

Revista  
Venezolana de Gestión Pública  
Grupo de Investigación de Gestión Pública  
Año 1 No. 1  
Universidad de Los Andes  
Mérida-Venezuela. Enero-Diciembre 2010

## CONDICIONES Y COMPONENTES INSTITUCIONALES NECESARIOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE GOBIERNOS POR RESULTADOS EN PAÍSES LATINOAMERICANOS

*Rafael Martínez Puón*

### **RESUMEN**

El tema de gobierno por resultados se ha convertido en el discurso político-administrativo por excelencia de los países latinoamericanos por ser un asunto atractivo y sugerente. Para poder hablar de posibilidades reales para que un gobierno por resultados sea real, se tiene que hablar necesariamente de factores y condiciones que permitan su viabilidad. En ese sentido, cobra vida el enfoque de gobierno por resultados no como proceso administrativo, esto es, como aquel proceso interno que llevan a cabo las organizaciones para conseguir sus objetivos ergo resultados, sino como un marco integrador de condiciones y componentes institucionales que en su funcionamiento conjunto logren conseguir resultados de toda la administración o de algunas de sus organizaciones para con la ciudadanía. Las diversas iniciativas latinoamericanas de los últimos años sobre el tema, dan por sentado que se cuenta con las condiciones y los requisitos para ello. Lo cual no deja de establecer una serie de dudas al respecto, y por el otro, de valorar si en verdad lo que se pretende hacer está acreditado de toda la solidez que requiere el caso. Esto vuelve a poner a las administraciones públicas latinoamericanas en francos dilemas, en

cuanto saber si cuentan con elementos suficientes para hacer frente a estas iniciativas. De esta manera, el ensayo tiene en efecto, el propósito de delinear tales condiciones y componentes institucionales.

**Palabras clave:** Gestión, gobierno por resultados, desempeño, administración pública, instituciones,

### ABSTRACT

In the political-administrative discourse, the subject of government by results has become standard in Latin American countries because it is an attractive and emerging topic. In order to talk about the actual possibilities for government by results to be real, the factors and conditions that permit its viability must be discussed. In this sense, the government by results focus takes on a life, but not as an administrative process. That is, it is not the internal process that organizations carry out to obtain their objectives through results, but rather an integrating framework of institutional conditions and components, which in their entirety are able to obtain results for their citizens from the entire administration or from some of their organizations. Over the last few years, the diverse Latin American initiatives assume that they have the conditions and the requirements for it. This establishes a series of doubts and as such, assesses if truthfully what they are attempting to do is accredited with all the strength the case requires. This places once again Latin American public administration in an open dilemma in terms of knowing if they have enough elements to confront these initiatives. As such, the purpose of this essay is to sketch such institutional conditions and components.

**Key words:** Management, government for results, assessment, public administration, institutions.

### INTRODUCCIÓN

En los últimos años, una de las corrientes o temas de la modernización administrativa que ha venido cobrando un papel preponderante tanto

en el discurso político-administrativo, así como en proyectos de implementación en las administraciones públicas latinoamericanas, es lo referente a la posibilidad de contar con gobiernos por resultados o de gestión para resultados, todo en el marco de la Nueva Gestión Pública<sup>1</sup>. Tan es así, que este asunto no ha dejado de ser objeto de atención en la mayoría de los foros realizados en los distintos países de la región, como en aquellos en los que precisamente se convoca a especialistas y representantes de gobiernos de tales países; nos referimos en este caso a los que realiza todos los años el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.

En efecto, en los tres últimos congresos, este asunto se ha convertido en el tema “estrella” o principal a desarrollar o discutir. Y de manera paralela, no se ha hecho esperar el interés de las autoridades responsables de las diferentes administraciones de la región por su adopción, a través de las distintas cumbres y encuentros, que se celebran al respecto. De hecho, nos atrevemos a decir que no hay prácticamente ningún país de la región latinoamericana que no haya decidido desde su propia agenda política-administrativa impulsar este tema mediante distintas modalidades o perspectivas.

---

1 Sobre este tema hay una amplia literatura. Algunos apuntes nos señalan a la Nueva Gestión Pública, como una propuesta emergente de los años setenta y ochenta, y con sólidas raíces de la teoría de la organización y de la economía política, la cual surge como respuesta a los problemas que presenta la Administración Pública Tradicional. Este tipo de gestión pública de acuerdo con la definición del Comité de Gestión Pública de la OCDE, representa “un nuevo paradigma dirigido a fomentar una cultura orientada a la actuación de un sector público menos centralizado” (citado por Mathiasen, 1998). En su base, la Nueva Gestión Pública va dirigida a mejorar la actuación de su gobierno y sus gerentes. Implica poner un especial énfasis en la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público (Keraudren y Mierlo, 1998: 41-42).

Sin embargo, pese a los esfuerzos registrados en algunos países de la región, difícilmente se puede hablar de prácticas exitosas o por ejemplo, que se haya podido conseguir en un tiempo corto arribar a ese escenario deseado. Por el contrario, si se parte de la revisión de todas las buenas prácticas ejercidas en países que son referencias en el tema, como son los anglosajones y nórdicos, en los que su proceso de implantación ha estado envuelto de toda una política pública de fondo o reforma de gran escala, que ha ameritado la construcción de condiciones y puesta en marcha de elementos institucionales que han hecho posible su aparición, aunado al tiempo que se ha requerido a través de fases y plazos; pues simplemente no hay ningún nivel de comparación, incluso se tiene la sospecha de que en nuestros países muchas de las iniciativas en la materia no han estado desprovistas de una suerte de isomorfismo mimético o moda.

