

▶ LA GESTIÓN POR RESULTADOS: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA Y SUS DESAFÍOS EN AMÉRICA LATINA.

THE MANAGEMENT FOR OUTCOMES: A REVIEW OF THE LITERATURE AND ITS CHALLENGES IN LATIN AMERICA.

Alejandro Milanesi

Magíster en Políticas Públicas (Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda), Candidato a Doctor en Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay. Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

Contacto: alejandro.milanesi@ciencias-sociales.edu.uy

Afiliación institucional
Universidad de la República, Uruguay

ORCID
<https://orcid.org/0000-0001-7338-0380>

Montevideo, Uruguay
Fecha de recepción: 2 de Abril de 2018
Fecha de aceptación: 23 de Mayo de 2018.

Resumen

La Gestión por Resultados (GpR) es una idea dominante de reforma del sector público. Sin embargo, los factores que condicionan su desarrollo no han sido suficientemente debatidos en América Latina. Este artículo aborda dos preguntas: ¿qué factores hacen que las organizaciones públicas adopten modelos y herramientas de GpR? Para ello se presenta una revisión de la bibliografía especializada sobre factores de implementación y uso. La segunda pregunta está orientada a una reflexión para la región: ¿Cuáles son los desafíos para la incorporación de la GpR en América Latina? Se destacan las dificultades para romper con reformas simbólicas y adaptarlas a las características del contexto regional.

Palabras Clave: Gestión por Resultados, reforma, administración pública, América Latina.

Abstract

Results-based Management (RBM) is a dominant idea in public sector reform. However, the factors that condition its development have not been sufficiently debated in Latin America. This article addresses two questions: what factors cause public organizations to adopt models and tools of RBM? To this end, a review of the specialized literature on factors of implementation and use is presented. The second question is oriented to a reflection for the region: What are the challenges for the incorporation of the RBM in Latin America? The difficulties to break with symbolic reforms and adapt them to the characteristics of the regional context are emphasized.

Keywords: Results-based management, reform, public administration, Latin America

Introducción

El desempeño del sector público es un tema crecientemente relevante a nivel político, económico y social. Las administraciones gubernamentales se enfrentan, como nunca, al desafío de mostrar resultados y hacerlo de forma eficiente en el uso de recursos. Es por ello que todos los procesos de reforma o modernización del sector público en la actualidad tienen como eje fundamental mejorar los resultados o el desempeño del sector público (Ingraham, 2005; Moynihan, 2008; Van Dooren et al., 2010). En ese contexto, la nueva idea dominante es la de Gestión por Resultados (GpR).

El concepto central de la GpR es simple: las organizaciones públicas fijan sus estándares de éxito y definen su forma de medición. De esta forma, puede analizarse en qué medida se han alcanzado los resultados, ayudando al proceso de toma de decisiones políticas y gestión de los recursos (Van Dooren et al, 2010; De

Bruijn, 2007). En la práctica, esto implica integrar procesos de gestión, un mayor uso de información y evidencia para la toma de decisiones y el desarrollo de herramientas de planificación, monitoreo, gestión de proyectos, entre otras. En síntesis, la generación de una cultura organizativa vinculada al desarrollo de prácticas innovadoras en el sector público en donde el foco pasa a colocarse en los resultados, el valor público, más que en el estricto seguimiento de procesos y procedimientos (Mayne, 2007; Serra, 2007).

La GpR tiene sus orígenes en Europa y EE.UU. Sin embargo, en el contexto latinoamericano, el énfasis puesto en su desarrollo es notable. Al punto que el CLAD (2010) señaló: “El paradigma de la gestión pública por resultados para el desarrollo parece ser el mejor camino para los gobiernos del Siglo XXI” (CLAD, 2010, pág.15). También desde los organismos internacionales se desarrollan rankings que buscan medir el desarrollo de la GpR

y promover su implementación en la región (García López y García Moreno, 2010; Kaufman et al, 2015).

Las motivaciones para el desarrollo de este tipo de modelos de gestión son varias: la eficiencia, la transparencia, la calidad de los servicios, la comunicación de gobierno o la participación pública, entre otros. Aplicar mejoras de gestión podría ser visto entonces sólo como un tema de sentido común, una reforma a primera vista sin opositores naturales (Moynihan, 2005; Behn, 2002). Sin embargo, las reformas de gestión implican importantes transformaciones organizativas, normativas y culturales que afectan intereses y redistribuyen poder tanto dentro como fuera del aparato estatal. Modificar pautas de gestión pública no es un únicamente un problema técnico que pueda ser derivado a expertos, ni pasible de ser analizado con independencia de la burocracia y otros grupos de interés (De Lancer y Holzer, 2011; Mayne, 2007; Modell, 2005; Schick, 2003). Es un proceso en donde las características políticas e institucionales tienen un peso fundamental que hacen compleja su implementación (Talbot, 2010).

Ello toma particular sentido en el contexto latinoamericano con administraciones públicas muchas veces con bajas capacidades y reticentes a los cambios. Las experiencias de importación de reformas del aparato público en América Latina ya tienen su historia y sus desencantos. Ramió (2001), por ejemplo, señalaba los riesgos del isomorfismo institucional

al momento de la implementación del paradigma de Nueva Gestión Pública en la región; la copia más o menos mimética de prácticas e instituciones que resultan exitosas o legítimas en otros países ha derivado en procesos simbólicos o con dinámicas de funcionamiento diferentes a las esperadas.

En ese marco, este artículo pretende abordar dos preguntas; la primera es mayormente teórica, aunque con implicancias prácticas: ¿qué factores hacen que las organizaciones públicas adopten modelos y herramientas de GpR? Para contestar esta pregunta se presenta una revisión amplia de la bibliografía especializada sobre el tema que pretende echar luz sobre factores que facilitan o limitan su implementación y uso. La segunda pregunta está orientada a una reflexión para la región: ¿Cuáles son las dificultades y desafíos para la incorporación de la gestión por resultados en las administraciones latinoamericanas? Previo a ello, se presenta una evolución de la idea de GpR, el concepto y sus características.

1. La Gestión por Resultados: sus orígenes y fundamentos.

El auge de los movimientos pro-desempeño del sector público toma fuerza a partir de la década de 1980 con las reformas de tipo New Public Management (NPM). No obstante, sus orígenes pueden ser rastreados en los años 1950s y 1960s, e incluso a principios del siglo XX a partir de las ideas de scientific management

de Frederick Taylor de 1911 (Serra, 2007; Talbot, 2010; Van Dooren et al., 2010). Mas allá de las características e ideas propias de la época, los distintos movimientos han tenido una continuidad conceptual basada en la preocupación por hacer más productivo al gobierno y racionalizar el uso de sus recursos. Los principales cambios han estado, en el mayor uso de la información de desempeño y en su creciente institucionalización y especialización a la interna del sector público (Van Dooren et al., 2010). En ese marco, la GpR puede ser caracterizada como la más reciente de esta serie de movimientos.

La GpR parte del supuesto que lo que el sector público hace es pasible de ser medido, y la mayor parte de las veces, cuantificado. Esta información, expresada en distintos tipos de números e indicadores, es un buen reflejo del desempeño de la organización e indispensable para tomar decisiones y comunicarla tanto dentro como hacia afuera de la misma (Dussauge, 2016). Es decir, el desempeño de una agencia puede ser mejorado si ésta asume que el logro de resultados está directamente vinculado a los procesos de gestión organizacional, generación y uso de información (Sun y Van Ryzin, 2014).

La literatura sobre el tema señala de forma unívoca a la GpR como una rama o evolución de la NPM (Modell, 2005; Moynihan, 2006; Dussauge, 2016, Pollitt, 2016). Sus principios son: a) un mayor énfasis en el desempeño especialmente a través de la medición de productos,

b) la fijación explícita de estándares y mediciones de desempeño c) la inclusión de mecanismos de pago por desempeño y rankings y d) la aplicación de técnicas gerenciales y herramientas de mejora de la calidad (Pollitt y Bouckaert 2011).

