



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Velasco Sánchez, Ernesto

Gobierno por resultados: convergencias y divergencias entre gestión estratégica y gestión del desempeño

Buen Gobierno, núm. 6, enero-junio, 2009, pp. 80-106

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660528004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Gobierno por resultados:

convergencias y divergencias entre gestión
estratégica y gestión del desempeño

Por Ernesto Velasco Sánchez



“En el sector público y privado encontramos demasiados planes estratégicos y demasiado pocos estrategias.”

Luis F. Aguilar Villanueva

“El problema es que blandir números ya no funciona. Significan poco y nos han hundido en un mundo lleno de cifras, en que casi cualquier aspecto de nuestra vida es medido... y transformándolos en medias verdades numéricas.”

David Boyle

RESUMEN

El gobierno por resultados es una aspiración ampliamente extendida en los procesos de reforma administrativa contemporánea. Esto se refleja en la popularización del uso de enfoques de la llamada Nueva Gestión Pública, particularmente la gestión estratégica y la gestión del desempeño. Sin embargo, como sucede frecuentemente, la utilización tan extensa estas dos herramientas ha derivado en la pérdida de claridad sobre su significado. El artículo tiene por objeto ofrecer una clarificación conceptual que permita entender mejor las implicaciones y limitaciones de cada una, así como sus posibles sinergias. Por último, se analizan algunas implicaciones del entramado institucional mexicano sobre el acento que se pone en la gestión estratégica y del desempeño.

INTRODUCCIÓN

Está en boca de todos desde hace algunos años, no sólo en nuestro país sino también en muchas otras partes del mundo. Instituciones multilaterales, profesores universitarios, capacitadores, consultores y políticos han adoptado esta idea y la reproducen en diferentes contextos y frente a múltiples audiencias. Un “gobierno por resultados” se ha vuelto una idea indispensable en cualquier programa de reforma administrativa local o nacional medianamente respetable, o en las declaraciones de foros internacionales en los que se trate el tema del servicio público. Poco a poco se ha vuelto una frase pegajosa, con la que nadie puede estar, en principio, en desacuerdo.

Pero como todo slogan, su significado puede quedar enterrado debajo de un mar de imágenes o interpretaciones, interesadas o no.

En principio, sin considerar el desarrollo reciente de la gestión pública contemporánea, esta frase simplemente se refiere a un valor obvio no sólo de la acción gubernamental sino de toda organización humana: asegurar que nuestros recursos, acciones y productos resulten en una transformación determinada y valiosa del entorno físico o social. En otras palabras, se espera que toda organización, entendida como acción colectiva orientada a lograr ciertos objetivos compartidos o mandatados, genere los bienes, servicios, regulaciones, información, etc. que se espera de ellas.

Ahora bien, retomando el contexto contemporáneo de la función pública, he argumentado con anterioridad (Velasco Sánchez, 2007) que la idea de una “orientación a resultados” forma parte de un discurso administrativo (“Nueva Gestión Pública”, NGP) que en buena medida representa una reacción de los gobiernos alrededor del mundo ante los fuertes cuestionamientos que derivaron, en muchos casos, en el redimensionamiento del Estado (“Estado mínimo”) durante la década de 1980 y 1990₁ y que busca ofrecer evidencia de su capacidad para ofrecer soluciones a los problemas que enfrentan sus comunidades políticas.

Frente al “modelo redimensionador” (Aguilar, 1989), que disemina la imagen de un “gobierno sin resultados”, el “gobierno por resultados” busca trascender la discusión maniquea de la cantidad de gobierno o del tamaño óptimo del sector y presupuestos públicos, hacia una que se pregunte sobre la eficacia y calidad de las organizaciones gubernamentales. Como todo argumento administrativo, probablemente su aceptación depende en gran medida de su flexibilidad, es decir, de ser capaz de evocar significados muy diferentes en distintas audiencias₂. Sin embargo, esto también puede contribuir a una confusión que, a su vez, genere tales problemas a la hora de querer aplicar esta idea en la práctica que los esfuerzos ocasionen sólo mayores cargas administrativas, distracción de recursos tanto de personas como de tiempo, así como desmotivación entre los colaboradores.

Para comprender con mayor detalle el concepto de “gobierno por resultados”, propongo retomar la definición propuesta originalmente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE:

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 (OCDE 1995 con ligeras correcciones a la traducción).

En breve, un gobierno por resultados es aquel que entiende que la justificación para el uso de los recursos que la sociedad entrega al Estado se deriva de los productos e impactos que genera y que, en última instancia, deben crear un beneficio para la comunidad política. Esta definición, siendo tan amplia, ha dado lugar a la adopción de diferentes enfoques y la aplicación de técnicas muy diversas. Entre ellas se encuentran, de manera preponderante, la gestión estratégica y la gestión del desempeño. Quizás estos dos enfoques han sido los más extendidos en el mundo, ya que son componentes recurrentes de las reformas inspiradas en los principios o doctrinas de la NGP, esta última entendida como un movimiento de reforma administrativa que promueve la introducción en el sector público presiones competitivas (marquetización) y de enfoques gerenciales desarrolladas en las empresas (gerencialismo), para lograr mayor eficiencia, eficacia y recuperar la centralidad del ciudadano en la acción del gobierno (Hood, 1991).

Como veremos más adelante, mientras que la gestión del desempeño se extendió en el sector público a partir del deseo de contar con mayor transparencia sobre la calidad de los bienes y servicios públicos y, en la medida de lo posible, ofrecer opciones de elección a los ciudadanos, la gestión estratégica se relaciona más con transformar las formas “burocratizadas” de organización y dirección dentro del gobierno, para pasar a esquemas “postburocráticos” de actuación que permitieran mayor capacidad y eficacia a los gobiernos (Aguilar, 2006). Ha sido tan extendida su aplicación, que en muchas ocasiones gestión estratégica y gestión del desempeño se toman de manera implícita como sinónimos de NGP, a pesar de que se trata sólo de dos de sus posibles componentes (véase tabla 1).

Tabla 1: Algunas herramientas de la NGP

<i>Marquetización</i>	<i>Gerencialismo</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Tests</i> de mercado • Introducción / simulación de competencia (<i>vouchers</i>, quasi-mercados en salud y educación) • Sub contratación de servicios (de apoyo, como mensajería, y sustantivos, como educación o readaptación social) • Comparación de desempeño (<i>League tables</i>, presupuestos por desempeño) • ¿Privatización?³ 	<ul style="list-style-type: none"> • Desagregación de unidades administrativas • Descentralización gerencial (agencias autónomas) • Gestión Estratégica • Gestión Financiera • Gestión de Recursos Humanos • Gestión de Calidad • Gestión / Auditoría del Desempeño

Fuente: elaboración propia

La utilización tan extendida de la gestión estratégica y de la gestión del desempeño, así como la popularización de sus elementos conceptuales, han provocado que en muchas ocasiones se les denomine de manera indistinta e intercambiable. Como es frecuente en la popularización de modas administrativas, esta diseminación termina por generar confusiones que impiden entender a cabalidad las aportaciones que cada uno de estos enfoques ofrecen para consolidar un gobierno por resultados. Este artículo presenta una clarificación sobre las diferencias y convergencias entre estos dos enfoques, con el objeto de contribuir a una mejor comprensión de las implicaciones que tiene la adopción del enfoque de gobierno por resultados. Finalmente, también se pretende señalar algunos aspectos del marco institucional del gobierno federal mexicano que tienen implicaciones para la práctica tanto de la estrategia como para la medición del desempeño.

En la primera sección de este artículo se hará una breve descripción de la evolución que ha tenido el concepto de gestión del desempeño y sus limitaciones, para finalmente tratar de encontrar una definición más precisa y adecuada del mismo. El segundo apartado se referirá al concepto de gestión estratégica. El tercer apartado se centrará en las convergencias y divergencias de la estrategia y medición de desempeño. Finalmente, en la última sección se analizarán las implicaciones del entramado institucional mexicano para la aplicación de estos conceptos.

1. GESTIÓN CON BASE EN MEDICIONES: LA GESTIÓN DEL DESEMPEÑO

Como se mencionó anteriormente, desde la década de 1990 y hasta nuestros días la gestión del desempeño se ha extendido de manera particularmente extensa, tanto que algunos autores señalan que existe una “obsesión” internacional respecto del desempeño. Es posible encontrar ejemplos de esto en países desarrollados y en vías de desarrollo, entre los que destacan: el intensivo uso de indicadores de rendimiento en los niveles nacional y local y la Ley de Resultados y Desempeño Gubernamental de 1997 en el Reino Unido, la Agenda Presidencial de Gestión del 2001 y la Herramienta de Valoración de Programas de 2002 en los Estados Unidos, el Programa de Mejoramiento de la Gestión en Chile, el programa “Resultados para Canadá” y las auditorías de desempeño en Canadá y los presupuestos basados en desempeño en Los Países Bajos.