El tema de gobierno por resultados o de gestión para resultados, al igual que temas similares, puede verse desde distintas perspectivas: a) como proceso administrativo al interior de las organizaciones<sup>2</sup>, en el que el término más adecuado es el de gestión por resultados; b) como marco integrador de instituciones más como un discurso político que técnico; c) desde la perspectiva comparada; d) desde el análisis de estudios de caso.

La perspectiva que se abordará aquí es como marco integrador de componentes institucionales, o lo que bien se denomina como “capacidad institucional”<sup>3</sup> (Grindle, 1997), y el término por utilizar es de gobierno por resultados. Por lo tanto, este ensayo tiene el propósito de exponer algunas de las condiciones y componentes institucionales necesarios para

---

2 Para este caso véase *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público* (2007) publicado por el CLAD y el Banco Interamericano de Desarrollo BID.

3 El concepto emergente para aumentar capacidad es el de construcción de capacidad institucional (*capacity building*). Este asume una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno de varios niveles, actores e influencias y con importantes interdependencias entre estos (UNICEF, 1999 citado por Ospina, 2002).

hacer posible un gobierno por resultados, con el interés de que el tema no se quede atrapado en el discurso y transite hacia los hechos. El ensayo se divide en los siguientes apartados: a) ¿Qué es un gobierno por resultados? b) ¿De qué condiciones y elementos estamos hablando para un gobierno por resultados? c) La experiencia mexicana y d) Conclusiones.

**A) ¿QUÉ ES UN GOBIERNO POR RESULTADOS?**

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (2005), el gobierno por resultados:

Consiste en aplicar un marco que permite dilucidar los objetivos, repartir claramente las responsabilidades de los resultados que deben alcanzarse, fijar las metas que hay que obtener, proveer las señales y los estímulos apropiados, medir y dar a conocer el desempeño alcanzado y actuar de acuerdo a las enseñanzas derivadas de la experiencia. Estas iniciativas se aplican tanto a los individuos como a las organizaciones.

Como marco integrador y coordinador de componentes institucionales, el gobierno por resultados cimbra su desarrollo a partir de la funcionalidad adecuada de varios elementos que en su conjunto lo hacen realidad. Por lo tanto, se está hablando de un concepto globalizador o “paraguas”, esto es, que para alcanzar su logro requiere de distintas piezas que lo hagan posible, con la idea que nos lleve a la conformación de una probable clasificación de preceptos o categorías en cuanto que algunas son de carácter genérico y otras de carácter particular. En resumen, a diferencia de lo que se dice con relación a las diferentes medidas e instrumentos de innovación administrativa, desde esta perspectiva el gobierno por resultados es un fin y no un medio. Su verdadero potencial es hacia afuera, no hacia dentro, entiéndase como gran marco coordinador o interfase con otras instituciones y no estrictamente como un proceso que se desarrolle por fases al interior de las organizaciones. Esta perspectiva, al final tiene que ver más con el diseño institucional de los países que con

sistemas de gestión, pero además sirve como plataforma para enarbolar un discurso político-gubernamental que apunte hacia los resultados.

En este sentido una definición bajo esta segunda perspectiva para gobierno por resultados es la siguiente:

Es un marco integrador de condiciones y componentes institucionales cuyo funcionamiento óptimo en su interactuar contribuye al logro de resultados de un gobierno. Su nivel de contribución puede ser de carácter transversal, esto es, a lo largo de las organizaciones o de modo vertical al interior de una organización a partir de la armonización de estos elementos.

**B) ¿DE QUÉ CONDICIONES Y ELEMENTOS ESTAMOS HABLANDO PARA UN GOBIERNO POR RESULTADOS?**

Si se parte de la tesis mencionada de que el gobierno por resultados es más un fin que un medio, y más como un marco integrador que proceso administrativo, por principio este precepto, en un contexto institucional ampliado o visión macro, tiene que estar respaldado por toda una política pública de gran envergadura que lo haga sostenible, como ha acontecido en otros países, el caso concreto de Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido (Arellano, Gil, Ramírez, Rojano: 2004). Política que a la vez requiere crear condiciones y conjuntar elementos necesarios, que pueden operar de manera transversal o vertical a lo largo de las organizaciones, y que son los siguientes:

- Consolidar una burocracia profesionalizada.
- Potencializar a la función directiva hacia la innovación.
- Crear un sistema de agencias.
- Continuar con las reformas en los sistemas presupuestarios basados en resultados.

