el jefe local.

La sistemática de reuniones de producción de informes que viene siendo establecida en el contexto de la nueva metodología de la inspección del trabajo podría ser profundizada y dotada de un mayor nivel de institucionalización por medio de dos medidas (propuestas):

- a) adopción de mecanismos de supervisión y seguimiento del nivel local, por medio de reuniones y discusiones, en modelos similares al desarrollado por el *Programa*

*Liberdade Assistida* (PLA), **Box 2.1**. En cada SRTE y/u Gerencias Regionales podrían ser implementadas unidades de “supervisión” junto a las direcciones. Estas unidades tendrían la función de facilitar y proporcionar las condiciones para discusiones en torno de las conductas y decisiones tomadas por el grupo de AFTs envueltos en cada proyecto. Tal como en el PLA, las actividades de “supervisión” podrían tener una reunión semanal (u mensual) en la cual un equipo de AFTs podría voluntariamente presentar y discutir un proyecto en funcionamiento, visando la reflexión colectiva y recibiendo sugerencias y recomendaciones técnicas por parte de sus pares y supervisores, e incluso los “supervisores” podrían convocar discusiones en torno de algún proyecto (o equipo) el cual consideren necesitar de auxilio técnico, reflexión colectiva, o simplemente presión (“llamada de atención”) para su desarrollo. Estas reuniones tiene la doble función de proporcionar la reflexión colectiva acerca de los proyectos en funcionamiento teniendo en cuenta su mejoría, superación de impasses y obstáculos a su éxito, y de crear una atmósfera de acompañamiento y supervisión continuos que incentiven los equipos involucrados en cada proyecto para mantener altos niveles de desempeño, pues pueden llamados a cualquier momento para presentar su proyecto. Dado lo delicado y complejo de las tareas de “supervisión”, se sugiere también que los diversos “supervisores” en los niveles locales sean integrados a una red nacional de AFTs actuantes de esta función con el objetivo de proporcionar el cambio de experiencias y técnicas para la buena realización de la tarea, así como viabilizar la orientación sistemática y uniforme de estos profesionales por parte de la administración central (SIT).

- b) Implementación de una sistemática de sorteo de proyectos para evaluación por medio de un sistema de revisión por pares (*peer review*) y también por supervisores, en modelos similares al sistema de evaluación cualitativa de servicios (QSR), **Box 2.2**. Se cree que tal función podría ser coordinada y facilitada por el *Grupo de Monitoramento e Acompanhamento de Projetos e Programas* (GMAPP), el cual conduciría la selección aleatoria de proyectos a fin de componer una muestra nacional de casos<sup>16</sup>, atribuiría a los equipos de evaluación para cada proyecto (u tipo de proyecto) y establecería las directrices y procedimientos generales para la evaluación. Estos equipos podrían ser compuestos integralmente por miembros de la inspección del trabajo (mezclando veteranos y novatos) o podría también integrar revisores externos, como miembros de organismos asociados, investigadores o consultores. Una vez compuestos los equipos de evaluación, ellos procederían a tener el control de los proyectos, llevando en consideración la documentación producida por los mismos (informes de seguimiento y demás documentos relevantes), entrevistas con miembros del equipo, con los supervisores directos y posiblemente con beneficiarios y objetos de la acción de la inspección. El resultado de las evaluaciones podría ser entonces presentado y discutido en el ámbito del GMAPP, el cual se encargaría de las providencias de corrección y recomendación técnica para los equipos, así como de reconocimiento y propagación de las innovaciones por ventura encontradas.

Por fin, una tercera proposición se refiere a herramientas para la evaluación de la efectividad e impacto de los proyectos que pueden ser útiles en el caso de que fueran introducidas como parámetro para la evaluación de proyectos en las dos dinámicas u

---

<sup>16</sup> Este proceso de toma de muestras podría ser hecho de dos maneras distintas: a) visando la construcción de una muestra representativa del universo de proyectos en funcionamiento en un determinado período; o b) centrado en temáticas específicas en cada rodada de evaluación (por ejemplo, un sector u actividad económica u entonces tema de atención de la inspección como portadores de deficiencias, trabajo infantil, etc.).

sistemáticas descritas arriba. La incorporación del seguimiento de impactos en la rutina de organizaciones y de sus proyectos no es una tarea fácil. La identificación de impactos y su atribución a una determinada intervención de tareas de elevada complejidad metodológica, dados los desafíos de “aislar” los numerosos elementos intervinientes, contextuales, y otros aspectos que puedan influenciar los resultados observados. Estas dificultades tienden a crear un abismo entre la acción de proyectos y la alteración de las condiciones para las cuales ellos fueran diseñados. El modelo propuesto por la GTZ (Ascher y Guimarães, 2004) ofrece una posibilidad analítica para la superación de este abismo/vacío. Él sugiere la observación de dos elementos que se sitúan justamente entre los productos producidos por un proyecto y los objetivos/impactos observados: a) la utilización del producto por el público-objetivo – ¿la soluciones/productos están siendo utilizadas?, ¿por quién?; b) beneficiarios y cambios provocados por la utilización del producto (impactos indirectos) – ¿la utilización de las soluciones tienen producidos los efectos esperados?, ¿si no, por qué?, o ¿qué otros efectos fueron producidos por la intervención (áreas, grupos, etc.)?. Por medio de la observación de estos elementos, se torna posible identificar las influencias que un proyecto puede estar causando en la alteración/manutención de la realidad.

En la misma dirección, otra alternativa para la apreciación del impacto de proyectos emerge a partir de la experiencia de la Agencia de Ambiente de Trabajo de Dinamarca (WEA) con lo que denominaron la “escalera del impacto” (*impact ladder*), **Box 3.1**. Al contrario de concentrarse exclusivamente en indicadores y estadísticas, la WEA elaboró esta herramienta que evalúa el desempeño de proyectos a partir de una base de variables y la definición de un sistema de niveles para medir el impacto en los ambientes de trabajo (y también en el país como un todo) de las acciones de inspección en seguridad y salud ocupacional. Son siete los escalones de la *Impact Ladder*: escalón 7, mejorías en los índices de salud; escalón 6, reducción de los índices de accidentes industriales y enfermedades relacionadas al trabajo; escalón 5, reducción de situaciones de riesgo de accidentes; escalón 4, mejoría de la tecnología de producción y seguridad en el proceso de trabajo; escalón 3, mejoría en los procesos de gestión de seguridad, salud, condiciones y relaciones de trabajo de cada empresa; escalón 2, cambios de actitudes en el ambiente de trabajo; escalón 1, cambios de conocimiento en el ambiente de trabajo. Existe una relación explícita entre los diversos niveles de la “escalera” que establece una correlación entre los índices finales deseados y las medidas tomadas por la Agencia, mapeando así, el efecto específico que cada actividad de la Agencia tiene en la totalidad del ambiente de trabajo. Eso es, a partir de la *Impact Ladder*, se puede medir el efecto que una actividad direccionada a “cambios de actitudes en el ambiente de trabajo” (escalón 2) pueda tener en la “reducción de situaciones de riesgo de accidentes” (escalón 5).