La GpR es heredera de estos postulados, y, al igual que la NPM, puede ser entendida en dos niveles: como doctrina y como práctica. Como doctrina administrativa, su argumento parte de la crítica a las formas tradicionales de gestión pública y su bajo desempeño como consecuencia del excesivo foco en la ejecución de procesos y procedimientos, la falta de mediciones y metas específicas que permitan monitorear y responsabilizar por el logro de resultados. Los funcionarios son provistos de una serie de recursos para gestionar, los cuales están atados a fuertes procedimientos y controles para su ejecución. La relocalización de recursos resulta extremadamente difícil o está limitada, lo que desincentiva salirse de lo estrictamente establecido.

Asociado a lo anterior, los modelos tradicionales de administración pública proveen poca información útil para la gestión de los servicios públicos en la medida en que se centran en los insumos y en la ejecución de procesos más que en el logro de resultados. Esta carencia de información e incentivos para mejorar el desempeño, sumado a la baja flexibilidad de los altos funcionarios para manejar recursos, afecta la efectividad y eficiencia de las organizaciones públicas en tanto se privilegia el cumplimiento de procesos

y el evitar errores sobre el aprendizaje o la innovación (Moynihan, 2006; Behn, 2002).

La solución propuesta por la GpR pasa entonces por un cambio organizacional que ponga el foco en los resultados de las acciones más que en los procedimientos, mediante la incorporación y uso de información que permita fijar objetivos y metas claras para monitorear el desempeño del sector público. Al igual que en el caso de la NPM, esto debería ir acompañado de una mayor libertad para gestionar que permita practicas más innovadoras; pero también la responsabilización por el logro de resultados (Nielsen 2013). El cambio o evolución de la GpR respecto de la NPM radica en su mayor foco en los “resultados”, el impacto de las políticas más que en la provisión de bienes o servicios per se. Los funcionarios, particularmente aquellos en los puestos de conducción, no deben ser únicamente responsables por ser eficientes sino por los resultados que alcanzan. De esta forma, sin prescindir necesariamente de los factores más tangibles (los insumos y productos,) el énfasis se mueve de la eficiencia (proveer bienes y servicios con el menor costo posible) a la efectividad (que los bienes y servicios alcancen los impactos deseados).

Como enfoque de práctica, la GpR se trata de la incorporación de una serie de herramientas que permitan desarrollar esas organizaciones orientadas a resultados. Para ello, los objetivos y metas deben estar asociados a una planificación, una presupuestación y una estrategia de monitoreo y evaluación que ponga el foco en los resultados esperados de las políticas. Los encargados del cumplimiento de esas metas deben ser claramente identificados, e idealmente,



Figura 1: Sin título, fuente: Unsplash.

tener pagas por desempeño, entre otras acciones específicas de funcionamiento de la organización.

2. La Gestión por Resultados y su “distanciamiento” de la Nueva Gestión Pública.

Luego del auge de las reformas gerenciales en 1980-1990s, con sus éxitos y fracasos como teoría aplicada al sector público, nuevas corrientes de administración pública comienzan a desafiar su lugar casi monopolístico. Lentamente, conceptos como *governance*, redes, participación público-privada, *joined-up government/whole of government* o gobierno electrónico pasaron a formar parte del nuevo debate de reformas. Ello tiene como resultado un panorama mucho más heterogéneo de doctrinas y discursos sobre el desempeño del sector público en donde las corrientes se entrelazan a través de conceptos, soluciones y herramientas (Pollitt y Bouckaert, 2011).

Dussauge (2016) señala una serie de características que ayudan a comprender el éxito de la GpR para insertarse y sobrevivir entre las nuevas ideas de gestión pública. En primer lugar, porque ha sido capaz de sintetizar y ordenar ideas anteriores, integrándolas en propuestas conceptuales y prácticas. En segundo lugar, porque logró vincularse a otras discusiones más amplias sobre democracia, transparencia o rendición de cuentas. En tercer lugar, ha dado espacio a múltiples experiencias prácticas que han fomentado procesos de ensayo-error-aprendizaje. Todo ello ha favorecido una mayor institucionalización

y aceptación dentro del sector público, al tiempo que favorecieron el desarrollo académico de la doctrina.

Esta capacidad de la GpR, como doctrina normativa de desempeño del sector público para integrarse más fácilmente con otras corrientes, tiene que ver en gran medida con sus pilares conceptuales. La GpR abarca menos que su antecesora, la NPM. Este movimiento no aborda temas como los formatos de provisión de servicios públicos (públicos vs. privados), de organización de los recursos humanos (sistemas de carreras vs. contratos) o aspectos relacionados a la descentralización. Su distanciamiento respecto de las aristas más filosas de la NPM la hace políticamente más integrable a distintas teorías y modelos de administración pública. Es así como Estados con prácticas de administración burocráticas clásicas o embarcados en procesos de reformas neoweberianas también incorporaron como parte central de sus preceptos la idea de orientación a resultados (Schick, 2003; Bouckaert y Halligan, 2008, Ramos y Milanesi, 2016).

3. El concepto y las características de la Gestión por Resultados.

El concepto de Gestión por Resultados puede ser identificado en la literatura en otros términos. La variedad es más amplia en el idioma inglés, en donde existen referencias a: *performance management*, *management for outcomes*, *results-based management*, entre otros. En el idioma español se ha hecho la disquisición entre

gestión por y para resultados¹. Más allá de los términos preferidos por cada autor, la literatura especializada los ha tomado de forma incambiada y forman parte de un mismo cuerpo analítico. Entre las deficiencias de GpR podemos encontrar:

- ▶ (...) un estilo de gestión que incorpora y usa la información de desempeño para la toma de decisiones (...) la incorporación es la integración de la información de desempeño en el ciclo de gestión de las políticas entre ellas, el presupuesto o la gestión de contratos. Los usos pueden ser agrupados en: aprendizaje, conducción y control” (Van Dooren et al., 7).
- ▶ Definir responsabilidades por el desempeño de un sistema, rindiendo cuentas de sus resultados (...). Ello resulta en: a) el vínculo entre la información financiera y otros tipos de información, b) el pasaje de una dirección y conducción ex ante a una ex post, c) nuevas formas de interacción entre la organización y entre ésta y su ambiente y d) una organización en cascada de objetivos organizacionales hasta casi el nivel individual (Bouckaert y Halligan, 2008, 2).
- ▶ Un conjunto de ideas e instrumentos que busca medir diversos aspectos del funcionamiento administrativo, para informar/guiar las decisiones de gestión que sean pertinentes a fin

de (re)orientar el desempeño institucional hacia un mejor funcionamiento interno y/o hacia el logro eficaz de resultados específicos (Dussauge, 2016, 17).

- ▶ Un sistema que genera información de desempeño a través de la planificación estratégica y su medición rutinaria, y que conecta esa información a decisiones, que, idealmente, influyen el rango de decisiones posibles (Moynihan, 2008, 5)².

Si bien las definiciones tienen énfasis particulares de sus autores, comparten una serie de términos y enfoques comunes. En primer lugar, la noción de generación y uso de información como elemento fundamental, y particularmente orientado a la toma de decisiones. Ello hace referencia a la idea de un modelo basado en evidencia para la gestión. Segundo, la definición de responsabilidades y rendición de cuentas por los resultados alcanzados. Responsabilidades tanto políticas (fijación de objetivos, y responsabilidades técnico-administrativas de los encargados de implementar las políticas). Tercero, se hacen referencias a los medios para alcanzar resultados (planificación, mediciones, reportes). Es decir, el desarrollo de instrumentos que dan soporte a la definición de objetivos, metas, sus mediciones y rendiciones.

1 Serra (2007) señala que resulta más pertinente referirse a Gestión para Resultados en la medida que se trata de orientarse a resultados, los cuales son alcanzados al final del proceso.

2 Traducciones realizadas por el autor, con excepción de Dussauge (2016) (español en el original).

4. El ciclo de la GpR y sus herramientas.

La GpR implica un modelo de gestión organizacional que tiene como cometido en última instancia mejorar el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. En ese marco, importa comprender a la GpR como parte de un ciclo de gestión de las políticas, en donde el manejo de información cumple un rol central y está asociado al desarrollo de herramientas.