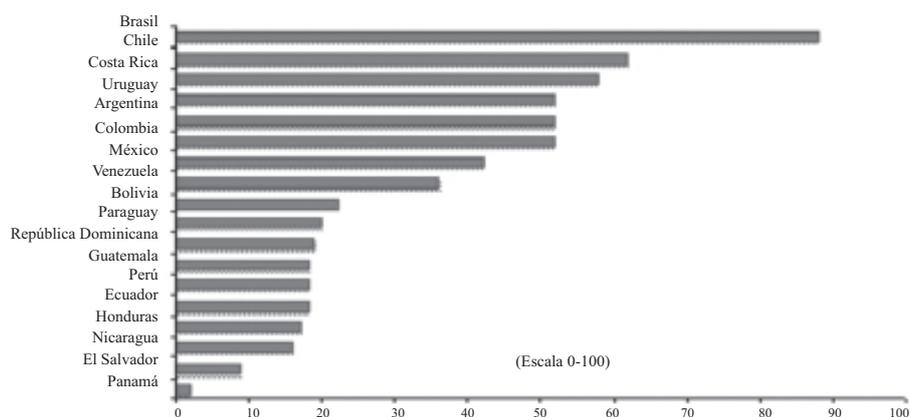
- Reorientar hacia los resultados los instrumentos de planeación y evaluación a nivel central.
- Desregular y mejorar la gestión en los procesos administrativos.
- Destinar partidas presupuestales para estímulos e incentivos.
- Cambiar necesariamente la cultura organizativa.

Como se puede observar, esto significa que tales componentes institucionales en su conjunto, que no de manera aislada, se constituyen en el pilar del gobierno por resultados. Lo que ha venido sucediendo en Latinoamérica es que la estrategia de un gobierno por resultados se ha montado sobre sólo uno o dos de los ejes mencionados, sin contemplar el nivel de contribución que tienen los otros componentes, puesto que por otro lado, no todos necesariamente a veces están funcionando de manera óptima y coordinada. Pasemos a revisar cada uno de estos componentes institucionales para establecer cuál es el estado del arte en la mayoría de los países de la región.

#### **CONSOLIDAR UNA BUROCRACIA PROFESIONALIZADA**

El análisis de los sistemas de profesionalización o servicios civiles de los países latinoamericanos ha demostrado que pese a haber en algunos de ellos décadas de legislaciones en torno al tema, tanto las buenas prácticas como la experiencia sólida en la materia, son un bien escaso (Echebarría, 2006). Por el contrario, se observa la necesidad del aprendizaje permanente de las lecciones de otros países, tanto de sus experiencias buenas y malas, así como de la incursión en las tendencias actuales. Todo lo anterior a fin de evitar la mayor cantidad de descabros a la luz, precisamente, de la experiencia comparada. Esta situación, independientemente de lo que señala un reciente informe del Rockefeller Center for Latin American Studies and Harvard University (2006), ubica a los distintos países de la región latinoamericana en la siguiente situación vinculada con el desarrollo de un servicio civil:

GRÁFICO 1  
ÍNDICE DE MÉRITO BUROCRÁTICO



Fuente: Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del BID

En dicha gráfica pueden distinguirse tres grupos de países: Brasil, Chile y Costa Rica que se ubican en primer lugar, con índices comprendidos entre 55 y 90 (sobre 100), lo que refleja una aceptación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, ascenso y despido de funcionarios públicos. Les sigue un segundo grupo de países con índices comprendidos entre 30 y 55, que incluye Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela, en los cuales coexisten las prácticas basadas en el mérito con tradiciones de clientelismo político. Por último, hay un tercer grupo de países, integrado por Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Perú y todos los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), que presentan índices por debajo de 30, lo que indica una fuerte politización de las decisiones de selección.

Pero como ya se señaló, resulta muy difícil hablar de experiencias consolidadas en la mayoría de los países, que por cierto llevan mucho tiempo. Salvo la excepción de Brasil, Chile y Costa Rica, todos los demás países presentan severos déficits de profesionalización. Este asunto no

es menor ya que va en detrimento de la capacidad técnica, la evaluación del desempeño individual o colectiva asociada a estímulos económicos e incentivos, la estabilidad en los cargos, la eficacia administrativa y la certidumbre jurídica. En resumen, va en detrimento de la contribución para alcanzar resultados.

#### **POTENCIALIZAR A LA FUNCIÓN DIRECTIVA HACIA SU INSTITUCIONALIZACIÓN**

No es suficiente con que un país cuente con una burocracia profesionalizada, hoy día la función directiva guarda un especial protagonismo. Entiéndase a la función directiva como “la movilización de personas para hacer frente a realidades problemáticas, afrontarlas y resolverlas” (Heifetz, 1994), o “El proceso de persuasión o el ejemplo por el que el individuo (o un equipo) conduce a un grupo a perseguir objetivos defendidos por los directivos o compartidos por el directivo y sus seguidores” (Gardner, 1990). Por su parte, entendiendo a los directivos públicos, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2004) señala lo siguiente:

los directivos públicos corresponden a aquel segmento de cargos o dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de los profesionales de las políticas públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos.

Pero también los directivos públicos deben ser pensados como aquellos personajes responsables y protagonistas de la mayoría, sino es que de todas, las políticas públicas con las que cuenta un aparato

administrativo. En la que además de su responsabilidad está de por medio su liderazgo, dirección y capacidad técnica y política para que otros consigan los resultados propuestos. Esto significa principalmente dos cosas: por un lado, modificar los entornos en los que se mueven éstos a través de la construcción de incentivos que les permitan ser más creativos e innovadores alejados del excesivo control basado en normas y auditorías. Y por el otro, en su institucionalización mediante un sistema de profesionalización (tipo *senior civil service*) mediante reglas específicas paralelas a las de los servicios civiles. Adicionalmente, los directivos al ser responsables directos de la consecución de resultados, necesariamente se les tendrá que mejorar sus incentivos y revalorar su función como bisagra entre los políticos y los administradores pero también pedirles que rindan cuentas.