Se cree que tanto las preguntas acerca de la “utilización de productos” y acerca de los “beneficios provocados” en cuanto a la lógica de la “escalera del impacto” puedan servir como parámetro para la evaluación de proyectos de la inspección del trabajo en Brasil, en el ámbito de la consolidación de su nueva metodología de planificación y evaluación. Además, se propone aquí que las actividades de evaluación por sorteo y las actividades de “supervisión” en el nivel local o regional se complementen al objeto de combinar tanto mecanismos horizontales como verticales para la apreciación del desarrollo de los proyectos. Para el seguimiento inmediato y reflexión acerca de los proyectos, se espera que las actividades de evaluación propuestas contribuyan también para dos otros objetivos importantes para la mejoría de la inspección del trabajo: a) formulación y ajustes en el planeamiento de las actividades futuras a partir

de informaciones obtenidas por la evaluación de proyectos; y b) la identificación de necesidades de entrenamiento y capacitación de los AFTs. La identificación de debilidades en el desempeño de proyectos podría substituir la formulación de planes de capacitación direccionados al desarrollo de habilidades y competencias, por parte de los AFTs, que puedan superar las limitaciones identificadas.

### **Box 3.1: Impact Ladder – Danish Working Environment Agency (WEA)**

La Agencia de Ambiente de Trabajo de Dinamarca (WEA) realiza cerca de 59.000 inspecciones por año. Para asegurar que sus acciones están teniendo efecto, y beneficiando al trabajador danés, la Agencia desarrolló una herramienta que mide el impacto de sus principales actividades, con el objetivo de maximizar sus servicios.

Está consensuado que el impacto de la WEA no puede ser medido solamente por indicadores estadísticos que relaten los avances en las áreas de seguridad; salud; condiciones y relaciones de trabajo, pues, aun que estas sean las áreas de actuación de la Agencia, otros actores también colaboran para la mejoría de estos índices.

Así, la WEA desarrolló la *"Impact Ladder"*, una herramienta que evalúa el desempeño de la Agencia, de acuerdo con una base de variables, estableciendo un sistema de "niveles" para definir objetivos y, finalmente, medir el impacto de su actuación.

Desarrollada a partir de un método de evaluación común en los países nórdicos, la *Impact Ladder* demuestra que las mejorías, en las áreas de seguridad y salud pueden ser definidas en varios niveles. Estos niveles, o *escalones*, miden el efecto que la WEA tiene en el ambiente de trabajo de cada empresa, y en el país como un todo.

Son siete los escalones de la *Impact Ladder*: escalón 7, mejorías en los índices de salud; escalón 6, reducción de los índices de accidentes industriales y enfermedades relacionadas al trabajo; escalón 5, reducción de situaciones de riesgo de accidentes; escalón 4, mejoría de la tecnología de producción y seguridad en el proceso de trabajo; escalón 3, mejoría en los procesos de gestión de seguridad, salud, condiciones y relaciones de trabajo de cada empresa; escalón 2, cambios de actitudes en el ambiente de trabajo; escalón 1, cambios de conocimiento en el ambiente de trabajo.

Los escalones seis y siete trabajan con índices e indicadores, por eso las actividades que la Agencia elabora, se centran específicamente en los escalones 1 a 5 que son, por consecuencia, los escalones que miden de hecho el impacto de la WEA en los ambientes de trabajo. Por este motivo, los escalones 6 y 7, son usualmente utilizados para establecer metas políticas que serán evaluadas en los escalones 1 a 5.

Así, existe una relación explícita entre las actitudes evaluadas en los escalones 1 a 5 con los números de los índices de los últimos dos escalones, por ejemplo, una reducción en *"situaciones de riesgo de accidentes"* (escalón 5) tiene un impacto directo en la *"reducción de los índices de accidentes industriales"* (escalón 6). De esta manera, la *Impact Ladder* sirve también para establecer una *"corriente"* que explica, y ayuda a planear, las acciones de la Agencia.

Esta *"corriente"* establece una correlación entre los índices finales deseados y las medidas tomadas por la Agencia, mapeando así, el efecto específico que cada actividad de la Agencia tiene en la totalidad del ambiente de trabajo. Eso es, a partir de la *Impact Ladder*, se puede medir el efecto que una actividad centrada en *"cambiar actitudes en el ambiente de trabajo"* (escalón 2) pueda tener en la *"reducción de Riesgo de accidentes"* (escalón 5).

#### **Fuente:**

Wedega, Nils-Peter. Assessment of Labour Inspectorate Performance: in search for a simple tool. Documento preparado para el LAB/ADMIN – OIT. Febrero, 2010.

### c) Propagación de innovaciones

Finalmente, una dimensión crucial del proceso de evaluación del desempeño aquí propuesto se refiere a los procesos de aprendizaje organizacional centrados en la mejoría continua de las acciones de inspección del trabajo. Se trata de una dimensión que aún encuentra algún lastre en la implementación de la nueva metodología de planificación de la SIT, la cual prevé la divulgación de los resultados de todos los proyectos en la intranet con la expectativa de identificación de buenas prácticas y la creación de un cambio de experiencias entre las unidades regionales. Pero, argumentase aquí que este movimiento necesita ser fortalecido y profundizado, por medio de algunas medidas que derivan naturalmente de las propuestas de sistemáticas y dinámicas de evaluación y revisión de los proyectos descritos arriba.

Un primer mecanismo para la incorporación y propagación de innovaciones dice respecto a la revisión de los protocolos de fiscalización (rutinas básicas de fiscalización; lista de ítems para verificación, abordajes y estrategias), como resultado de la evaluación del desempeño de proyectos. Con los resultados de la evaluación al menos, el GMAPP podría desenvolver un proceso de consulta junto a los coordinadores regionales o temáticos y consolidar estas revisiones en los protocolos para la introducción de innovaciones y aprendizajes identificados en el conjunto de proyectos evaluados. De esta manera, la revisión continua de los protocolos produciría un proceso de transmisión y difusión casi inmediata de las innovaciones en un proyecto para otros casos y situaciones semejantes.

