

Gestión por resultados en México, 2013-2014. Algunos impactos en Baja California

Management by results in Mexico, 2013-2014. Some effects in Baja California

José María Ramos García^{1*}  (<http://orcid.org/0000-0001-6440-6470>)

¹ El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, México, correo electrónico: ramosjm@colef.mx

Resumen

¿Cuál es la propuesta de una gestión por resultados (GPR) promovida por el gobierno federal mexicano y como se ha aplicado? Este artículo presenta la teoría de una gestión por y para resultados con impactos en la competitividad y bienestar. Se plantea un análisis de los elementos conceptuales del modelo y los procesos de integración conceptual y operativa de dicho modelo en el caso de Brasil y en el gobierno federal mexicano, particularmente en el estado de Baja California. Obteniendo como principal hallazgo la necesidad de fortalecer competencias institucionales en materia de GPR y con ello incidir en los procesos de competitividad y bienestar en el ámbito estatal, para interiorizar una visión de cambio estratégico, la atención al cambio cultural en términos de una eficaz transparencia, rendición de cuentas y controles anticorrupción, su implementación eficiente y con un enfoque transversal, basado en los elementos de gestión.

Palabras clave: gestión por resultados, Estado, desempeño, cultura y desarrollo.

Abstract

This paper examines the results-based management (RBM) proposal promoted by the Mexican federal government and how this proposal has been applied. This article presents the theory of management according to its results and its effects on competitiveness and well-being. This article analyzes the conceptual elements of the model and the manners in which this model has been instituted both conceptually and operationally in Brazil, Mexico, and the Mexican state of Baja California. Principal findings include the need to strengthen institutional capacities for rbm to enhance competitiveness and well-being at the government level, internalize a vision of strategic change, and prioritize cultural change to generate efficient transparency, accountability and anti-corruption controls by a transversal focus based on the elements of management.

Keywords: performance, strategy management, state, culture and development.

Recibido el 12 de abril de 2015.

Aceptado el 11 de diciembre de 2015.

*Autor para correspondencia:
José María Ramos García, correo electrónico: ramosjm@colef.mx



Todos los contenidos de *Estudios Fronterizos* se publican bajo la licencia Creative Commons Atribución no comercial 2.5 México, y pueden ser usados gratuitamente para fines no comerciales, dando el crédito a los autores y a la revista *Estudios Fronterizos*.

CÓMO CITAR: Ramos, J. M. (2016). Gestión por resultados en México, 2013-2014. Algunos impactos en Baja California [Management by results in Mexico, 2013-2014. Some effects in Baja California]. *Estudios Fronterizos*, 17(34), 64-84, <http://dx.doi.org/10.21670/ref.2016.34.a04>

Introducción

El objetivo general del artículo es analizar el modelo de una gestión por resultados (GPR), en especial durante el periodo de 2013 a 2014 en la presente administración federal en México y destacar algunos elementos y retos de su implementación en el estado de Baja California. Adicionalmente, se contextualiza la importancia de la GPR en el caso de Brasil, como una forma de contrastar la implementación de tal modelo y las lecciones que se podrían adaptar para México. En el caso del estado de Baja California ha mantenido una administración gubernamental vinculada al Partido Acción Nacional (PAN) desde el año de 1989 y se ha renovado en el año de 2013. En cambio, las dos últimas administraciones federales del mismo PAN (2000-2012), promovieron el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2007, 2010) con diversos resultados (Sosa, 2011, p. 101). El fortalecimiento del papel del Estado mexicano para promover un mejor desempeño gubernamental debe considerarse una tarea importante para la competitividad y el bienestar (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2011, p. 1). La premisa por argumentar en este artículo concibe que una implementación efectiva de la GPR implica el cambio o fortalecimiento en los valores de una cultura de gestión y su institucionalización en los procesos de toma de decisiones. Es decir, mientras no cambien los valores de una cultura de gestión (Fukuyama, 2004, p. 17) en el gobierno federal mexicano y en términos de excesiva jerarquía, control, autoridad, corrupción, etc., será difícil que las propuestas de reformas administrativas puedan mejorar el desempeño gubernamental y con ello promover el desarrollo.

En este artículo se utiliza la siguiente metodología para fundamentar la hipótesis propuesta: inicialmente se plantea un análisis de los elementos conceptuales básicos de la GPR. Posteriormente se analizan los procesos de integración conceptual y operativa de la GPR en el caso de Brasil, en el gobierno federal mexicano y de manera particular en el caso del estado de Baja California y considerando la formulación del plan estratégico de GPR promovido bajo la asesoría del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En este proceso, se destacan las contradicciones que presenta la implementación del modelo de GPR en el caso de México, y acorde al modelo original planteado por Martins y Marini (2010) según el caso brasileño. En dicho modelo las variables principales de análisis son: la visión estratégica, los valores culturales de cambio en la gestión, la agenda estratégica y las capacidades institucionales para una implementación y evaluación eficaz del modelo de GPR. La relevancia metodológica del modelo de GPR se fundamenta porque ha sido una de las estrategias de intervención más exitosas para promover el desarrollo y cuyo país de referencia ha sido Brasil, en especial en el periodo de 2000 al 2012.

La propuesta metodológica se desarrolla en los siguientes apartados: 1) El Estado mexicano y el proceso de cambio gubernamental: antecedentes y propuestas, donde se analiza el papel del Estado mexicano en el contexto del cambio de nuevos enfoques de gestión en el ámbito internacional. 2) Antecedentes de la GPR en México, se examinan a manera de marco introductorio los antecedentes de las primeras iniciativas de GPR promovidas por el gobierno federal mexicano a partir del año 2000. 3) La GPR y las experiencias de Brasil y México, se destacan algunos elementos del modelo de GPR en el caso de Brasil y se menciona la vinculación internacional del gobierno federal mexicano para la implementación del modelo de GPR. 4) La GPR en el estado de Baja California, se analizan el contexto y los elementos de la implementación del modelo de GPR en el ámbito estatal y finalmente, 5) La propuesta de GPR de la administración federal mexicana,

2013-2014, que menciona la iniciativa de GPR del nuevo gobierno federal mexicano y se destacan las oportunidades de la vinculación entre el gobierno federal y el de Baja California en materia de GPR.

El Estado mexicano y el proceso de cambio gubernamental: Antecedentes y propuestas

La década de los años setenta fue de crisis para el mundo desarrollado, en donde el déficit fiscal comenzaba a cuestionar el Estado de Bienestar, por ello países anglosajones orientaron su mirada hacia la gestión privada como una de las vías para la solución de los problemas del sector público. En ese marco, surge el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) en países industrializados, principalmente en Nueva Zelanda, Reino Unido, Francia y Australia; los cuales introdujeron reformas presupuestales dirigidas al control del gasto y logro de resultados, acompañados de reformas legales e institucionales, así como de un fuerte proceso de privatización y rendición de cuentas. La NGP considera medidas tales como: *a)* reducción del tamaño del sector público, *b)* descentralizar las organizaciones públicas, *c)* jerarquías más horizontales, *d)* desburocratización y competencia, *e)* orientación al cliente, *f)* evaluación de la gestión y *g)* cambiar la cultura burocrática por una orientada hacia los resultados. Como se puede apreciar, existe una relación entre la NGP y la propuesta de GPR, en la cual se enfatiza la generación de resultados con impactos sociales. Sin embargo, las condiciones institucionales para la creación de valor público implica: interiorizar una visión y de cambio estratégico, la atención al cambio cultural en términos de una eficaz transparencia, rendición de cuentas y controles anticorrupción; al igual que una implementación eficaz y con un enfoque transversal y fortalecer los procesos de evaluación con base en resultados sociales.