Sin embargo, en este rubro, al igual que en el anterior, tampoco hay buenas noticias en cuanto que la región latinoamericana registre avances significativos. Nuevamente salvo el caso de Chile que cuenta con un sistema de alta dirección y otros países como Brasil, Colombia y República Dominicana (Figueroa, 2002) en los que hay una mención en sus legislaciones, pero que al fin de cuentas no deja de ser proyecto, se puede decir que no hay visos de institucionalización próximos sobre este rubro. Por lo tanto, lo que se ve es que la función directiva con la que cuentan los países de la región manifiesta aún altos niveles de politización ergo *spoils system*, lo que pone en tela de juicio su nivel de contribución a los buenos resultados de un gobierno.

#### **CREAR UN SISTEMA DE AGENCIAS**

Hablar de la posibilidad de una administración pública cuyo diseño descansa en un sistema de unidades administrativas fragmentadas o agencias, es hablar de la posibilidad de contar con organizaciones con objetivos más específicos, manejables en cuanto a recursos y evaluables en su desempeño. La situación antes descrita, nos obliga a pensar en transitar de grandes estructuras organizacionales monolíticas a pequeñas unidades

que tengan fines muchos más concretos, cuya dirección esté basada en resultados, en alusión al punto anterior de directivos competentes e innovadores.

El paradigma para este caso, otra vez lo son los referentes anglosajones y nórdicos, y si bien en algunos países latinoamericanos está el interés de establecer un sistema de unidades tipo agencias, a través de órganos cuya naturaleza jurídica es similar, la realidad es que todavía se está lejos de tal esquema. Por lo tanto, sigue prevaleciendo el esquema dual tradicional tipo francés-español que no se adecua del todo a lo que marca un sistema de gobierno por resultados.

#### **CONTINUAR CON LAS REFORMAS EN LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS BASADOS EN RESULTADOS**

Por principio cabe señalar que las reformas administrativas en los procesos sustantivos de la administración pública que se iniciaron a partir de la década de los ochenta con la premisa de lograr –en el discurso– un gobierno caracterizado por su eficiencia y eficacia, se encuentran en la actualidad en una fase de recomposición. En una reciente etapa de la reforma, llamada “gerencialista”, aparecen nuevas propuestas de reconfiguración del sector público con estudios y análisis sobre el rol de los gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de su observancia.

El estudio sistemático de la reforma más ambiciosa e importante de este tipo de enfoque, se podría afirmar que es la reforma a los sistemas presupuestarios. Lo anterior, dado el hecho de que las reformas presupuestarias como instrumento incluyente de la nueva gestión pública (NGP) implican el proceso de transformación en casi todos los aspectos de la acción gubernamental contemporánea: desde la relación con el Poder legislativo hasta la implementación y desarrollo de los sistemas de servicio civil de carrera, sistemas de calidad, transparencia y rendición de cuentas, planeación estratégica, evaluación del desempeño y demás instrumentos de reforma administrativa (Arellano, 2004).

Esta claro que los procesos de presupuestación en la actualidad, son un elemento esencial y fundamental de las reformas administrativas que están dirigidas hacia los gobiernos que buscan actuar con base en la obtención de resultados. En efecto, la transformación del proceso presupuestario basado en la teoría clásica del control de los gastos a uno orientado a la sistematización de resultados específicos, es pieza sustantiva del éxito de una reforma integral de la administración pública (Arellano, Gil, Ramírez, Rojano: 2004). Porque además tiene el propósito de lograr una mayor eficacia en el gasto y permitir también más transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, en un contexto donde aún prevalece la idea de que la corrupción está presente en cualquier momento del ejercicio del gasto público.

De tal forma que este componente institucional es fundamental para la plataforma de un gobierno por resultados, sino es que es el más importante. Sobre todo si tomamos en cuenta que los resultados no pueden estar disociados de los recursos económicos. Por el contrario, el ejercicio del gasto y el cumplimiento de objetivos que den lugar a resultados forma parte precisamente del espíritu central de este esquema.

Sin embargo, una reforma de esta naturaleza no es fácil de realizar, ya que significa todo un proceso de cambio que involucra distintos factores que van desde la reformas de leyes, la construcción de indicadores, la recomposición del sistema de planeación y evaluación, la construcción de metas factibles y retadoras, la rendición de cuentas, los posibles cambios en los tiempos de presentación y aprobación del presupuesto, de una relación diferente de los poderes legislativos con los poderes ejecutivos, la transformación de los hábitos culturales, y el impulso de esquemas de incentivos, etcétera.

En este rubro, también la mayoría de los países latinoamericanos han tenido una incursión, como lo es el caso de Chile, Brasil, Costa Rica, México, Argentina, Colombia<sup>4</sup>, pero sin conseguir todavía cambios integrales, sólo parciales, ya sea por el lado de la evaluación y en la

4 Véase Capítulo 5 “Presupuestos por resultados en América Latina”. En: *Más allá de la reinversión del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Mexico, CIDE-Porrúa, 2004.

construcción de indicadores, o en la reforma de leyes sin llegar a su gestión o bien por el cambio en su periodicidad. Por lo que los avances en este componente institucional también son parciales.