Otro mecanismo con gran potencial de propagación de las innovaciones es la producción de casos o “buenas prácticas”, eso es, informes sistematizados que contextualizan una determinada práctica o intervención y expliquen sus bases, maneras de utilización o implementación y sus potenciales beneficios para otros proyectos. Estos relatos podrían ser sistematizados y elaborados por miembros del equipo de la SIT o investigadores del área y consultores, a partir del material producido por la evaluación y seguimiento de los proyectos. Estos informes podrían ser divulgados por medio impreso o electrónico y cumplirían tres funciones fundamentales: a) difundir el conocimiento acerca de las prácticas de inspección del trabajo en Brasil; b) estimular el diálogo y la reflexión acerca de las maneras y estrategias de inspección; y c) consolidar la memoria institucional de la organización por medio del registro de experiencias y su análisis.

Finalmente, se hace importante registrar la función del entrenamiento y la capacitación continuos como elemento de difusión del aprendizaje e innovación, por medio de la reflexión acerca de las prácticas y desenvolvimiento de nuevas capacidades y habilidades.

## 4. Consideraciones finales

La administración de la inspección del trabajo se enfrenta hoy al desafío de tener que ser más que productiva y eficiente. Para afrontar de manera efectiva los constantes cambios en el mundo del trabajo y de la producción, las organizaciones ocupadas de la fiscalización del cumplimiento de leyes y normas del trabajo tienen que tener la capacidad de aprendizaje, de innovación y flexibilidad para desenvolver soluciones adecuadas a los distintos contextos en los cuales la violación de los derechos de los trabajadores ocurren. En este sentido, el presente documento abordó un aspecto central para la gestión de la inspección del trabajo, cual sea el seguimiento y evaluación del desempeño de los fiscales del trabajo. Tomando como referencia las transformaciones recientes que vienen ocurriendo en la planificación y gestión de la inspección del trabajo en Brasil, el presente documento abordó diferentes concepciones acerca del sentido del “desempeño”, así como también destacó y comparó los dos principales enfoques para la gestión del desempeño en administraciones del sector público (“optimización” versus “reflexividad”), presentando algunos ejemplos concretos de sus aplicaciones. A partir de este referencial, se intentó también esbozar sugerencias y propuestas preliminares para la reforma y consolidación de una sistemática de seguimiento y evaluación del desempeño en la *Secretaria de Inspeção do Trabalho* (SIT).

Se cree que las reflexiones y sugerencias aquí esbozadas, aunque tienen como referencia la experiencia brasileña, pueden ofrecer *insights* relevantes para la discusión y reforma de servicios de inspección del trabajo en otros países. Obviamente, los contextos histórico, social y económico de los servicios de inspección del trabajo en cada país imponen para cada uno de estas organizaciones desafíos distintos y condiciones igualmente heterogéneas para su enfrentamiento. No obstante, por tratarse de un problema común a las burocracias del sector público, las discusiones conceptuales y prácticas aquí desarrolladas acerca del tema de gestión del desempeño pueden ofrecer ayudas para la reflexión más amplia acerca de alternativas al modelo que se tornó hegemónico en las últimas décadas. Sí, por un lado, el modelo gerencialista representó la retomada histórica de la preocupación con el desempeño burocrático y lanzó las bases para su percepción a partir de una perspectiva de la optimización; por otro lado, los desafíos hoy enfrentados por las administraciones públicas llaman la atención para la necesidad de repensar el desempeño administrativo a partir de mecanismos que garantizan mayor flexibilidad y reflexividad, induciendo a la innovación y a la solución sostenible de problemas.

# Referencias

ASCHER, P.; GUIMARÃES, A. Elaboração de sistema de monitoramento de impacto em projetos do programa piloto. In: Ministério do Meio Ambiente (Ed.): *Monitoramento e avaliação de projetos: métodos e experiências*. Brasília: MMA, p. 220-243, 2004.

BARZELAY, M. *The new public management: improving research and policy dialogue*. California: University of California Press, 2001.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *Liberdade Assistida: Uma Medida*. (Organizadoras: Cristiane Barreto e Monica Brandão). Belo Horizonte: PBH-SMAAS, 2008.

BERNSTEIN, N. Target of Immigrant Raids Shifted. *The New York Times*, New York, US Section, 03.02.2009.

BOUCKAERT, G.; BALK, W. Public productivity measurement: diseases and cures. *Public Productivity & Management Review*, v. 15, n. 2, p. 229-235, 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforming the state: managerial public administration in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Nota Técnica DISCO Nº6. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2010.

CHALKLEY, M.; TILLEY, C.; YOUNG, L.; BONETTI, D.; CLARKSON, J. Incentives for dentists in public service: evidence from a natural experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* v. 20, special issue "incentives and public sector performance", p.207-223.

DOOREN, W.; BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. *Performance Management in the Public Sector*. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2010.

DORF, M.; SABEL, C. A constitution of democratic experimentalism. *Columbia Law Review*, v. 98, n. 2, p. 267-473, 1998.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H. New public management is dead: long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. **Texto para Discussão N.1369**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.

HOOD, C. Public service management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles? *Public Money and Management*, v.27, p. 95-102.

HOOD, C.; PETERS, G. The middle aging of new public management: into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004.

HOUSTON, D. Public service motivation: a multivariate test. *Journal of Public Administration Research and Theory* v.10, p. 713-28.

JANN, W.; REICHARD, C. Melhores práticas na modernização do estado. *Revista do Serviço Público* v.53, n.3, p. 31-50, 2002.

KETTL, D. The global revolution in public management: driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management* v.16, n.3, p. 446-62, 1997.

NOONAN, K.; SABEL, C.; SIMON, W. The rule of law in the experimentalist welfare state: lessons from child welfare reform. *Law and Social Inquiry* v.34, p. 523-568, 2009.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PACHECO, R. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. *Biblioteca Virtual TOP* – disponível em [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)

PIRES, R. Burocracia, Discricionariedade e Democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* v. 14, n. 54 – jan./jun., 2009.

POLLITT, C. Justification by works or by faith? Evaluating the new public management. *Evaluation*, v. 1, n. 2, p. 133-154, 1995.

SABEL, C. Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. In: ENGELEN, E.; DHIAN HO, M. (Orgs.) *De staat van de democratie*. Democratie voorbij de staat. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004. p. 173-195.

SABEL, C. Globalisation, new public services, local democracy: what's the connection? In: *Local Governance and the Drivers of Growth*. Paris: OECD, 2005.

SABEL, C.; ZEITLIN, J. Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU. *European Law Journal*, v. 14, n. 3, p. 271-327, 2008.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Medidas socioeducativas em meio aberto: a experiência de Belo Horizonte*. (Coordenação: Monica Brandão). Belo Horizonte: Santa Clara, 2010.