De inmediato surge la pregunta de a qué se debe esta proliferación de esquemas de medición del rendimiento gubernamental. La respuesta, de acuerdo con la teoría administrativa, se encuentra en que la ambigüedad de los objetivos es uno de los elementos a los que se atribuye la falta de eficacia tanto en organizaciones públicas como privadas. De hecho, en organizaciones gubernamentales, un estudio reciente (Chun y Rainey, 2006) muestra una relación inversa entre ambigüedad de objetivos (la amplitud para traducirlos en guías operativas, indicadores y prioridades) y la simplificación de los trámites y procedimientos internos (*red tape*), la descentralización administrativa de las decisiones dentro de las instituciones, las expectativas que tienen los funcionarios de ser adecuadamente recompensados por su esfuerzo y con la satisfacción laboral. En otras palabras, la falta de claridad sobre lo que se desea de la organización y de sus miembros genera una disminución de su capacidad para producir los bienes, servicios, regulaciones, etc. que debe producir. Este es el supuesto del que parte la gestión del desempeño. Contrariamente a la tradición burocrática, en la gestión del rendimiento no se da por entendido que el desempeño sería el resultado automático de las órdenes transmitidas a través de la estructura jerárquica o el control de la utilización de insumos (Hughes, 2003).

No existe una definición única y aceptada de qué es la gestión del desempeño. Sin embargo, en cualquier forma que adopte, se sigue un principio básico: “una organización pública determina su desempeño deseado y señala la forma en que dicho rendimiento será medido por medio de la definición de indicadores de desempeño. Una vez que la organización ha realizado sus actividades, será posible demostrar si el desempeño proyectado fue alcanzado y a que costos” (De Brujin, 2001: 7)⁴. El corazón de la gestión del desempeño es la definición de los indicadores,⁵ que permiten medir los logros organizativos. La innovación de este enfoque como parte de la nueva gestión pública, es la orientación hacia la medición de los resultados: el uso de insumos puede justificarse sólo en términos de los productos y resultados / impactos generados (Thompson, 1999: 518). Los principales beneficios de este enfoque, de acuerdo con la literatura, son los siguientes: se aclara la relación entre las aportaciones y resultados, permite medir el progreso hacia los objetivos del gobierno e incluso recompensar o sancionar el desempeño individual y de la organización y facilita la asignación de res-

ponsabilidades por el rendimiento (De Brujin 2001: 8). Además, la gestión del rendimiento puede promover un proceso de mejora continua de los servicios públicos mediante la extracción de lecciones de buenas prácticas y la identificación de oportunidades para el cambio (Comisión de Auditoría, 2000: 6). Igualmente, un entorno cada vez más descentralizado, permite la gestión de la interfaz entre varios proveedores de servicios públicos (públicos y privados, nacionales, regionales y locales) y la formulación de políticas, al establecer un marco claro y estable que precisa las expectativas de los actores (Commonwealth Secretariat 1995, y Ryan, 1999). Por último, se argumenta que la divulgación de los indicadores de rendimiento tiene un efecto positivo en la rendición de cuentas ante los ciudadanos por los profesionales y directivos responsables de los servicios que ofrecen (Miller y McKevitt de 2000, y De Brujin 2001).

Este principio, simple de enunciar, puede adquirir diversos grados de complejidad en su ejecución práctica. Así, la gestión del desempeño puede implicar, con crecientes grados de dificultad, lo siguiente: a) establecer objetivos para los programas de desempeño y metas de los programas; b) otorgar a los administradores responsables de cada servicio la libertad para definir sus procesos y asignar recursos para alcanzar los objetivos acordados; c) medir e informar sobre el nivel real de ejecución contra los objetivos predefinidos; d) alimentar el proceso de toma de decisiones sobre la financiación del servicio, los cambios en su contenido o el diseño y la de asignación a la organización o sus miembros de recompensas o sanciones, con información sobre el nivel de desempeño, y e) el suministro de información para las instancias de revisión a posteriori, como las comisiones legislativas y los órganos superiores de auditoría (sobre la base de Pollit 1999: 12).

Tabla 2: aproximaciones a la gestión del desempeño con creciente grado de complejidad

- Medición del desempeño: determinar expectativas, dar seguimiento
- Metas de desempeño: determinar resultados medibles y específicos deseados
- Informes de desempeño: comparar desempeño obtenido contra el deseado
- Auditoría de desempeño: evaluación independiente de los sistemas de gestión y de sus resultados
- Benchmarks de desempeño: compara el desempeño propio contra el de otras organizaciones
- Contratos de desempeño: acuerdos formales entre el gobierno y los proveedores (internos o externos) de servicios públicos sobre insumos a ser utilizados y resultados a ser producidos.
- Pagos con base en desempeño: ligar parte o toda la retribución de los funcionarios a su desempeño
- Presupuestos por desempeño: asignación de recursos con base en el desempeño

Fuente: elaboración propia con base en Schick (1998).

Ahora bien, los sistemas de gestión del desempeño buscan lograr una buena gestión. ¿Qué es un “buen desempeño”? Mientras que en el sector privado en general la respuesta a esto se simplifica gracias a que existe un criterio claro de valoración (los beneficios económicos que genera en el largo plazo), en el sector público la definición se complica. Podría decirse en general que “una organización, programa o servicio público bien gestionado es aquel que produce, con la mejor relación costo-eficacia, los resultados y beneficios esperados que continúan siendo relevantes, sin causar efectos inducidos no deseados” (Mayne y Zapico-Goni,

2000). Ahora bien, esta perspectiva resulta demasiado amplia, por lo que los sistemas de gestión del desempeño suelen hacer operable el concepto de rendimiento por medio de analizar diferentes aspectos del mismo. En este sentido, convencionalmente se habla de las “3 E” como los componentes constitutivos del desempeño:

- **Economía:** se refiere a la capacidad de una organización para minimizar los costos en que se incurre para hacerse llegar los insumos necesarios para realizar sus actividades y producir los resultados que le han sido estipulados. Es decir, se trata de reducir el costo de los recursos de todo tipo necesarios para producir una misma cantidad o nivel de producto (bienes o servicios).
- **Eficiencia:** valora si existe una relación óptima costos / productos, asegurándose que no exista desperdicio de recursos en el proceso de producción o de prestación de los servicios. Es decir, se trata de medir el grado en que la organización hace el mejor uso de los insumos que adquirió.
- **Eficacia:** se refiere al grado en que la organización genera los resultados (tipo, monto y calidad de bienes y servicios) e impactos (transformaciones en la realidad o problema a atender) que se le han encomendado. Es decir, se trata de ver si se logran maximizar los efectos deseados, dado un nivel de insumos fijo.

Algunos autores han criticado la ausencia de valores públicos tales como la equidad y la protección del medio ambiente, por lo que siguieren adicionarlos a los elementos antes expuestos. En mi opinión, las “3E” son los elementos mínimos que debe considerar todo sistema de gestión del desempeño, añadiendo otros aspectos en función del tipo de organización o programa que se quiere valorar. Por ejemplo, hay programas que por su carácter focalizado requieren, más que valorar la equidad en el acceso a sus beneficios, deben corroborar la precisión de su alcance a los grupos elegibles.

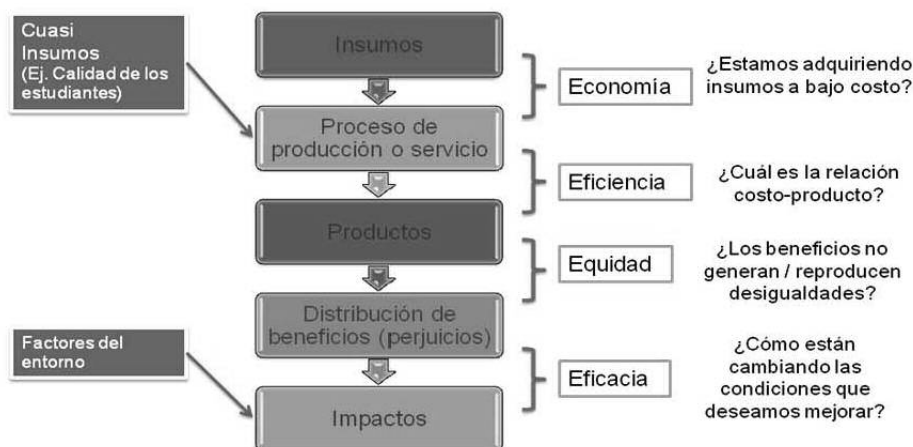
A partir de los elementos expuestos, la gestión del desempeño construye un modelo “sistémico” que busca establecer relaciones de causalidad entre los distintos aspectos del rendimiento. Los elementos convencionales de este tipo de modelos se presentan a continuación:

- Insumos: los recursos utilizados (personal, presupuestos, infraestructura, etc., en general expresado en dinero);
- Productos: resultados inmediatos de las actividades organizativas (ej. número de cirugías, personas arrestadas, personas capacitadas, número de egresados, etc.);
- Efectos / Impactos: resultados en términos de objetivos de la política pública (ej. personas que viven más años, aumentos en calidad de vida, personas que tienen y mantienen empleos de calidad, etc.); Algunos modelos establecen una diferencia entre los efectos de corto plazo y los impactos de largo plazo;
- Proceso: serie de actividades relacionadas entre sí que convierten insumos en productos;
- Cuasi insumos: se trata de las características propias de los grupos objetivo de la intervención que determinan en buena medida los resultados que es posible alcanzar. Por ejem-

plo, el grado de desnutrición de los alumnos de una escuela determina el rendimiento máximo que es posible alcanzar con el servicio educativo; y

- Factores del entorno: se refiere a hechos económicos, políticos, sociales, legales, tecnológicos, etc. que tienen incidencia sobre los impactos que es posible generar. Estos factores pueden incluir la acción de otros entes públicos que generan acciones sobre la misma población objetivo.

