

# EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS (GpR) A PARTIR DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES: UNA PROPUESTA ANALÍTICA PARA LA ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN EN ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES

## *STUDY OF MANAGEMENT FOR RESULTS (MfR) POLICY FROM INSTITUTIONAL CAPABILITIES: AN ANALYTICAL PROPOSAL FOR ADOPTION AND IMPLEMENTATION IN LOCAL PUBLIC ADMINISTRATIONS*

Diego Paul Álvarez Montes\*

**RESUMEN:** El siguiente trabajo presenta una propuesta analítica para comprender la implementación de la GpR a partir de capacidades institucionales. La finalidad está en proporcionar un modelo analítico que permita detectar aquellos obstáculos y fortalezas de las administraciones públicas adoptando la política de la GpR; ya que se asumen como organismos dotados de capacidades técnicas y políticas suficientes para operar políticas públicas: resultado de las asimetrías de información y sometimientos políticos entre órdenes de gobierno. Al concluir, se presentan, a través de las dimensiones micro, meso y macro, componentes de análisis. Se reflexiona que en cada uno de los niveles en los que operan las administraciones públicas locales, surgen situaciones organizacionales y políticas que influyen de manera determinante en el diseño e implementación de las políticas públicas, instruidas bajo los preceptos de la Gestión para Resultados (GpR).

---

\* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guanajuato, Maestro en Administración y Políticas Públicas por IEXE Universidad, Máster en Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad de Sevilla (España), Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Guanajuato. Cuenta con diplomados en Reglamentos municipales, Gestión para Resultados, Presupuesto basado en Resultados y Administración Pública Municipal. Es coordinador del diplomado en Nueva Gestión Pública y Metodología del Marco Lógico para Políticas Públicas Locales por la Universidad de Guanajuato. Actualmente docente en la ENES León UNAM, Universidad de Guanajuato y Universidad la Salle Bajío. <https://orcid.org/0009-0006-7887-9109>  
Escuela Nacional de Estudios Superiores ENES León, UNAM  
dalvarezm@enes.unam.mx

**Palabras clave:** *gestión para resultados, administración pública, políticas públicas*

Recibido: 1/02/2023 | Aceptado: 6/06/2023

**ABSTRACT:** The following work presents an analytical proposal to understand the implementation of MfR based on institutional capacities. The purpose is to provide an analytical model that allows detecting those obstacles and strengths of public administrations adopting the MfR policy; since they are assumed to be organizations endowed with sufficient technical and political capabilities to operate public policies: a result of information asymmetries and political submissions between levels of government. In conclusion, analysis components are presented through the micro, meso and macro dimensions. It is reflected that at each level at which local public administrations operate, organizational and political situations arise that decisively influence the design and implementation of public policies, instructed under the precepts of Management for Results (MfR).

**Keywords:** *management for results, public administration, public policies*

Submitted: 1/02/2023 | Accepted: 6/06/2023

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene la finalidad de ofrecer un modelo analítico para detectar los obstáculos y fortalezas en las administraciones públicas locales al adoptar la política de la GpR. La razón está en que las entidades federativas y los municipios no tienen las mismas características poblacionales y sociodemográficas, condiciones suficientes para no dar un trato igual a situaciones diferentes (Sánchez, 2007). De manera que la forma de abordar su función administrativa y política son disímiles, ocasionado por factores presupuestales, de profesionalización, de planeación, de acompañamiento político, entre otros. Además, los gobiernos locales no cuentan con espacios para albergar la pluralidad política y sus métodos de financiamiento son confusos y dispares, aunado a los constantes cambios de sus auto-expectativas, lo que resulta del debil fortalecimiento al servicio civil de carrera y sus nulas técnicas de gestión pública para atender problemas locales (Merino, 2004).

La primera sección de este trabajo, muestra el relieve conceptual de las capacidades institucionales y su posibilidad de relacionarse con la implementación de la GpR. A partir de la discusión conceptual de las capacidades institucionales, se obtienen elementos técnicos y políticos para la construcción del

modelo analítico. Ante esto, se tomará en cuenta los niveles: individuo, organización y contexto institucional dentro de las administraciones públicas locales, en el sentido de que en estos niveles se generan e implementan capacidades institucionales para la interiorización de la política de gestión, además de utilizar el método de factores y atributos para categorizarlas. De manera que se explica la estrategia de construcción del modelo analítico para la observancia de desempeños de los organismos públicos locales adoptando el instrumento de gestión.