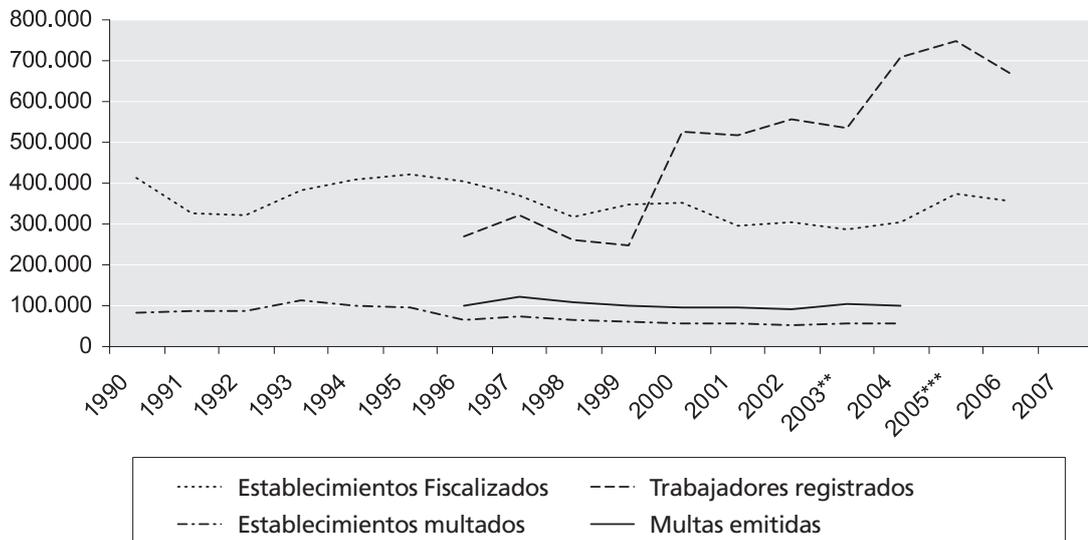
VINCENT, Paul. The qualitative service review process. Disponível em <http://www.childwelfaregroup.org/documents/QSRoverview.pdf> visualizado en el día 28/08/2010.

WEDEGE, N. Assessment of Labour Inspectorate Performance: in search for a simple tool. Documento preparado para o LAB/ADMIN – OIT. Febrero, 2010.

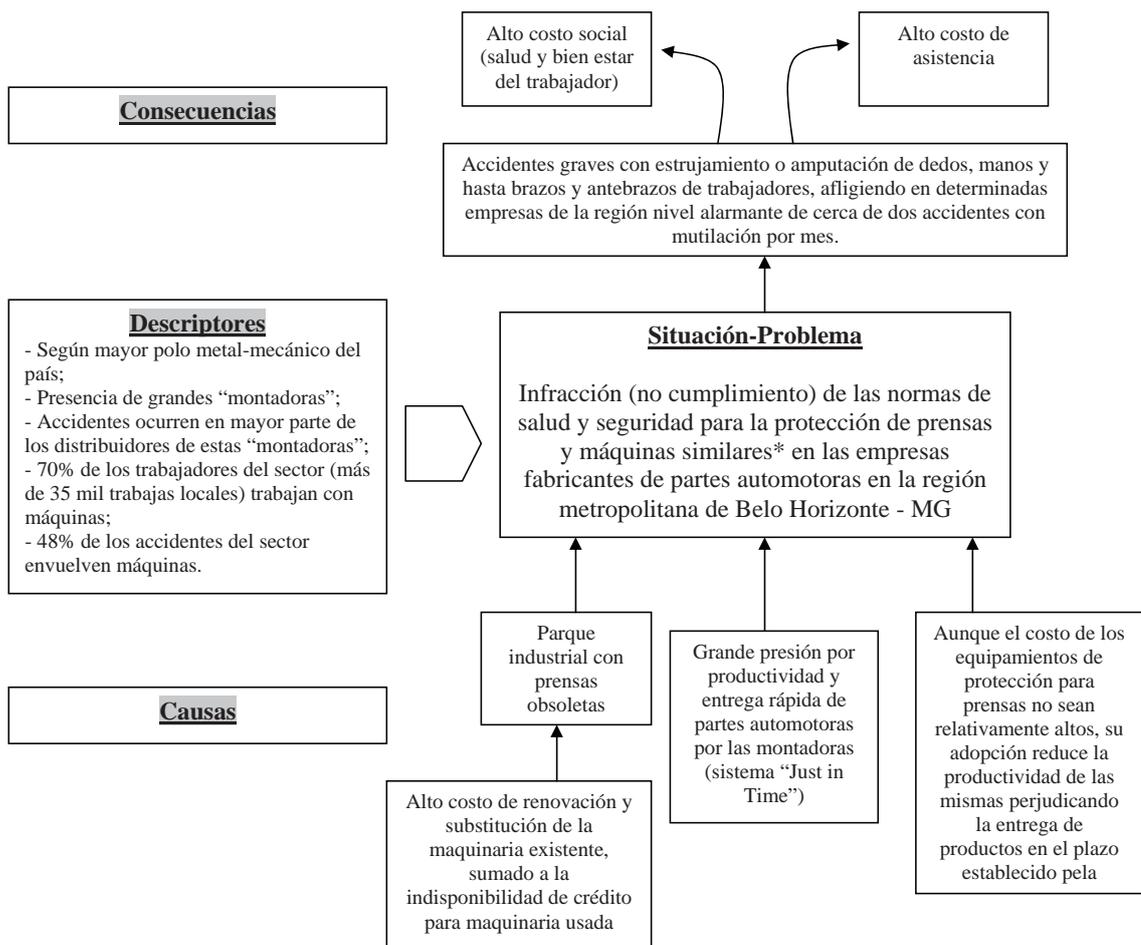
WHOLEY, J.; HATRY, H.; NEWCOMER, K. *Handbook of practical program evaluation*. Jossey-Bass, 2004.

# ANEXO I

**Gráfico 1:  
Resultados de la Inspección Del Trabajo en Brasil - 1990 a 2007**



**Figura 1 – Ejemplo del Árbol de Problemas aplicada a la inspección del trabajo**



\* \* Nota: as prensas dividem se en quatro tipos básicos: mecánicas excéntricas de engate por chaveta, de fricción con accionamiento por fuso, mecánicas excéntricas con freno-embrague, hidráulicas e neumáticas. Dentro de los similares las guillotinas e dobladuras son los más comúnmente encontrados, utilizados para corte e dobla de chapas metálicas.

