

*La evaluación de personal y presupuestos en un sistema bibliotecario**

Jaime L. PEÓN PÉREZ

Del Cuerpo Facultativo de Archiveros,
Bibliotecarios y Arqueólogos
Profesor EUBD Complutense

RESUMEN

El artículo aborda las cuestiones de la evaluación de la gestión presupuestaria y de personal en los centros bibliotecarios y, por extensión, en los sistemas de bibliotecas. Tras una definición de los conceptos de sistema bibliotecario y de evaluación, se analizan los conceptos de presupuesto, de gestión de personal y su aplicación práctica a la gestión bibliotecaria, como instrumentos de control y evaluación.

Palabras clave: Bibliotecas / Control de gestión / Evaluación / Gestión de personal / Gestión presupuestaria / Sistemas bibliotecarios.

I. INTRODUCCIÓN

La actividad de la gestión de una biblioteca y por extensión la de un sistema bibliotecario, en cuanto conjunto interrelacionado de éstas, debe tener siempre como objetivo la consecución de los mejores resultados posibles de entre los previsibles que pudieran obtenerse como resultado de esa gestión.

Por ello, cobra una especial importancia en un sistema bibliotecario el proceso de obtención de las informaciones y datos derivados del ejercicio de la gestión y de su valoración ponderada como vía para la mejora de esa gestión, esto es, los procesos de control de gestión y evaluación.

* Texto elaborado con motivo del Curso "Evaluación de Sistemas Bibliotecarios", de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, impartido en Sevilla, 19-23 de septiembre, de 1994.

Si por sistema bibliotecario entendemos, siguiendo las normativas de la Organización Internacional de Normalización y de la Asociación Española de Normalización y Certificación, en sus normas ISO 5127 83 y UNE 50 113 91: "Una biblioteca o conjunto conectado de bibliotecas con todas sus divisiones, servicios y unidades, que cooperan para servir un área geográfica determinada, un campo temático concreto o un grupo específico de usuarios", de esa definición se desprende una concepción de los sistemas bibliotecarios como conjunción de centros bibliotecarios que, con independencia de características propias establecidas para cada uno de ellos, actúan como una unidad definida de objetivos para el conjunto del sistema con actividades de planificación, gestión y funcionamiento globales y comunes.

En esa unidad comunitaria reside la característica básica de los sistemas de bibliotecas y por ella se diferencian de las redes bibliotecarias, agrupaciones en las que, siguiendo asimismo las definiciones suministradas por las Normas ISO y UNE, se produce una mayor autonomía administrativa entre las unidades bibliotecarias que las integran y que se encuentran vinculadas a la red exclusivamente sobre una base cooperativa, de compartición de recursos, de manera que puedan prestar mejores servicios.

Hechas estas apreciaciones parece evidente que la necesidad de introducción y utilización de mecanismos y procedimientos de evaluación de las actividades de un sistema bibliotecario debe traducirse en que esas evaluaciones sean acciones aplicables al planteamiento global unitario en que el sistema consista. Esto es, que deben medir la gestión y actividad del sistema en su funcionamiento como tal, pero que además deben de poseer elementos de horizontalidad que permitan apreciar la similitud y establecer comparaciones y valoraciones entre los distintos elementos componentes del sistema.

En segundo lugar, debe ser también tenido en cuenta que la comunidad de acción entre las bibliotecas integrantes de un mismo sistema supone, no excluye la individualidad funcional de cada centro bibliotecario como tal, de forma que cada biblioteca puede redefinirse a sí misma como sistema, como conjunto interrelacionado, de forma que la aplicación de mecanismos evaluadores, en términos de gestión presupuestaria y de personal, a un sistema bibliotecario puede realizarse desde planteamientos integradores del conjunto y también desde la aplicación de métodos evaluatorios en cada uno de los centros cuyos resultados se utilizan en la mejora individual de su gestión y además pueden ser extrapolados y acumulados al planteamiento global del sistema.