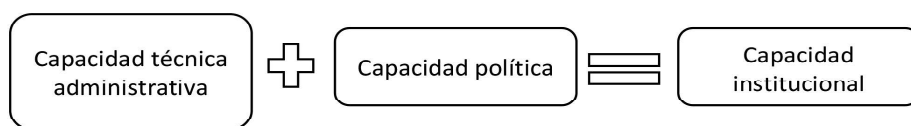
## **LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES: LOS CONCEPTOS TEÓRICOS Y LAS FORMAS DE ABORDARLO**

La GpR no ha terminado de resolver el problema de la funcionalidad de las administraciones públicas, antes bien, el instrumento ha originado nuevos obstáculos de entendimiento a partir de las reglas que se inscriben en dinámicas burocráticas tradicionales y poco fortalecidas. Los casos de los países latinoamericanos manifiestan inconsistencias en el instrumento de gestión a partir del diseño de los programas públicos, la insuficiente reglamentación fiscal así como la poca articulación de los documentos de planeación con los presupuestos (García y García, 2010). En el caso mexicano, el “Informe del Avance Alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios, y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la Implantación y Operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2023”, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), expone que el promedio de avance en la implementación de los componentes de la GpR en las entidades federativas es de 79.7%, mientras que en el caso de los municipios se promedia en un 49.3%, reflejando las desigualdades en términos de gestión y manejo del instrumento, aunado al poco acompañamiento institucional con las administraciones públicas municipales. A partir de estos informes de desempeño, se requiere que la GpR se interiorice de manera eficiente, tomando en cuenta el fortalecimiento de las organizaciones públicas a partir de sus elementos técnicos, administrativos y políticos, en virtud de corresponder con la adecuada atención hacia los ciudadanos.

Esta investigación encuentra en la noción de capacidades institucionales, un concepto útil, operativo y pragmático para interpretar los funcionamientos de las administraciones públicas tratando de corresponder al instrumento de GpR. Rosas Huerta (2008) explica que las capacidades institucionales se refieren a la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar el desempeño de sus funciones, resolver problemas y especificar y lograr objetivos, así como movilizar y adecuar las respuestas de sus instituciones a los

nuevos problemas públicos (Huerta, 2008). Esta definición es adoptada para la investigación ya que la autora, hace una revisión exhaustiva tomando temporalidades, modelos de gestión, así como factores políticos que la habían definido. Además, la concepción que establece es el resultado de un debate profundo en torno a la forma que había sido definida por varios autores desde perspectivas de la ciencia política, así como de la administración pública. De tal forma que cuenta con los elementos suficientes para investigar de manera exhaustiva el desempeño de las administraciones públicas locales.

IMAGEN 1. REQUERIMIENTOS ELEMENTALES EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS PARA INTERACTUAR BAJO EL ENFOQUE DE GOBERNANZA



*Fuente:* Elaboración propia.

La definición de capacidades institucionales contiene elementos para explicar sobre la necesidad de fortalecer aspectos técnicos-administrativos y políticos, a través de la equipación de cuadros burocráticos expertos y motivados –capacidades técnicas administrativas– pero también sin perder de vista su objetivo de generar de valor público hacia los grupos sociales –capacidad política.

Cabe destacar que el concepto está en constante dinamismo debido a los elementos que la componen. Esto es observable por las temporalidades en las que se ha estudiado al Estado, por su desprendimiento hacia valores inclinados a términos organizacionales y por su reconocimiento de las esferas políticas (Rosas, 2008). Además, otra de las razones para su abordaje, tiene que ver en la exposición de los límites del fundamentalismo del mercado, el fracaso de las políticas del ‘Estado Mínimo’ en América Latina y con la aplicación de las reformas de segunda generación del Estado (Rosas, 2008), por ello el concepto surge como una necesidad de mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado mediante el fortalecimiento institucional a través de la reingeniería organizacional (Ospina, 2002). En términos organizacionales, el concepto se torna a la construcción de capacidad sostenible en el sector público con base en el desarrollo humano, el fortalecimiento organizacional y la reforma institucional (Grindle, 1997).

Atendiendo a modelos de gestión actuales, Nelisen (2002) define a la capacidad institucional con enfoque de gobernanza como la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar eficientemente y forta-

lecer la rendición de cuentas. En ese sentido, puede atribuírsele también su voluntad por crear redes de interacción entre organismos públicos, privados y de la sociedad civil.

Así, el concepto se redefine atendiendo a temporalidades, enfoques, modelos de gestión y coyunturas determinadas. La noción de capacidades institucionales, como puede analizarse, no es lineal, es decir, no sólo se observan en áreas exclusivas como las pueden ser las técnicas o gerenciales, sino también dentro de las esferas políticas y sociales, de las cuales el concepto se beneficia para abonar, desde diferentes perspectivas, una voluntad por perfeccionar los desempeños organizacionales en las administraciones públicas.

En ese sentido, las administraciones públicas locales, están compuestas por dependencias públicas que integran diferentes áreas organizacionales y que se desempeñan de una manera heterogénea debido a esquemas tradicionales burocráticos, por las dinámicas de la NGP y algunas otras que buscan transitar hacia las formas de la nueva gobernanza. Éstas pueden estar funcionando con capacidades institucionales particulares, determinadas por modelos de gestión que no son homogeneizadas en la administración pública. Por ejemplo: una dependencia pública de naturaleza asistencial (que ejecuta programas sociales), se desempeña de mejor manera en un esquema tradicional burocrático debido a que las acciones de sus intervenciones requieren un mejor control de los beneficios otorgados, destacando la necesidad de una comunicación vertical y jerárquica. Una dependencia pública que brinde un servicio público puede desempeñarse con un mejor funcionamiento a través de un lenguaje propiciado por la NGP, debido a la lógica en el trato organizacional a partir de esquemas de pagos –como el servicio de tratamiento de agua, por ejemplo–, de tal forma que se interactúa con un ciudadano que se atiende como cliente y usuario a la vez.