Referencias:

Árvores de Problemas – Cassiolato e Guerresi (2010)

**Cuadro 2: Experiencias de evaluación del desempeño embasado en los principios de la optimización (Fuentes: Wedege, 2010; Proyecto Lince)**

LOCAL:	ORGANIZACIÓN DE INSPECCIÓN:	ÁREAS DE ACTUACIÓN:	EVALUACIÓN GENERAL DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO (LI):
España	Labor and Social Security Inspection (LSSI)	Normas de trabajo, de seguridad y salud y seguridad social (acceso y beneficios)	Proyecto Lince: sistema de información que centraliza diversas bases de datos (de provenientes variados) para la planificación, gestión e seguimiento de las actividades de fiscales y evaluación e control de la inspección. En lo que se refiere específicamente al control, el sistema genera un informe de datos desagregados, por inspectores (número de inspecciones, actuaciones, etc.), regiones o segmentos económicos.
Hamburgo / Alemania	Department of Health and Consumer Protection - Occupational Health and Safety (DHCP)	Seguridad y salud (tanto física cuanto mental); tiempo de trabajo; trabajo infantil; y permiso de maternidad.	La evaluación general de la inspección del trabajo es hecha a partir de metas que buscan reducir el número de accidentes en el local de trabajo en sectores de alto riesgo; índices de enfermedades relacionadas al trabajo en sectores de alto riesgo; y factores específicos de riesgo. La especificidad del modelo adoptado por la ciudad de Hamburgo es un sistema que divide en tres categorías los niveles de potencialidad de riesgo: A (Alto); B (Medio); y C (bajo).
Polonia	National Labour Inspectorate (NLI)	Seguridad y salud de los trabajadores; relaciones de trabajo; condiciones de trabajo; trabajo infantil; remuneración; tiempo de trabajo; y dispensas anuales.	La evaluación general del trabajo del NLI se ha realizado, hace muchos años, basada en: números de inspecciones efectuadas; número y tipos de medidas legales aplicadas por inspectores; y por los efectos que las actividades de inspección tienen en los números de medidas legales. Hoy, el número de inspecciones efectuadas es menos priorizado que el perfeccionamiento permanente da seguridad y salud del trabajador. Otra prioridad es el cumplimiento de medidas pautadas en las relaciones de trabajo. Un factor a ser destacado en la evaluación general del trabajo del NLI es la cooperación eficiente entre los actores participantes.
Singapur	Occupational Safety and Health Division / Labor Inspection System (LIS) (Ministry of manpower, MOM)	Seguridad y salud de los trabajadores; relaciones de trabajo; condiciones de trabajo; (específicamente en las áreas de: construcción civil; metalurgia; fábricas; refinerías de petróleo; usinas semiconductoras; y astilleros naval.)	La evaluación de la actuación del LIS es hecha de acuerdo con el cumplimiento de los objetivos establecidos. La sumatoria de los resultados obtenidos al nivel individual de las empresas, nacional y específico de los programas y campañas del Sistema, es utilizada para evaluar el desempeño del LIS. Por reconocer que otros factores también influencian el cumplimiento de las metas, el índice de fatigabilidad laboral es utilizado para hacer una evaluación general del éxito de las actividades del LIS, pro ser considerada menos ambigua.
Eslovenia	Labor Inspectorate of the Republic of Slovenia (LIS)	Seguridad y salud del trabajador; asedio; contrataciones ilegales y trabajadores de categorías protegidas; tiempo de trabajo; salarios; prevalencia social; trabajo infantil; trabajo esclavo; y discriminación.	El LIS evalúa su actuación en las tres instancias en que trabaja: empresarial; nacional; y específico de cada campaña que efectúa. Desde 2004, el LIS ven acompañando la seguridad y la salud en el ambiente de trabajo con un método llamado “ <i>representative samples</i> ”. Aleatoriamente se aplica un cuestionario a los inspectores laborales, en que, con una escala de 1 a 4, son evaluados las condiciones de trabajo de una muestra relativa a 1% de los empleadores.

## ANEXO II

### **Instrumentos de Planeamiento y Seguimiento del Desempeño de la Secretaría de la Inspección del Trabajo Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT)) / Ministerio del Trabajo y Empleo (Ministério do Trabalho e Emprego (MTE))**

La SIT editó la Instrucción Normativa n° 86 con el objeto de fortalecer un instrumento de gestión del desempeño individual de los Auditores Fiscales del Trabajo – AFT y de los proyectos de la inspección del trabajo. Este instrumento está basado en las buenas prácticas de los servidores públicos federales y observa las formas propias de la actuación de la inspección del trabajo.

En este sentido de dar transparencia al seguimiento y control, los modelos previstos en la IN contribuyen positivamente para el aumento de la transparencia de la gestión, basándose en la circulación de informaciones, en la rendición de cuentas mutuas y en el control de las acciones de la inspección del trabajo y de sus agentes, por parte de mecanismos institucionales.

Estos modelos de formularios y de instrumentos de planeamiento incluyen tanto (a) el Término de Apertura de Proyecto (Termo de Abertura de Projeto (TAP)), el cual tiene por finalidad autorizar formalmente el proyecto y declarar todas las actividades y la cobertura del proyecto permitiendo que cualquiera, de la fiscalización o no, pueda leer y comprender lo que se pretende; y (b) los informes mensuales, trimestrales, anuales al final para acompañar los proyectos en cada Superintendencia Regional.

La Instrucción Normativa n° 86, bien como sus anexos, está disponible para consulta en la siguiente dirección electrónica:

[http://www.mte.gov.br/legislacao/instrucoes\\_normativas/2010/in\\_20100811\\_86.pdf](http://www.mte.gov.br/legislacao/instrucoes_normativas/2010/in_20100811_86.pdf)



Secretaría de Inspección del Trabajo

## Término de Abertura de Proyecto Superintendencia           UF

<b>Nombre del Proyecto:</b>			
<b>Coordinador del Proyecto:</b>		<b>CIF:</b>	Con dígito verificador.

## OBJETIVO DEL PROYECTO

Objetivos, Visión General y Justificaciones
<p><b>Objetivos:</b></p>  <p><b>Visión general:</b></p>  <p><b>Justificaciones:</b></p>

Objetivos específicos	
1°	
2°	
3°	
4°	
5°	
6°	

Metas Físicas			
Objetivo específico	Descripción de la meta física	Meta 2011	Fuente de Verificación
1°			SFIT / SITI /CPMR
2°			SFIT / SITI /CPMR
3°			SFIT / SITI /CPMR
4°			SFIT / SITI /CPMR
5°			SFIT / SITI /CPMR
6°			SFIT / SITI /CPMR

\* Alteración: No sumar el valor de 2010 al de 2011. Utilizar apenas el valor total para 2011.