Durante la década de los años ochenta, la disminución de los ingresos salariales y los elevados costos en los servicios productivos alentaron a los gobiernos en países desarrollados a implementar diversas medidas para hacer más eficientes los recursos públicos; este proceso de cambio de la administración pública en el ámbito internacional ha impactado de manera paulatina en el caso mexicano; situación que se atribuye a la conformación del Estado y al carácter de la gestión y las políticas públicas en México, considerando las siguientes limitantes:

- La ausencia de un Estado mexicano con una visión estratégica y articuladora de iniciativas innovadoras en materia de gestión y políticas, que deriva de la concentración del poder y de la autoridad en el presidente mexicano.
- La modernización administrativa en México, si bien estableció las bases para definir la estructura burocrática en el periodo de 1940 a 1990, (Pardo, 1992, p. 13), ha tenido dificultades políticas, de gestión y burocráticas para promover una administración más eficaz.
- El cambio de una administración pública a una gestión orientada hacia la eficiencia, eficacia y efectividad, es decir, a resultados con valor público, no se ha logrado institucionalizar e incluso con los gobiernos de alternancia democrática con el PAN (2000-2012) (Sosa, 2011, p. 114).

En ese marco, se plantea la necesidad de reformular el papel del Estado mexicano para generar políticas más efectivas para la promoción del desarrollo y bajo un eficaz sistema federalista. El Estado se concibe como estratégico, responsable y con capacidades,

si cuenta con un modelo o perspectiva teórica-conceptual que le permita fortalecer su desempeño. Para Aguilar (2010, p. 2) esta complejidad en la definición del papel del Estado y de sus procesos de gestión se enmarca como un problema de validez directiva del gobierno, y no como un problema de validez institucional o legal. Por lo tanto, la problemática que enfrentan los aparatos públicos se ha trasladado del sujeto-institución a la acción del gobierno, es decir, al proceso de gobernación o gobernanza. Lo que implica interiorizar una visión de cambio estratégico tanto gubernamental y social, como la promoción al cambio cultural en términos de una eficaz transparencia, además de la rendición de cuentas y controles anticorrupción, al igual que una implementación eficaz y fortalecer los procesos de evaluación con base en resultados sociales.

Según Aguilar (2010):

(...) el problema no es ya el gobierno, en el sentido de gobernante, sino el gobierno, en el sentido de la acción de gobernar, gobernación, gobernanza: en el gobernar más que en el gobierno, y ello se debe, entre otras razones, a que el gobernar a) tiene componentes científico-técnicos y no sólo institucionales, y b) incluye prácticas políticas específicas de relación con los ciudadanos (agentes sociales, económicos, políticos), que no deben contradecir la prescripción legal pero que tampoco pueden reducirse a su mera observancia (p. 3).

Es entonces que el Estado, el gobierno y sus administraciones se enfrentan entre otros retos, al dilema de dar resultados con base en su eficacia o fuerza en términos de sus capacidades institucionales. Desde la perspectiva de Fukuyama, (2004, p. 33) la “fuerza” del Estado equivale a: capacidad de elaboración y ejecución de políticas y de promulgación de leyes, administración eficaz con la mínima burocracia, control del soborno, la corrupción y el cohecho, mantenimiento de un alto nivel de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas, y, lo más importante, el cumplimiento de las leyes.

Estos elementos nos llevan a fundamentar la importancia del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado mexicano, sus gobiernos y de sus administraciones, en donde su ausencia ha limitado esos procesos de cambio y una reforma del Estado orientada a fortalecer los procesos de toma de decisiones para el desarrollo.

Para que la acción gubernamental pueda ser más afectiva y logre un impacto social se necesita implementar un modelo de gestión que genere resultados concretos para los ciudadanos. En particular, en las variables de visión, cambio cultural y agenda estratégica, la definición de capacidades de implementación y de evaluación. Situación que no necesariamente ha sucedido en México, a causa de modelos de gestión centrados únicamente en limitadas reformas administrativas que no han logrado aumentar el desempeño gubernamental y el control eficaz de la corrupción y bajo un modelo integral orientado a crear impactos sociales (Moore, 1998, p. 59), según sus distintos elementos de gestión estratégica (*visión, estrategia, liderazgo, dirección, capacitación, implementación, incentivos, monitoreo, evaluación, rediseño*). En este contexto, se plantea un dilema a los Estados: cómo impulsar un mayor desempeño gubernamental, cuando no existen o son limitados los valores de la cultura de gestión para la promoción de la competitividad y el bienestar. En suma, un enfoque tradicional de la administración pública comparado con un gobierno orientado a resultados se contrasta como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1: Principales características de la administración pública tradicional a una orientada a los resultados

Administración pública tradicional	Administración pública orientada a resultados
Tendencia a la <i>jerarquización vertical</i> .	Tendencia a la jerarquización <i>horizontal</i> .
Tendencia a la <i>centralización</i> de la autoridad y las funciones.	Tendencia a la <i>descentralización</i> .
Planeación de los <i>objetivos y metas</i> .	Planeación estratégica que trasciende los periodos de gestión de los gobiernos en turno.
Orientar el trabajo al logro de los objetivos y metas de la organización de manera <i>individual</i> .	Orientar el trabajo a los <i>resultados</i> establecidos en el plan global.
Programas <i>desarticulados</i> de otras áreas.	Programas <i>articulados</i> con el plan global.
Formulación del presupuesto con base en los programas <i>establecidos</i> .	Formulación del presupuesto con base en los <i>resultados</i> esperados.
Centra su atención en el <i>proceso</i> de ¿cómo? llegar al logro de los objetivos y las metas (eficiencia, eficacia y efectividad).	Centra su atención en el <i>fin del logro</i> de los objetivos.
Tendencia a la <i>reserva</i> de la información pública y no a la rendición de cuentas.	Tendencia a la <i>transparencia</i> y <i>rendición de cuentas</i> con la sociedad.

Fuente: Villalobos, Policroniades y Mejía (2013, p. 63).

Antecedentes de la gestión por resultados en México

El enfoque de GPR tiene una década de haberse implementado en México, después de la transición del gobierno federal a inicios del año 2001, (Caso, 2011, p. 47) y con base en las experiencias de Brasil y Chile. Con ello, se pretendía que el gobierno federal mexicano fortaleciera el desempeño gubernamental y adaptara un modelo de gestión orientado hacia los resultados, en un marco en que tales modelos se habían implementado en el gobierno federal de Estados Unidos desde mediados de los años noventa (Moore, 1998, p. 16) y en el caso de Brasil desde el año 2000. En dichos modelos se ha impactado en las variables de una visión y de cambio estratégico, la atención al cambio cultural en términos de una eficaz transparencia, rendición de cuentas y controles anticorrupción; la definición de una agenda estratégica, al igual que una implementación eficaz y con un enfoque transversal; fortalecer los procesos de evaluación con base en resultados sociales.

Elementos básicos del enfoque de GPR

El modelo de la GPR, es producto del esfuerzo de organismos multilaterales para promover el desarrollo, con base en iniciativas como El Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (reunido en París en 2005), y promovido por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el BID. Estos organismos han patrocinado propuestas de GPR con la finalidad de mejorar el desempeño gubernamental y con ello reducir la

pobreza y promover el crecimiento económico.² En dichos modelos, se ha enfatizado en las variables de visión, agenda y cambio cultural estratégico y en sus capacidades de implementación y de evaluación para el fortalecimiento del desempeño gubernamental.