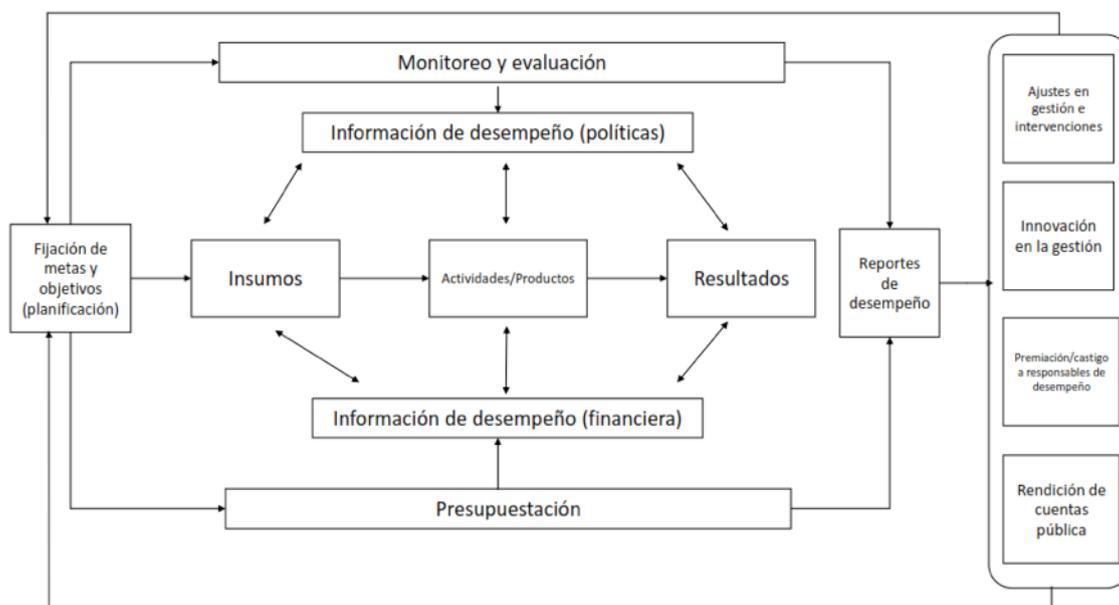
La cadena de insumos-productos-resultados parte de una fijación precisa y alineada de objetivos y metas a alcanzar por la organización, los cuales cuentan con indicadores de desempeño recolectados de forma sistemática a partir de las acciones de monitoreo y evaluación. Ello está igualmente vinculado a un seguimiento presupuestal que no sólo busca

monitorear la cantidad de gasto sino también su calidad. Es decir, una forma de presupuestación que vincula los recursos aportados a productos medibles, no sólo insumos, y que es asociada a información de desempeño de esos productos (Curristine, 2005; Van Der Knaap, 2006).

Esto deriva en reportes de desempeño que buscan presentar evidencia sobre la totalidad del ciclo de gestión de la política. Pero, particularmente, haciendo un esfuerzo sistemático para conocer los resultados de las acciones. El ciclo se cierra (o vuelve a comenzar) cuando la información es utilizada para tomar decisiones, sea para acciones internas como realizar ajustes en las intervenciones, desarrollar nuevas acciones, premiar o castigar desempeños, como para el exterior, rindiendo cuentas de lo hecho. Como señala Dussauge (2016) se trata de medir, informar y decidir.

Cuadro 1.

Modelo de Gestión por Resultados en el ciclo de gestión.



Fuente: Dussauge (2016) con adaptaciones.

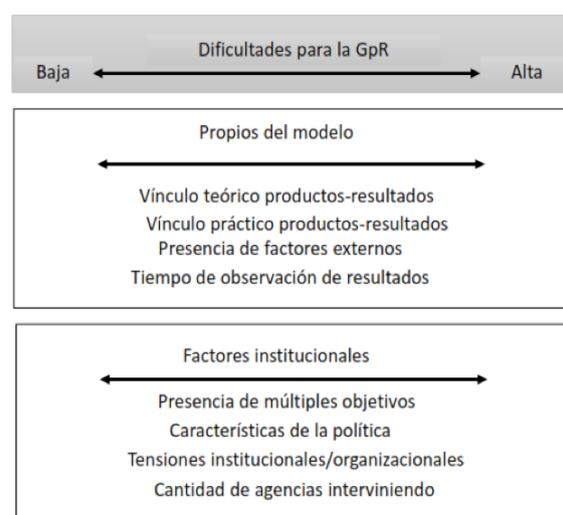
La implementación de GpR como modelo teórico se enfrenta a su vez a una serie de desafíos, algunos propios del modelo y otros de tipo institucional. Entre los primeros se encuentran las dificultades teóricas de establecer un vínculo claro y específico entre productos y resultados en la medida que no siempre es posible señalar una relación causa-efecto lineal. Los resultados pueden ser influenciados o generados por una multiplicidad de otras intervenciones o condicionales sociales, económicas o ambientales que dificultan la delimitación de aportes específicos. Aun cuando sea razonablemente posible establecer un vínculo entre productos y resultados, la presencia de factores externos, no controlados por la organización, dificulta conocer exactamente la magnitud de la relación. Frecuentemente, los resultados, en particular los más significativos, no son alcanzados en el corto plazo, ello dificulta la vinculación productos-resultados y con ello, la asignación de responsabilidades.

Entre los factores institucionales pueden señalarse las tensiones culturales u organizaciones relacionadas con el cambio de foco de una cultura de procesos a otra de resultados. Ello genera bloqueos por parte de grupos internos, necesidad de inversiones y capacidades específicas. Por otra parte, las áreas de políticas tendrán mayor o menores dificultades para adoptar un enfoque de GpR. Por ejemplo, mientras esto puede ser relativamente sencillo para políticas fuertemente vinculadas al monitoreo de indicadores y mediciones cuantitativas (ej. política económica) en

otras se requiere un esfuerzo conceptual mayor (ej. defensa). La presencia de múltiples objetivos (superpuestos o hasta contradictorios) dificulta definir con claridad resultados. De igual forma, la presencia de múltiples agencias interviniendo dificulta establecer aportes específicos de cada una.

Cuadro 2.

Dificultades de la GpR



Fuente: elaboración propia.

En la práctica, el ciclo de la GpR implica el desarrollo de herramientas de gestión como: planificación estratégica, metodologías de presupuesto basadas en resultados, sistemas de monitoreo y evaluación, contratos de gestión o sistemas de rendición de cuentas. Sus usos tienen que ver con la fijación de prioridades de gastos y políticas, la definición de estándares y recompensas de desempeño de personal, sistemas de control de gestión, evaluación de metodologías de trabajo, entre otros.

Cada uno de estos instrumentos puede ser visto como un engranaje en la cadena de GpR de la organización.

Cuadro 3.
Principales instrumentos de la GpR

Instrumentos	Características para la GpR
Planificación Estratégica	Definición de objetivos prioritarios asociados a sus correspondientes acciones, metas e indicadores.
Presupuesto por resultados	Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpore el análisis de los resultados producido mediante el uso de indicadores.
Reportes de desempeño y rendición de cuentas	Informes periódicos a las autoridades y la ciudadanía respecto del cumplimiento de las metas y los resultados.
Sistemas de seguimiento, evaluación de políticas y programas	Estudios de apreciación sistémica y objetiva de una política o programa. Implica analizar en qué medida el programa ha cumplido con los objetivos y metas trazadas y cuál ha sido su impacto.
Evaluación institucional y de calidad de los servicios	Estudios que permitan el análisis del funcionamiento global de las actividades de la organización (encuestas a usuarios, funcionarios, etc.).
Reportes de auditoría	Informes del estado contable y financiero del organismo realizado por un auditor.
Compromisos de gestión	Acuerdos entre las autoridades del organismo y las gerencias en donde se establecen estándares de obtención de resultados, metas, indicadores y presupuesto. Pueden incluir incentivos salariales por el logro de resultados.
Evaluación de funcionarios	Mecanismos de evaluación individual y colectivo de funcionarios asociados a la planificación de la organización y los compromisos de gestión fijados.

Elaborado con base en: Dussauge (2016); García López y García Moreno (2010), Van Dooren et al. (2010).

Por tanto, analíticamente la GpR puede ser observada a partir de la presencia (y su nivel de desarrollo) o ausencia, de una serie de instrumentos de gestión; pero también a partir de la forma como éstos son adoptados y la orientación dada por las organizaciones públicas.