En ese sentido, dependiendo de la naturaleza de sus actividades y de las atribuciones que desempeñe la dependencia pública, condicionará también la elegibilidad de la GpR como la herramienta idónea de acuerdo con sus atribuciones. Por lo cual, puede suponerse que la GpR dificulta la garantía de su éxito si no toma en cuenta la naturaleza de las dependencias públicas.

Ante esto, en apartados anteriores se ha explicado que los instrumentos de gestión posibilitan una mejor articulación de la actividad gubernamental, pero para recatar la diferencia entre instrumento de gestión y modelo de gestión, se parte de la propuesta de Peters en un sentido de que los modelos de gestión pueden clasificarse por enfoques relacionados con una visión de la administración pública tradicional, la NGP y la gobernanza, quienes decidirán qué cultura organizacional adoptar de acuerdo al tipo de naturaleza de la dependencia pública. Peters (2004) hace una referencia a los modelos de gestión



nombrándolos como la administración pública tradicional, en aquellas dinámicas con claridad en los asuntos de política pública para el área política, y la burocracia como hacedores y asesores de información. A su vez, establece la Nueva Administración Pública (NAP), como aquella que involucra dinámicas de organismos y actores privados y que pudiera ser equiparable a la Nueva Gestión Pública; por último la gobernanza, quien involucra actores sociales y donde la administración pública deja de convertirse en un ente auto-suficiente para la actuación del Estado.

En ese sentido, la preocupación se percibe al saberse que los ambientes externos e internos son quienes decidirán o no la utilización de un instrumento de gestión.

La distinción entre instrumento de gestión y modelo de gestión es importante para comprender que un instrumento de gestión puede estar inscrito en varios modelos de gestión a la vez; su utilización depende de las decisiones políticas y administrativas, pues su alcance tiene que ver con la actividad gubernamental. Por otra parte, con la explicación previa de Peters, se puede comprender que los modelos de gestión son apreciaciones analíticas para comprender de la existencia de distintas formas de desempeños gubernamentales, condicionados al presupuesto, a las influencias políticas, a las institucionales y a los enfoques organizacionales. Por lo que utilizar un mismo instrumento de gestión puede arrojar distintos resultados de acuerdo al modelo de gestión que lo implemente. Observando que las capacidades institucionales, serán un medio adecuado para medir dichos desempeños adoptando el instrumento de gestión.

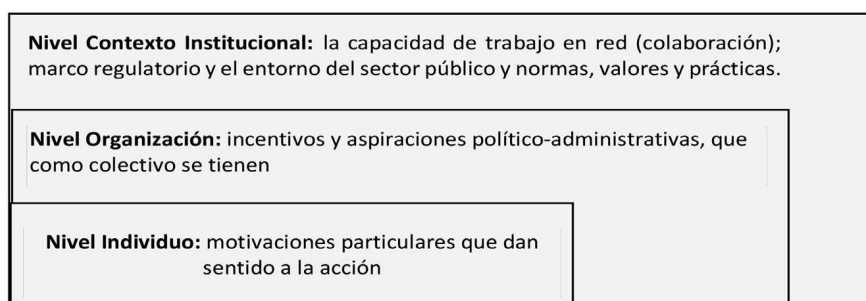
## **LA MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA GPR A PARTIR DE UN MODELO REFERENCIAL DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES: LA PROPUESTA DE OPERACIONALIZACIÓN**

Establecida la discusión sobre el entendimiento de las capacidades institucionales y su utilidad para comprender el grado de interiorización de la GpR en las organizaciones públicas. Este apartado explica la propuesta analítica para el estudio de las capacidades institucionales inscritas en las administraciones públicas municipales adoptando este instrumento de gestión.

Para medir y analizar las capacidades institucionales en torno al cumplimiento de la GpR en las administraciones públicas municipales, existen varios trabajos (Forss y Venson, 2002, Willems y Baurmert, 2003, Oslak, 2004, Ospina, 2002) que son de utilidad para operacionalizar el concepto. Desde comprenderlas como parte de niveles (Grindle, 1997, Forss y Venson, 2002) o partir del entendimiento de componentes que dan paso a los factores (Oslak, 2004, Willems y Baurmert, 2003).

Comprenderlas como niveles, significa que se da respuesta a los problemas públicos a partir de los cambios del rol del Estado, entendiendo que estos cambios se generan dentro de las administraciones públicas, con ello se retoman los estudios de Grindle (1997), quien menciona que las capacidades institucionales se analizan desde niveles de recursos humanos, la organización, interacciones entre un conjunto de organizaciones, el contexto institucional y el entorno económico, político y social el cual se desenvuelven. Cabe destacar que, suscitar el análisis de capacidades institucionales a partir de niveles, se configura un estudio de entornos donde se demarca la acción gubernamental. De tal grado que, en cada nivel corresponden interacciones de rutinas administrativas y políticas distintas y que, en cada una de ellas, se generan reglas formales e informales, los cuales moldean el sentido de los desempeños de los aparatos gubernamentales.