El enfoque de GPR propone un cambio cultural desde la administración pública, en donde se concibe que los servidores públicos tengan la responsabilidad de generar resultados sociales. Lo que en la práctica generalmente es complejo, dado los problemas que implica fortalecer los valores de una cultura de gestión eficaz en el Estado, los gobiernos y sus administraciones, en donde los valores de eficiencia y eficacia son parte intrínseca de los procesos de cambio. Con ello se pretende fortalecer las capacidades institucionales para una eficaz implementación de las políticas.

El concepto GPR como tal, es descrito por Caso (2011, p. 47), como: "(...) la estrategia que usa información del desempeño de las políticas para mejorar la toma de decisiones, que incluye herramientas de planeación estratégica, uso de modelos lógicos, monitoreo y evaluación de los resultados", de tal forma que el modelo organizacional que propone da énfasis en los resultados de la gestión y no en los procedimientos, como destacan otros modelos de gestión. Este modelo se contrapone a un enfoque tradicional de la administración pública en el cual predomina la coordinación, la descentralización, planeación estratégica, la presupuestación con base en resultados y la transparencia y rendición de cuentas (Véase Tabla 1). El impacto en dichas dimensiones viene precedido de un cambio en las variables de interiorizar una visión y una agenda estratégica, la atención al cambio cultural en términos de una eficaz transparencia, rendición de cuentas y controles anticorrupción; al igual que una implementación eficaz y con un enfoque transversal, así como fortalecer los procesos de evaluación con base en resultados sociales.

El problema de este modelo reside en las dificultades de adaptarlo en países como México, que se caracterizan por tendencias centralistas, corrupción, escasa transparencia, resistencias burocráticas a la innovación y sobre todo, la ausencia de un liderazgo gubernamental fundamentado en una eficaz responsabilidad pública, que promueva un efectivo cambio administrativo. Con tales elementos, la GPR puede ser una alternativa para reducir los problemas de corrupción que aquejan a países en desarrollo, si tal modelo de gestión se articula con reformas estructurales de orden institucional (Martins y Marini, 2010, p. 21) como las Fiscalías Anticorrupción. Las cuales en el caso de Brasil han comprobado su eficacia, tanto en términos preventivos y de procuración de justicia, con base en un modelo integral de gestión jurídica.

Algunas experiencias del modelo de GPR en Brasil

La experiencia de GPR de Brasil, algunos antecedentes

La administración pública en muchos países emergentes ha experimentado cambios en su forma de actuar con el fin de reformar y reestructurar el Estado para lograr resultados, como ha sido el caso de Brasil. Este país tiene una trayectoria amplia de reformas a su administración pública con la finalidad de fortalecer el desempeño gubernamental

² La GPR tiene como objetivo principal, habilitar a las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno.

(Martins, Marini y Mota, 2013, p. 112). Estas reformas y el impacto reciente que ha tenido la GPR para la reducción de la pobreza en el periodo del 2000 al 2012 en Brasil, nos dan evidencias de la capacidad conceptual y metodológica del modelo para promover el desarrollo con base en una eficaz coordinación interinstitucional. En dicho modelo, se ha impactado en las variables de visión, agenda y cambio cultural estratégico y en sus capacidades de implementación y de evaluación para un mejor desempeño gubernamental y que con efecto en el desarrollo.

Una de las primeras reformas burocráticas fue efectuada en los años treinta (durante la dictadura de Getulio Vargas, 1930-1945), como una respuesta a la cultura patrimonialista de la época, que sirvió como base del futuro modelo, con una orientación hacia la profesionalización de la gestión pública. Sin embargo, se continuó con la burocracia ortodoxa que no solamente caracterizaba a Brasil, sino a la gran mayoría de los países latinoamericanos durante esos años. Es hasta los años noventa cuando se da importancia a establecer una reforma administrativa bajo un modelo gerencial. Esta reforma fue protagonizada por el gobierno federal brasileño bajo los inicios de un régimen democrático, en donde se buscaba promover una cultura de gestión orientada a lograr resultados visibles para la ciudadanía y cuantificables, de donde se derivaba un institucionalismo bajo un marco jurídico.

En palabras de Martins, Marini y Mota (2013, p. 111):

El Gobierno Público es un proceso en el que, en ciertos contextos, a partir de ciertas habilidades y cualidades de los actores institucionales, públicos y privados buscan coproducir servicios, políticas y bienes públicos, con el objetivo de generar un valor público sustentable» Esta definición contiene los elementos esenciales que forman lo que él llamó un “proceso de gobernabilidad”.

Entre los indicadores de avances en la implementación de un modelo de GPR en el caso de Brasil en el periodo de 2000-2012 y que permiten fundamentar la viabilidad del modelo se pueden mencionar los siguientes aspectos:

Durante ese periodo Brasil promovió un crecimiento económico con baja inflación (Programa de Aceleración para el Crecimiento) bajo un modelo de GPR (Martins et al., 2013, p. 113) y orientado a combinar el aumento real de salarios y mantener la inflación controlada; mantener una política de exportación creciente y, al mismo tiempo, una política de fortalecimiento del mercado interno brasileño.

La administración brasileña ha fortalecido el enfoque de GPR con elementos de transversalidad, estratégicos, intergubernamentales, de integración, género, desarrollo y capacidades institucionales (Martins et al., 2013, p. 114).

También la administración brasileña ha fortalecido un modelo de GPR con un eficaz equilibrio de centralización y descentralización (Borges, 2012, p. 2).

La política de desarrollo regional brasileña incluye elementos estratégicos de una GPR y que han generado impactos en el desarrollo regional: visión, gestión, dirección, liderazgo, consensos, estrategias, contractualización, monitoreo, evaluación y rediseño (Fernandes, Falcão, Lima y Pires, 2013, p. 145).

El desarrollo regional en la política brasileña se ha logrado institucionalizar basándose en una gestión política (sector empresarial, sindicatos, sociedad civil) y la agenda gubernamental.

La contractualización para el fortalecimiento del desempeño gubernamental ha concebido una de las principales estrategias del gobierno central. Brasil cuenta con ministerios estratégicos para promover una GPR y con los criterios estratégicos para una

implementación eficaz de políticas transversales para el desarrollo como el Ministerio de Integración Nacional, el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, el de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza, el Ministerio del Desarrollo y Ordenación del Territorio y la Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial.

Es en este contexto, en donde el Instituto Publix de Brasil en coordinación con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) han llevado a la práctica el modelo de GPR (Martins y Marini, 2010, p. 81) adaptada en un modelo denominado gobierno matricial de resultados (*Governo Matricial* en portugués) que propone una combinación de la estrategia con elementos estructurales con seguimiento y evaluación continuos. Tal modelo se basa en las siguientes fases: 1) Elaboración de la agenda estratégica (indispensable para orientar los resultados), se conceptualiza en un programa con base en un mapa estratégico, mismo que facilitará la comunicación y comprensión de la estrategia, se desarrollan las acciones con plazos y responsables; 2) Arquitectura orgánica implementadora, se relaciona con la sistematización, adecuación a las demandas de la estrategia, la automatización de etapas repetitivas, así como eliminación de etapas redundantes, la integración, estandarización de modelos y el análisis y creación de futuros puntos de control gerencial y 3) Implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación (control gerencial, social y de redirección y aprendizaje), se analizan los resultados alcanzados, los problemas y obstáculos y se proponen soluciones para los puntos en donde el desempeño no fue satisfactorio (Martins et al., 2013, p. 119). Estas variables son el principio del modelo de GPR y han reflejado su capacidad conceptual y operativa para promover un mejor desempeño gubernamental con base en resultados y de valor público.