5. Factores que inciden en la adopción e implementación de la GpR: una revisión de la literatura.

Llegados aquí corresponde retomar una de nuestras preguntas iniciales: ¿Cuáles son los factores que inciden en la adopción e implementación de la GpR por parte de las agencias? Esta pregunta es relevante desde un punto de vista académico, pero también práctico en tanto múltiples administraciones latinoamericanas se encuentran frente al desafío, y en algunos casos, hasta la exigencia, por desarrollar esquemas de GpR.

Más allá de lo normativo, existen una serie de factores institucionales, políticos y sociales que deben ser tenidos en cuenta. Para presentarlos y analizarlos, se realiza una revisión de la literatura especializada. Esta revisión considera 32 trabajos empíricos, aunque incorpora también otros trabajos de autores de referencia en la temática. La mayor parte de los artículos datan del 2005 en adelante. La revisión permitió identificar 35 variables (agrupadas en 12 dimensiones) que la literatura ha señalado como factores que afectan la adopción e implementación de la GpR. Ello da cuenta de la amplitud de

factores que afectan al fenómeno y en buena medida también la multiplicidad de enfoques teóricos que lo abordan. Los casos de estudio de América Latina son escasos, siendo Chile y México los países más estudiados, y se registró un esfuerzo comparativo para varios países de América Latina (Ospina y Cunill, 2012).

Un primer aspecto relevante a tener en cuenta tiene que ver con la distinción entre el momento de adopción y el de implementación de la GpR. Es decir, entre el momento de desarrollo y el de uso. La etapa de adopción refiere a la construcción de las capacidades para actuar o hacer. A los efectos de la GpR, significa el desarrollo de planes, indicadores, sistemas de información, instalación o formación de unidades para tales fines, etc. La implementación corresponde al uso efectivo y su correspondencia con la acción: el seguimiento del plan, la utilización de la información de desempeño para la localización de recursos, la evaluación de políticas y programas, entre otros (De Lancer y Holzer, 2001). La distinción no resulta, sin embargo, siempre nítida en la práctica. Si bien el uso es un momento posterior a la adopción, el ciclo resulta más interactivo con momentos de adopción y uso paralelos, y así es frecuentemente abordado por la literatura.

Los factores que se presentan a continuación no son excluyentes y en ocasiones es posible ver superposiciones. Lo que sigue se trata de una síntesis analítica que pretende dividir factores explicativos de acuerdo con categorías teóricas. De

la revisión bibliográfica se identificaron doce factores que van desde explicaciones macro vinculadas a todo el sistema político y/o estatal hasta factores micro referidos a características propias de las agencias.

a. Path dependence y otras dimensiones institucionales macro.

Existen un primer conjunto de explicaciones que podrían ubicarse en un nivel macro y están mayormente vinculadas a teorías del institucionalismo histórico. Ellas tienen que ver con las características del sistema político y la cultura organizativa imperante. En países con sistemas mayoritarios existen menos puntos de veto, y por tanto las reformas pueden ser llevadas a cabo de forma más fácil y rápida que en los sistemas en donde predominan gobiernos de coalición o minoritarios como consecuencia del fuerte proceso de negociación requerido (Pollitt, 2006; Matthews, 2016). Así también, la inclusión de herramientas de desempeño es más aceptada en contextos en donde prima una cultura más individualista, de competencia y de aceptación del riesgo que en aquellas más colectivistas o corporativa en donde, si bien pueden ser aceptadas, son más usadas para la negociación y de manera informal.

Ello se complementa con otras dimensiones macro que tienen que ver con la estructura del sector público; su composición organizativa asociada a la dispersión vertical u horizontal de poder (unitario o federal, grado

de descentralización, estructuras de coordinación); la tradición administrativa: la presencia de un modelo continental-europeo con primacía del Estado e imperio de la ley y los procedimientos o un saujón con menor presencia del Estado y preminencia de prácticas gerenciales (Pollitt y Bouckaert, 2011).

A ello se le pueden sumar otras variables como el modelo de administración pública imperante y sus rasgos previos de tipo NPM o weberiano. Se asume que aquellos países o agencias que ya vivieron procesos de reforma de tipo NPM tendrán más facilidades para adoptar reformas de tipo GpR que países con tradiciones weberianas más arraigadas (Painter y Peters, 2010).

Así, por ejemplo, estudios de casos, sobre reformas de tipo GpR, como el de Suecia, resaltan las características estructurales de la administración y el path dependence de la implementación (Sundstrom, 2006). En particular a partir de la consolidación histórica desde la década de 1960 en adelante, de un modelo que privilegiaba los criterios de eficiencia presupuestal, impulsado en gran medida por la creación histórica de una elite profesional de economistas y contadores, en las agencias centrales. Este tipo de marcos teóricos resultan útiles como esquema general para identificar grandes trazos y bases históricas, pero no son tan efectivos para captar diferencias internas dentro de un país o una organización, en tanto consideran variables de gran escala asociadas al sistema institucional y político macro.

b. Marcos institucionales y reglas formales.

Un segundo factor explicativo es la presencia de requerimientos formales. La presencia de reglas, formalizadas en leyes u otro tipo de normativa que obliga a las agencias a presentar planes, indicadores, establecer compromisos de desempeño, etc. (Van Dooren et al., 2010; Moynihan, 2008). La institucionalización de estos procesos es normalmente un requerimiento de las agencias centrales, aunque pueden darse procesos endógenos.

Más concretamente, el grado en que las prácticas (reportes anuales, compromisos de gestión, rendición de cuentas, etc.) son requeridas mediante mecanismos formales (leyes, decretos, resoluciones) influye en su adopción por parte de las administraciones públicas (De Lancer y Holzer, 2011). Ejemplos de ello son la adopción en Estados Unidos de la Government Performance and Results Act (GPRA) en 1993, o del Program Assessment Rating Tool (PART) en 2003 (Radin, 2009). Sin embargo, si bien ello puede ser un factor inicial de adopción, la simple presencia de normas y reglas no alcanza para una integración en las prácticas de la organización y menos aún para el uso de información de desempeño.

La presencia de requerimientos formales opera más como una condición necesaria que suficiente por dos razones. En primer lugar, el desarrollo de este tipo de herramientas se genera en un ambiente político-institucional que condiciona su adopción, y posterior uso. Es decir, no

alcanza con su proclamación para que los actores lo adopten. En segundo lugar, porque, aunque aplicadas formalmente, las mismas pueden ser rápidamente incorporadas como parte del “rito burocrático” o bien como una “acción simbólica” de mejora de la gestión, con escaso efecto transformador (Moynihan, 2005; De Lancer y Holzer, 2001; Radin 1998).

c. Capacidades y recursos.

La disponibilidad de recursos y capacidades para la implementación de herramientas y procesos que den soporte a las reformas es otro de los factores ampliamente señalados por la literatura (Moynihan, 2008; Ingraham, 2005; De Lancer y Holzer, 2001; Swiss, 2005; Cavalluzzo e Ittner, 2004). El llamado a poner el foco en el desarrollo de capacidades y la inversión en recursos no sólo está presente en los análisis académicos sino también en los documentos técnicos provenientes mayormente de organismos internacionales (García López y García Moreno, 2010; Kaufman, et al., 2015). Es que la implementación de sistemas de información, monitoreo y evaluación o compromisos de gestión requiere inversiones, en algunos casos intensas, en recursos humanos, desarrollos informáticos y otros insumos.

Así, las agencias que cuenten con recursos, personal y experiencia suficiente lograrán hacer una mejor adopción y uso de la GpR que aquellas con pocos recursos, personal no calificado o falta de experiencia. El desarrollo de capacidades está

indudablemente atado a la presencia de equipos técnicos y hasta de una “tecnocracia” capaz de identificar las opciones posibles y guiar el proceso de adopción. Las capacidades pueden también estar emparentadas con la presencia de marcos institucionales, la autonomía de las agencias o su capacidad para obtener y gestionar recursos económicos propios.

d. Cultura organizacional.