IMAGEN 2. LOS NIVELES DE ANÁLISIS DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PROPUESTOS POR FORSS Y VENSON (2002)



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, cuando se analiza a partir de componentes, se señala que las organizaciones públicas están influenciadas a partir de elementos administrativos, en el entendido de que un sistema burocrático, transforma las acciones técnicas y administrativas a través de sus rutinas organizacionales. Por otra parte, los componentes políticos se comprenden de la interacción de actores políticos que impulsan sus intereses dentro de un marco institucional que dicta reglas de juego. A partir de ello, los componentes de las capacidades institucionales encaminan a la construcción de unidades de análisis conociéndolas como factores. Por ejemplo, el componente administrativo, puede tener como factores a los individuos, quienes a partir de sus decisiones cumplen o no objetivos trazados; por otra parte, el componente político, que comprende, por ejemplo, las negociaciones de actores políticos. Los factores están condicionados a partir de las variables que se quieran investigar por lo cual, se clasifican a partir de sus capacidades administrativas y políticas.

Para los objetivos de este trabajo, la propuesta adoptada para operacionalizar las capacidades institucionales a partir de niveles será el expuesto por Forss y Venson (2002) y Willems y Baumert (2003). Estos autores señalan como importante el nivel micro a partir del análisis de los individuos, el nivel meso, a partir de las dinámicas organizacionales y el nivel macro a partir del contexto institucional. En términos para analizar la GpR en las administraciones públicas municipales, el nivel micro comprenderá al individuo como un sujeto que inicia una acción operativa dentro de un ambiente administrativo y político para la atención de los problemas públicos. El individuo se analiza bajo los marcos de actuación de la GpR, es decir, las motivaciones que dan sentido a su acción, el cumplimiento de sus atribuciones dentro sistema de incentivos y sanciones, los cambios en los cargos públicos y la toma de decisiones; la lealtad política y su relación con la estabilidad laboral, la insuficiencia del personal, el constriñendo su comportamiento organizacional en torno a dar resultados ante situaciones emergentes; la preparación profesional del servidor público, entre otros aspectos.

Para el nivel meso, el análisis está dirigido al desempeño de la organización pública ya que interesa conocer las características de las organizaciones inmersas en las administraciones públicas municipales adoptando el instrumento de GpR, qué incentivos brindan y por qué es elegido. Se analiza a partir de que el desempeño de las organizaciones está condicionado al instrumento de gestión y del marco institucional que impulsa a las organizaciones a funcionar. Este nivel es fundamental, dado que la propuesta de esta investigación para el abordaje de la GpR, se da a partir de los componentes: planeación, Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), Presupuesto basado en Resultados (PbR) y mejoramiento de la gestión institucional. Por los que las organizaciones inscritas en las administraciones públicas, tienen desempeños distintos en cada uno de estos componentes y con ello el sentido de su análisis, dado que estas circunstancias condicionan la gestación e implementación del instrumento de gestión.

Por último, el nivel macro, refiere al contexto institucional donde se desenvuelven las organizaciones públicas. Cabe destacar que, los autores Forss y Venson (2002), catalogan este nivel en tres subniveles: la capacidad de trabajo en red, el marco regulatorio y el entorno del sector público y, normas, valores y prácticas. El primero será útil para conocer el nivel de cooperación existente entre varias organizaciones (internas y externas). Esto es, la cooperación entre dependencias conscientes de su responsabilidad en términos de gobernanza. El segundo subnivel, el marco regulatorio y el entorno del sector público, que implica varios factores: a) un carácter hacia la gobernanza, en el sentido de comprenderla a través de la economía política que seleccionan o remplazan



los gobiernos, y cómo se toman decisiones (factores políticos); b) la capacidad de los ciudadanos para monitorear el desempeño gubernamental y la capacidad de los gobiernos por involucrarlos, c) la calidad de la función pública a través de una independencia de la presión política y los grupos de interés especial; d), la garantía del estado de Derecho, como marco que permita el respeto a las reglas de la sociedad. Por último, en cuanto a las normas, valores y prácticas, las acciones de las administraciones públicas por sí solas no serán suficientes para lograr resultados significativos, por ello deben tomar en cuenta el entorno cultural, económico y social en el cual se desempeñan.

A partir de la delimitación de definiciones, a continuación, se exponen los factores que formarán parte del modelo referencial para comprender las capacidades institucionales que las administraciones públicas locales exhortan crear y/o fortalecer, para interiorizar la política de la GpR. Los factores adoptados, surgen a partir de los aportes y estudios que en apartados anteriores se han analizado, aquellos que toman en cuenta componentes funcionales para la adopción de la política de gestión, desde las perspectivas de la planeación, presupuestación, evaluación y desarrollo institucional. Además, son considerados aquellos rubros que las administraciones públicas municipales están obligados a responder política y administrativamente como parte de las instituciones normativas y sociológicas que impulsan el instrumento de gestión a nivel estatal y federal. Por último, es necesario resaltar que la selección se da a partir de las posibilidades de tratamiento de información a través de estrategias de trabajo de gabinete y la realización de entrevistas semi estructuradas a servidores públicos relacionados con la GpR, las cuales, formalmente, toda administración pública deberá de atender a partir de documentos como auditorías, planes de desarrollo, informes presupuestales, entre otros. .