Si bien, como se describe tanto para el caso de México como el de Brasil, es indispensable contar con un marco jurídico que respalde la implementación e institucionalización del modelo de GPR; también, es necesario ser disciplinados al llevarlo a la práctica, puesto que constituye un proceso de transformación de gran alcance y con un alto grado de complejidad. De ahí la importancia de fortalecer los valores de la cultura de gestión en términos de lo planteado por Fukuyama (2004, p. 10). Por estos antecedentes, el gobierno federal brasileño se puede concebir como un ejemplo de una aplicación exitosa del modelo de GPR en especial en el periodo del 2000 al 2012, (Martins et al., 2013, p. 130; Martins y Marini, 2010, p. 95) en función de los siguientes elementos:

1. Visión de una gobernanza articulada al desarrollo, en donde el modelo de gestión orienta la política de desarrollo.
2. Definición de prioridades de las acciones y estrategias focalizadas según pertinencia de los programas orientados hacia el desarrollo.
3. Modelo de gestión transversal articulado al desarrollo, el modelo de gestión impacta en diferentes dimensiones y en especial en el desarrollo.
4. Liderazgo estratégico para la transversalidad y su impacto en el desarrollo, existe una orientación estratégica gubernamental en distintas áreas.
5. Coordinación intraorganizacional e interinstitucional para el desarrollo bajo un proceso de coordinación gubernamental diverso.
6. Coordinación con grupos de la sociedad civil bajo una visión social compartida y acciones focalizadas consensuadas.
7. Estrategias transversales para el fomento del desarrollo, se implementan diversas estrategias en distintas dimensiones (social, cultural, arte, deporte y género).
8. Implementación transversal de políticas para el desarrollo, ejecución de diversas políticas y orientadas hacia el desarrollo.
9. Monitoreo de las políticas transversales, seguimiento integral de las políticas

verificando logros y resultados, que impactan en una mejor convivencia humana y en general en el desarrollo.

10. Evaluación de los impactos del modelo transversal para el desarrollo, identificación de los resultados e impactos sociales de las políticas.

11. Indicadores de gestión con desarrollo humano, determinación de los logros concretos de la implementación de una política integral para el desarrollo y con un enfoque ciudadanizado.

Los elementos de gestión mencionados en el caso de Brasil, representan a manera de un modelo, una de las lecciones más importantes que permiten contrastar los valores de una cultura de gestión en países que han desarrollado la GPR y con una orientación hacia la *competitividad* y el *bienestar*. Con dicho modelo, se ha impactado en las variables de visión y cambio estratégico, en la agenda para el desarrollo, fortalecimiento de controles anticorrupción y en sus capacidades de implementación y de evaluación para un mejor desempeño gubernamental. En suma, la experiencia de Brasil en el periodo del 2000 al 2012 refleja un ejemplo exitoso de la redefinición del Estado y su impacto en una mejora del fortalecimiento al desempeño gubernamental dado los siguientes elementos:

- Reafirmación del papel del Estado, orientado a respaldar el mercado, al promover un reordenamiento de funciones y una nueva regulación.
- Reestructuración de su modelo de actuación e ineficiencias.
- La mitigación de los efectos sociales negativos.
- La búsqueda de la construcción del futuro en nuevas bases tecnológicas y la conservación de los recursos naturales (Martins y Marini, 2010, p. 88).

Algunos indicadores del impacto de la GPR

Los países de América Latina obtuvieron una evaluación de 1.9 sobre 5 en promedio, según el índice que resume las capacidades institucionales de los cinco elementos del ciclo de GPR, elaborado por el Sistema de Evaluación Prodev (SEP), con ello queda de manifiesto que la región aún tiene mucho por hacer en sus tres niveles de gobierno; en particular, en interiorizar una visión y una agenda estratégica, la atención al cambio cultural en términos de una eficaz transparencia, rendición de cuentas y controles anticorrupción; al igual que una implementación eficaz y con un enfoque transversal y, fortalecer los procesos de evaluación con base en resultados sociales.

La propia evaluación³ muestra que la región se desarrolla en la materia de forma desigual, dejando a los países de Brasil, Chile, Colombia y México como los más avanzados en la implementación de la GPR, siendo Chile el mejor calificado con 3.9 de 5.0 y México el más bajo con 3.6. Si se comparan los avances entre México y Brasil, este último país sale mejor evaluado con 3.7, sólo por debajo de Chile, lo que se explica la causa de las diversas reformas y del modelo de GPR implementado desde hace algunos años en el país brasileño (BID, 2012, p. 4).

Las evaluaciones de las experiencias brasileña, chilena y colombiana en materia de GPR, muestran avances y retos importantes. En donde sobresale la necesidad de fortalecer

³ El índice de GPR del Prodev se divide en tres niveles de desarrollo: el alto, los países que obtuvieron un resultado de igual o superior a 3 sobre 5; el medio, países que obtuvieron un resultado menor que 3 mayor a 1.5; y nivel bajo, los países que obtuvieron un resultado menor a 1.5.

los procesos de modernización del Estado en torno a la propia implementación del modelo de GPR. En el caso mexicano, las limitaciones de implementación del modelo de GPR desde la perspectiva de la gestión y políticas en el periodo del 2006 al 2012 son:

- La escasa prioridad política del modelo de GPR en la agenda gubernamental desde el año 2001 hasta el 2012.
- La dificultad de cambiar un enfoque tradicional de auditar de la SHCP y de la Secretaría de la Función Pública (SFP) con una orientación por aplicación de la norma, en lugar de un enfoque orientado fundamentalmente hacia los resultados.
- Las limitadas experiencias de mejoras prácticas de gestión en el gobierno federal mexicano y con impactos en disminuir problemas sociales como la inseguridad, la pobreza, la corrupción y el desempleo.
- Los conflictos burocráticos y políticos entre la SHCP y la SFP en la promoción del modelo de GPR, en especial en el periodo de 2007 y 2008.
- Las limitadas competencias institucionales para promover un enfoque de GPR con todos sus elementos teórico-metodológicos, en especial en las fases de implementación y evaluación.
- Una coordinación y liderazgo limitado por parte de la SHCP en la implementación del modelo de la GPR.
- El escaso avance en descentralizar a gobiernos estatales y locales, y también la propuesta de gestión con base en incentivos diversos, lo que refleja una limitada implementación intergubernamental.

La GPR en el gobierno de Baja California

Antecedentes de la implementación del modelo de GPR en el estado de Baja California

La importancia de analizar el caso del gobierno de Baja California radica, entre otros, en los siguientes elementos:

- Primer estado en la república mexicana en donde gobernó un partido de oposición (Partido Acción Nacional, en 1989).
- Un estado en donde ha gobernado el PAN por 26 años, en donde la alternancia no necesariamente ha promovido una eficaz gestión pública.
- El gobierno estatal es de los pocos que cuenta desde el año de 2008 con un modelo de GPR.
- Un estado con enormes contrastes en materia económica, violencia e inseguridad y desigualdad social.
- El estado de Baja California colinda con el estado de California, EE. UU. (8.^a economía mundial), en donde las prácticas de buen gobierno en dicho estado no han sido adaptadas.
- El estado de Baja California se enfrenta a un dilema de continuar con un modelo tradicional en su gestión tributaria en el marco del aumento del IVA en el año 2014, teniendo la opción de fortalecer un nuevo modelo de competitividad y bienestar, con base en una gestión estratégica financiera hacia el desarrollo.