La cultura organizacional ha sido señalada como otro factor que promueve o limita la adopción de un enfoque de GpR. Es decir, la cultura organizacional imperante puede ser más o menos favorable a ideas de resultados o desempeño (Pollitt, 2013). Ello lógicamente tiene que ver con razones de raíz histórica de construcción y desarrollo de la agencia, sus tareas, el grado de involucramiento de los funcionarios en las decisiones de gestión, entre otros aspectos.

La cultura organizacional imperante es además un factor para comprender el tipo de adopción dada. Si se trata de una adopción mecánica, es decir, sin mayor proceso de integración, aprendizaje o innovación que no cambia la cultura organizacional imperante, lo que en el mejor escenario deriva en “hacer mejor lo que ya hacemos” —y en el peor, en integración sin uso—, o si por el contrario se da una adopción transformadora de prácticas y valores. Así, por ejemplo, Moynihan (2005) utiliza el ejemplo del departamento de cárceles en Alabama quienes implementaron un modelo de GpR sin ningún otro cambio organizacional. Como consecuencia, el modelo se tornó en un simple me-

canismo de reporte sin mayor integración o uso como mecanismo de innovación de la gestión.

e. Razones simbólicas e instrumentales.

Uno de los autores que ha trabajado la adopción e implementación de la GpR en las administraciones públicas de forma más sistemática es Donald Moynihan (2005; 2008). Combinando los enfoques del neoinstitucionalismo sociológico y los de la elección racional, desarrolla un modelo interpretativo que enfatiza en el rol de las ideas, la legitimidad y las imágenes modernizadoras, junto con el cálculo racional respecto de los resultados de las reformas.

Este autor señala, en primer lugar, la importancia de las agencias centrales en el desarrollo germinal de la GpR (ministerios de economía, planificación, servicio civil). Las agencias centrales son las que dan forma a las ideas de reformas y tienen competencias en la modernización del aparato público. Como tales, tienen poder para imponer opciones de políticas, lanzando planes o lineamientos de acción obligatorios a las agencias sectoriales y ejercer su posterior monitoreo. Sin embargo, más allá de su rol, buena parte de su adopción real tiene que ver con el tipo de liderazgo político de las agencias sectoriales específicas que adoptan el modelo y en qué medida las reformas son vistas como una oportunidad, una imposición o una pérdida de tiempo. La adopción de reformas de GpR es, por tanto, una función del rol de las agencias centrales

en definir los lineamientos y la motivación de las autoridades políticas en seleccionar las políticas.

Las reformas producen intereses y juegos que se desarrollan entre los actores involucrados en las propias organizaciones. Estos son fundamentalmente dos: los políticos y la burocracia (en particular la alta burocracia). Los políticos son señalados como el actor sobre el cual en última instancia recae el tipo de adopción desarrollada; sin embargo, es la alta burocracia el factor decisivo en su implementación y resultados.

Moynihan señala dos razones por las cuales las organizaciones adoptan esquemas de GpR: instrumentales y simbólicas. Para los políticos, los beneficios simbólicos son más relevantes que los instrumentales. Adoptar reformas de GpR es una forma de verse moderno, dando la señal que las agencias están siendo gestionadas de forma eficiente, racional y orientada a lograr resultados. Ello tiene como potencial consecuencia una buena imagen pública como gobernante que funciona tanto entre sus pares como hacia la ciudadanía y otros involucrados (p.ej. organismos internacionales). Las acciones funcionan como símbolos también en la medida que, si bien es poco probable que el ciudadano común revise o tenga una opinión informada sobre planes e indicadores, la simple referencia a los mismos representa una imagen de liderazgo político, así como de administración eficiente en la gestión y el uso de los recursos públicos.

Las razones instrumentales, para los políticos, tienen que ver con dos posibles beneficios. En primer lugar, como mecanismo de rendición de cuentas pública (public accountability). La adopción de la GpR permite dar respuestas



Figura 2: Sin título, fuente: Unsplash.

a demandas públicas por resultados o transparencia. Es decir, presentar resultados tangibles de mejoras en las políticas y el uso de los recursos públicos. En segundo lugar, los políticos pueden decidir adoptar reformas de GpR como mecanismo para controlar la burocracia (political accountability) retóricamente emparentada con la ineficiencia y el incremento del gasto público. Frente al poder del know-how de la burocracia, los políticos pueden asegurarse un control a través de la rendición de resultados que permita establecer estándares, metas y compromisos de la administración. Esto también puede funcionar como una forma de asegurarse que la burocracia está alineada con las prioridades políticas de turno. Moynihan señala, no obstante, que en aquellos lugares en donde las autoridades políticas cuentan con sistemas tradicionales fuertes de control de la burocracia, existen menos incentivos para desarrollar herramientas que tiendan a medir su desempeño, o en todo caso, funcionan más bien como un complemento menos significativo que los mecanismos tradicionales.

Para la alta burocracia, las razones instrumentales son más importantes que las simbólicas. Sus beneficios están asociados al mejoramiento en la prestación de los servicios que cada agencia brinda y la aplicación de nuevas ideas de gestión pública potencialmente transformadoras. Es decir, el sentido de apropiación, las normas y valores que guían su trabajo. Esto se refleja en el desarrollo de sistemas de información, mecanismos para la

mejora de la coordinación, modificaciones organizacionales, etc. Ello tiene como consecuencia la adquisición de mayor poder y legitimidad a la interna de la agencia en tanto desarrolla un cuerpo de profesionales encargados de desarrollar e implementar reformas. En síntesis, un nuevo y sofisticado know-how que otorga más poder.

Las razones simbólicas, aunque menos relevantes, pueden estar presentes. La alta burocracia se beneficia de las reformas de GpR en tanto le permite presentarse como modernizadora, profesional e innovadora frente a otras agencias del sector público, organismos internacionales y otros involucrados. El desarrollo de planes, evaluaciones, indicadores y otras herramientas funciona como una prueba de mejora en la gestión. lo que permite presentar un mejor caso para el aumento de recursos, así como para avanzar en la carrera tanto dentro como fuera de la agencia.

Este panorama de múltiples actores, intereses y beneficios retrata un proceso de adopción no lineal y altamente interactivo en donde están presentes factores de cálculo racional, marcos institucionales e ideas. Por esta razón, su estudio para los Estados Unidos, con foco en tres estados, concluye que la adopción suele ser parcial, y en ese esquema, es el otorgamiento de autoridad gerencial a la alta burocracia el factor menos desarrollado.

Estudios similares han sido desarrollados por otros autores como Gerrish (2015) y HoodyDixon(2010). Éstos últimos, abordan el caso inglés y testean motivaciones en la fijación y presentación de información de desempeño en los sectores de salud y educación. Los autores identifican motivaciones de tipo electoral; beneficios ideológicos asociados al desarrollo de sus preferencias de políticas, y beneficios simbólicos vinculados al prestigio e imagen como gobernante³.

f. Motivaciones e incentivos de los actores.

Otros análisis que han puesto un mayor foco en comprender cuáles son las lógicas que guían a los actores a interesarse por el desarrollo de la GpR y sus herramientas no descartan factores institucionales, pero

pretenden echar luz sobre motivaciones micro e instrumentales que impulsan las reformas. Pollitt (2013) define un esquema que caracteriza las motivaciones y capacidades de los actores envueltos en procesos de mejora de gestión por resultados. Para ello identifica siete tipos de actores; cuatro forman parte de ambiente de la agencia, mientras que tres pueden ser definidos como actores externos.

Cada uno de este conjunto de actores puede ser clasificado de acuerdo a tres características: a) su motivación para comprometerse de forma sostenida con el desarrollo de la GpR, b) su capacidad para comprender las características técnicas, y c) su horizonte temporal de interés.

Cuadro 4: GpR y Actores

Actores	Motivación para comprometerse (sostenidamente)	Capacidad de comprender el carácter técnico	Horizonte temporal
Políticos	Medio	Bajo/medio	Corto/medio
Alta burocracia	Alto	Bajo/medio	Medio
Tecnocracia	Alto	Alto	Medio/larga
Staff operativo	Alto	Bajo/medio	Medio/larga
Legisladores	Bajo/medio	Bajo	Corto
Medios de comunicación	Bajo/medio	Bajo	Corto
Ciudadanía	Bajo/medio	Bajo	Corto

Fuente: Pollitt (2013).