Explicado lo anterior, los factores seleccionados son considerados para comprender una efectiva adopción de la GpR en las administraciones públicas municipales a partir de sus capacidades institucionales:

#### Nivel micro:

- I. Factor: Recursos humanos
  - Atributos:( 1. tipos de capacitaciones vinculada a la GpR, 2. normativa de impulso al servicio civil de carrera).

#### Nivel Meso:

- II. Factor: Planeación estratégica
  - Atributos: (1. normativa vinculada a la planeación, 2. normativa para el diseño de programas públicos, 3. existencia de áreas de planeación municipal, 4.esquemas de cooperación en ámbitos estatales y federales).

- III. Factor: Evaluación del desempeño
  - Atributos: (1. Normativa vinculada a la evaluación del desempeño, 2. normativa relacionada para la selección de programas públicos sujetos a la evaluación, 3. existencia de áreas internas de evaluación).
- IV. Factor: Fortalecimiento organizativo
  - Atributo: (1. Existencia de manuales y/o procedimientos en las direcciones o secretarías).
- V. Factor: Presupuesto basado en Resultados (PbR)
  - Atributos: (1. Normativa vinculada al impulso del PbR).

Nivel Macro:

- VI. Factor: Participación ciudadana
  - Atributo: (1. Áreas y/o plataformas de consulta con enfoque de gobierno abierto, 2. Esquemas de participación ciudadana).
- VII. Reconocimiento político:
  - Atributo: (1. Reputación política).

IMAGEN 3. CAPACIDADES INSTITUCIONALES REQUERIDAS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS PARA INTERACTUAR BAJO EL ENFOQUE DE GPR

Nivel de capacidad	Factores	Atributos
<b>Micro</b>	Recursos Humanos	1. Tipos de capacitaciones vinculada a la GpR, 2. Normativa que impulsa al servicio civil de carrera.
<b>Meso</b>	Planeación estratégica	1. Normativa vinculada a la planeación, 2. Normativa vinculada para el diseño de programas públicos, 3. Existencia de áreas de planeación municipal.
	Evaluación del desempeño	1. Normativa vinculada a la evaluación del desempeño, 2. Normativa relacionada para la selección de programas públicos sujetos a la evaluación, 3. Existencia de áreas de evaluación.
	Fortalecimiento organizativo	1. Manuales de procesos y/o procedimientos en las direcciones o secretarías.
	PbR	1. Normativa vinculada al impulso del PbR.
<b>Macro</b>	Participación ciudadana	1. Áreas y/o plataformas de consulta con enfoque de gobierno abierto, 2. Esquemas de participación ciudadana.
	Reconocimiento político	1. Reputación política.

Fuente: Elaboración propia.

Estos siete factores institucionales, comprendidos dentro de los niveles micro, meso y macro, ayudarán a identificar la interiorización de la GpR en las administraciones públicas locales. Además, como establece Rea (2004), la GpR se compone bajo componentes articulados desde la planeación hasta la evaluación de la actividad gubernamental. Es evidente que las capacidades institucionales que logren interiorizar la GpR pueden ampliarse con otro tipo de factores –de acuerdo a las dinámicas estatales y federal–, sin embargo, para comprender la dinámica locales, se consideran por su vínculo a las rutinas organizacionales inscritas de manera paulatina.

## **VALIDACIÓN DEL MODELO REFERENCIAL A PARTIR DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES Y SUS ATRIBUTOS**

Los factores institucionales propuestos pretenden crear un marco analítico para comprender el grado de adopción de la política de gestión en las administraciones públicas. Hasta este momento, poco se ha hablado sobre su relación con el instrumento de gestión, por ello, se realiza una breve caracterización, con el fin de dar una descripción útil que remarque una justificación adecuada en términos administrativos y políticos.

### **Nivel Micro**

#### ***Recursos humanos***

El primer factor institucional forma parte del componente administrativo del nivel micro. Por recursos humanos se comprenderá la necesidad de servidores públicos altamente preparados para atender el instrumento de la GpR. Dado que los cambios son continuos en la actividad de las organizaciones, los puestos de trabajo no logran considerarse estáticos (Ramírez, 2018). Por ello se configura como parte de los atributos, la necesidad de fortalecer con programas de capacitación a los servidores públicos, en el entendido que su fortalecimiento institucional deberá estar encaminado a los adeptos de la GpR. En suma, no sólo es importante definir qué se hace y quién lo hace, quién planifica y quién controla, sino asegurar el por qué se hace (Waissbluth y Larraín, 2020). Otro atributo que es de interés por analizar es el impulso del servicio civil de carrera dentro de un ambiente municipal, ya que aquellos que entran por esta modalidad, pueden distinguirse por ser aptos, que cuentan con habilidades, actitudes, las competencias y conocimientos más adecuados para el desempeño eficaz de un combinado de actividades (Dussauge, 2005). Ante ello, se relaciona que, la búsqueda de resultados, por parte de las administraciones públicas locales, está fundamentada desde su preocupación por reclutar cuadros especializados de servidores públicos vía al mérito.