Figura 1: modelo genérico de desempeño



Fuente: Elaboración propia.

El modelo presentado relaciona los elementos necesarios para la generación de los bienes y servicios públicos, al tiempo que establece las preguntas que el sistema de medición debe responder para ser de utilidad en la toma de decisiones: ¿se está allegando la organización de insumos al menor costo posible?, ¿la relación entre insumos y productos es eficiente, es decir, no hay desperdicios?, ¿la distribución de los beneficios y perjuicios generados por la organización generan o reproducen desigualdades sociales?, ¿están cambiando las condiciones que se pretende mejorar, es decir, se están generando los cambios sociales, económicos, políticos, culturales, etc. que deseamos?, entre otras. A partir de estas preguntas es que se diseñan indicadores que pretenden ser medidas numéricas de aspectos tanto cuantitativos como cualitativos.

La aplicación de la gestión del desempeño, como toda herramienta gerencial, depende del contexto político, administrativo y cultural en que se desea implantar, de allí la diversidad de enfoques adoptados en diferentes países (véase Pollit, 2006). Se han identificado algunas limitaciones que se han presentado de manera recurrente. Entre las más importantes se encuentran:

1. Difícil medir los productos y resultados: establecer los estándares de desempeño de servicios complejos (como la educación y la salud) puede ser difícil. Aún más, la evaluación de los resultados puede complicarse, en caso de que estos aparezcan mucho después de que se ha realizado la acción a ser evaluada o si estos son difíciles de identificar. El riesgo aquí es definir indicadores de desempeño que no hacen justicia a los diferentes aspectos

del programa y sus beneficios y perjuicios potenciales (Hughes, 2003). En otros casos, el problema es determinar si los resultados observados son consecuencia del esfuerzo de la organización o de otros servicios públicos o el efecto de variables contextuales (el problema de la atribución de los efectos observados).

2. Enfoque limitado: en algunos casos, aquello medido y valorado como “buen” desempeño se puede lograr a costa de otros aspectos importantes del programa o servicio pero que no están incluidos por el sistema de gestión del rendimiento. Una manera de hacer frente a este problema es la medición de tantos aspectos del servicio como sea posible. Sin embargo, entre más complejo sea el sistema más difícil es interpretar la información que genera (Broadbent, 2003).

3. Promover “juegos estratégicos”: el establecimiento de indicadores de desempeño y metas podría distorsionar el comportamiento individual y organizacional. El principal problema es la asimetría de información acerca del rendimiento real y potencial de la organización: los que producen el servicio tienen más información que aquellos que evalúan y sancionan sus resultados. La consecuencia es que existe la posibilidad de “engañar” mediante el establecimiento de objetivos que son fáciles de lograr, la concentración de la atención en poblaciones o casos que se reflejen más fácilmente en cambios positivos en los indicadores dejando de lado al resto, la difusión de información inexacta sobre los resultados realmente obtenidos, entre otros (Flynn 1997).⁶

4. Gastos excesivos: la aplicación de un sistema de gestión del rendimiento puede ser muy costoso en términos tanto presupuestales como de tiempo y atención.

5. No es una garantía para mejorar la calidad y la eficacia: el problema de la fijación de estándares es que pueden promover el rendimiento individual y no el rendimiento general. Es decir, el rendimiento individual no se traduce en el rendimiento organizativo. De hecho, es común que la acción colectiva se vea socavada por la promoción de la rendición de cuentas individuales (Broadbent 2003).

6. El sistema puede generar efectos indeseados: en ocasiones, los sistemas de medición del desempeño generan efectos indeseables entre sus usuarios finales. Por ejemplo, la publicación de comparaciones de desempeño entre las escuelas públicas puede generar un incremento del valor de la tierra en las proximidades de las mismas lo que, dado que es común que los lugares en las escuelas se asignen tomando en cuenta el criterio de proximidad del domicilio, genera un fenómeno indeseado de exclusión con base en el ingreso (Gibbons y Machin 2001).

A pesar de estos problemas, investigaciones recientes en el sector público han generado evidencia de que el establecimiento de estos sistemas está relacionado de manera positiva con mejoras cuantitativas y cualitativas en la prestación de servicios (Verbeeten 2008 y Boyne y Chen, 2007⁷). Sin embargo, las limitaciones mencionadas deben tomarse como una advertencia para evitar la transformación de la medición de los resultados en un fin en sí mismo. Kravchuk y Schack han expresado preocupación de que esto pueda hacer insensibles a los administradores a la información que no provenga de los canales del sistema de gestión del desempeño, tales como el conocimiento de los expertos, la satisfacción del usuario o la ges-

tión directa de los programas por parte de los funcionarios de contacto (citados en Heinrich en 2002: 721).

A partir de la discusión anterior queda claro que la gestión del desempeño centra su atención en la comparación de objetivos deseados contra logros efectivamente alcanzados con base en un conjunto de indicadores de rendimiento. Su potencial es el asegurar una mayor correspondencia entre esfuerzo y resultados esperados. Sin embargo, la gestión del desempeño puede realizarse a partir de procesos muy diferentes de determinación de los objetivos y metas: procesos inerciales o tendenciales, estimaciones basadas en ejercicios prospectivos, etc. Es decir, se puede establecer un sistema de gestión del desempeño sin importar el origen de los objetivos y metas que se pretende perseguir. Algunos de los problemas mencionados con anterioridad justamente devienen de este problema: la concentración en la operación de un sistema de indicadores sin la revisión crítica de la dirección en que se quiere llevar a la organización. Es en este punto en la que la gestión estratégica resulta pertinente para la reforma de la gestión pública.

2. GESTIÓN DEL ENTORNO: LA GESTIÓN ESTRATÉGICA

Uno de los argumentos más frecuentes en la crítica del funcionamiento de las organizaciones burocráticas tradicionales es que debido a una preocupación creciente por sus necesidades y procedimientos internos, éstas suelen desplazar sus fines últimos, como es la atención de ciertas necesidades sociales (vbr. las “patologías” de la burocracia en Merton, 1957). La administración pública llegó a verse como un ente que se servía de los ciudadanos en lugar de servirlos. Esta tendencia a mirar hacia adentro se acentuó durante la segunda mitad del siglo pasado en la que los modelos de desarrollo consideraban en buena medida que el actor central para la promoción del avance social era el Estado, órgano social que contaba con capacidades y recursos de todo tipo, que si bien no eran ilimitados, sí superiores a los de cualquier otro sector social. A este respecto, Aguilar señala:

Los gobiernos se acostumbraron a proyectar objetivos, establecer prioridades, definir líneas de acción y señalar instrumentos, agentes y tiempos, como si no existieran restricciones de variado tipo en sus sociedades, como si todo el mundo estuviera unánimemente de acuerdo en la ruta trazada y, de manera particular, como si el gobierno dispusiera de las capacidades para prever contingencias, neutralizar oposiciones y para controlar o dar cauce a las transformaciones de su entorno económico y político... Si no llegamos en América Latina a los excesos de la asfixiante planeación centralista de los países socialistas, el supuesto de que el gobierno tenía toda la información, y el conocimiento suficiente para imponerlos y encarrilar a todo el mundo a su realización fue compartido, por lo menos en la imaginación (Aguilar, 2006, p. 238).