³ En sus resultados lo autores no pueden identificar evidencia concluyente que la fijación de metas, en este caso señaladas como ambiciosas haya tenido un impacto electoral ni simbólico en el partido de gobierno. Los efectos de preferencias de políticas no fueron testeados.

Las autoridades políticas tienen una motivación media, en tanto están más interesadas en los beneficios simbólicos que los instrumentales. Como tal, la capacidad para comprender los factores técnicos es, en general, media o baja. Su interés temporal, en tanto cargos electos, implica un interés que como máximo se extiende al mediano plazo.

Los actores burocráticos (alta burocracia, tecnocracia y staff operativo) tienen una alta motivación para comprometerse de forma sostenida aunque por diferentes razones. La alta burocracia está interesada, tanto como medio para controlar los niveles más bajos de la burocracia, como para asesorar a las autoridades políticas. La tecnocracia es la principal desarrolladora de las herramientas y en ese sentido forma parte de su razón de ser y fuente de legitimidad y prestigio.

El staff operativo está altamente interesado en tanto son los “controlados” y es sobre ellos que recae mayormente los indicadores de desempeño y por tanto su carrera como funcionarios. Por lo tanto, deben conocer cómo funciona el sistema y cuáles son los incentivos y posibles juegos. Su conocimiento sobre los factores técnicos no es, naturalmente, el mismo para todos. La tecnocracia, en tanto desarrolladora de las herramientas, es la que más conocimiento tiene de las dificultades de adopción e implementación. Así, por ejemplo, mientras casos como los de Chile, Perú o México muestran un cuerpo tecnocrático en la cúspide de la pirámide burocrática capaz de promover reformas,

en otros países como Uruguay, el fuerte control político y la ausencia de agenda de reformas desde la burocracia puede ayudar a entender la lentitud en reformas de gestión (Dargent, 2015, Dávila, 2010, Silva, 2006, Ramos y Milanesi, 2016).

Fuera de los actores propios de las agencias se encuentran los legisladores, los medios de comunicación y la ciudadanía. Los legisladores tienen un interés bajo o medio en tanto se trata de aspectos no directamente relacionados a sus tareas (a diferencia de la burocracia o los ministros). Los medios de comunicación se enfocan mayormente en resultados que puedan estar asociados a escándalos o fracasos de política, mientras que los ciudadanos pueden estar interesados sólo esporádicamente o respecto de algunos temas en particular. Los tres grupos tienen una baja capacidad para comprender los desafíos y características técnicas de la adopción e información de desempeño y un interés mayormente en el corto plazo en tanto se enfocan en resultados que son relevantes para la agenda política cotidiana.

En la misma línea, De Lancer y Holzer (2001) señalan que si bien son los factores técnico-rationales los que priman en el momento del diseño o adopción de la GpR (recursos, disponibilidad de información, la orientación hacia resultados de la organización), el momento de la implementación o uso está mayormente influenciado por factores políticos asociados a los actores (la actitud de los grupos internos de la organización, los políticos, el público).

g. Liderazgo

La importancia del liderazgo, ya sea de parte de autoridades políticas (Curristine, 2005) o la burocracia (Thynne, 2010), ha sido señalada en la literatura como un factor clave para comprender la adopción e implementación de la GpR (Behn, 2002; Moynihan e Ingraham, 2004; Cavalluzzo e Ittner, 2004). Señalar al liderazgo como un factor que impulsa reformas resulta en algún sentido evidente en tanto siempre son en última instancia los actores quienes dan forma y conducción a las políticas.

No obstante, Moynihan e Ingraham (2004) identifican cuatro formas en las cuales el liderazgo impacta sobre la adopción e implementación de la GpR: a) mediante la selección de los asuntos de desempeño y las soluciones a definir, b) a través de la promoción y la diseminación de un discurso pro desempeño, c) mediante la institucionalización, transformando las ideas y discursos en reglas y estructuras y d) a través de su integración y uso en la organización. El liderazgo, por supuesto, raras veces opera de forma aislada; normalmente se relaciona con presiones políticas por desarrollar reformas, demandas ciudadanas o incluso escándalos o fracasos en las políticas que obligan a tomar medidas.

Un buen ejemplo de esto es el provisto por Figueroa et al. (2011) para el caso chileno. Los autores muestran cómo los directores públicos chilenos adoptaron nuevos paradigmas de gestión pública y se convierten en actores de liderazgo en las reformas de gestión del desempeño. Ello

estuvo asociado a una voluntad política por desarrollar reformas del aparato público así una mayor presión política por mostrar resultados por parte del sistema político.

h. Actores externos y permeabilidad de las organizaciones.

Otro conjunto de estudios se ha ocupado de analizar el vínculo entre los actores externos y su capacidad de influir en las organizaciones públicas para adoptar reformas, en particular destacando el rol de los consultores. Los consultores son promotores de política en tanto reproducen ideas y discursos y tienen capacidad de proveer “soluciones” a problemas de la administración. La importancia de los consultores en los procesos de adopción de reformas administrativas ha sido estudiada también para el caso de la NPM. Saint-Martin (2004) estudió cómo la relación entre el desarrollo del mercado consultor y la apertura de las instituciones públicas al uso de los conocimientos de gestión provenientes del exterior influyó en la profundidad y ritmos de implementación de las reformas en Canadá, Reino Unido y Francia. Las consultoras juegan un rol clave en “packaging”, selling and implementing NPM reforms”. Su experiencia en el mundo privado las consolida como actores legítimos para proveer de asistencia y policy solutions al sector público.

Ello está en última instancia vinculado al grado de permeabilidad de las organizaciones para una determinada adopción de políticas lo cual también

está mediado por las predisposiciones ideológicas y los factores institucionales que los sustentan. Las organizaciones y sus funcionarios (políticos o técnicos) suelen estar insertos o contar con comunidades epistémicas de referencia lo que las hace más permeables a la adopción de nuevas ideas de gestión. Ello determinará en qué medida las comunidades epistémicas y sus ideas logran ingresar a la esfera pública y en qué condiciones.

i. Difusión de políticas

Dussauge (2015) es posiblemente el único caso sistemático de análisis académico de GpR para países latinoamericanos⁴. Tomando explicaciones de las teorías de difusión de políticas intenta explicar cómo la GpR ha ido surgiendo en los países latinoamericanos. Una primera posibilidad es a través de la coerción, la presión ejercida por actores externos, por ejemplo, para condicionar préstamos u otras políticas.

Una segunda explicación tiene que ver con la imitación, la “copia” de instituciones valoradas como legítimas y efectivas en otras latitudes, lo que deriva en isomorfismo institucional. Ambos factores han sido estudiados también para los casos de reformas de tipo NPM (Christensen y Laegreid, 2001).

Una tercera explicación posible es el intercambio de experiencias y aprendizajes entre países sin que ello termine necesariamente en las mismas adopcio-

nes o soluciones. El autor concluye que el aprendizaje transnacional, vinculado al intercambio de experiencias entre funcionarios y su posterior internalización y adaptación, más que la simple copia, es el factor que mejor explica el desarrollo en Chile y México. Bajo esta explicación, si bien existen factores externos en la medida que los aprendizajes y experiencias se toman del ambiente, la adopción es fundamentalmente el resultado de una agenda doméstica. En la misma línea, Ramos (2016) señala que parte de la explicación de la adopción de reformas de GpR en México fueron inspiradas en la experiencia brasileña desarrollada del 2000 en adelante.

j. Características estructurales de las agencias

La GpR es un enfoque de administración relativamente nuevo y como tal, es esperable que encuentre distintas facilidades y limitaciones según las agencias específicas. Las características estructurales de las agencias, su tamaño, edad, sector de actividad ha sido estudiado como factor de adopción. Laegreid et al. (2008) analizan, para el caso noruego, en qué medidas las características estructurales de las agencias influyen en su conducción a través de criterios y herramientas de desempeño. Los autores desarrollan un modelo que incluye: el tipo de servicio civil (tradicional o con mayor autonomía); tipo de agencias (con o sin componente territorial); función principal (funcio-

⁴ Existen otros estudios que abordan aspectos específicos de la GpR como Cunnil y Ospina (2003, 2012) y Zaltsman (2006) enfocados en la evaluación o Arellano y Gil (2004) para el caso de los presupuestos por resultados.

nes de provisión/producción o con otras funciones principales); presencia de junta ejecutiva; edad de la agencia; tamaño de la agencia; cultura de calidad de los servicios (medido a través de encuestas a funcionarios): en competencia de mercado o no; existencia de críticas a la agencia.