## Nivel Meso

### *Planeación estratégica*

El segundo factor institucional del nivel meso del componente administrativo corresponde a la planeación estratégica. Esta investigación tomará en cuenta la idea de Aguilar Villanueva (2006) en que la planeación estratégica debe ser comprendida como aquella que otorgar al largo plazo un ejercicio que supera los límites tanto de la planeación convencional (operativa) como los de la estrategia convencional (corto plazo). Para la dimensión municipal Gómez-MacFarland (2017), señala que hablar de planeación es importante, ya que rige el actuar del gobierno y busca el desarrollo de una comunidad en distintos ámbitos: el social, el político, el cultural y el económico.

Ante esto, el análisis de la planeación estratégica, se comprende a partir de los atributos de la normativa vinculada a la planeación en el ámbito municipal, la razón está en que, a pesar de que la planificación de los municipios sea importante para su propio desarrollo, no todos tienen una dirección plasmada en un documento formal que los obligue a saber hacia dónde van encaminadas las acciones que realizan, diariamente (Gómez-MacFarland, 2017) tanto en términos políticos así como administrativos y operativos; de tal manera que se analiza el grado de avance en cuanto a un marco normativo para el desempeño de las administraciones públicas en materia de planeación. Por otra parte, el atributo del impulso normativo para el diseño de programas públicos, la razón se encuentra en encontrar las guías metodológicas que las diferentes áreas o direcciones toman en cuenta para diseñar sus programas públicos. Como menciona Arriagada, Miranda y Pávez (2004), son diversos los obstáculos a la transformación institucional que se requiere para la ejecución de lineamientos de acción conceptuales y metodológicos para programas y proyectos sociales. Por último, el atributo de la existencia de áreas de planeación municipal. El supuesto está en que las administraciones públicas municipales institucionalizarán la política de planeación si existe un área, organismo y dirección que se encargue de su articulación o de su impulso en la dinámica municipal con el fin de que la planeación estratégica no sea comprendido meramente como un ejercicio de conocimiento sino como uno de acción directiva, que tiene a su cargo hacer que las cosas sucedan y se realicen los objetivos atendiendo al punto débil de la incapacidad para desagregarse en planes o programas y presupuestos (Aguilar, 2006).

### *Evaluación del desempeño*

El tercer factor institucional atañe a la evaluación del desempeño en dinámicas municipales, correspondiente al componente administrativo del nivel meso. La finalidad de este factor con respecto a la GpR, está en la necesidad de que los

objetivos y el impacto de la acción gubernamental sean incorporados como un elemento relacionado al éxito de los gobiernos, más allá de cumplir con normas o procesos formales. Partiendo del supuesto de que la evaluación tiene relevancia tanto aspectos técnicos y organizacionales, pero también en el compromiso del impacto generado a través de la creación de valor público. Por ello, se compondrán los atributos referentes a la normativa vinculada a la evaluación del desempeño, que al igual que sucede con la planeación, la idea está en analizar el marco normativo utilizado, que posibilita la estrategia evaluativa en el análisis del desempeño de los servidores públicos, a través de criterios técnicos que permitan la vigilancia del cumplimiento de sus responsabilidades laborales en la administración pública municipal. Por otra parte, en cuanto al atributo de la normativa relacionada para la selección de programas públicos sujetos a la evaluación, el sentido está en el grado de institucionalización de la evaluación de políticas públicas locales, tomando en cuenta que, todo recurso público es sujeto de ser auditable, medible y evaluado, además de que la evaluación comprenda de propósitos que surgen a partir del aprendizaje de perfeccionar el fin de la mejora del diseño e implementación de políticas públicas y para la rendición de cuentas al público, que como se ha señalado en apartados anteriores, son objetivos fundamentales para comprender el fin de la adopción de la GpR. El último de los factores, concierne a la existencia de áreas de evaluación local, la cual contribuyan a la creación de una cultura de análisis de los recursos empleados para lograr resultados e impactos en la comunidad por parte de los gobiernos locales y con ello poder reflexionar sobre su alineamiento con las metas y objetivos planteados al inicio de la gestión (Olivera y Cano, 2010). En este sentido, se analiza de manera panorámica el objetivo de la evaluación en las administraciones públicas municipales, pero tomando en cuenta los ambientes normativos e institucionales que condicionan el grado de adopción de la actividad de gestión.

### ***Fortalecimiento organizativo***

El cuarto de los factores institucionales corresponde al fortalecimiento organizativo. Por fortalecimiento organizativo se comprende aquellas acciones que tratan de determinar qué estructura mínima se requiere en una organización, cuáles procesos son los adecuados, qué tipo de tecnología y el movimiento de los recursos humanos para apoyar en lograr los objetivos propuestos, teniendo como camino la estrategia formulada (Delgado, 2001). Para analizar lo anterior, esta investigación toma en cuenta como atributo los manuales de procesos y procedimientos como elementos fundamentales para el fortalecimiento organizacional. Los manuales de procesos y procedimientos generan ventajas a las instituciones o en este caso, a las unidades administrativas para



cumplir en mejor tiempo con los objetivos y utilizar los mejores medios para contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales (Vivanco, 2017). En términos de la GpR, se partirá del supuesto de que los manuales de procesos y procedimientos permiten articular las rutinas organizacionales a partir del conocimiento de los recursos materiales y presupuestarios, teniendo como guía la maximización de los recursos y la optimización de estos para dar resultados. De esta manera, en los manuales de procesos y procedimientos, se analiza el diseño e impulso de elementos relacionados con la GpR en el ámbito local: a partir de su estructura y objetivos planteados.