En este ámbito, la evaluación de presupuestos y personal de un sistema bibliotecario consistiría en el establecimiento de un procedimiento permanente de captación y valoración de información que suministrase los datos resultantes de esas actividades con el fin de lograr el mejor aprovechamiento posible, eficaz y eficiente, de los recursos con los que contase.

La finalidad de esa evaluación sería la de la retroalimentación organizativa del sistema, ya que el disponer de informaciones reales y útiles de la situación del presupuesto y personal del sistema y de su funcionamiento, permite la

mejora o modificación de los objetivos, estrategias, proyectos y acciones del sistema y posibilita la materialización de las medidas necesarias para el logro más favorable de los objetivos.

En general la evaluación de una actividad como proceso tiene un carácter retrospectivo, en cuanto que se aplica respecto de lo ya efectuado y se distingue así de otras técnicas, como el análisis de la planificación, que se ocupa de los efectos que puedan producirse, y del control de gestión, que se ocupa de los efectos que se están produciendo, en tanto que la evaluación se ocupa de los efectos que ya se han producido.

Ahora bien, dentro de lo que es un proceso de gestión de una actividad se pueden distinguir cuatro fases: Planificación, Presupuestación, Gestión y Evaluación.

La evaluación puede ser aplicada a cada una de las demás fases, con lo que, para poder hacerlo y establecer la forma en que ello va a realizarse, debe a su vez comprender un proceso de análisis del diseño, ejecución y resultados, en este caso en los aspectos de personal y presupuestarios, de toda la actividad. Con lo cual en un sistema bibliotecario podrá hablarse de evaluaciones de conjunto, globales, cuando sea el sistema en todos sus aspectos el evaluado y de evaluaciones parciales, sectoriales, cuando lo sean alguna de las fases de su actividad: Normativa, diseños, puesta en práctica, o resultados, referidos asimismo a los distintos aspectos de la actividad.

Junto a ello la evaluación podrá tener distintos caracteres y podrá ser de tipo informativo, (cuando se ocupe de rendiciones de cuentas en la gestión presupuestaria, p. ej.), de tipo conclusivo, (cuando se centre en aspectos organizativos en las cuestiones de personal), de tipo cuantitativo y de tipo cualitativo, (cuando se ocupe de aspectos técnicos).

La evaluación así concebida, y referida al ámbito concreto de un sistema bibliotecario se convierte en una herramienta útil e integradora al servicio de toda su actividad ya que aporta información válida para todo el ciclo de su gestión económica y de personal, desde su diseño y conceptualización programática hasta sus resultados finales, valorando y analizando, comparativamente, los datos resultantes, de forma que puedan ser utilizados tanto al servicio de la mejora de los rendimientos tanto del sistema bibliotecario en su conjunto, como en la mejora del funcionamiento de alguno de sus centros.

La evaluación en el proceso de gestión de un sistema bibliotecario se aplica así a lo que se llama el sistema matriz de gestión y puede comprender tanto sus aspectos estratégicos, como los tácticos y los operativos.

II. LOS INDICADORES DE EVALUACIÓN

Una vez conocidas las informaciones sobre los distintos aspectos de la gestión y sus resultados que la evaluación suministra, estas pueden ser empleadas y orientadas hacia la mejora de rendimientos y resultados de la actividad de un

sistema bibliotecario, tanto al nivel global del conjunto como sobre aspectos parciales de funcionamiento, y la metodología de realización de la evaluación de personal y presupuestos se configura a su vez como el diseño de un proceso de actuación compuesto por los siguientes elementos:

- La determinación de los criterios de cuantificación de aquello que va a ser evaluado: establecimiento de magnitudes, indicadores y niveles.
- La implantación física de un sistema de captación selectiva de información.
- La comparación y valoración de los valores reales observados, diferenciando sucesivamente la información, la elaboración, la interpretación y la valoración.
- El establecimiento de un sistema de información en tiempo real que permita la comunicación útil de la información y la corrección eficaz de los desajustes.