**REORIENTAR LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN A NIVEL CENTRAL HACIA RESULTADOS**

Marcar un rumbo claro y definido de lo que se quiere conseguir y cómo se quiere hacer, así como convencer plenamente a los actores involucrados, es un elemento fundamental. Esto va de la mano con plantear la consecución de objetivos plenamente determinados en tiempo y espacio según las características propias que la identifican como tal. El logro de conseguir y alcanzar estos objetivos establecidos conlleva a visualizar un futuro deseado respecto a la situación en que se encontraba en sus inicios. De ahí que en los procesos administrativos exista –entre los principios de administración- la permanente búsqueda de lo óptimo para lograr más con menos. Esto es, mejorar la organización a partir de una racionalidad de los recursos que coadyuve a la toma de decisiones para su conservación y desarrollo. En el ámbito de lo público, el trasfondo en las decisiones de una administración pública para lograr resultados, son los objetivos que se definen con una visión del gobierno en turno enfocados a racionalizar los recursos por encima de la discrecionalidad, y sujetos a realizar los actos de gobierno con políticas públicas capaces de procurar el bienestar común y mitigar la escasez y el conflicto social. Es precisamente en este punto, en el que la planeación vinculada con los resultados cobra un lugar preponderante.

De manera complementaria, está la herramienta de la evaluación entendida como un ejercicio de investigación interdisciplinaria que persigue el objetivo de conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzados (resultados e impactos) por los programas y políticas públicas que instrumentan los gobiernos, así como la aportación de elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar las actividades gubernamentales. Una evaluación

del desempeño permite a los gobiernos dirigir y ajustar estratégicamente sus políticas y programas hacia el logro de sus objetivos y metas, a partir de la comprensión de los resultados o *outputs* (productos y servicios) e impactos o *outcomes* (efectos derivados por los productos o servicios) (Cardozo, 2009). Para el caso latinoamericano, cabe destacar los avances alcanzados en países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, en los que si bien los esfuerzos han sido más que los propios resultados, las bases están dadas (Ospina, 2002).

Tanto la planeación como la evaluación en su orientación hacia resultados como componente institucional juegan también un papel relevante, más aún cuando las actividades de coordinación y vigilancia recaen en ellas. Esto también implica un despliegue técnico significativo, compuesto, por un lado, por el montaje de toda una estructura organizacional centralizada que permita estar planeando los objetivos, evaluando los avances y progresos conseguidos y que esté más allá de la función del control, y por el otro, en el uso de sistemas de información adecuados e indicadores de gestión. En cuanto a lo primero, se requerirá un manejo correcto de la información vía sistemas informáticos y por lo que tiene que ver con lo segundo, la necesidad de establecer intensivamente indicadores para medir los avances registrados.

Atención propia merece el uso de indicadores como el epicentro del cambio, además de representar un salto cualitativo en los modos de operar en la gestión pública, se considera que en ellos se evidenciará el qué y el cómo de las organizaciones basadas en resultados. Para la construcción de un sistema de indicadores, ya en su momento Xavier Mendoza profesor de la Escuela de Administración y Dirección de Empresas ESADE, en un texto de hace algunos años, pero que vale la pena recuperar para este tema “novedoso” en algunos países, nos proponía una serie de criterios e ideas que combinados con otros propios, son los siguientes: a) Realizar un adecuado diagnóstico de las organizaciones involucradas para saber su nivel de interés y disposición en el uso efectivo de indicadores; b) Conseguir la voluntad y el compromiso del nivel político

y de los directivos responsables de modo que ellos sean los principales promotores del proyecto; c) Plantear la implantación de los indicadores como un proceso de aprendizaje organizativo; d) Establecer medidas de capacitación permanente para la correcta utilización de indicadores; e) Otorgar el protagonismo a los usuarios de los indicadores, y en especial a los directivos responsables; f) Partir de la utilización de indicadores básicos y buscar su desarrollo progresivo; g) Establecer un sistema de consecuencias basado en premios y sanciones tanto para la implantación de los indicadores como para la mejora de su eficiencia; h) Procurar el éxito en las primeras organizaciones que demuestren avances; i) Diseñar una adecuada política de comunicación y socialización tanto al interior como al exterior de las organizaciones involucradas; j) Identificar niveles de contribución a los resultados alcanzados tanto de grupos como de individuos como producto de los indicadores fijados organizacionalmente; k) Vincular los resultados alcanzados a un sistema de rendición de cuentas; l) Construir referencias de buena prácticas que puedan ser trasladables a otras esferas y órdenes de gobierno, principalmente a nivel local.

Sobre este componente institucional que es contar con un sistema de planeación y evaluación por resultados, se considera que es en él en el que la mayoría de los países latinoamericanos alcanzan los mayores avances. De hecho esta es una de las vetas que más se han explotado para impulsar el tema del gobierno por resultados, lo que no necesariamente significa que las propuestas hayan dado frutos en los hechos.

#### **DESREGULAR Y MEJORAR LA GESTIÓN EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS**

Un elemento que no es menor en todo este conjunto de acciones concurrentes es el tema de desregulación y la mejora de los procesos, que significa, entre lo más relevante, eficacia y disminución de costos, pero lo más importante, logro de resultados. Este elemento es de gran relevancia si en el marco de lo que dicta la Nueva Gestión Pública, se estaría en el interés de romper la inmovilidad normativa para dar lugar a la innovación y el alcance de resultados.