### ***PbR***

El quinto factor institucional relacionado al componente administrativo es el referente al PbR. La selección de este factor corresponde a que los gobiernos locales enfrentan un gran reto en cuanto al equipamiento técnico para llevar a cabo la dinámica presupuestaria: posicionar un instrumento de planificación y un componente importante para la coexistencia entre el presupuesto, las metas, los objetivos y resultados en cada política. Por ello, esta investigación toma en cuenta como atributos la normativa vinculada al impulso del PbR, en el sentido de evidenciar el fundamento normativo municipal que articule los ejercicios presupuestarios con el diseño de programas presupuestarios.

## **Nivel Macro**

### ***Participación ciudadana***

A partir de ahora se mencionarán los factores institucionales pertenecientes al componente político. Como se ha mencionado, el ámbito político juega un papel importante ya que es un punto donde converge para esta investigación, una participación de la ciudadanía con la lógica de resultados. Por ello, el primer factor institucional será el llamado participación ciudadana, el cual tiene como atributos la existencia de unidades administrativas y/o plataformas de consulta virtual con enfoque de gobierno abierto. La razón se encuentra a lo expuesto por Oszlak (2013) cuando puntualiza que los gobiernos con iniciativa de *open government* deben avanzar en la transparencia, la participación y la colaboración. En cierto sentido, todas ellas suponen formas de participación, por más que sólo una de ellas esté explícitamente mencionada (Oszlak, 2013). En ese sentido, se construye una lógica de resultados, a partir de una responsabilidad de generar los medios e instrumentos adecuados de consulta para conocer las políticas públicas implementadas por las administraciones públicas municipales. Por otra parte, el segundo de los atributos refiere a los esquemas de participación ciudadana, en ella se hace énfasis en la normativa

de alcance local, en ella se observará el grado de similitudes en cuanto al alcance de la participación ciudadana entendida que el ejercicio permite hacer frente a los problemas económicos y sociales con la colaboración y la corresponsabilidad ciudadana (Díaz, 2017). Por lo cual, se tomará en cuenta el crecimiento de los esquemas de participación ciudadana en las administraciones públicas locales a partir del impulso de la normativa existente.

### ***Reputación política***

Por último, la reputación política será el factor institucional que analice este trabajo. Este factor tiene como objetivo vislumbrar cómo las administraciones públicas municipales perciben que la adopción de la GpR, es un elemento para una mejor relación política que condiciona trabajos coordinados entre diferentes esferas de la administración pública. Generando la hipótesis que, si las administraciones públicas son de un mismo partido político, mayor colaboración existirá para cimentar el fortalecimiento técnico e institucional en las órbitas municipales; en caso de no serlo, las administraciones públicas municipales se encuentran relegadas en cuando a un acompañamiento técnico y político en términos de colaboración para interiorizar la GpR. Como menciona Muñoz (2015), no podemos negar que las administraciones públicas se vinculan con los partidos políticos, por cuanto estos son los que ejercen el poder y para ello los políticos ocupan distintos puestos públicos. En ese sentido, se conduce el análisis del factor institucional, a partir del debate en torno a la influencia de la política con la administración a a partir del análisis de las reglas políticas y administrativas que los servidores públicos están condicionados en un ambiente organizativo. Es importante observar el atributo de la reputación política, considerando el supuesto de que la reputación implica una inclinación favorita para que un gobierno municipal se muestre con mayor apego y comunicación con otras esferas gubernamentales a partir del reconocimiento y adopción de la GpR. La reputación así puede generarse a partir de una mística de resultados, la cual puede condicionar el acompañamiento técnico-político, pero a su vez, con el presupuestal. En ese sentido, como explica Canel (2014) una organización debe actuar bajo unos estándares que se exigen para pertenecer a un sector determinado, y a su vez, diferenciarse de manera positiva con el resto.

## **CONCLUSIONES**

De esta manera se establecen los siete factores institucionales pertenecientes a los componentes administrativos y políticos que analizarán las capacidades institucionales de las administraciones públicas municipales. La validación de estos factores institucionales con respecto a encontrar respuestas en torno a

cómo las capacidades institucionales condicionan una adopción efectiva de la GpR, se revela a partir de las discusiones teóricas que han manifestado el grado de relación de elementos organizacionales y políticos. Cada factor institucional se respalda a partir de los hechos administrativos observables, los cuales, las administraciones públicas municipales están responsabilizadas en atender, por ser sujetos que utilizan recursos públicos provenientes de esferas estatales y federales. Además, los factores institucionales seleccionados, son elementos generales que cualquier administración pública municipal muestra a la ciudadanía y que, incluso, pueden ser proporcionados y/o verificados a través de los mecanismos de acceso a la información. Es importante destacar que la propuesta de factores y atributos para el análisis de capacidades institucionales que propone esta investigación, se ha constatado a partir de las discusiones teóricas y conceptuales en torno a la GpR. Por lo que busca convertirse en un instrumento de observación empírica para realizar análisis de casos y evaluar desempeños gubernamentales.