Esta ilusión de control que permeó los sistemas de planeación racionalistas de muchos países, se vio severamente cuestionada con las crisis de los Estados de bienestar y popular-nacionalis-

tas durante las décadas de 1970 y 1980: las crisis de eficiencia (gasto público excesivo), eficacia (incapacidad de atender las necesidades sociales) y finalmente de legitimidad de esos arreglos políticos (al denunciarse una desvinculación entre Estado y sociedad), terminaron por replantear las relaciones entre gobernantes y gobernados en un gran número de países (Cabrero 1995). Frente a las incapacidades y errores de los gobernantes, que resultan en altos costos para la colectividad, se recupera la idea de que existen organizaciones privadas y sociales que hacen contribuciones valiosas al interés general / bien común. Una sociedad civil más activa que plantea sus propias soluciones de manera autónoma (frente al adelgazamiento del aparato estatal) hace repensar el concepto de lo público entendido estrechamente como sinónimo de lo gubernamental (Aguilar, 1996). Finalmente, los fenómenos de integración económica, desterritorialización de las relaciones de producción e intercambio, el ascenso de la sociedad del conocimiento y los problemas de carácter transnacional que implica el fenómeno de la globalización también hacen evidente que los gobiernos nacionales están cada vez en menor control de variables determinantes para el logro de los objetivos de sus sociedades.

Sobre esta situación, mucho se ha argumentado sobre la necesidad de que la gestión pública actúe con plena conciencia del entorno inestable, competitivo y hasta amenazante en el que debe realizar sus objetivos mandados. Es decir, se toma conciencia de que para el logro de las metas gubernamentales no basta compromiso, voluntad política y buena organización: la eficacia y la legitimidad de la acción pública requiere más que la gestión eficiente de los recursos internos de las organizaciones (Bazaga, 1998). Se requiere entender las circunstancias en las que se opera, entendiendo que organización y entorno forman parte de un sistema interactivo complejo, en que tanto la organización puede generar cambios significativos en su entorno como el entorno determinar, aunque sea parcialmente, los resultados obtenidos por la organización (Cohen y Cyert, 1990). Este “redescubrimiento” del entorno en el sector público en buena medida explica la búsqueda de modelos de organización y dirección que sean más sensibles a las situaciones y tendencias de época sobre las que no se tiene control, que reconozca que toda organización requiere recursos que extrae de su entorno (financieros, materiales, de conocimiento y de legitimidad) y que la razón última de existencia de la organización no está dentro de ella misma (interno) sino fuera de ella: son sus usuarios, beneficiarios, clientes, afectados o grupos objetivo. Finalmente, también implica aceptar que el gobierno no cuenta con todas las capacidades sino que en muchos casos la atención de los asuntos de la agenda pública requerirá de entablar relaciones de coordinación más intensas con otros actores sociales, más allá de las formas conocidas de mando y control. En palabras de Aguilar, “la gobernación exitosa pasa por el manejo del entorno” (Aguilar 2006, 241).

Frente a este escenario, los funcionarios de varios países han volteado su mirada a los desarrollos de la planeación y gestión estratégica del sector privado, que hacían eco de un proceso similar al descrito. A partir de la crisis de los energéticos de los años 1970, la identificación de cambios importantes en los valores y actitudes sociales y la creciente competencia global, muchas empresas resintieron las limitaciones de los esquemas de planeación de largo plazo que partían de un entendimiento lineal o inercial del entorno: se abandonó la idea de que el futuro siempre sería mejor (Rosenberg y Schewe, 1990)⁸. Estos desarrollos se trasladarían al

sector público en el formato de planeación estratégica, particularmente en el caso de gobiernos subnacionales, locales y empresas públicas.⁹ Luego, para la década de 1990, el enfoque se extendería a los gobiernos nacionales y a numerosas organizaciones de prestación de servicios públicos. La adopción del enfoque estratégico primero en la elaboración de planes y más recientemente en el proceso íntegro de la gestión pública (para compensar los formalismos inflexibles que presentaron las primeras versiones crudas de planeación estratégica) han tenido motivaciones múltiples: desde el hacer frente a crecientes restricciones fiscales, hasta lograr mayores grados de confianza social en el gobierno a partir del involucramiento de actores interesados en la definición de objetivos comunes, entre otros.

Ahora bien, como en el caso del concepto de “desempeño”, el de “estrategia” se ha desgastado, siendo utilizado de manera poco rigurosa como sinónimo de “largo plazo”, “eficacia”, “prioritario”, “importante”, “costoso”, etc.¹⁰; estamos llenos de programas, proyectos, iniciativas, reuniones, etc. de carácter “estratégico”. El origen de esta situación está sin duda en que no existe una definición convencional sobre su significado. Sin embargo, su sentido original puede resultar iluminador. La palabra estrategia deriva de la palabra griega, que se refiere a la actividad del *strategos*, es decir, del general de los ejércitos. De esta manera, el origen militar del concepto nos indica su sentido: se refiere a la dirección de campañas con el objetivo de derrotar a un adversario. Este es el sentido que en buena medida retoma la teoría de juegos contemporánea cuando habla de interacciones estratégicas: así como en la guerra, el resultado depende no sólo de lo que el jugador “A” haga, sino también de la respuesta que ofrezca el jugador “B” y así sucesivamente. En su origen, entonces, estrategia nos da un sentido de decisiones interdependientes entre los actores, donde a cada acción corresponde una reacción (Dixit y Nalebuff, 2008), aunque en este caso, a diferencia de la física, sin un sentido ni magnitud predeterminados. Interdependencia e incertidumbre son las características distintivas del entorno en que la estrategia se enfoca.

En su desarrollo en el sector privado, otra característica distintiva aparece en la gestión estratégica: la idea de posicionamiento: “[l]a estrategia es la creación de una posición única y valiosa, que involucra un conjunto de actividades diferentes. [...] La esencia del posicionamiento estratégico es elegir actividades distintas de las de los rivales. Si el mismo conjunto de actividades fuera el mejor para producir todas las variedades, satisfacer todas las necesidades y acceder a todos los consumidores, las firmas serían intercambiables y la efectividad operática determinaría el desempeño” (Porter, 2000, pp. 164-165). En otras palabras, la estrategia implica el entendimiento de la interactividad entre organización y entorno, pero no en función del conocimiento en sí mismo sino como una forma de asegurar el posicionamiento de la organización. Por consiguiente, la gestión estratégica aspira a facilitar la definición de la posición que una organización desea alcanzar, por medio de realizar acciones, generar / aplicar regulaciones y proveer servicios, etc., pertinentes, eficientes, eficaces y de calidad, para ofrecer un valor público superior a la ciudadanía y / o actores interesados en su actividad institucional. De esta manera, la eficacia estratégica quiere decir, por un lado, el asegurar que los resultados que la organización produce sean “socialmente pertinentes”, es decir, que responden a las realidades económicas, políticas, sociales y hasta culturales cambiantes, y, por otro, la

capacidad para ajustar las realidades internas de la organización para ser capaz de enfrentar los desafíos que el propio entorno conlleva.

Cuadro 2: Lo distintivo del enfoque estratégico

- Compresión de un entorno inestable, discontinuo con el pasado, conflictivo, adverso, etc. y de la limitada capacidad de control sobre las variables cruciales del entorno.
- Un entendimiento no lineal de la realidad, con base en la conciencia en las interdependencias entre organización y elementos de su entorno: actores con intereses, alternativas y contradicciones...
- Orientación “extrovertida” (oportunidades y adversidades del entorno) vs. internalismo (necesidades / problemas de la operación)
- Posicionamiento, es decir, voluntad de superioridad, liderazgo, excelencia, de ser la referencia en el campo de actividad, de sobreponerse a las adversidades de manera sostenible...
- Perspectiva racionalista (cadena medios fines) pero que rechaza la visión lineal de la planeación tradicional (“ilusión de control”)

Fuente: elaboración propia con base en (Arellano 2004) y (Aguilar 2006).

En suma, lo distintivo del enfoque estratégico es el entendimiento de la gestión no como un asunto limitado a la administración de los recursos y actividades internas de la organización, sino que pone el acento en el hecho de que la eficacia organizativa depende de un adecuado manejo del entorno organizativo, que está constituido por actores, tendencias y eventos que pueden apoyar el logro de los objetivos o hacerlos muy difíciles de alcanzar. Es importante entender a la gestión estratégica como un proceso permanente que va más allá de la más conocida “planeación estratégica”, que ha sido criticada por su excesivo formalismo, inflexibilidad y optimismo excesivo sobre las posibilidades reales de anticipar el futuro. En la actualidad, más que planeación e incluso que la gestión, el acento está puesto en la mente estratégica de los funcionarios, que deben de ser capaces identificar los cambios en el medio ambiente y actuar en consecuencia sin perder el rumbo institucional (Aguilar 2004). En este sentido, Rowe, Madison y Dickel señalan que la gestión estratégica:

Debe verse como un sistema perspectiva sistémica “total” y no sólo como un proceso de elección entre planes alternativos de largo plazo. Refleja la “capacidad estratégica” de la organización para balancear las demandas que imponen las fuerzas externas e internas y de integrar el funcionamiento organizativo general de manera que se asignen los recursos de la mejor manera para realizar los objetivos y metas” (citados en Steiss, 2003, 7, la traducción es mía).