El estudio concluye que los factores que resultan tener un peso más significativo son fundamentalmente la edad de la agencia (las más jóvenes tienden a incorporar herramientas de desempeño más fácilmente), el tamaño de las agencias (las más grandes tienen más capacidades para integrarlas); y operar en un ambiente de competencia de mercado. Los autores no encuentran, por ejemplo, diferencias significativas entre aquellas agencias que operan con fuertes críticas o presión externa del ambiente de las que no.

Pollitt (2006) realiza un esfuerzo similar para cinco agencias sectoriales en cuatro países (Finlandia, Holanda, Suecia y Reino Unido), considerando la mensurabilidad/estandarización de las acciones, la relevancia política y su peso presupuestal. Las tres variables son señaladas como significativas, aunque destaca el peso central de la relevancia política de la agencia en cuestión.

k. Demandas y presión externa

Por último, otros estudios han hecho referencia a la adopción de herramientas de GpR como parte de demandas y presión externa del sistema político y la ciudadanía. Así, por ejemplo, Cavalluzzo e Ittner (2004) señalan que las mediciones de des-

empeño implementadas como resultado de la presión de los legisladores cumplen un rol mayormente simbólico. Ello se corresponde con los estudios que hacen referencia a que el uso de información de desempeño del sector público por parte de legisladores es bajo o nulo (Askim, 2008; Curristine, 2005). Autores como Bourdeaux y Chikoto (2008) le otorgan mayor peso al rol de los cuerpos legislativos. La ciudadanía es otro potencial watchdog de los resultados públicos (Ho, 2005). No obstante, esto difícilmente se hace de forma directa o sistemática sino más bien en casos específicos o intermediado por otros actores: partidos políticos, prensa, organizaciones sociales.



Figura 3: Sin título, fuente: Unsplash.

Cuadro 5: Factores que afectan el desarrollo de la GpR

Factores	Autores
Path dependence y otras dimensiones institucionales macro	Pollitt, (2006); Painter y Peters (2010); Pollitt y Bouckaert (2011); Matthews, 2016.
Marcos institucionales y reglas formales	Van Dooren et al. (2010); Moynihan, (2008); De Lancer y Holzer (2011); Radin (1998).
Capacidades y recursos	Moynihan (2008); Ingraham (2005); De Lancer y Holzer (2001); Swiss (2005); Cavalluzzo e Ittner (2004); García López y García Moreno (2010); Kaufman, et al. (2015).
Cultura organizacional	Pollitt(2013); Moynihan (2005).
Razones simbólicas	Moynihan (2008); Gerrish (2016); Hood y Dixon (2010).
Razones instrumentales	
Incentivos de los actores	Pollitt (2013).
Liderazgo	Andrews et al. (2006); Curristine (2005); Thynne (2010); Behn (2002); Moynihan e Ingraham (2004); García López y García Moreno (2010); Cavalluzzo e Ittner (2004); Figueroa et al. (2011). Moynihan (2008); Saint-Martin (2004); Peters (1997).
Actores externos y permeabilidad de las organizaciones.	Dussauge (2015).
Difusión de políticas	Laegreid et al. (2008); Pollitt (2006).
Características estructurales de las agencias	
Demandas y presión externa	Cavalluzzo e Ittner (2004); Askim (2008); Curristine (2005); Bourdeaux y Chikoto (2008); Ho (2005).

6. Los desafíos de la Gestión por Resultados en América Latina.

Las ideas sobre desempeño se han transformado en una fuerza dominante en los debates sobre el sector público, formando un movimiento en torno al tema (Bouckaert y Halligan, 2008; Van de Walle y Van Dooren, 2008). No obstante, la revisión presentada anteriormente muestra que la GpR tiene más posibilidades de desarrollarse en algunos contextos institucionales y políticos que en otros. Sin embargo, los análisis se han enfocado mayormente en países con administraciones más desarrolladas: con menores niveles de corrupción, patronazgo o capacidades técnicas y recursos más altos. Ello requiere un análisis adaptado al contexto latinoamericano y sus administraciones públicas. ¿Qué enseñanzas pueden ser extraídas para América Latina? ¿Cuáles son los desafíos a los cuales nos enfrentamos para desarrollar modelos de GpR efectivos?

Todos los países de la región han avanzando en el desarrollo de sistemas de información, planificación y las prácticas de evaluación forman progresivamente parte de la vida de las instituciones. Sin embargo, como señalan Van de Walle y Van Dooren (2008): una cultura de la medición no es necesariamente una cultura de desempeño. La explosión de áreas de evaluación, sistemas de indicadores o compromisos de gestión en las administraciones latinoamericanas no siempre se corresponde con su integración en el proceso de decisión de las

políticas. Se desarrollan áreas y herramientas con fuerte apariencia modernizadora, pero que en la práctica no logran modificar pautas de comportamiento de la administración tradicional, aun cuando cuentan con buenas capacidades técnicas y son muchas veces colocadas en lugares de relevancia política.

En ese sentido, un primer aspecto a tener presente es que los procesos de reforma de la administración, incluidos los de GpR, son movimientos políticos. Aunque tienen un carácter fuertemente técnico, implican redistribución de poder, actores ganadores y perdedores, señales políticas hacia la ciudadanía o la propia burocracia. Es decir, conlleva un proceso de gestión política que no siempre se tiene en cuenta. Se desarrollan reformas puramente simbólicas que son rápidamente integradas al rito burocrático, perdiendo su capacidad de innovación y la necesaria tensión hacia el logro de mejores resultados. En otros casos, las reformas son encomendadas a técnicos de alto nivel (a veces llamados tecnocracia) quienes desestiman las dimensiones políticas, y no logran romper las barreras burocráticas y políticas que la integración de nuevas herramientas implica.

El desarrollo de la GpR en América Latina presenta a su vez, una serie de características propias. La fuerte propensión a mantener un estricto control de procesos, muchas veces más simbólico que real, y dar poca libertad de gestión a la alta burocracia es entendible en el contexto latinoamericano, fuertemente amenazado

por prácticas de corrupción o abuso de funciones.

En ese contexto, parece prudente pensar que las reformas de tipo GpR en América Latina tendrán que seguir conviviendo con el reforzamiento de los procesos burocráticos, y posiblemente sea este un requerimiento indispensable para su desarrollo. Eliminar o flexibilizar controles de gestión tradicionales resulta, al menos arriesgado, tanto para el funcionamiento de la administración en general como para el sistema político. En el primer caso porque aumenta las oportunidades de prácticas poco transparentes o directamente corruptas, en el segundo caso porque es un reaseguro para el sistema político y la burocracia que las acciones se llevaron delante de acuerdo con el procedimiento definido, por más irracional que este pueda ser, evitando posibles errores o hasta escándalos. Como ha dicho Kaufman (1977): “one person’s red tape may be another’s treasured safeguard”.

Otro aspecto relevante es evitar las soluciones de tipo one-size-fits-all. A pesar de lo irresistible que resulta homogeneizar pautas de funcionamiento en el sector público, no todas las agencias se benefician igualmente del desarrollo de prácticas de GpR, o no de todas sus herramientas. Sumado a ello, resulta verdaderamente difícil aplicar algunos de sus esquemas en áreas de políticas fuertemente vinculadas a procesos externos o donde los resultados son la consecuencia de múltiples acciones (p. ej., relaciones y

comercio exterior). En la práctica se corre el riesgo de caer en la frustración de las agencias en tanto son evaluados por resultados externos a su control, o peor aún, afectando el comportamiento de forma negativa a partir del desarrollo de prácticas de gaming (Behn, 2002), es decir, el cumplimiento rutinario de información de desempeño o incluso, la manipulación de esta.