Este componente institucional al igual que el anterior, también ha sido impulsado por la mayoría de los países latinoamericanos, prácticamente, para este caso, todos, y desde hace muchos años. De hecho las modalidades para este caso, han sido distintas desde la utilización de vías tipo sistemas de calidad, incluso ISO 9000, programas de simplificación administrativa y de mejora regulatoria, cartas compromiso ciudadanas, etc. El interés ha sido mejorar procesos administrativos tanto al interior de las propias organizaciones como en la prestación de servicios públicos. Sin embargo, se tiene la impresión de que las medidas han sido aisladas y no forman parte de una estrategia de gobierno por resultados.

#### **DESTINAR PARTIDAS PRESUPUESTALES PARA ESTÍMULOS E INCENTIVOS**

Esto es, fijar dentro del presupuesto partidas económicas vinculadas a impulsar y a la dotación de premios e incentivos. Resulta curioso que cuando se impulsa una estrategia de gobierno por resultados, de lo que menos se habla o de lo que menos se termina ejerciendo es lo que tiene que ver con estímulos económicos e incentivos ya sea de manera individual o grupal. Por el contrario, resulta contradictorio hablar de gobierno por resultados en un contexto de restricción de recursos económicos y época de austeridad.

Este componente está asociado a otros de igual envergadura como son los de contar con burocracias profesionalizadas y una función directiva fortalecida en cuanto a contar con sistemas de evaluación del desempeño eficaces que derivan en la distribución de incentivos y estímulos. De modo que, difícilmente, se puede hablar de gobierno por resultados y de competitividad entre organizaciones sino está de por medio este elemento que no es menor.

#### **CAMBIAR NECESARIAMENTE LA CULTURA ORGANIZATIVA**

Este también es un asunto fundamental. En contraposición con la cultura tradicional de la mera observancia de la ley, y en la despreocupación

por los resultados y uso eficiente de los recursos, se tendrá que construir un referente que vaya en sentido contrario, que promueva los resultados, que dé prioridad al servicio al ciudadano a partir del cambio cultural organizacional y que favorezca la innovación y la mejora continua.

Este componente institucional también va ligado a lo que se pretende como gobierno en cuanto a objetivos y metas y poder de transformación. En esto el sistema de planeación, el papel de los directivos públicos y la burocracia profesionalizada se convierten en los principales insumos para la producción de valores, hábitos y creencias sobre un gobierno por resultados.

Por supuesto que la consolidación de una cultura de este tipo, estará en función de la seriedad del discurso convertido en hechos, pero también del interés y la voluntad que exista tanto en autoridades políticas y administrativas de avanzar sobre ese sendero.

GRÁFICO 2



Fuente: Elaboración propia.

**C) LA EXPERIENCIA MEXICANA**

¿Qué acontece con el gobierno y la administración pública de México con relación a una estrategia o política de gobierno por resultados? La agenda política-administrativa de los últimos años, preponderantemente de orden federal, no ha estado exenta de todas estas corrientes administrativas de cambio. Por el contrario, ha hecho eco de ellas. Y si bien no han tenido la importancia debida, no ha sido por falta de intentos. De manera que si se tuviera que revisar la estrategia de un gobierno por resultados a través de los diferentes componentes institucionales que se han mencionado, en el entendido de ver a esta estrategia como un marco organizador y coordinador, se diría que en cada uno de ellos el rendimiento ha sido dispar. Aunado a una falta de claridad en las definiciones de hacia dónde se quiere ir.

Si partimos por ejemplo, del análisis de contar con una burocracia profesionalizada, impulsada a partir de la Ley del Servicio Profesional de Carrera del 2003, los resultados recientes marcan un retroceso en lugar de un avance en la consolidación (Fócil, 2009). Y si se trata del impulso o fortalecimiento de la función directiva, no hay ni siquiera la intención de hacerlo.

En cuanto a lo que se refiere al esfuerzo en materia de presupuesto, éste se dio a partir de 1995 cuando el gobierno federal, en el que se inició todo un proceso de reforma, buscaba modificar el sistema integral de planeación-programación-presupuestación, en el que se destacan propuestas interesantes como la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a través de la medición de indicadores (SHCP, 1998), así como el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP) y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), que fueron la base de la reforma al sistema integral de programación y presupuesto. En el PRONAFIDE se establece la introducción de indicadores estratégicos para lograr una administración de recursos públicos orientada a resultados. Así, la elaboración de un

presupuesto por resultados fue un cambio cultural que pretendió conseguir la adopción de nuevas categorías y elementos programáticos que se pudieran medir como un procedimiento establecido para dar continuidad y cumplimiento a la misión y objetivos de las dependencias y entidades de la APF (SCHP/ UPCP: 1997).

Por ejemplo, el diseño para la transformación de la estructura programática tuvo el objetivo de dar orden y dirección al gasto público por medio de categorías y elementos que resultaron en una clave presupuestaria más completa con información para orientar, definir y evaluar el impacto de la política de gasto. Las categorías programáticas<sup>5</sup> establecieron un orden con una clasificación uniforme del conjunto de las actividades gubernamentales que dan cuenta sobre el destino del gasto. Por su parte, los elementos programáticos<sup>6</sup> proporcionaron la información que permite medir la dirección de los resultados logrados con recursos públicos.