Todo ese diseño y la función misma del proceso de evaluación reposa sobre el establecimiento de los criterios sobre los que la evaluación debe realizarse, esto es, sobre los indicadores del sistema de evaluación.

Un indicador puede definirse como el elemento de referencia que se elige, en un proceso de evaluación, como magnitud de comprobación, con carácter tanto descriptivo como valorativo.

En ese sentido y con vistas a la evaluación de un sistema bibliotecario los términos y magnitudes que se eligieran como indicadores, permitirían, descriptivamente, conocer cual es la situación del sistema y su evolución y, valorativamente, cuales son las causas y los efectos de los procesos y procedimientos que en el sistema se desarrollan.

Con el fin de cumplir adecuadamente esas funciones los indicadores deben reunir una serie de cualidades: accesibilidad, pertinencia, fidelidad, objetividad, precisión, univocidad y sensibilidad, sobre las que se establece su fiabilidad y funcionalidad operativa.

El proceso para la construcción de indicadores comprende una secuencia de tres fases en la que la primera es la definición sobre lo que se quiere medir y tras ella se pasa a una fase intermedia, de trabajo sobre la información de aquello que va a ser evaluado: selección de indicadores, definición de estándares, recogida de datos y comparación de resultados, cuyo resultado puede ser una propuesta de mejora de lo evaluado y cuya resolución debe adoptarse en una tercera y última fase de toma de decisiones.

En cuanto a su funcionalidad operativa, los indicadores de una evaluación pueden ser indicadores de estructura, de proceso, estratégicos y de resultados. En el caso de la evaluación de personal y presupuestos son los de los dos primeros tipos, los de proceso y los de estructura los que deben ser utilizados.

Los indicadores de estructura tienen un carácter cuantitativo y están referidos a los medios y recursos, midiendo su disponibilidad y consumo y la cantidad de lo realizado. Su utilidad para evaluar el funcionamiento de un sistema bibliotecario es la de aportar información directa sobre sus recursos, tanto de

personal como presupuestarios, permitiendo así conocer el funcionamiento de sus actividades y su coste y controlar su desarrollo y su eficiencia.

Los indicadores de proceso, sin perder su carácter cuantitativo, poseen también un carácter cualitativo y se aplicarían en un sistema bibliotecario a medir la cantidad y calidad de las actividades realizadas, permitiendo conocer el funcionamiento de las actividades y controlar a través de ello su desarrollo y eficacia.

III. EL PROCESO DE EVALUACIÓN

La primera consideración respecto de un proceso de evaluación de una biblioteca y por extensión de un sistema bibliotecario, es la de que el proceso no podría realizarse enteramente sobre el conjunto de todas las actividades sino que más bien debe centrarse preferentemente sobre la información relativa a aspectos determinados, lo que podría definirse como áreas críticas, sobre los que pudiera obtenerse información fiable y sistematizada que permitiera establecer comparaciones y suscitar decisiones.

Esa selección y control informativo de áreas críticas desde el punto de vista de recursos humanos y presupuestarios, debe centrarse en un sistema bibliotecario en las características de la administración del sistema y del funcionamiento de cada uno de los centros que lo integran, esto es, en sus recursos, organización y servicios y no en su cobertura, esto es, en lo relativo a la población y área de actuación sobre la que actúa.

Así, y para la gestión del personal y presupuestos de un sistema bibliotecario, los objetivos del proceso de evaluación consistirían en averiguar y describir como funciona el sistema y cada uno de sus componentes, analizar las diferencias existentes entre su funcionamiento real y el previsto inicialmente y establecer comparaciones sobre todo ello entre los distintos elementos integrantes del sistema.

Siguiendo esos objetivos, en cada fase evaluada debe evaluarse el alcance y objetivos de funcionamiento del sistema y como se ha llevado a cabo su administración y gestión.

Para ello se lleva a cabo un desarrollo de la evaluación en tres procesos: en primer lugar el establecimiento de una lista de las actividades que definen y constituyan el sistema bibliotecario, en segundo lugar una recogida de los datos e informaciones que avalen la lista de actividades establecida previamente y, por último, la realización de las pertinentes comparaciones de los distintos elementos del sistema y entre su funcionamiento actual y sus previsiones de desarrollo.