Indicadores							
Denominación del Indicador	Índice de Referencia	Índice esperado para 2010	Índice esperado para 2011	Unidad de Medida	Fórmula de Cálculo	Fuente de Verificación	Periodicidad de verificación



Secretaría de Inspección del Trabajo

## Término de Abertura de Proyecto Superintendencia \_\_\_\_\_ UF \_\_\_\_\_

### Estrategias

--

### CNAE

Código	Descripción de la CNAE
De 7 dígitos.	Campo texto.

INSERTE LA CNAE, copiando y pegando el código y la descripción, conforme al *Archivo de APOIO CNAE Subclasses.xls*.

### Restricciones

Restricciones – son factores que el equipo no puede controlar y que no pueden ser modificados durante la ejecución del proyecto, tales como restricciones presupuestarias, administrativas, ambientales, entre otras. P. ej.: el cuantitativo de AFT; carreteras en pésimo estado.

### Riesgos

Riesgos – son condiciones que, caso ocurran, pueden comprometer o impedir la realización del proyecto. Los riesgos pueden ser tratados, mitigados, transferidos, evitados o aceptados. A lo largo del proyecto, los riesgos deben ser monitoreados y, en caso de ocurrencia, se debe ejecutar las medidas planeadas. P. ej.: daño a los vehículos, recorte presupuestario.

### Equipo del Proyecto

Inspector del Trabajo		CIF
<b>Coordinador del Proyecto:</b>		
Nombre completo del Inspector del Trabajo.		Con Dígito de Verificador.

INSERTE EL NOMBRE COMPLETO DEL AFT Y LA CIF, copiando y pegando conforme al *Archivo de APOIO AFT do Brasil.xls*.

### Demás Involucrados

Relacione las organizaciones y personas directamente interesadas y afectadas por el proyecto de modo a anticipar intereses y comunicaciones requeridas, ejemplo: MPT, MPE, Sindicatos, Judicial, demás servidores (conductores, agentes de higiene) y etc.

### Comentarios

Campo descriptivo abierto.

## Termo de Abertura de Projeto

### Superintendência \_\_\_\_\_ UF \_\_\_\_\_

#### Metas Físicas Mensuais del Proyecto

Descripción de la Meta Física		DESCRIBIR LA META FÍSICA											
Año	2011												
ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL	

Descripción de la Meta Física		DESCRIBIR LA META FÍSICA											
Año	2011												
ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL	

Descripción de la Meta Física		DESCRIBIR LA META FÍSICA											
Año	2011												
ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL	

Descripción de la Meta Física		DESCRIBIR LA META FÍSICA											
Año	2011												
ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL	



Secretaría de Inspección del Trabajo

## ANEXO II - INFORME MENSUAL DE GESTIÓN DEL PROYECTO

Superintendencia           UF          

<b>Nombre del Proyecto:</b>			
<b>Coordinador del Proyecto:</b>		<b>CIF:</b>	

Metas Físicas	
Descripción de la Meta Física en el SFIT	Meta 2010
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-

Descripción de la Meta Física		DESCRIBIR LA META FÍSICA	
Mes:	Mes		
Programado	Realizado	% <sup>1</sup>	Clasificación de la Meta <sup>2</sup>
-	-	-	-
PROPUESTA DE ACCIONES CORRECTIVAS O PREVENTIVAS <sup>3</sup>			
-			

Descripción de la Meta Física		DESCRIBIR LA META FÍSICA	
Mes:	Mes		
Programado	Realizado	% <sup>1</sup>	Clasificación de la Meta <sup>2</sup>
-	-	-	-
PROPUESTA DE ACCIONES CORRECTIVAS O PREVENTIVAS <sup>3</sup>			
-			



Secretaría de Inspección del Trabajo

## ANEXO II - INFORME MENSUAL DE GESTIÓN DEL PROYECTO

Superintendencia \_\_\_\_\_ UF \_\_\_\_\_

### LEYENDA:

1 - Fórmula de cálculo:

Fórmula de Cálculo para cada meta física:

$$(\text{Realizado} \div \text{Programado}) \times 100$$

2 - Clasificación de la ejecución de cada meta del proyecto:

RANGO (%)	Clasificación de la Ejecución de Cada Meta
Más de 100 %	Superada
Entre 90 a 99,99 %	Abordada
Entre 70 a 89,99 %	Em Vías de Ejecución
Entre 00 a 69,99 %	No Abordada

3 – Acciones correctivas o preventivas:

- proponer acciones correctivas para cada meta física clasificada como “no abordada”, con la finalidad de corregir y adecuar la meta para los meses siguientes.

- proponer acciones preventivas para cada meta física clasificada como: “en vías de ejecución”, con la finalidad de lograr la meta prevista.

Equipo del Proyecto	
Inspector del Trabajo	CIF
Nombre completo del Inspector del Trabajo.	Con dígito verificador.



Secretaría de Inspección del Trabajo

## ANEXO II - INFORME MENSUAL DE GESTIÓN DEL PROYECTO

Superintendencia UF

### Comentarios en cuanto al Equipo del Proyecto

Campo descriptivo abierto.

### Comentario General sobre el Proyecto

Campo descriptivo abierto.





Secretaría de Inspección del Trabajo

**ANEXO III - INFORME DE ACOMPAÑAMIENTO  
TRIMESTRAL DE EJECUCIÓN DE LOS  
PROYECTOS**

**Superintendencia \_\_\_\_\_ UF \_\_\_\_\_**

A PRESENTAR PARA CADA PROYECTO DE LA SRTE:

**CÓDIGO DEL PROYECTO: \_\_\_\_\_**

<b>Nombre del Proyecto:</b>	
-----------------------------	--

Metas Físicas	
Descripción de la meta física en el SFIT	Meta 2010
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-

Descripción de la Meta Física		DESCRIBIR LA META FÍSICA	
<b>ACUMULADO<sup>1</sup></b>			
Programado	Realizado	% <sup>2</sup>	Clasificación de la Meta <sup>3</sup>
-	-	-	-
JUSTIFICACIÓN <sup>4</sup>			
-			
PLANO DE ACCIÓN <sup>4</sup>			
-			



Secretaría de Inspección del Trabajo

### ANEXO III - INFORME DE ACOMPAÑAMIENTO TRIMESTRAL DE EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS

Superintendencia \_\_\_\_\_ UF \_\_\_\_\_

#### LEYENDA:

1 - Presentar el resultado de los valores acumulados de la primera hasta la última competencia aferida por el SFIT dentro del respectivo año.