En este mismo orden de ideas, la NEP intentó ser un método que sistematizó, ordenó y clasificó la información del sistema de planeación, programación y presupuestación de una manera ágil, transparente y útil, dirigida a fortalecer un cambio en la gestión gubernamental que conlleve a la obtención de resultados así como analizar el desempeño de la APF en una vinculación estrecha con sus objetivos principales (Arellano, Gil, Ramírez, Rojano: 2004). Hasta este punto, es claro que la modernización

---

5 Las categorías programáticas son el marco general del gasto público, cuantificables en términos monetarios. Estas intentan asociar los recursos presupuestarios a una clasificación generalmente aceptada, por lo menos en el interior de la APF. Sus principales niveles de agregación son: la función, subfunción, programa sectorial, programa especial, actividad institucional, proyecto institucional y proyecto de inversión.

6 Los elementos programáticos establecen, en primer lugar, información cualitativa de lo que se pretende lograr. En segundo lugar, dichos elementos sirven para evaluar los logros alcanzados. Los componentes de los elementos programáticos son: misión, propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos y metas de los indicadores.

administrativa logró una modificación importante de los mecanismos para formular y ejercer el gasto, derivado de la nula integración y coordinación del proceso presupuestario desde la planeación hasta la evaluación.

Sin embargo, pese a estos avances y bases conseguidas no se ha llegado a un escenario de consolidación. En años recientes, en el interés de darle nuevos bríos a este asunto y como resultado de los trabajos presentados en la Convención Nacional Hacendaria de 2004 se expidió la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento el 30 de marzo de 2006, marco normativo que constituye un nuevo diseño institucional del proceso presupuestal para dar flexibilidad en el ejercicio del gasto, dar un enfoque a los procedimientos de obtención de resultados, establecer sanciones e incentivos a los ejecutores del gasto, devolver responsabilidades a los ejecutores del gasto, promover la descentralización de las decisiones y simplificar los mecanismos de rendición de cuentas, entre otros (LFPRH, 2006).

Además, con las reformas constitucionales en materia de gasto público del 7 de mayo de 2008, se empata el objetivo de alcanzar una mayor calidad en el ejercicio del gasto público, la transparencia y la rendición de cuentas, derivado de expedir la Ley General de Contabilidad Gubernamental que tiende a la homologación de la contabilidad gubernamental de los tres órdenes de gobierno, en materia de ingresos, egresos, financiera y patrimonial. En virtud de esta reforma, deberán evaluar los resultados que se obtengan con los recursos públicos, y administrarlos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados (LGCG, 2008).

En palabras de Dionisio Pérez Jácome, Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a un diario nacional especialista en asuntos económicos, éste decía que

México esta listo para iniciar la revolución del presupuesto basado en resultados; los estados entrarán al Sistema de Evaluación del

Desempeño ahora que se tienen las bases legales para hacerlo. Los primeros pasos en materia de presupuesto por resultados se dieron y el reto será que en el 2009 éste se aterrice adecuadamente en estados y municipios”<sup>7</sup>, explicó el funcionario. En resumen, después de tantos años todavía no estamos listos.

Por otro lado, el pasado 9 de septiembre de 2008, en ceremonia oficial presidida por el Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, se hizo la presentación del Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008–2012 (PMG), que funda una política a cargo de la Secretaría de la Función Pública y de carácter obligatorio para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

¿Qué es lo más destacable de esta política pública? En primer lugar, que con ella se trata de inaugurar la época de los gobiernos y administraciones por resultados, tal como ha acontecido en otros países, que a través de políticas similares, desde hace algunos años comenzaron a caminar por tal sendero. En segundo lugar, que es una política de carácter integrador, esto es, que se auxilia y complementa de otras políticas o componentes institucionales para lograr sus objetivos, entre las más importantes, están las políticas de mejora regulatoria para la agilización de trámites y servicios; de gobierno electrónico para el uso intensivo de tecnologías de la información y comunicación; de políticas de transparencia para operar de un modo abierto; del servicio profesional de carrera para contar con servidores públicos con méritos demostrados, y de políticas de carácter presupuestal (en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) para un uso adecuado del gasto. Todo ello con el fin de conseguir los resultados que las propias dependencias y entidades se comprometan a conseguir. De hecho, en esta estrategia se puede ver como en una política de esta naturaleza cobra vida el espíritu integrador y de coordinación al que se ha aludido en este ensayo.

---

7 Véase Entrevista con Dionisio Pérez Jacome “Entrarán estados al presupuesto por resultados” *Periódico el Economista* 11 de julio de 2009, México.

Sin embargo, también este es un buen ejemplo, que a falta de un buen rendimiento en cada uno de los componentes aunado seguramente a una adecuada coordinación por parte de la dependencia responsable, los avances son nulos, y se ha generado el efecto contrario que se esperaba basado en confusión, burocratismo (llenado de formatos) y desorientación.