El gobierno del estado de Baja California cuenta con pocos años en la implementación de la GPR (desde 2008). El objetivo general era transitar de un enfoque clásico basado en

el *cómo* administrar hacia otro modelo: el *para qué* se administra. El diseño conceptual de la GPR inicia en el lapso de 2008-2009, gracias a las reformas al marco jurídico del estado, con lo cual también se pretendió avanzar en un modelo de Presupuesto por Resultados (PpR). Es el año de 2010, cuando inicia la transición de un esquema de administración formal en la estructura gubernamental a nivel estatal a uno basado en resultados. Con lo cual, se pretendían nuevas formas de hacer más con menos, claro ejemplo es la integración a la planeación del Marco Lógico, Costeo de Metas y de disciplina en el ejercicio del gasto público; aunado a ello el BID aprobó la cooperación técnica al gobierno de Baja California para la implementación del modelo de GPR (Villalobos et al., 2013, p. 77). En ese contexto, se establece el Sistema Estatal de Indicadores y se publica la nueva Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público; posteriormente el Plan Estatal de Desarrollo (PED) se actualiza en el 2011 y se le incorporan indicadores en su estructura; en el año 2012, inician las consultorías del BID y con ello el diseño del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SED) y se realizan cinco evaluaciones externas (Villalobos et al., 2013, p. 78). Los dilemas del modelo de GPR en el gobierno estatal han implicado interiorizar una visión y una agenda estratégica, la atención al cambio cultural en términos de una eficaz transparencia, rendición de cuentas y controles anticorrupción; al igual que una implementación eficaz transversal; fortalecer los procesos de evaluación con base en resultados sociales.

Cabe señalar, que el cabildeo que realizó el ejecutivo estatal, con el entonces gobernador del estado de Baja California, José Guadalupe Osuna Millán (proveniente del PAN) con el Congreso del Estado y luego con el Ejecutivo Federal, fue fundamental; posteriormente, se estableció la negociación con el BID para recibir su cooperación técnica (traducida en ayuda). En este tenor, el camino para aterrizar la GPR a nivel estatal, no fue fácil, pero el contexto político favoreció (Aguilar, 2013, p. 1). La lección de este proceso de implementación generó un avance hacia una gobernanza incipiente al interior de la administración estatal en Baja California.

El Gobierno del Estado de Baja California concebía a la GPR acorde a los objetivos estratégicos de: trabajar en esquemas de presupuestación eficaces y eficientes en el uso de los recursos, que aseguren el cumplimiento de resultados y en sólidos sistemas de seguimiento y evaluación, y, promover un modelo de cultura organizacional directiva y de desempeño institucional: con énfasis en resultados.

El Gobierno de Baja California pretendía con el modelo de GPR promover una planeación de corto, mediano y largo plazo; gestionar presupuestos por proyecto a ejecutarse y no por techo presupuestal; impulsar el monitoreo y evaluación de impactos, dejando de lado el clásico monitoreo de actividades; y en general trabajar bajo un esquema de gobernanza con la inclusión de la sociedad, el Congreso y otros actores esenciales en una agenda para la competitividad y bienestar del estado de Baja California. La implementación de la propuesta de GPR en dicho estado ha radicado en la Secretaría de Planeación y Finanzas. Dicha secretaría, presenta los siguientes retos en materia de gestión y con ello para la sostenibilidad del modelo de GPR en el ámbito estatal:

- Renovar el enfoque tradicional de gestión financiera por otro orientado a resultados efectivos y que se pueda generalizar al conjunto de la administración pública.
- Implementar un enfoque del desarrollo en lugar del enfoque de crecimiento sectorial.
- Promover sinergias y consensos burocráticos y compartir un enfoque común del desarrollo con dependencias como la de Economía, Desarrollo Social y Seguridad Pública. Es decir, es un problema de capacidades.

- Promover un enfoque común de resultados con la SHCP, con base en un modelo de gestión integral y transversal.
- Implementar el enfoque de GPR en el Plan Estatal de Desarrollo con una perspectiva integral y no sectorial y desvinculada de un enfoque del desarrollo.
- Implementar el conjunto de elementos de la gestión para el desarrollo con una perspectiva orientada hacia los resultados.

Estos elementos si se adicionan a las variables centrales del análisis de GPR (visión, cambio cultural, agenda estratégica, capacidades institucionales e implementación transversal de políticas) nos reflejan la dificultad de que el modelo de GPR sea totalmente viable en el caso del gobierno de Baja California para mejorar su desempeño gubernamental y con ello atender los principales problemas sociales.

Los elementos del modelo de GPR en el gobierno de Baja California están basados en el modelo que propuso el BID en el año de 2012 y están asociados a la cooperación técnica proporcionada por tal organismo. Se considera que son incipientes aún los resultados del nuevo modelo de gestión en el gobierno de Baja California en el fomento de la competitividad y el bienestar (Villalobos et al., 2013, p. 92), situación que se puede atribuir a diferentes factores entre los que destacan: los antecedentes recientes de la implementación del modelo; limitada cultura organizacional orientada a resultados y, el escaso recurso humano con el que cuenta la Secretaría de Finanzas para la formulación de las acciones, programas, proyectos y políticas, bajo la metodología del marco lógico y con la implementación de estrategias transversales. Estos elementos no se corresponden con el modelo conceptual de creación de valor público y particularmente con su estrategia de cambio e institucionalización organizativa (Moore, 1998, p. 101).

La nueva administración del estado de Baja California tiene el propósito de dar continuidad al modelo de GPR implementado en la pasada administración, dado que el nuevo gobierno así lo plantea en su Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019, en el apartado de “Gobierno por Resultados y Cercano a la Gente”, con las siguientes estrategias generales:

- Consolidar la Gestión para Resultados en la Administración Estatal, donde se mejoran los esquemas de planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación, aunado a que los recursos públicos son orientados a programas y acciones que generan valor público.
- Fortalecer la gestión y profesionalización del capital humano.
- Posicionar a la Entidad en el primer lugar nacional sobre avances en Presupuesto por Resultados.
- Lograr que la inversión pública sea planeada y se cuente con un banco de proyectos de inversión.
- Lograr la optimización de presupuesto, ahorro y austeridad para reorientar recursos a los programas que generan valor público.
- Consolidar un sistema único de evaluación del desempeño.
- Incorporar el factor demográfico y migratorio como elementos imprescindibles en la planeación y programación estatal (Gobierno del Estado de Baja California, 2013).

La propuesta del nuevo gobierno del estado de Baja California en materia de gestión a partir del año de 2013 considera los siguientes temas: el gobierno eficiente y de resultados, finanzas públicas, innovación y modernización de la administración, transparencia y rendición de cuentas, gobierno, democracia y fortalecimiento municipal (Gobierno del

Estado de Baja California, 2013). El reto de la nueva administración es el de impactar en las variables de visión, agenda y cambio cultural estratégico, y en fortalecer sus capacidades de implementación y de evaluación para un mejor desempeño gubernamental.

Las fortalezas con que cuenta la nueva administración del estado de Baja California para dar continuidad al modelo de GPR son:

- La continuidad en algunos mandos altos e intermedios en la nueva administración estatal (PAN).
- Las capacidades y competencias institucionales creadas desde la pasada administración.
- Un mayor involucramiento de los municipios del estado bajo una agenda interinstitucional para el desarrollo local y regional.
- El seguimiento y evaluación al Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019 con base en un modelo de evaluación.
- La oportunidad que representa el aumento del IVA en el estado desde enero de 2014, para redefinir la política de desarrollo local-regional y bajo una mayor cooperación con el gobierno federal.