Si bien ahora debe quedar claro que lo distintivo de la estrategia no es el horizonte de proyección de sus objetivos (largo plazo), también es cierto que algunas de las definiciones estratégicas básicas son más perdurables que otras. En este sentido, Boyne y Waltker (2004) establecen una distinción útil entre dos niveles estratégicos: en el nivel más alto y durable se define la “postura estratégica” de la organización, que normalmente incluye la Misión, Visión y líneas generales de acción (componentes normalmente asociados a la planeación estratégica). En el sector público, la postura estratégica está en buena medida definida por el manda-

to legal de las instituciones. En un segundo nivel, más bajo y coyuntural, se encuentran las “acciones estratégicas”, que se trata del conjunto de actividades que se desarrolla para hacer realidad la “postura” estratégica” y lidiar con los asuntos que deben atenderse rápidamente¹¹.

Joyce (1999) sugiere incluso que se tengan dos procesos de gestión estratégica: uno para realizar la Visión de largo plazo y otro para manejar los asuntos estratégicos de corto y mediano plazos. El mensaje en este caso es que el acento en la gestión y mente estratégica de los directivos va en contra de la aspiración de muchos enfoques de lograr un “alineamiento” total de la organización con un plan que lo especifique todo. Siempre debe existir la flexibilidad para actuar estratégicamente.

Para cerrar este apartado se debe mencionar que investigaciones recientes han encontrado que la gestión estratégica tiene efectos importantes sobre el rendimiento institucional. Meier, O’Toole Jr. y Boyne (2007), en una comparación del contenido de las estrategias de distritos escolares de Texas, encontraron que las decisiones estratégicas tienen efectos importantes en el desempeño, aun cuando se controló por otros aspectos de la gestión y de las condiciones en que operan las organizaciones.

3. ESTRATEGIA Y MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

Como puede desprenderse de las secciones anteriores, gestión estratégica y gestión del desempeño no son sinónimos en automático. Entre las preocupaciones de ambos enfoques destaca la idea de que es necesaria una gran claridad de la dirección en que se quiere encaminar a la organización para asegurar un adecuado desempeño. En este sentido, ambas desean contribuir a un gobierno por resultados al ofrecer métodos y técnicas que permiten clarificar objetivos, metas y mediciones para medir los avances efectivamente alcanzados. Como instrumentos de la Nueva Gestión Pública ambos enfoques quieren ofrecer alternativas para compensar los defectos característicos del modelo burocrático, particularmente su tendencia a concentrar la atención en los requerimientos y procedimientos internos.

Por un lado, la gestión estratégica parte de la definición precisa de los fines que se desea alcanzar y promueve que los mismos se traduzcan en líneas de acción susceptibles de ser medidas en su desempeño. Por el otro, la gestión estratégica ofrece diversos métodos para la construcción de los indicadores, de manera que se asegure tanto la comprensión de los objetivos y metas así como generar los incentivos adecuados. En buena medida, se trata de herramientas que no son antagónicas sino complementarias. De hecho, la cuestión más importante entre estos dos enfoques deriva de la dificultad que enfrentan las organizaciones para ejecutar los planes que diseñan, independientemente de la calidad de “plan”¹². En un estudio que incluye más de mil organizaciones, públicas, privadas y sin fines de lucro, se encontró que tres de cada cinco presentaban debilidades en la ejecución de su estrategia (Neilson, Martin y Powers, 2008).

El concepto que vincula estrategia y desempeño es el de “alineación”, es decir, la capacidad de las organizaciones para asegurar que las actividades de las diferentes unidades e, incluso, personas en la organización contribuya a la realización de los fines establecidos en la planeación. La gestión estratégica recurre a la gestión del desempeño como una forma para lograr una ejecución más eficaz de la estrategia, al construir a la organización como una “cadena de valor” donde cada componente contribuye a lograr los resultados deseados, es decir, a ofrecer los bienes, servicios, regulaciones, etc. que satisfacen necesidades sociales determinadas y posicionan a la organización en su campo de actividad. Particularmente importante es lograr sinergias entre los procesos de planeación, programación y presupuestación, que en el sector público suelen seguir lógicas difíciles de conciliar. Es esta integración el “salto mortal” que normalmente los planes y programas suelen fallar.

La generación de un tablero de indicadores, que permita conectar el desempeño de las diferentes unidades con la estrategia, herramientas como el Cuadro Integral de Mando (*Balanced Scorecard*), Modelos Lógicos, el modelo de Gestión integral de programas sociales orientada a resultados de UNESCO, entre otros, han sido adoptadas por el sector público para asegurar mayor capacidad de ejecución de sus estrategias. El vínculo complejo ha sido lograr una integración de estos tableros de indicadores con los procesos de toma de decisiones presupuestales. Sin embargo, crecientemente aparecen proyectos de presupuestación con base en resultados.

Es aquí donde las divergencias entre estrategia y gestión del desempeño se vuelven importantes. Como se mencionó antes, ambos enfoques son parte de la llamada Nueva Gestión Pública, al ser ambos derivados de prácticas gerenciales del sector privado. Sin embargo, existe aquí un matiz importante: la gestión del desempeño se desarrolló para enfrentar el llamado problema “agente principal”, es decir, el de la no correspondencia entre los intereses y motivaciones de los “dueños” de la organización y aquellos de los “empleados” de la misma. Esto derivó en la idea de que el establecimiento de indicadores numéricos y acuerdos de desempeño que definen claramente metas a alcanzar, es el medio para asegurar que los comportamientos de los empleados

...la gestión del desempeño se desarrolló para enfrentar el llamado problema “agente principal”, es decir, el de la no correspondencia entre los intereses y motivaciones de los “dueños” de la organización y aquellos de los “empleados” de la misma. Esto derivó en la idea de que el establecimiento de indicadores numéricos y acuerdos de desempeño que definen claramente metas a alcanzar, es el medio para asegurar que los comportamientos de los empleados respondan adecuadamente a las expectativas de los dueños.

respondan adecuadamente a las expectativas de los dueños. Una de las críticas más importantes a este modelo es su linealidad e inflexibilidad que deriva en problemas que ya se han señalado. La gestión estratégica nace con una preocupación diferente: cómo asegurar que la organización no pierda relevancia en su entorno, es decir, que produzca bienes o servicios que resultan de poco o nulo valor para la comunidad o que sea incapaz de remontar las situaciones que enfrenta para lograr los resultados que se esperan de ella.

Sería un error pensar que la mente del estratega puede ser sustituida por un sistema automatizado de medición de rendimientos. En primer lugar, los datos que arrojan los indicadores no deben verse como reflejo de “la realidad”, sino como indicio de lo que ocurre. Sin duda, tanto gestión estratégica y gestión del desempeño abogan por una toma de decisiones basada en información, considerando esto como un elemento central del gobierno por resultados. Sin embargo, las mediciones más que ser termómetros que disparen reacciones (castigos y premios) de manera automática, son elementos que invitan a una reflexión sobre lo que están mostrando (Mayne y Zapico-Goñi 2000). En segundo, existen muchas decisiones de carácter estratégico cuyos resultados e impactos son difíciles de medir. Adicionalmente, es imposible que un sistema de indicadores sea capaz de brindar toda la información que puede ser relevante para tomar decisiones frente a cambios en el entorno o crisis en lo interno.

Debe quedar claro que se puede tener gestión del desempeño sin estrategia, lo que puede conducir a la generación de resultados que no necesariamente responden a las necesidades planteadas por la comunidad o que respondan a los cambios en el entorno en que se producen. Igualmente, aunque más difícil de ejecutar, se puede tener estrategia sin recurrir necesariamente al establecimiento de un sistema de medición de los logros obtenidos. De hecho, el problema recurrente que se observa en el sector público es la falta de conciliación de las lógicas de ambos enfoques, dándose mayor énfasis a la medición o a la reflexión estratégica.

Es posible decir entonces que existe una tensión entre la exigencia de la gestión estratégica de reflexionar de manera permanente sobre la idoneidad de las actividades que se realizan y la voluntad de fijar parámetros de medición de los resultados que, de no ser resuelta productivamente, puede acentuar las deficiencias de uno y otro enfoque en lugar de generar sinergias entre ellos. En el caso del sector público, el entramado institucional juega aquí un papel decisivo.