IV. LA EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

Los partidas presupuestarias son las asignaciones normativas contables sobre las que se sustenta el funcionamiento y la prestación de servicios que un sistema bibliotecario y los centros y elementos que lo integran lleven a cabo.

Concebidos como instrumentos de aportación de recursos y periodicidad regular al servicio de la actividad del sistema, la utilización de técnicas de evaluación presupuestaria es un instrumento básico para el desenvolvimiento de la actividad bibliotecaria, ya que la comprobación evaluatoria del consumo adecuado de los recursos y su utilización comparativa permiten la toma de decisiones y facultan para realizar modificaciones en ejercicios presupuestarios sucesivos.

Como instrumentos para realizar la evaluación presupuestaria de la actividad de bibliotecas y servicios bibliotecarios se utilizan básicamente las técnicas de costes en ellas; precio de coste puede ser definido como la cantidad de esfuerzo necesaria para la obtención de un bien o un servicio medida en unidades contables.

Los costes del funcionamiento de una actividad bibliotecaria que deben ser afrontados con sus partidas presupuestarias pueden ser analizados con criterios técnicos (costes directos e indirectos) y de otra parte atendiendo a criterios económicos (costes de estructura y costes de funcionamiento).

Los costes directos son los factores componentes de un precio de coste que pueden ser atribuidos sin ambigüedades en un servicio o en un producto, tal es el caso de las materias primas para un producto y del coste de mano de obra en un servicio.

Los costes indirectos son los restantes elementos del precio de coste que no pueden ser directamente atribuidos a dicho precio a no ser que se empleen hipótesis de cálculo, como sería el caso de amortizaciones, energía, etc.

Para realizar una evaluación presupuestaria es preciso, en primer lugar, realizar el cálculo de los costes de funcionamiento de la actividad analizada. El cálculo de los costes directos es relativamente sencillo ya que en principio consistiría en una simple división de la suma de productos y servicios por sus costes.

Al mismo tiempo, atendiendo a los costes indirectos, un método elemental de cálculo consiste en estudiar la relación de elementos indirectos partidos por los distintos factores indirectos y usar para la imputación de estos elementos indirectos un coeficiente calculado a partir del elemento directo retenido como base de comparación (clave de distribución).

Este procedimiento debe diversificarse cuando las actividades son distintas, dividiéndose entonces la actividad de cada centro en conjuntos cuya actividad forma un todo homogéneo a partir de un criterio.

Estos conjuntos, a los que se suele llamar secciones, agrupan los gastos que les afecten, reduciéndolos a sus criterios de actividad (llamado unidad de obra) y permitiendo establecer un coste de unidad de obra.

La estimación de los costes de la actividad de un servicio bibliotecario como primer elemento para su evaluación, pasa, en primer lugar por la necesidad de establecer parámetros de valoración, indicadores, sobre los que, una vez recogidas las informaciones necesarias, establecer las referencias comparativas pertinentes.

Las actividades propias de un sistema bibliotecario y de las unidades que lo integran hacen que la mayoría de sus servicios, por su regularidad, puedan ser bien evaluados y establecidos sus costes estándares, sin que ello excluya que en algunos casos deban valorarse costes estimados.

Establecidos y conocidos esos costes sobre los que se sustenta su funcionamiento, debe aclararse, que para que la evaluación sea efectiva y de ella se derive posteriormente un control eficaz, debe ser exhaustiva, es decir, debe ser ejercida sobre todos los elementos, directos o indirectos, fijos o variables, que formen parte de la actividad de ese centro.

La evaluación de la gestión presupuestaria y la detección a través de ella de errores, disfunciones, o mejores empleos alternativos, debe tener como consecuencia la presentación de posibilidades alternativas opcionales, consistentes en planes, programas y presupuestaciones, que permitan minimizaciones de los costes de las actividades realizadas y asimismo análisis de la eficiencia, (coste-efectividad), que se proyecten en proposiciones de aumentos y prestaciones de nuevos servicios.