Sin embargo, los retos para la nueva administración estatal en materia de una gestión eficaz del GPR y la generación de impactos sociales son:

- Concientizar a los altos mandos de la viabilidad del modelo de GPR, particularmente cuando se desconoce su potencial teórico y metodológico.
- Fortalecer la capacidad de liderazgo y coordinación de la Secretaría de Planeación y Finanzas del estado para una gestión eficaz y transversal del modelo.
- Fortalecer la concientización de las ventajas del modelo con los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales con énfasis en la competitividad y bienestar.
- Fortalecer los grupos de impacto en cada dependencia para una mejor implementación transversal de políticas para el desarrollo.
- Continuar con la capacitación institucional en los elementos del modelo en el conjunto de la administración estatal.
- Generar un consenso con el gobierno federal en materia de desarrollo local-regional, redefiniendo la política tradicional con el sector empresarial local-estatal.

En suma, la sostenibilidad del modelo de GPR en el caso del estado de Baja California dependerá del fortalecimiento de la capacidad conceptual y operativa en términos de las variables centrales del artículo: *a)* una visión estratégica, *b)* cambio en los valores culturales (transparencia, rendición de cuentas y controles anticorrupción), *c)* integración de las agendas estratégicas (cambio administrativo y según prioridades acorde a su pertinencia), *d)* alineación de las estructuras implementadoras a partir de redes de gobernanza (según capacidades institucionales) y *e)* integración eficaz y sistémica interna y externa (implementación transversal de políticas) y por mecanismos claros de monitoreo y evaluación.

La propuesta de GPR de la administración federal mexicana, 2013-2014

En diciembre del año de 2012 hubo cambio de gobierno federal mexicano, luego de 12 años de gobiernos del PAN, cuyo modelo de gestión se considera que fue poco eficaz

para institucionalizar una política efectiva con el propósito de promover el desempeño gubernamental (Sosa, 2011, p. 102) y en particular para reducir la inseguridad y el crimen organizado. La nueva propuesta del gobierno federal (2013-2014) bajo un nuevo partido (Partido Revolucionario Institucional [PRI]) se ha caracterizado en estos dos primeros años por las siguientes estrategias: una de carácter político, como es la firma del *Pacto por México*, que implica un acuerdo político entre los tres principales partidos políticos mexicanos. Este pacto se fundamentó en los siguientes ejes rectores, que desde la perspectiva gubernamental permitirán profundizar en el proceso democrático nacional:

- El fortalecimiento del Estado Mexicano.
- La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.
- La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas.

Una segunda estrategia diseñada por el nuevo gobierno federal mexicano fue la de promover un gobierno abierto y orientado a resultados con base en acciones para gestionar las políticas y las reformas promovidas por la nueva administración federal mexicana planteando las siguientes propuestas en materia de gestión pública:

- Estar atento a las demandas y necesidades.
- Mayor transparencia y rendición de cuentas.
- Orientación a resultados.
- Mecanismos de evaluación.
- Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).
- Impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal (APF).
- Fortalecer el presupuesto basado en resultados, incluyendo el gasto federalizado.
- Optimizar el uso de los recursos. Mejorar la gestión pública gubernamental.
- Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la sociedad de la información y del conocimiento (Gobierno Federal de México, 2014).

Un aspecto relevante de la nueva administración federal son las reformas en materia de energía, educación, política, hacendaria y financiera. Para esto ha sido fundamental, el cabildeo y la gestión política promovida por el Ejecutivo federal con el Congreso mexicano, situación que no sucedió en la pasada administración federal del PAN. Por ello, el Congreso de la Unión concretó en el año 2013 las reformas constitucionales y legales planteadas por la actual administración federal, que, en algunos casos, llevaban años sin discutirse plenamente en el Poder Legislativo y en otros se trató de propuestas de campaña del entonces candidato presidencial Enrique Peña. En consecuencia, ambas Cámaras se enfocaron en llevar a cabo cambios a la Constitución Política Mexicana, sobre todo en materia de energía y telecomunicaciones.

La cuestión central es si la propuesta de gestión planteada por el nuevo gobierno federal mexicano impactará en las variables de visión estratégica y cambio cultural (transparencia, rendición de cuentas y controles anticorrupción), en una agenda estratégica para el desarrollo y en fortalecer sus capacidades de implementación y de evaluación para un mejor desempeño gubernamental, acorde con las nuevas reformas estructurales. Desde nuestra perspectiva, la pertinencia y la calidad del modelo de gestión son fundamentales para promover el desarrollo de un país. Así lo indican las experiencias exitosas de Gran Bretaña con Margaret Thatcher; en el caso de Estados Unidos, con el National Performance Review, en el primer periodo del presidente Bill Clinton y la experiencia de Brasil con la propuesta de GPR para promover el Programa de Acción Económica (2000-2012) (Martins et al., 2013, p. 130).

En el caso mexicano, en el marco de la campaña electoral, el entonces candidato presidencial Enrique Peña generalmente enfatizaba la necesidad de fortalecer un modelo de Estado fundamentado en la GPR. Sin embargo, durante el primer año de la nueva administración federal no se le concedió la importancia a tal enfoque, dado que se ha otorgado más relevancia a las nuevas propuestas de políticas y a las reformas, marginando la necesidad de fortalecer una mayor capacidad del Estado mexicano. Esta capacidad institucional es fundamental, si se considera que (analizando las experiencias de crecimiento de algunos países latinoamericanos o en general a nivel internacional), se han fundamentado en Estados estratégicos y proactivos, que desde la perspectiva de Rebeca Greenspan (2013) se cimientan en los siguientes elementos:

- Diseño e implementación de políticas públicas e intervenciones inteligentes.
- Inserción exitosa en mercado.
- Políticas sociales innovadoras (educación y salud).
- Inversión en infraestructura.
- Sistemas educativos de alta calidad.
- Sistemas de salud con base amplia.

En cambio, desde la perspectiva del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010-2013 los elementos que caracterizan el papel del Estado en esa coyuntura son:

- Estado fuerte, moderno y eficiente, coordinador y articulador de la estrategia de desarrollo con igualdad.
- Planificación con una prospectiva eficaz.
- Inversión, como insumo clave para asegurar la calidad y sostenibilidad del proceso, con impactos en bienestar (Greenspan, 2013).

En suma, las experiencias de éxito recientes del Estado en un contexto internacional se han fundamentado en un fortalecimiento de las variables de visión y cambio cultural (transparencia, rendición de cuentas y controles anticorrupción), definición de una agenda estratégica para el desarrollo y en fortalecer sus capacidades de implementación y de evaluación para un mejor desempeño gubernamental.

La importancia de que el nuevo gobierno mexicano fortalezca su política hacia el desarrollo se pone de manifiesto, desde la perspectiva de la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena (Saldaña, 2014) con los siguientes elementos:

Las reformas tienen que verse con base al modelo de desarrollo al que le apuesta México. Creo que debería apostarle a un modelo en el que la igualdad esté en el centro, el camino sea el cambio estructural y el instrumento central sea la política del más alto nivel. Cada país debe escoger su modelo. Pero en México hace falta un cambio profundo para cerrar brechas estructurales muy contundentes. Aseguró que el gobierno mexicano ya hizo sus deberes en materia económica, “pero ahora debe tener un gasto público inteligente y eficaz, sin dejar de mirar las prioridades sociales, de inversión y jugar más en ciencia, tecnología e invertir”.