4. IMPLICACIONES DEL ENTRAMADO INSTITUCIONAL MEXICANO

La planeación del sector público en el ámbito federal mexicano (y en buena medida en el estatal) está regulada por un marco institucional que es previo a la incorporación de enfoques de la NGP. El Sistema Nacional de Planeación Democrática SNPD fue creado en 1983¹³, por lo que no sorprende su carácter normativo, es decir, que la selección entre metas y medios para alcanzarlas constituye “reglas que rigen las decisiones y comportamiento” de los actores que forman parte del gobierno¹⁴. De esta manera, el SNPD imputa responsabilidad a que cada dependencia del gobierno federal, estatal y municipal de cumplir con ciertos requisitos y

objetivos de forma obligatoria, lo que hace evidente una lógica deductiva en el proceso de planeación, es decir, que parte de la regla general (Plan Nacional de Desarrollo, PND) hacia las más particulares (planes municipales de desarrollo o programas de las distintas entidades). Se opera de esta manera pues se considera que planificar requiere una visión comprensiva de los resultados que se pretende alcanzar en el futuro, lo que sólo se puede alcanzar desde una concepción jerárquica de la toma de decisiones. Este sistema no establece la obligatoriedad de adoptar un enfoque estratégico en la elaboración de planes y programas (aunque se usa la palabra estratégica, más como sinónimo de “línea de acción”). Sin embargo, sí se establece con claridad el requisito de fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades, fijando también la exigencia de informar al Congreso de la Unión anualmente los avances alcanzados por la Administración Pública Federal APF.

Desde el sexenio de Miguel de la Madrid se ha intentado dar un enfoque estratégico a la planeación del desarrollo, práctica que se ha consolidado en las dos administraciones siguientes. En el caso del presente sexenio, el presidente electo Calderón convocó en 2006 a un importante ejercicio de Gran Visión México 2030, que sería el marco para la definición de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Los programas sectoriales establecen objetivos por grandes áreas de actividad gubernamental que se relacionan con aquellos establecidos en el PND, incluyendo indicadores y metas detalladas de los resultados que se desea alcanzar. En este sentido, el marco institucional permite la aplicación práctica tanto del enfoque estratégico como el de la gestión del desempeño.

La promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) ha sido de gran importancia para la medición del desempeño: en primer lugar, adopta el concepto de presupuesto con base en resultados como una forma de asegurar que las decisiones del gasto se basen en una valoración de los resultados de la aplicación de recursos federales. En segundo, se mandata la creación de un Sistema de Evaluación del Desempeño que “realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste. El SED brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población” (SHCP S.A., p. 19). Este sistema debe contar con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de la Secretaría de la Función Pública y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), y sus resultados deben entregarse regularmente al Congreso de la Unión. Adicionalmente, el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal, 2008-2012, establece como parte de su objetivo de mejorar la efectividad de las instituciones, la estrategia de “Planificar la gestión institucional con un enfoque a resultados, para facilitar la generación de valor a la sociedad y disminuir la orientación al cumplimiento” (SFP, 2008, p. 32.). Este programa incluye también un conjunto de indicadores de desempeño que permitirán verificar los avances logrados por la APF como un

todo, así como mandata el establecimiento de indicadores específicos para cada dependencia y entidad del gobierno federal, para poder dar seguimiento a sus logros particulares.

Como puede verse, el entramado institucional descrito promueve tanto la adopción de un enfoque de planeación estratégica como un uso cada vez más intenso de herramientas de gestión del desempeño, incluso de alto grado de sofisticación como es el presupuesto por resultados y la introducción de matrices de indicadores para los programas con base en la metodología del marco lógico (véanse las Figuras 2 y 3).

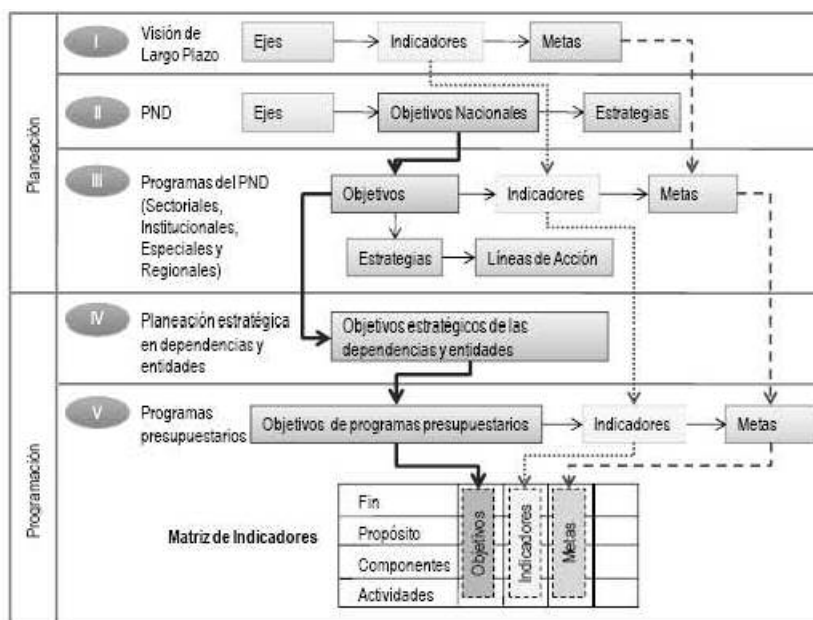


Figura 2: Modelo de presupuesto por resultados del gobierno federal

Fuente: (SHCP S.A, p. 35).

En comparación con esfuerzos anteriores, como la introducción de la Nueva Estructura Programática durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el marco legal fomenta una mayor integración y orientación a los resultados de los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación, con herramientas específicas y sistemas claramente definidos. En términos de la integración de estas dos herramientas, el sistema plantea la alineación a partir de que los programas sectoriales y operativos que las instituciones especifiquen como aquellos que contribuyen a los objetivos del PND (que se plantean en una perspectiva estratégica de largo plazo). La alineación se logra también al integrar un sistema de evaluación que retroalimenta la toma de decisiones sobre la asignación de recursos.

Ahora bien, en términos de la tensión entre gestión estratégica y gestión del desempeño, parece que el sistema limita la aplicación del enfoque estratégico a la etapa de elaboración del PND y, en todo caso, de los sectoriales (aunque estos últimos no establecen explícitamente

te si los objetivos que contienen son derivados de un ejercicio de análisis de entorno). Las características fuertemente normativas del SNPD circunscriben entonces la reflexión estratégica a la elaboración del Plan. Posteriormente, la preocupación central es con la medición del desempeño de los programas e instituciones, pero no con la revisión de la pertinencia de los objetivos contenidos en el PND (elemento estático) ya que no se prevé la posibilidad de su revisión y adaptación. En otras palabras, se sigue un patrón de “planeación estratégica”, pero no necesariamente de gestión estratégica, dado que no se toma el Plan como eje normativo e inamovible de la acción durante un periodo fijo de tiempo.

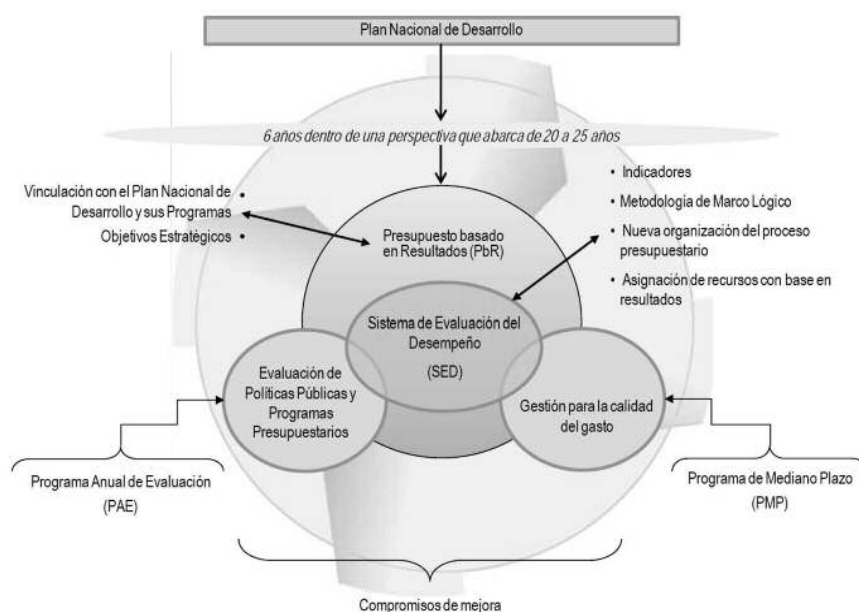


Figura 3: Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño del gobierno federal (SED)

Fuente: (SHCP S.A., : 20).