De esta manera, la lógica de dar resultados, se convierte en una regla determinante que moldea el comportamiento organizacional y político de los gobiernos municipales. Así como menciona Chica (2011), la GpR es uno de los tantos enfoques de la NGP (Nueva Gestión Pública), que no presenta una sola línea, dado que posee diversos enfoques que continuamente se transforman e interrelacionan. Además de que se percibe en varios elementos que aportan para la reinención del gobierno, como el paradigma postburocrático, el enfoque de gestión por procesos, la creación de valor público, el gobierno abierto, entre otros aspectos (Chica, 2015). Se trata de un concepto de uso, interpretación y definición muy amplios. La heterogeneidad del concepto también se observa en su aplicación operativa. Los países implementan la GpR según su propia perspectiva, por lo cual, utilizar los mismos conceptos pueden manifestar distintas actuaciones.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. CDMX: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2013). Gobernanza pública para resultados: marco conceptual y operacional. En L. Aguilar, *Gobierno y administración pública* (pp. 342-378). México: Fondo de Cultura Económica/CONACULTA.
- Canel, M. J. (2014). Reflexiones sobre la reputación ideal de la administración pública (Thoughts on the ideal reputation for the public administration). En Herrero, M., Cruz, A., Lázaro, R. y Martínez, A. (eds). *Escribir en las almas. Estudios en honor de Rafael Alvira*. Pamplona: Eunsa.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo* 39(53): 57-74.

- Díaz, C. (2009). Instituciones, democracia y desigualdad social: aproximaciones al caso mexicano. *Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales* vol. 51 no. 205, 97-116.
- Dussauge, M. I. (2005). *¿Servicio civil de Carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual*. Servicio profesional de carrera, 3. pp. 52-55.
- Dussauge, M. I. (2015). Los orígenes de la gestión por resultados en Chile y México: ¿Imposición, copia o aprendizaje transaccional? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 89-110.
- Dussauge, M. I. (2016). *Gestión para Resultados*. CDMX: Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Dussauge, M. & Carmen, P. M. (2018). *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*. CDMX: INAP Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
- Forss, K. & Venson, P. (2002). *An Evaluation of the Capacity Building Efforts of United Nations*. UN.
- García, R. y M. García (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gómez-MarcFarland, C. (2017). Los planes de Desarrollo municipales en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 50, no. 150, CDMX.
- Grindle, M. S. (1997). *Getting Good Government. Capacity Building in the public Sector of Developing Countries*. Boston: Harvard Institute for International Development.
- Merino, M. (2004). Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional. (Documento de Trabajo, DAP, 145) CIDE, México.
- Muñoz, R. (2004). *Innovación Gubernamental*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz, W. (2015). Relaciones entre política y administración en el contexto de los recursos humanos en las administraciones locales en Chile. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XIII, no. 22, 2015, pp. 39-66. Santiago, Chile.
- Olivera, D. y Cano M. (2012). La evaluación del desempeño a nivel municipal. *Ciencia Administrativa 2012-2* IIESCA, pp. 117-121. México.
- Ospina, S. (1993). Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública. *Gestión y Política Pública*, Vol. II, no. 1, enero-junio 1993.
- Ospina, S. (1993). Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública. *Gestión y Política Pública*, vol. II, no. 1, enero-junio 1993.
- Oszlak, Ó. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno*, tomo 5. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y El Caribe-Red Gealc.
- Pardo, M. (2015). La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma. *Foro Internacional*. El Colegio de México, 83-115. <https://doi.org/10.24201/ft.v55i1.2263>

- Peters, G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. Routledge.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.
- Ramos, J. M. y Villalobos, A. (2011). La evaluación del desempeño en México: Experiencias y Retos para el Desarrollo Local. En *La evaluación de las Políticas Públicas en México*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Ramos, J. (2016). Gestión para resultados en México, 2013-2014: Algunos impactos en Baja California. *Estudios fronterizos*. vol. 17, no. 34. Mexicali jul-dic. 2016.
- Rea, E. A. (2013). *Componentes de la Gestión para Resultados*. México.
- Ramírez, Y. (2018). "Estrategia de capacitación ambiental en gestión para la reducción de riesgos de desastres a líderes comunitarios". Cuba.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134.
- Sánchez, M. Á. (2007). "Tendencia hacia el isomorfismo en la administración pública municipal del Estado de México". *Espacios Públicos*, vol. 10, no. 20, 2007, pp. 107-161. Universidad Autónoma del Estado de México.
- SHCP (2023). "Informe del Avance Alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la Implantación y Operación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño". Diagnóstico PbR-SED.
- Vivanco, M. E. (2017). Los manuales de procedimientos como herramientas de control interno de una organización. *Revista Científica de la Universidad de Cienfuegos*, 247-252.
- Waissbluth, M. y Larraín, F. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. Consorcio para la Reforma del Estado. Un mejor Estado para Chile: Propuestas de modernización y reforma. Chile.
- Willems, S. y Baumert, K. (2003). Institutional Capacity and Climate Actions. OECD Environment Directorate International Energy Agency. <https://www.oecd.org/env/cc/21018790.pdf>