Con base en lo antes expuesto, se fundamenta la relevancia de fortalecer un Estado eficaz y fuerte (Fukuyama, 2004, p. 11) en el caso de México, con la finalidad de que pueda promover el desarrollo, según los siguientes retos:

- No se concibe un modelo integral en materia de GPR (desempeño, transparencia y rendición de cuentas).
- No es prioritario en la agenda gubernamental el enfoque de GPR y vinculado a una eficaz política anticorrupción.
- Desvinculación del modelo de GPR con las reformas y políticas hacia el desarrollo.
- Relativa focalización de prioridades en las políticas con base en un modelo de política transversal (¿seguridad, pobreza, hambre, energía o telecomunicaciones?).
- Desvinculación de la política social con un modelo de gerencia estratégica para un efectivo desarrollo social y con transversalidad (Aguilar, 2011, p. 23).
- Deficiente modelo de gestión interinstitucional para el desarrollo.
- No se concibe una política de transversalidad con un enfoque del desarrollo.
- Inexistencia de un modelo eficaz de gestión anticorrupción y rendición de cuentas.
- No generan o promueven políticas de seguridad con enfoque de desarrollo local-regional e intergubernamental, priorizando a algunos estados (Michoacán, Guerrero, Estado de México y Tamaulipas).
- Organismos ciudadanizados en materia de seguridad pública, pero influidos por intereses políticos y por lo cual no promueven o inciden en políticas efectivas o de gestión asociada.
- Limitadas capacidades o competencias profesionales en puestos de alta dirección (predominan nombramientos por consideraciones políticas).
- Limitada gestión política, dado que si bien se han creado ciertos consensos políticos con el Congreso, que han permitido avanzar en reformas estratégicas, también, se ha fomentado una mayor polarización social con distintos grupos, a causa de las reformas energéticas, fiscales, educativas y de telecomunicaciones.

Estos elementos de gestión sí existen en el caso del modelo de GPR de Brasil (Martins et al., 2013, p. 111) y dan cuenta de la importancia de las variables centrales por considerar: la visión estratégica, el cambio en los valores de cultura de gestión, la agenda estratégica, el fortalecimiento de capacidades de implementación y de evaluación. En suma, si bien el nuevo gobierno federal mexicano ha avanzado en el diseño de una serie de políticas y la promulgación de reformas estratégicas que no habían existido en los últimos 20 años, por otro lado, se ha carecido de un modelo de GPR que sea eficaz y que en consecuencia, pueda generar resultados concretos en dichas políticas o reformas.

El modelo de gestión que se ha sustentado en este artículo contiene algunas evidencias que permitirían promover la competitividad y el bienestar en países como México. En otras palabras, resultará difícil promover el desarrollo en el país con un modelo tradicional de gestión —centralizado, excesiva autoridad, vertical, corrupto, ineficaz, ineficiente, escasa transparencia— (Véase Tabla 1). Por ello, la propuesta de GPR para generar valor público debe incluir los siguientes elementos:

- Visión de una GPR articulada al desarrollo, en donde el modelo de gestión orienta a la política de desarrollo.
- Definición de prioridades de las acciones y estrategias focalizadas, según pertinencia de los programas orientados hacia el desarrollo.
- Modelo de gestión transversal articulado al desarrollo, el modelo de gestión impacta en diferentes dimensiones y en especial en el desarrollo.
- Liderazgo estratégico para la transversalidad y su impacto en el desarrollo, existe una orientación estratégica gubernamental en distintas áreas.

- Coordinación intraorganizacional e interinstitucional para el desarrollo, bajo un proceso de coordinación gubernamental diverso.
- Coordinación con grupos de la sociedad civil bajo una visión social compartida y acciones focalizadas consensuadas.
- Estrategias transversales para el fomento del desarrollo, se implementan diversas estrategias en distintas dimensiones (social, cultural, arte, deporte y género).
- Implementación transversal de políticas para el desarrollo, ejecución de diversas políticas y orientadas hacia el desarrollo.
- Monitoreo de las políticas transversales, seguimiento integral de las políticas verificando logros y resultados, que impactan en una mejor convivencia humana y en general en el desarrollo. Evaluación de los impactos del modelo transversal para el desarrollo, identificación de los resultados e impactos sociales de las políticas.
- Indicadores de gestión con desarrollo humano, determinación de los logros concretos de la implementación de una política integral para el desarrollo y con un enfoque ciudadanizado.

El impacto de esos elementos de gestión se ha contrastado con la experiencia de GPR en el caso de Brasil y según las variables de análisis. En cambio el modelo de GPR a nivel estatal se podrá seguir impulsando en el marco de la alternancia del nuevo gobierno del estado de Baja California (2013-2018), considerando que se le dará continuidad, según se establece en el nuevo Plan Estatal de Desarrollo, 2014-2018. Entre los elementos que permiten fundamentar la importancia de la propuesta de GPR tanto en una nueva administración estatal —Baja California— como federal, se encuentran los siguientes:

- La importancia política de que la nueva administración federal mexicana se legitime con un enfoque de GPR y bajo una concepción estratégica del Estado mexicano.
- La implementación de un modelo de GPR en el estado de Baja California con algunos logros y avances en materia de reformas administrativas y en el crecimiento local y regional.
- La prioridad concedida por el BID al estado de Baja California para la implementación del modelo de GPR con una orientación hacia la competitividad y el bienestar.
- El estado de Baja California se puede concebir como un referente nacional en materia de GPR con base en el apoyo concedido por el BID.
- La prioridad política del estado de Baja California, con 26 años de gobiernos estatales con el PAN.
- Los avances relativos en la reducción de la inseguridad y crimen organizado en el estado, que permitirían posicionarlo como un referente a nivel nacional.
- Los avances en materia de seguridad tanto en el ámbito estatal y federal, con la implementación incipiente de un modelo de gestión transversal para la prevención.
- Los efectos que ha provocado la reforma fiscal promovida por el Congreso mexicano —aumento del IVA— en los estados fronterizos del norte de México, que deben permitir avanzar en una nueva agenda para la competitividad y el bienestar.
- La importancia fronteriza del estado de Baja California en materia de seguridad y competitividad en sus relaciones con el estado de California, EE. UU. (Gobierno del Estado de Baja California, 2013).

Conclusiones generales

El objetivo general del artículo ha sido analizar la propuesta de un gobierno por resultados (GPR) y en especial durante los dos años de la administración federal en México y destacando su implementación en el estado de Baja California. Así mismo, se contextualizó la importancia de la GPR en Brasil, como una manera de contrastar la viabilidad de tal modelo, en especial bajo la experiencia de gestión durante el periodo del 2000 al 2012. La premisa que se fundamentó concibe que si no cambian los valores de la cultura de gestión en términos de lo planteado por Fukuyama (2004, p. 11) y que impacten en las variables de análisis (visión, cultura, agenda, implementación y evaluación), será difícil que un nuevo modelo de gestión o reforma administrativa genere valor público. Es decir, excesivos controles, autoridad, jerarquía, centralización, corrupción, etc. no generan capacidades de cambio en la gestión y que puedan promover procesos de desarrollo institucional, que impacten en un mayor desempeño tanto en la definición de la agenda estratégica, el cambio cultural, como en la implementación de políticas transversales para la competitividad y bienestar.