En cuanto a la gestión del desempeño, se vuelve entonces el enfoque predominante del sistema, dado que es éste el que mayores demandas hace de atención y cargas de trabajo para las instituciones (definición de indicadores, reporte, revisión, evaluación...). Es también el que ofrece la posibilidad de introducir modificaciones (elemento dinámico), dado que los indicadores se revisan anualmente y las evaluaciones permiten hacerlo con base en información. Se trata de un enfoque evolutivo de mejora, ya que requiere que se realicen varios ciclos de programación-presupuestación-evaluación para que se evidencien mejoras importantes. Sin embargo, las posibilidades de aprendizaje y mejora pueden verse restringidas por la conexión que se pretende hacer con la asignación de recursos presupuestales entre las dependencia y entidades de la APF: dado que se pretende generar incentivos al buen desempeño por medio de premiar los buenos resultados y castigar los malos (LFPRH art. 11), el sistema pone énfasis en las características inquisitivas de los indicadores (que como se mencionó anterior-

Ernesto Velasco Sánchez

Director General de la empresa Cívicos, consultores en gestión pública y social, S.C. Maestro en Gestión del Sector Público por la Universidad de Birmingham y licenciado en Administración Pública por el Colegio de México, A.C. Ha sido consultor para el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial, así como profesor de asignatura en la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente ITESO, el Instituto Nacional de Administración Pública INAP y El Colegio de México COLMEX.

mente, fomentan comportamientos estratégicos entre los sujetos a este tipo de control con resultados indeseados).

Recuperando los términos antes utilizados, podemos decir que el entramado institucional actual de la AFP fomenta una definición fuerte de la “postura estratégica”, a partir de una visión estratégica de largo plazo y una a seis años incorporada en el PND que no puede ser modificada. En cuanto a las “acciones estratégicas”, se opta por un sistema fuertemente racionalista que pretende lograr una alineación completa de toda actividad de las instituciones a las definiciones de la planeación, con un espacio muy restringido para incorporar acciones que atiendan situaciones no previstas en los planes y programas sectoriales. La ventaja de este sistema es que fomenta la rendición de cuentas sobre los avances y deficiencias en la implantación del Plan. La desventaja es que promueve que las instituciones metan con calzador actividades que no necesariamente están alineadas con la Visión estratégica pero que están mandatadas por la ley. Igualmente, complica la adopción de acciones para enfrentar cambios repentinos y no planeados en el entorno, lo que en una situación de inestabilidad como la que se vive, puede generar problemas serios de atribución de los deficientes resultados que puedan obtenerse. Si las condiciones en la que se basó la planeación del desarrollo nacional han cambiado, ¿cómo puede evaluarse a los programas e incluso a los propios funcionarios si no se cumplen las meta establecidas? Seguramente lo que se observará es que muchos de los objetivos originalmente planteados serán desplazados por acciones para enfrentar la contingencia que no encontrarán fácil cabida en el sistema. Aquí hay dos posibilidades, o se dejan en la práctica de lado los objetivos de la planeación del desarrollo o se simulará su alineamiento.

En conclusión, la gestión estratégica y la del desempeño no son sinónimas: si bien responden a algunas necesidades comunes y son en gran medida complementarias, éstas tienen orígenes y filosofías diferentes. En el diseño de sistemas de gestión pública es necesario considerar sus particularidades, para entender sus fortalezas y deficiencias como herramientas de gestión, de modo que puedan balancearse la una a la otra. No se trata de una distinción meramente conceptual, sino que tiene consecuencias prácticas: el desequilibrio puede venir de una estrategia que no genera los mecanismos para alinear los comportamientos institucionales y, por tanto, se vuelve mera ensoñación, o una obsesión por las mediciones que responde a las necesidades internas de los gerentes públicos pero que los desconecta de lo que sucede a su alrededor.

REFERENCIAS

- 1 En buena medida, el discurso de la nueva derecha “neo liberal”, aseguraba que el gobierno no sólo no era una herramienta para apoyar los fines colectivos de la sociedad, sino el problema que detenía el progreso social debido a sus excesos e irresponsabilidades particularmente fiscales.
- 2 Hood y Jackson (1997) señalan justamente que es esta ambigüedad de los términos lo que permite a las distintas filosofías administrativas presentarse como para ser aceptables por parte de los profesionales de la gestión pública.
- 3 Pongo entre signos de interrogación la privatización como herramienta de la NGP debido a que el traslado de activos y responsabilidades del sector público al sector privado está más relacionado con el paradigma redimensionador (neoliberal) frente al cual la NGP se presenta como una alternativa. En otras palabras, mientras la privatización asume que el sector público es irremediablemente menos eficiente y / o eficaz que el privado en la producción de bienes y la provisión de servicios, la NGP parte del supuesto contrario: que la introducción de herramientas adecuadas de gestión puede hacer a las organizaciones públicas igual e incluso superiores en desempeño a sus contrapartes empresariales. Sin embargo, autores como Minogue incluyen a la privatización como una herramienta de la NGP, particularmente en el contexto del sector público británico [véase Willy McCourt y Martin Minogue (eds.) (2001) “Should flawed models of public management be exported?”, en *The Internationalization of Public Management. Reinventing the Third World State*. Cheltenham: Edward Elgar,].
- 4 El principio básico de la gestión del desempeño no es nuevo. De hecho, ha sido el resultado de una evolución en las prácticas de planificación y programación de todo el mundo. El primer esfuerzo claro para medir el rendimiento se puede encontrar desde el decenio de 1960 en la experiencia de Estados Unidos y Suecia en la gestión por objetivos y en los contratos de desempeño en Francia y durante la década de 1970 en los presupuestos de base cero. Lo novedoso de la última ola de medición del desempeño quizás se encuentra en el énfasis en vincular los insumos no sólo a los resultados inmediatos de la acción sino a los impactos sociales que se producen. Durante los años 80, el giro hacia los productos y los resultados estaba definitivamente arraigada en los Estados Unidos, Nueva Zelandia, el Reino Unido y Australia (Heinrich 2002).
- 5 Del latín “indicare”, significa: “mostrar o significar algo, con indicios y señales”. Nuevamente, no existe consenso sobre qué constituye un indicador. El mundo de la práctica resulta más ilustrativo que la literatura. De acuerdo con el gobierno chileno, un indicador es “Es una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del logro o resultado en la entrega de productos (bienes o servicios) generados por la institución, que cubre aspectos cuantitativos o cualitativos” (DP, 2003).
- 6 Vale la pena remitir aquí a Charles Goodhart, quien fuera asesor del Banco central de Inglaterra, que enunció su famosa ley: “any observed statistical regularity will tend to collapse once pressure is place upon it for control purposes” (Goodhart, 1975).
- 7 El estudio de Boyne y Chen identifica correlaciones positivas también entre el grado de exigencia de los objetivos planteados, es decir, el grado en que resultan retadores, y los resultados alcanzados: entre más difíciles de alcanzar, mayor desempeño promueven.
- 8 Tres libros que resultarían de gran influencia para el renacimiento del enfoque estratégico en el sector privado: *Estrategia y Estructura* (1962) de Alfred D. Chandler, que tras una revisión histórica de las empresas norteamericanas, señaló que la estructura adoptada por las organizaciones depende de los objetivos que se planteen (“La estructura sigue a la estrategia”) y estableció conceptualmente la distinción y jerarquía entre las decisiones estratégicas (sobre la viabilidad de largo plazo de la empresa), tácticas (asegurar una operación cotidiana sin interrupciones), empresariales (asignación de recursos para la empresa en su totalidad) y operativas (aplicación de recursos en actividades específicas); *Estrategia de la empresa* (1965), de H. Igor Ansoff, que identificó a las decisiones estrategias como aquellas encaminadas a lograr un equilibrio (impedance match) entre organización y entorno; y *Business Policy: texts and cases* (1965), editado por Andrews et al. de la Escuela de Negocios de

Harvard, que estableció los fundamentos metodológicos de la planeación estratégica, tales como el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Amenazas, Debilidades y Amenazas (SWOT Analysis).

9 Ejemplos documentados de manera temprana de este fenómeno en los gobiernos estatales de Estados Unidos se encuentran en (Eadie 1983) y (Bryson y Roering 1988). Una excelente recopilación de casos más reciente está en (Longo y Cristofoli, 2007). En el caso de empresas para-estatales en México, véase (Acle 1989) y (Sachase 1990).

10 Este no es un mal exclusivo del sector público. Véase la imagen, con su dosis de ironía, que pinta (Kay 2005).

11 Una distinción similar ofrece Mintzberg (1993) cuando distingue entre “Estrategia proyectada” (la planeada o definida intencionalmente), la estrategia premeditada (lo que realmente logra implementarse de aquello planeado), estrategia no realizada (los componentes no ejecutados de la estrategia proyectada), “estrategia emergente” (acciones no planeadas pero ejecutadas) y “estrategia realizada” (la combinación de lo planeado realmente ejecutado más las acciones emergentes tomadas que configuran un patrón de acción organizativa “observable”).