El control de costes resultante de la evaluación debe tener como objetivos prioritarios su reducción, ejerciéndose sobre las inversiones y consumos, adquisiciones y personal, como elementos directos y utilizándose sobre los elementos indirectos en función de su máximo aprovechamiento.

V. LA EVALUACIÓN DE PERSONAL

En relación a la evaluación del personal al servicio de un sistema bibliotecario debe observarse en primer lugar que toda apreciación de evaluación relativa al desempeño de puestos de trabajo debe conformarse a la estructura propia de cada organización, y, en ese sentido, los sistemas y centros bibliotecarios tienen una especial complejidad en cuanto que entre el personal con el que habitualmente cuentan suele existir una gran variedad de formación, cualificación y funciones, (directivo, técnico, administrativo, subalterno).

La evaluación de la actividad del personal en un centro bibliotecario consiste en la apreciación de actuaciones, en un proceso sistemático y periódico, cualitativa y cuantitativamente, del grado y eficacia con que las personas llevan a cabo las actividades, cometidos y responsabilidades de los puestos que desempeñan.

La implantación de sistemas de evaluación de personal en un sistema bibliotecario tiene tres finalidades básicas:

— Mejorar la gestión de todos los centros implicados a través de la clarificación de las actividades y responsabilidades de cada unidad y persona y proporcionar así un instrumento de planificación y organización de actividades global para el sistema.

— Motivar a las personas en el desempeño de su trabajo a través del reconocimiento de sus actuaciones.

— Mejorar la gestión de los recursos humanos a través de la detección de capacidades y potencial de actuación y necesidades de formación.

Los resultados de estas evaluaciones favorecen tanto a las organizaciones como a las personas que las integran, ya que a las organizaciones le proporcionan evaluaciones de las personas y valoraciones de la importancia y significado de los puestos de trabajo y en lo relativo a las personas, la evaluación contribuye a dar sentido a su actividad dentro de la organización.

Para asegurar la calidad y consistencia de las apreciaciones y aminorar su subjetividad es preciso establecer sistemas de apreciación de la actuación de las personas en el desempeño de sus puestos de trabajo basados en parámetros que minimicen la subjetividad.

Diseñar un metodología de evaluación del personal en un sistema bibliotecario requiere la consideración conjunta de dos grandes aspectos: el método de apreciación y el proceso de implantación.

El método se refiere al instrumento de medida y el proceso se refiere a la forma de aplicación de este instrumento. Aunque en muchas ocasiones las discusiones relativas a los procesos de evaluación de personal se centren en los métodos, que son más concretos e identificables, el proceso suele ser el elemento clave para el éxito de la evaluación.

Desde el punto de vista de la evaluación del personal de un sistema bibliotecario, a lo ya dicho anteriormente respecto a la complejidad del personal al servicio de las bibliotecas deben tenerse en cuenta, además, cinco características específicas de un sistema bibliotecario que deben tenerse presentes a la hora del diseño de la metodología de evaluación:

- El tamaño y complejidad de la organización del sistema.
- La dispersión geográfica de los centros que lo integren.
- La competencia técnica de su personal.
- La disponibilidad de un adecuado sistema de comunicaciones.
- La repetitividad y estandarización de los trabajos que se realicen.

A la hora de elegir un método de evaluación de personal en un sistema bibliotecario, entendiendo por tal el instrumento de medida que se va a utilizar para determinar el modo y grado con que las personas han alcanzado los resultados esperados en su puesto de trabajo, deben tenerse en cuenta la suma de los factores enunciados y, a la vista de ellos, parece lo más adecuado que se utilicen sistemas de apreciación mixta que combinen la apreciación de los resultados obtenidos por las personas en sus puestos de trabajo con la apreciación de factores de comportamiento relacionados con la actuación de esas personas.