2 - Fórmula de cálculo:

Fórmula de Cálculo para cada meta física:

$$(\text{Realizado} \div \text{Programado}) \times 100$$

3 - Clasificación de la ejecución de cada meta del proyecto:

RANGO (%)	Clasificación de la Ejecución de Cada Meta
Más de 100 %	Superada
Entre 90 a 99,99 %	Abordada
Entre 70 a 89,99 %	En Vías de Ejecución
Entre 00 a 69,99 %	No Abordada

4 - Presentar las justificaciones para cada meta física que continúa clasificada como: “no abordada”, así como elaborar un plan de acción con vistas a la recuperación de los números presentados.

Equipo del Proyecto	
Inspector del Trabajo	CIF
Nombre completo del Inspector del Trabajo.	Con dígito verificador.



Secretaría de Inspección del Trabajo

**ANEXO III - INFORME DE ACOMPAÑAMIENTO  
TRIMESTRAL DE EJECUCIÓN DE LOS  
PROYECTOS**

**Superintendencia \_\_\_\_\_ UF \_\_\_\_\_**

**Comentarios en cuanto al Equipo del Proyecto**

Campo descriptivo abierto.

**Comentarios en cuanto al Equipo del Proyecto**

Campo descriptivo abierto.



## EVALUACIÓN GLOBAL DE LA SRTE

### o Recursos Financieros

Considerando,

Los recursos financieros en el acumulado del año, en los planes internos relacionados a la inspección del trabajo, en cuanto a:

- El total de recursos financieros solicitados por la SRT;
- El total de recursos financiero descentralizados a la SRT por la SIT;
- El total de recursos financieros efectivamente ejecutados por la SRT;
- La relación entre recursos ejecutados y recursos descentralizados (el porcentual gastado en relación al total de recursos descentralizados por la SIT).

#### Análisis de la ejecución financiera a la luz de las siguientes cuestiones:

- a. Los recursos financieros puestos a disposición por la SIT fueron suficientes para realizar las acciones fiscales previstas? En caso negativo, sírvanse explicar.
- b. ¿El nivel de ejecución financiera (gastos efectivamente realizados por la SRT) fue compatible con la ejecución física (acciones efectivamente realizadas por la SRT) y con el logro de las metas?
- c. ¿Los recursos financieros fueron destinados a tiempo a las áreas de la fiscalización (fiscalización rural, trabajo infantil, seguridad y salud, etc)?

### o Recursos Humanos

Considerando,

El año en cuanto a:

- La cantidad de AFTs efectivamente en actividades de fiscalización;
- La cantidad de AFTs en actividad de jefatura;
- La cantidad de AFTs en análisis de procesos;
- La cantidad de AFTs en grupos específicos de fiscalización;
- La cantidad de AFTs apartados o cedidos por más de 30 días;
- La cantidad de AFT en otras actividades.

### **Análisis de la ejecución física, a la luz de las siguientes cuestiones:**

- a. ¿El número de AFTs en actividades externas fue suficiente para ejecutar las acciones planeadas y lograr las metas programadas? Justificar.
- b. ¿Los AFTs logran a trabajar en equipos de proyecto? Justificar.
- c. ¿Los coordinadores de proyecto o sub-coordinadores de proyecto lograron desarrollar sus actividades para el proyecto? Justificar.

### **o Recursos Materiales**

#### **Considerando,**

El año en cuanto a:

o La flota total de vehículos de la SRT y la cantidad de vehículos en condiciones de uso disponibles para la fiscalización, tanto para el trabajo rural (vehículo 4 x 4), como urbano;

- La cantidad de equipamientos disponibles para las acciones fiscales (cámaras digitales, grabadoras, radios de comunicación, notebooks, impresoras portátiles, entre otros);
- Otros recursos materiales necesarios para la fiscalización (material de informática, suministros, etc).

### **Análisis de la ejecución física, a la luz de las siguientes cuestiones:**

- a. ¿La SRT dispone de vehículos en cantidad suficiente para realizar las acciones programadas?
- b. ¿Los vehículos fueron puestos a disposición en tiempo y en buenas condiciones de uso para la fiscalización?
- c. ¿La SRT dispone de equipamientos y materiales que sirvan de apoyo para las actividades de fiscalización en cantidad suficiente para realizar las acciones programadas? Apuntar las carencias y en qué sentido la falta de equipamientos perjudicó la ejecución.

### **o Programado X Ejecutado**

#### **Considerando,**

El año en cuanto a:

- Proyectos;
- Metas del PPA;

### **Análisis de la ejecución física, a la luz de las siguientes cuestiones:**

- a. ¿La planificación ha demostrado ser un instrumento adecuado para el objetivo general de la inspección del trabajo de elevar el cumplimiento de la legislación laboral y el atendimento del PPA? Explicar.

b. Rellenar la tabla a continuación:

Descripción de la Meta Física	Meta Física		
	TOTAL del AÑO	Valores Alcanzados Por los Proyectos	Valores Alcanzados Fuera de los Proyectos
Trabajador Registrado			
Persona con Discapacidad Inserida			
Aprendiz Inserido			
Trabajador Registrado en el Campo			
Inspección de SST Realizada			
Niño y adolescente con situación regularizada			
Valor del FGTS Recaudado			
Procesos Concluidos			

c. ¿La cantidad de proyectos enumerados por la SRTE es adecuada? Justificar.

d. ¿Cuáles son los problemas principales a que hizo frente la ejecución de los proyectos?

e. ¿Cuáles son los puntos positivos principales encontrados en la ejecución de los proyectos?



Secretaría de Inspección del Trabajo

**ANEXO IV – INFORME DE EVALUACIÓN ANUAL DE LOS PROYECTOS**  
**Superintendencia \_\_\_\_\_ UF \_\_\_\_\_**

## EVALUACIÓN DE CADA PROYECTO

PRESENTAR PARA CADA PROYECTO DE LA SRTE:

CÓDIGO DEL PROYECTO: \_\_\_\_\_

<b>Nombre del Proyecto:</b>	
-----------------------------	--

Metas Físicas		
Descripción de la meta física del SFIT	AÑO: _____	
	Programado	Realizado
-	-	-
-	-	-
-	-	-

Indicadores para el AÑO: _____						
Denominación del Indicador	Unidad de Medida	Fórmula de Cálculo	Fuente de Verificación	Índice de Referencia	Índice esperado para el AÑO	Índice Apurado para el AÑO

**a.** ¿Este proyecto tuvo continuación el año siguiente?

SÍ

NO

JUSTIFICAR:

**b.** En cuanto al Objetivo del Proyecto:

Está claro: ¿Por qué se ejecutó este Proyecto?

SÍ

NO

JUSTIFICAR:



Secretaría de Inspección del Trabajo

## ANEXO IV – INFORME DE EVALUACIÓN ANUAL DE LOS PROYECTOS

Superintendencia UF

¿Está claro lo que se deseó alcanzar?