12 De acuerdo con diversos estudios, menos de 10% de las organizaciones que formularon estrategias fueron capaces de implementarlas. De allí que la preocupación contemporánea sea, más allá de la calidad de la planeación, la capacidad para ejecutar la estrategia. (Kaplan y Norton 2000).

13 Sin duda los antecedentes de la planeación son mucho anteriores a esta fecha, habiéndose creado muchas comisiones. Los esfuerzos en esta dirección se remontan a la Ley de Planificación General de la República de 1930 que buscaban superar el “estilo personal de gobernar” para proceder de acuerdo a un plan institucionalizado. Posteriormente, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, que buscaba separar las decisiones sobre los ingresos del Estado de las relacionadas con el gasto e inversión públicas, añadiendo la responsabilidad por fijar objetivos, meta y formas de seguimiento y evaluación de los programas (funciones hasta entonces dispersas). Posteriormente, sin embargo, estas atribuciones fueron devueltas a la Secretaría de Hacienda en 1992.

14 Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, (1989), p. 46.

BIBLIOGRAFÍA

- Acle Tomasini, Alfredo (1989) *Planeación estratégica y control total de calidad*. Ed. Grijalbo, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1989) “El modelo redimensionador: supuestos y límites”, *Memoria I, Seminario Internacional*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996) “Estudio Introductorio” en *El estudio de las políticas públicas*. Ed. M.A: Porrúa Editor, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2004) “Dirección Estratégica” en José Oviedo (ed.), *Estrategias de gestión pública*. Ed. PUCCM-Unión Europea. Santo Domingo, República Dominicana.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006) *Gobernanza y gestión pública*. Ed. FCE, México.
- Andrew, Kenneth; C. Edmund Learned, Roland Christensen y William Guth (1965) *Business Policy: Text and Cases*. Ed. Richard D. Irwin Co. Homewood, Illinois.
- Ansoff, H. Igor (1965) *Corporate strategy: an analytic approach to business policy for growth and expansion*. Ed. McGraw-Hill, USA.
- Aucoin, P. and R. Heintzman (2000) “The dialectics of accountability for performance in public management reform”. *International Review of Administrative Sciences*, 66 (1), Brussels, Belgium.
- Audit Commission (2000) Aiming to improve. *The principles of performance measurement*. Ed. Audit Commission, London, England.
- Avisnash K. Dixit y Barry J. Nalebuff (2008) *The Art of Strategy. A Game Theorist's Guide to Success in Business and Life*. Ed. W.W. Norton, New York, USA.
- Bazaga Fernández, Isabel (1997) “El planteamiento estratégico en el ámbito público”. En Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*. Ed. Alianza, Madrid, España.
- Boyne, Gorge A. y Richard M. Walter (2004) “Strategy content and public service organizations”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, (2), London.
- Broadbent, J. (2003) “Comprehensive performance assessment: the crack of gold at the end of the rainbow?” *Public Money & Management*, January 2003, USA.
- Bryson, John M. y William D. Roering (1988) “Initiation of Strategic Planning in Governments”. *Public Administration Review* 48 (November/December), USA.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1995) *Del Administrador al Gerente Público*. Ed. INAP, México.
- Chandler, Alfred D. (1962) *Strategy and structure. Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Ed. MIT Press, Cambridge. Mass.
- Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra (1989) *El sector público en la planificación del desarrollo*. Ed. Siglo Veintiuno, 15a, México.
- Clarke, J. and d. Wood (2001) “New public management and development: the case of public service reform in Tanzania and Uganda” in W. McCourt and M. Minongue (eds.), *The Internationalisation of Public Management*. Reinventing the Third World State. Ed. Edward Elgar, Cheltenham.

- Cohen, Kalman J. y Richard M. Cyert (1990) "Estrategia: Formulación, implementación y seguimiento" en Luis René Cáceres (comp.), *Estrategia, planificación y control*. Ed. FCE, México.
- Commonwealth Secretariat (1995) *Performance contracts: a handbook for managers*. Ed. Commonwealth Secretariat, London.
- De Bruijn, H. (2001) *Managing performance in the Public Sector*. Ed. Routledge, London.
- DP (2003) "Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2004". *Documento Técnico*. Ed. Dirección de Presupuestos, Santiago de Chile.
- Eadie, Douglas C. (1983) "Putting a Powerful Tool to Practical Use. The Application of Strategic Planning in the Public Sector". *Public Administration Review*, 33 (September / October), USA.
- Flynn, Norman (1997) *Public sector management*. Ed. Prentice Hall, Hertfordshire, UK.
- Gibbons, Steve and Stephen Machin (2001) *Valuing Primary Schools*. Ed. Centre for the Economics of Education, London School of Economics and Political Science, London.
- Goodhart, Charles A.E. (1975) "Problems of Monetary Management: The UK Experience". *Papers in Monetary Economics*, Volume I. Ed. Reserve Bank of Australia, Australia.
- Heinrich, C.J. (2002) "Outcome-based performance management in the public sector: implications for the government accountability and effectiveness". *Public Administration Review* 62 (6), USA.
- Hilderbrand, M.E. and M.S. Grindle (1997) "Building sustainable capacity in the public sector" in Grindle, M.S. (ed.), *Getting good government*. Ed. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Hood, Christopher (1991) "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration Review*, vol. 68 USA.
- Hood, Christopher (2002) "Control, bargaining and cheating: the politics of public-service reform". *Journal of Administration Research and Theory* 12 (3), London.
- Hood Christopher y Michel Jackson (1997) *La argumentación administrativa*. Ed. FCE, México.
- Hughes, Owen E. (2003) *Public Management and Administration. An Introduction*. Ed. Palgrave, New York.
- Islam, N. (1993) "Public enterprise reform: managerial autonomy, accountability and performance contracts". *Public Administration and Development*, USA.
- Joyce, Paul (1999) *Strategic Management for the Public Services*. Ed. The Open University Press, Maidenhead.
- Kay, John (2005) "What is Strategy?" en Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel (eds.), *Strategy Bites Back. It is a lot more, and less, than you ever imagined...*, Ed. Pearson-Prentice Hall. Upper Saddle River, NJ.
- Larbi. George (2001) "Performance contracting in practice. Experience and lessons from the water sector in Ghana". *Public Management Review* 3 (3), USA.
- Longo, Francesco y Daniela Cristofoli (eds.) (2007) *Strategic Change Management in the Public Sector*. An EFMD European Case Book, Chichester, John Wiley & Sons, Italy.
- Mayne, John y Eduardo Zapico-Goñi (2000) "El seguimiento eficaz de resultados de la gestión: una condición necesaria para la reforma del sector público" en John Mayne y Eduardo Zapico-

- Goñi (eds), *Seguimiento de los resultados de la gestión en el sector público. Perspectivas desde la experiencia internacional*. Ministerio de Hacienda, Madrid, España.
- Meier, Kenneth J., Laurence J. O'Toole Jr. y Gorge A. Boyne (2007) "Strategic Management and Performance of Public Sector Organizations: Testing Venerable Ideas Against Recent Theories". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), London.
- Merino Huerta, Mauricio (1996) "De la lealtad individual a la responsabilidad pública" ["From individual loyalty to public responsiveness"]. *Revista de Administración Pública* (91), México.
- Merton, Robert K. (1957) *Social theory and social structure*. Ed. Free Press of Glencoe, Collier-Macmillan, edición revisada y complementada, New York. London.
- Millar, M. and D. McKeivitt (2000) "Accountability and performance measurement: an assessment of the Irish health system". *International Review of Administrative Sciences* 66(2), Brussel Belgium
- Minongue, Martin (2001) "Should flawed models of public management be exported? Issues and practices" en W. McCourt and M. Minongue (eds.), *The Internationalisation of Public Management. Reinventing the Third World State*. Ed. Edward Elgar, Cheltenham .
- Mintzberg, Henry (1993) "Las 5 "p" de la estrategia" en Henry Mintzberg y James Brian Quinn, *El Proceso Estratégico. Conceptos, contextos y caso*. Ed. Prentice Hall, México.
- Mintzberg, Henry (1993) "Las cinco Ps de la estrategia", en Mintzberg, H. Y Quinn, J.B., *El Proceso Estratégico. Conceptos, Contextos, Casos*. Ed. Prentice Hall. México.
- Monahan, Kathleen E. (2001) *Balanced Measures for Strategic Planning. A Public Sector Handbook*. Vienna. Ed. Management Concepts, Virginia.
- Moore, Mark H. (1998) *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- National Audit Office (2002) *Performance Management –Helping to Reduce World Poverty*. Ed. HMSO, London.
- Neilson, Gary L., Karla L. Martin, Elizabeth E. Powers (2008) "The Secrets to Successful Strategy Execution". *Harvard Business Review*, June 1, 2008, Cambridge, Mass.