Las apreciaciones por factores son de gran utilidad porque constituyen un elemento de apoyo a las funciones directivas, al indicar los comportamientos que deben ser promovidos y los aspectos que deben observarse respecto del personal para conseguir mejores grados de actuación y, por otro lado, al detectar puntos fuertes y débiles de las personas, facilitan las acciones formativas y de promoción.

Un método práctico y sencillo para la realización de una evaluación de personal consiste en la definición de un método mixto compuesto por tres ele-

mentos: la definición de objetivos o resultados esperados, la apreciación por factores de comportamiento y una apreciación final global.

Ahora bien, teniendo en cuenta la realidad concreta de bibliotecas y sistemas bibliotecarios es evidente que contrariamente a como sucede en otros tipos de organizaciones no puede plantearse un mismo método de apreciación para todos los puestos ya que los pesos relativos de los objetivos y resultados y los factores varían de acuerdo con la importancia de los mismos.

Se puede establecer así una baremación funcional en la que a mayor responsabilidad y capacitación técnica de los puestos, se dé una mayor importancia a los objetivos y resultados, y a menor responsabilidad de los puestos se dé un mayor peso de los factores, de tal modo que:

- Para los puestos directivos el peso de los objetivos y resultados y de la apreciación global sea muy alto.
- Para los puestos técnicos haya un equilibrio entre resultados y factores.
- Para los puestos técnicos intermedios sean prioritarios los factores y la apreciación global.
- Para el resto de los puestos sólo existirán factores y apreciación global.

Como resultado de estas baremaciones y sobre la base de los parámetros indicadores que se hayan seleccionado, se deben realizar las evaluaciones de personal utilizando los instrumentos de apreciación elegidos y, al tiempo que se realizan estas apreciaciones, es conveniente plantearse el inicio de un nuevo ciclo evaluatorio, fijando los nuevos objetivos a alcanzar y viendo como se pueden corregir los puntos débiles que se estén detectando.

Junto a ello es importante resaltar que el elemento clave de las evaluaciones de personal consiste en que se realicen apreciaciones de actuaciones y que, realizadas estas, se produzcan reconocimientos derivados de ellas, de forma que se materialicen elementos de motivación de las personas que impulsen a la mejora y consecución de mejores resultados en el desempeño de los puestos de trabajo y prestaciones de servicios propias del sistema bibliotecario.

BIBLIOGRAFÍA

- BLAGDEN, J., y HARRINGTON, J.: *How good is your library?* London, Aslib, 1990.
- BRYSON, J.: *Técnicas de gestión para bibliotecas y centros de información.* Salamanca, Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 1992.
- FRANCIS, J. C.: *Investments Analysis and Management.* New York, Mc. Graw Hill, 1982.
- LANCASTER, F. W.: *If you want to evaluate your library.* London, Library Association, 1988.
- LANCASTER, F. W.: *Principes directeurs pour l'évaluation des systèmes et services d'information.* París, Unesco, 1978.

- MCCLURE, CH. R.: *Manual de planificación para bibliotecas*. Salamanca, Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 1991.
- MITCHELL, B. J.: *Cost analysis of library functions*. Greenwich, Jai Press, 1978.
- PRENTICE, A. E.: *Public Library Finance*. Chicago, ALA, 1986.
- RAMSEY, J., and RAMSEY, J.: *Strategic Planning for Library Managers*. New York, Franklin Watt, 1986.
- ROBERTS, S. A. (ed.): *Costing and the Economics of the Library and information services*. London, Aslib, 1984.
- ROBERTS, S.A. (ed.): *Cost Management for Libraries and information services*. London. Butterworth, 1985.
- VAN HOUSE, N. A.: *Public library effectiveness*. Library and Information Science Research, (1986), 8, 261-283.
- VAN HOUSE, N. A.; CHILDERS, T.: *Dimensions of public library effectiveness*. Library and Information Science Research (1990), 12, 131-153.
- ZWEIZIG, D.: *Output Measures for Public Libraries*. Chicago, ALA, 1992.