El desarrollo de la GpR es efectivo y tiene un efecto transformador, cuando las organizaciones se encuentran en un proceso de cambio o de redefinición de su estrategia (Kroll, 2015). En donde ello no ocurra, operará más como una nueva forma de hacer lo mismo, con poco poder para cambiar rutinas o repensar procesos. De allí la importancia que la inclusión de las herramientas de GpR esté vinculada a procesos de cambio sustantivos de las políticas de la agencia y no únicamente un nuevo set de requerimientos.

7. La construcción de una agenda de estudios sobre Gestión por Resultados en América Latina.

El estudio del desarrollo de la GpR es un tema incipiente, aunque creciente, en América Latina. En ese sentido, la agenda de investigación parece tener aun camino por recorrer sobre todo en la complementación de los estudios descriptivos y de buenas prácticas que se han desarrollado por parte de los organismos internacionales, en particular el BID. En ese marco, una parte de los esfuerzos podrían

estar abocados a identificar factores explicativos que ayuden a comprender las condiciones de desarrollo o bloqueo de estas nuevas tendencias en reforma de la gestión pública en América Latina, así como su convivencia con administraciones públicas basadas en modelos mayormente burocrático-tradicionales y fuertemente procedimentales. Es decir, ahondar en la política de las reformas de GpR. Aunque la GpR tiene una pretensión de dotar de mayor efectividad a las administraciones públicas y como tal, suele presentarse neutra, es interesante, por ejemplo, profundizar en cuáles son los incentivos tanto positivos como negativos que estos nuevos esquemas fuertemente recostados en la demostración de desempeño tienen, tanto para el sistema político como para la burocracia; qué actores han tomado mayor relevancia y cuáles los han perdido, qué cambios políticos se generan en las organizaciones.

Es esperable que estudios específicos de la realidad latinoamericana presenten nueva evidencia o particularidades distintas a las de los países más desarrollados. Profundizar en este tipo de investigación tendría un efecto no sólo en términos de conocimiento académico sino también práctico, vinculado a los factores a considerar por parte de todas las administraciones públicas latinoamericanas que quieran caminar hacia un mayor foco en GpR.

Referencias

- Arellano, D., & Gil, J. (2004). Public Management Policy and Accountability in Latin America: Performance-oriented budgeting in Colombia, Mexico and Venezuela (1994-2000). *International Public Management Journal*, 7(1), 49-71.
- Behn, R. (2002). The Psychological Barriers to Performance Management: Or Why Isn't Everyone Jumping on the Performance-Management Bandwagon? *Public Performance & Management Review*, 26(1), 5-25.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance*, International Comparisons London: Routledge.
- Bourdeaux, C., & Chikoto, G. (2008). Legislative Influences on Performance Management Reform *Public Administration Review*, 68(2), 253-265.
- Cavalluzzo, K., & Ittner, C. (2004). Implementing performance measurement innovations: evidence from government. *Accounting, Organizations and Society*, 29, 243-267.
- CLAD. (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI Caracas: CLAD.*
- Cunill, N., & Ospina, S. (2003). Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas Caracas: CLAD.

- Curristine, T. (2005). Government Performance: Lessons and Challenges. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 127-151.
- Dargent, E. (2015) Technocracy and Democracy in Latin America. The experts running government. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dávila, M. (2010). Tecnocracia y democracia en el Chile contemporáneo: el caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Revista de Sociología*, 24, 199-217.
- De Bruijn, H. (2007). *Managing Performance in the Public Sector*: Routledge.
- Dussauge, M. (2015). Los orígenes de la gestión por resultados en Chile y México: ¿imposición, copia o aprendizaje transnacional? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, IV(2), 89-110.
- Dussauge, M. (2016). Introducción a la Gestión para Resultados. In M. Dussauge (Ed.), *Gestión para Resultados*. México DF: Siglo XXI.
- Figueroa, V., Olavarria, M., & Navarrete, B. (2011). Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis. *Convergencia*, 57, 61-99.
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Washington DC: BID.
- Gerrish, E. (2015). The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 76(1), 48-66.
- Ho, A. (2005). Accounting for the Value of Performance Measurement from the Perspective of Midwestern Mayors. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 16(2), 217-237.
- Hood, C., & Dixon, R. (2010). The Political Payoff from Performance Target Systems: No-Brainer or No-Gainer? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Supplement 2: Incentives and Public Service Performance*, i281-i298.
- Ingraham, P. (2005). Performance: Promises to Keep and Miles to Go. *Public Administration Review*, 65(4), 390-395.
- Kaufman, H. (1977). *Red tape: Its origins, uses, and abuse*. Washington DC: Brookings Institution.
- Kaufmann, J., Sanginés, M., & García Moreno, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID.

- Kroll, A. (2015). Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research. *Public Performance & Management Review*, 38(3), 459-486.
- Matthews, F. (2016). Letting go and holding on: The politics of performance management in the United Kingdom. *Public Policy and Administration*, 31(4), 303-323.
- Mayne, J. (2007). Challenges and Lessons in Implementing Results-based Management. *Evaluation*, 13(1), 87-109.
- Modell, S. (2005). Performance Management in the Public Sector: past experiences, current practices and future challenges. *Australian Accounting Review*, 15(3), 56-66.
- Moynihan, D. (2005). Why and How Do State Governments Adopt and Implement "Managing for Results" Reforms? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 15(2), 219-243.
- Moynihan, D. (2006). Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review*, 66(1), 77-89.
- Moynihan, D. (2008). *The Dynamics of Performance Management. Constructing Information and Reform*. Washington DC.: Georgetown University Press.
- Moynihan, D., & Ingraham, P. (2004). *Integrative Leadership in the Public Sector: A Model of Performance-Information Use*. *Administration & Society*, 36(4), 427-453.
- Nielsen, P. (2013). Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 24(2), 431-458.
- Ospina, S., & Cunill, N. (2012). Performance measurement and evaluation systems: Institutionalizing accountability for governmental results in Latin America. *New Directions for Evaluation*(134), 77-91.
- Painter, M., & Peters, G. (2010). *The Analysis of Administrative Traditions*. In M. Painter & G. Peters (Eds.), *Tradition and Public Administration*. UK: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C. (2016). Managerialism Redux? *Financial Accountability & Management*, 32(4), 0267-4424.
- Pollitt, C. (2006). Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 16(1), 25-44.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Radin, B. (1998). *The Government Performance and Results Act (GPRA)*:

- Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool? *Public Administration Review*, 58(4), 307-316.
- Radin, B. (2009). What can we expect from performance measurement activities? *Journal of Policy Analysis and Management*, 28(3), 505-512.
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21.
- Ramos, J. (2016). Management by results in Mexico, 2013-2014. Some effects in Baja California. *Estudios Fronterizos*. 17(34), 64-84
- Ramos, C., & Milanesi, A. (2016). ¿Un new-oweberianismo imperfecto? Descifrando el modelo de gestión pública en el Uruguay durante los gobiernos del Frente Amplio In H. Cao & G. Blutman (Eds.), *Estado y administración pública: paradojas en América Latina* (pp. 241-279). Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Administración Públicas - FCE-UBA.
- Saint-Martin, D. (2004). *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*: Oxford University Press.
- Schick, A. (2003). The performing state: Reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OCDE Journal on Budgeting*, 3(2).
- Serra, A. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*: BID-CLAD
- Silva, P. (2006). Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 175-190.
- Sun, R., & Van Ryzin, G. (2012). Are Performance Management Practices Associated With Better Outcomes? Empirical Evidence From New York Public Schools. *American Review of Public Administration*, 44(3), 324-338.
- Sundström, G. (2006). *Management by Measurement' Its Origin and Development in the Case of the Swedish state*. Stockholm.
- Swiss, J. (2005). A Framework for Assessing Incentives in Results-Based Management. *Public Administration Review*, 65(5), 592-602.
- Talbot, C. (2010). *Theories of performance. Organizational and service improvement in the public domain*. Oxford: Oxford University Press.
- Thynne, I. (2010). *Leaders and Leadership in Administrative Reform*. In J. Pierre & P. Ingraham (Eds.), *Comparative Administrative Change and Reform Lessons Learned*: McGill-Queen's University Press.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*: Routledge.

Zaltsman, A. (2006). *Desarrollo de la capacidad de evaluación. Experiencia con la institucionalización del sistema de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay* ECD Working Paper Series (Vol. 16). Washington DC: Banco Mundial.