### CONCLUSIONES

Si se parte de la tesis de utilizar el precepto de gobierno por resultados a partir de ser un marco integrador y coordinador de componentes institucionales o con capacidad institucional estatal, como si fuese el funcionamiento de un reloj, se puede observar a la luz de lo analizado en el ensayo, la cantidad de elementos (que por cierto podrían ser más) que tienen que interactuar para la consecución constante de resultados. Situación que depende de dos circunstancias: la primera, en cuanto al buen rendimiento de cada una de las partes, y la segunda, de su perfecta armonización a través de un rumbo claramente definido como producto de una buena planeación y evaluación.

De modo que, si esta serie de parámetros y componentes, todos ellos en juego (que pueden ser interpretados como indicadores), se utilizan para medir una realidad determinada, en este caso, la de los gobiernos y administraciones públicas envueltos en el discurso del gobierno por resultados, bien podrían determinar el estado del arte con respecto a este asunto.

Por lo que corresponde a los países latinoamericanos, se observa que los avances han sido más sobre propuestas concretas, pero sin que haya habido una propuesta de carácter integral o integradora en aras precisamente de dar lugar a la conjunción de componentes institucionales o a fortalecer la capacidad institucional. Al respecto, son pocos los países referentes en esto, como lo son Brasil, Chile, Colombia, Argentina, Costa Rica, Uruguay y México.

Por lo que vale preguntarse ¿Qué componentes se tienen que considerar para hacer factible un gobierno por resultados? ¿Cuál es el papel de las burocracias y de cada uno de sus componentes para llegar a un gobierno por resultados? ¿Cómo lograr un gobierno por resultados ante la presencia de tantos intereses encontrados? Más allá de estas interrogantes, lo que sí es importante señalar es que el desempeño para obtener mejores resultados es un reclamo generalizado en todos los Estados democráticos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, David coord. (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Mexico, CIDE-Porrúa.
- Arellano, David, Ramírez, Jesús Rojano, Angeles y José Ramón Gil (2004) Nueva gestión pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativo: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. En: *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Mexico, CIDE-Porrúa.
- Cardozo, Myriam (2009). La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes. En: *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, Mexico, UAEM.
- Echebarría, Koldo (coordinador) (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina* Ed. BID Washington.
- Mendoza, Xavier (1993). Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*. País Vasco.
- Figuroa, Ramón (2002). Regímenes de Directivos Públicos en América Latina: Estado de arte, análisis y conclusiones. *Documento de Trabajo/Diálogo Regional de Política*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo Washington, D.C. USA.
- Fócil Ortega, Mario (2009). Servicio Profesional de Carrera en México de “Esperando a Godot” al “Gatopardo” *Revista Buen Gobierno* No. 6 ene-junio México.
- Gardner, John (1990). *On leadership* Ed. The Free Press, A division of Macmillan, Inc. New York, USA.

- Grindle, Merilee S. (1997). The good government imperative. Human resources, organizations and institutions. In: *Getting Good Government. Capacity Building in the public sector of developing countries*. Merilee S. Grindlee Ed. Harvard University Press. Boston Ma.
- Heifetz, Ronald (1994). *Leadership with out easy answers* Ed. University Press, Cambridge, London, England.
- Keraudren, Philippe y Hans an, Merlo (1998). Theories of public Management Reform and their Practical Implications. En: Verheijen, Tony y David Combes (comps.) *Innovations in Public Managment. Perspectives from East an West Europe* Cheltenham, UK.
- Mathiasen, David (1998). The New Public Management and it's critics *International Public Management Journal* 1,2. USA.
- Ospina, Sonia (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública*. Lisboa, Portugal 8-11 de octubre.
- Pérez Jacome, Dionisio (2009). Entrarán estados al presupuesto por resultados. *El economista* 11 de julio, México.

### DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2004). En: *Revista Servicio Profesional de Carrera* No. 2 Ed. Red Mexicana por el Servicio Profesional, México.
- BID/CLAD *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público* (2007). Ed. Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

OCDE (2005). *Performance information in the Budget process*. Ed. OECD, París, France.

Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria (2006). *Diario Oficial de la Federación* el día 30 de marzo, México.

Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008). *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de diciembre, México.

Rockefeller Center for Latin American Studies and Harvard University (2006). *Las políticas de las políticas públicas Informe 2006*. Ed. BID/RCFLAS Washington, D.C.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1997). *Reforma al sistema presupuestario. Lanuevaestructuraprogramática*. Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, noviembre, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008). *Sistema de Evaluación del Desempeño*, mayo, México.

Secretaría de la Función Pública (2008). *Programa de Mejora de la Gestión 2008-20012 (PMG)*. Septiembre, México.

## RESUMEN CURRICULAR

Rafael Martínez Puón tiene un postdoctorado en el Instituto de Dirección y Gobernanza Pública de ESADE con sede en Barcelona. Es Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I, distinción que otorga el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT. Es Director General de la *Revista Buen Gobierno* que edita la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C (ww.fundamespa.org). Es autor de los libros: *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas*, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública de España en el 2003, obra que obtuvo el Primer Premio “Andrés Bello 2001” sobre estudios e investigación en Iberoamérica, y del libro *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?*, publicado en el 2005 por la editorial Miguel Ángel Porrúa en México. Ha escrito más de 40 artículos en revistas especializadas tanto nacionales como internacionales sobre temas de gestión y administración pública. Es catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México, y del Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral. Para notificaciones: rafael.martinez@ife.org.mx