SÍ

NO

JUSTIFICAR:

¿Hay alguna recomendación para el objetivo?

**C.** En cuanto a los Objetivos específicos:

¿Los objetivos específicos pretendidos por el proyecto están claros?

SÍ

NO

¿Los objetivos específicos son mensurables?

SÍ

NO

En caso negativo, ¿cuál objetivo específico no es mensurable?

¿Todo objetivo posee una meta física y/o indicador?

SÍ

NO

En caso negativo, ¿cuál objetivo específico no posee meta física? JUSTIFICAR

En caso negativo, ¿cuál objetivo específico no posee indicador? JUSTIFICAR

**d.** En cuanto a las Estrategias

¿Las estrategias estaban adecuadas para el logro de los resultados de los proyectos?

SÍ

NO

¿Hay alguna recomendación para las estrategias?



Secretaría de Inspección del Trabajo

## ANEXO IV – INFORME DE EVALUACIÓN ANUAL DE LOS PROYECTOS

Superintendencia UF

### e. En cuanto a los CNAE

¿Hay algún CNAE importante para el proyecto que no fue enumerado?

SÍ       NO

¿Hay algún CNAE que debe ser insertado o retirado?

--

### f. En cuanto a las Restricciones

¿Las restricciones enumeradas contribuyeron para la no obtención de los resultados de los proyectos?

SÍ       NO

¿Hay alguna recomendación para las restricciones?

--

### g. En cuanto a los Riesgos

¿Los riesgos enumerados contribuyeron para la no obtención de los resultados de los proyectos?

SÍ       NO

¿Hay alguna recomendación para los riesgos?

--



Secretaría de Inspección del Trabajo

**ANEXO IV – INFORME DE EVALUACIÓN  
ANUAL DE LOS PROYECTOS**  
**Superintendencia UF**

**h.** En cuanto al Equipo del Proyecto

¿Hubo muchas alteraciones en el Equipo del Proyecto?

SÍ       NO

¿Hubo muchas alteraciones en el Coordinador del Proyecto o Sub-Coordinador del Proyecto?

SÍ       NO

¿Hay alguna recomendación para el equipo del proyecto o coordinador?

--

**i.** En cuanto a los Demás Involucrados

Los demás involucrados contribuyeron al proyecto?

SÍ       NO

¿Hay alguna recomendación para los Demás Involucrados?

--



## EVALUACIÓN GLOBAL DE LA SRTE

### 1 De los Proyectos Realizados.

El análisis de los proyectos ya realizados por la SRTE tiene la función de verificar las demandas por la SRTE en el periodo.

#### 1.1 Historial de los proyectos obligatorios

	Proyectos Obligatorios	Marcar ( x ) – si fue ejecutado			
		AÑO	AÑO	AÑO	AÑO
1					
2					
3					
4					
5					

Tabla 1 – Proyectos Obligatorios.

#### 1.2 Historial de los proyectos locales

	Proyectos Locales	Marcar ( x ) – si fue ejecutado			
		AÑO	AÑO	AÑO	AÑO
1					
2					
3					
4					
5					

Tabla 2 – Proyectos Locales.



Secretaría de Inspección del Trabajo

## ANEXO V – INFORME FINAL DE LOS PROYECTOS

Superintendencia UF

### 2 Resultados principales alcanzados en los proyectos.

Rellenar la tabla a continuación con los resultados principales de los proyectos para la sociedad y para la inspección del trabajo; describir cada proyecto.

Esta evaluación puede ser caracterizada como: ANTES, realizada antes del inicio de la implementación del proyecto, donde es necesario caracterizar lo que sucedía con el sector económico o el tema; y DESPUÉS, cuales son los resultados principales alcanzados por los proyectos después de su implementación.

Normalmente mide resultados e impactos, exigiendo el levantamiento de datos primarios sobre el público destinatario, caso el programa no disponga de un sistema de monitoreo desarrollado.

PRESENTAR PARA CADA PROYECTO DE LA SRTE:

PROYECTO DE LA SRTE	
CÓDIGO DEL PROYECTO	NOMBRE DEL PROYECTO
RESULTADOS PRINCIPALES	
ANTES	
DESPUÉS	



Secretaría de Inspección del Trabajo

## ANEXO V – INFORME FINAL DE LOS PROYECTOS

Superintendencia UF

### 3 Buenas prácticas adquiridas en la ejecución de los proyectos.

Rellenar la tabla a continuación con las buenas prácticas realizadas por la SRTE en el atendimento de cada proyecto.

PRESENTAR PARA CADA PROYECTO DE LA SRTE:

PROYECTO DE LA SRTE	
CÓDIGO DEL PROYECTO	NOMBRE DEL PROYECTO
BUENA PRÁCTICA	

#### 4 Cuestionario:

Evalúe el proceso del trabajo por proyectos en el periodo, atribuyendo nota de 0 a 10 para cada ítem a seguir, y, posteriormente, indique su evolución a lo largo de los años:

<b>A) DESARROLLO DEL EQUIPO DEL PROYECTO</b>		<b>Nota:</b>	
GRADO DE EVOLUCIÓN			
<input type="checkbox"/>	Mejor cada año		
<input type="checkbox"/>	Un poco mejor cada año		
<input type="checkbox"/>	Igual todos los años		
<input type="checkbox"/>	Peor cada año		
<input type="checkbox"/>	Mucho peor cada año		

<b>B) CANTIDADE DE PROYECTOS ENUMERADOS POR LA SRTE</b>		<b>Nota:</b>	
GRADO DE EVOLUCIÓN			
<input type="checkbox"/>	Mejor cada año		
<input type="checkbox"/>	Un poco mejor cada año		
<input type="checkbox"/>	Igual todos los años		
<input type="checkbox"/>	Peor cada año		
<input type="checkbox"/>	Mucho peor cada año		

<b>C) CLARIDAD Y CONTENIDO DE LOS PROYECTOS</b>		<b>Nota:</b>	
GRADO DE EVOLUCIÓN			
<input type="checkbox"/>	Mejor cada año		
<input type="checkbox"/>	Un poco mejor cada año		
<input type="checkbox"/>	Igual todos los años		
<input type="checkbox"/>	Peor cada año		
<input type="checkbox"/>	Mucho peor cada año		



Secretaría de Inspección del Trabajo

## ANEXO V – INFORME FINAL DE LOS PROYECTOS

Superintendencia UF

### 5 Comentario Final

Rellenar la tabla a continuación con el comentario final sobre este periodo.

#### COMENTARIO FINAL





Organización  
Internacional  
del Trabajo



Secretaria  
de Inspeção do Trabalho

Ministério  
do Trabalho e Emprego