Este argumento se fundamentó en la siguiente estrategia metodológica desarrollada en el artículo: una descripción de los cambios en la gestión pública y en particular con base en los logros de la GPR en el ámbito internacional; el análisis de los elementos teórico-metodológicos que integran el modelo de GPR, en particular acorde a las variables centrales de análisis: visión, valores culturales de gestión, definición de una agenda estratégica, la implementación y los procesos de evaluación transversal de políticas; igualmente se presentaron algunas evidencias de la implementación exitosa del modelo de GPR en el caso de Brasil y en particular en el lapso del 2000 al 2012; los avances y retos en la implementación del modelo de GPR en el estado de Baja California en el periodo de 2010 al 2014 y los elementos y desafíos de la nueva propuesta de gestión de la actual administración federal mexicana, 2013-2014. Con base en esta estrategia, las conclusiones generales y acorde a las variables centrales de análisis son: la necesidad de fortalecer competencias institucionales en materia de GPR, particularmente para interiorizar una visión y una agenda estratégica, la atención al cambio cultural en términos de una eficaz transparencia, rendición de cuentas y controles anticorrupción; al igual que una implementación eficaz y con un enfoque transversal; fortalecer los procesos de evaluación con base en resultados sociales, tanto en el gobierno federal como estatal. En tal sentido, se considera fundamental fortalecer un enfoque de gestión estratégica integral (visión, dirección, liderazgo, estrategia, implementación, convenios, incentivos, evaluación, etc.), porque su limitado conocimiento e institucionalización no permite promover una implementación eficaz del modelo de GPR. Situación que se agudiza si los valores de gestión siguen siendo tradicionales o no han cambiado, en el sentido de promover una mayor eficacia, efectividad y en general, resultados sociales aceptables. Las lecciones promovidas en el caso del gobierno federal brasileño (Martins et al., 2013, p. 134) en materia de GPR y según las variables de análisis del artículo, representan prácticas exitosas, que se pueden adaptar a las circunstancias del estado de Baja California, el gobierno federal y las administraciones mexicanas en general.

En el caso de los avances de la GPR en el gobierno del Baja California, los logros en materia de implementación de dicho modelo se pueden resumir en términos de: un enfoque parcial orientado hacia los resultados; ciertos consensos burocráticos para cambiar una cultura de gestión tradicional; cambio en una cultura burocrática tradicional hacia una que esté orientada hacia los resultados; evaluación en algunas

políticas estratégicas (seguridad pública y desarrollo social); procesos de capacitación a recursos humanos y una vinculación incipiente de la GPR con el desarrollo. En el caso de la propuesta de GPR del gobierno federal mexicano, se considera que falta que se conceda mayor prioridad al enfoque y su vinculación con las políticas públicas propuestas y con las reformas estructurales en proceso y en particular, con una implementación eficaz y con perspectiva de transversalidad. Esta vinculación es importante tanto para el gobierno estatal de Baja California como para el federal, considerando las lecciones de experiencias internacionales asociadas a la mejora del desempeño gubernamental, que en todos los casos, han permitido fortalecer la legitimidad por rendimientos. Bajo el fundamento de considerar variables tales como: visión y cambio cultural (transparencia, rendición de cuentas y controles anticorrupción efectivos), en una agenda estratégica para el desarrollo y en fortalecer sus capacidades de implementación y de evaluación para un mejor desempeño gubernamental.

Resta mencionar que la evidencia teórica, metodológica y empírica del modelo de GPR implica atender los retos mencionados, según las variables de análisis de este artículo, que en su conjunto permiten darle sostenibilidad al modelo, entre los que cabe mencionar: arreglos institucionales para una implementación eficaz; fortalecer capacidades institucionales para reducir inercias burocráticas; definición de agenda política y para las relaciones interinstitucionales con actores que asumen distintas prioridades políticas y fortalecer la gestión política de la diversidad política e intereses de los distintos actores tanto en la definición de la visión y agenda estratégica, el cambio cultural, su implementación y los procesos de evaluación transversal que impacten en un mejor desempeño gubernamental, y con ello, en el desarrollo del país.

Referencias

- Aguilar, L. (octubre, 2010). *La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte*. Conferencia Magistral, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.
- Aguilar, L. (2011). Políticas públicas y transversalidad. En M. Ramos, J. Sosa, y F. Acosta (Coords.), *Evaluación de políticas públicas en México* (pp. 23-42). México: El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Aguilar, M. (2013). *La gestión para resultados en Baja California: avances y desafíos*. Baja California, México: Gobierno del Estado de Baja California. Secretaría de Planeación y Finanzas.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2012). *Buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y El Caribe*. Recuperado de <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11657.pdf>
- Borges, A. (septiembre, 2012). *Modelo de Gestión para Resultados de la ciudad de Curitiba (2009-2012)*. Presentación en el Seminario Internacional Innovación y Desarrollo Local: El Papel de la Gestión Pública y la Orientación a Resultados. El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Publix (Brasil), Tijuana, Baja California.
- Caso, A. (2011). El presupuesto en base a resultados y el sistema de evaluación de desempeño en México: una propuesta para entidades federativas. En M. Ramos, J. Sosa y F. Acosta (Coords.), (2011). *Evaluación de políticas públicas en México* (pp. 45-73). México: El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública.

- Fernandes, R., Falcão, H., Lima A. y Pires, F. (2013). La Modelización de Implementación del Cambio y sus Divisiones. En J. M. Ramos, A. Villalobos y A. Borges (Coords.), *Gobernanza por resultados en Brasil y México: Marco Conceptual, Evidencias y Retos* (pp. 143-174). Brasil: Centro de Alta Dirección Pública, Instituto Publix.
- Fukuyama, F. (2004). *La Construcción del Estado*. Barcelona, España: Puresa.
- Gobierno del Estado de Baja California. (2013). *Plan Estatal del Desarrollo, 2014-2019*. Recuperado de <http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/ped/ped.jsp>
- Gobierno Federal de México. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>
- Greenspan, R. (octubre, 2013). *El Estado en América Latina*. Conferencia Magistral, CLAD, Montevideo.
- Martins, H. y Marini, C. (2010). *Una Guía de Gobernanza para Resultados en la Administración Pública*. Brasil: Instituto Publix.
- Martins, H., Marini, C. y Mota, J. P. (2013). La aplicación de modelos organizacionales para la gobernanza para resultados: lecciones de su aplicación en Brasil. En J. M. Ramos, A. Villalobos y A. Borges (Coords.), *Gobernanza por resultados en Brasil y México: Marco conceptual, evidencias y retos* (pp. 111-142). Brasil: Centro de Alta Dirección Pública, Instituto Publix.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, España: Paidós.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. Recuperado del sitio de Internet de OECD <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252-es>
- Pardo, M. (1992). *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, El Colegio de México.
- Saldaña, I. (28 de abril 2014). Entrevista a Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL. En México hace falta un cambio estructural. *El Universal*. Recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/-8220en-mexico-hace-falta-un-cambio-estructural-8221-109793.html>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2007). *Sistema de Evaluación del Desempeño. Propuesta a la H. Cámara de Diputados*. México: Autor.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2010). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. México: Autor.
- Sosa, J. (2011). Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México: una propuesta analítica. En J. M. Ramos, J. Sosa y F. Acosta (Coords.), *Evaluación de políticas públicas en México* (pp. 101-122). México: El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Villalobos, A., Policroniades, A. y Mejía, A. (2013). La gestión para resultados en México: Avances y retos en la experiencia del estado de Baja California. En J. Ramos, A. Villalobos y A. Borges (Coords.), *Gobernanza por resultados en Brasil y México: Marco conceptual, evidencias y retos* (pp.61-110). Brasil: Centro de Alta Dirección Pública, Instituto Publix.

José María Ramos García

Mexicano. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por el Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid, España; maestro en Estudios México-Estados Unidos, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), licenciado en Ciencias Sociales y Políticas, de la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Autónoma de Baja California (UABC), Mexicali, Baja California, México. Actualmente se desempeña como investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte, A. C. Especialista en gobierno y políticas públicas. Su línea temática es la gestión y planeación estratégica. Área temática: Relaciones México-Estados Unidos. Entre sus publicaciones recientes se encuentra el libro *Gobernanza por resultados en Brasil y México: Marco conceptual, evidencias y retos* (2013), Coautores externos: Villalobos Pacheco Alberto y Borges Alexandre. Forma de autoría: Coordinación, editorial: Centro de Alta Dirección Pública, Instituto Publix.