



Balance de la Gestión para Resultados en la CDMX (2018-2021) a 14 años de la Reforma Fiscal

Balance of Management for Results in CDMX (2018-2021) 14 years after the Tax Reform

Juan Armando Rodríguez Lara*

recibido: 30 de junio 2022
aceptado: 26 de agosto 2022

Resumen

Este artículo tiene como propósito visualizar los factores organizacionales que más influyen en la implementación de las reformas administrativas, en específico, de la reforma fiscal de 2008 en México. Se describe cómo el modelo de Gestión para Resultados se introduce en la Ciudad de México y cómo se desarrolla en su contexto, además de un análisis político-administrativo sobre sus avances y perspectivas a más de una década del inicio de su implementación.

Palabras Clave: *Nueva Gestión Pública, Gestión para Resultados, Reforma Administrativa, Cultura Organizacional, Instituciones gubernamentales, Presupuesto, Gasto Público.*

Abstract

The purpose of this article is to visualize the organizational factors that most influence the implementation of administrative reforms. Specifically, the article focuses on the 2008 tax reform in Mexico. It describes how the Management for Results model is introduced in Mexico City and how it develops in its context, as well as a political-administrative analysis of its progress and perspectives more than a decade after its implementation.

Keywords: *New Public Management, Management for Results, Administrative Reform, Organizational Culture, Government Institutions, Budget, Public Expenditure.*

* Asesor en la Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Administración y Finanzas, Gobierno de la Ciudad de México.

1. Introducción

En este estudio se realiza un análisis de los factores organizacionales que han condicionado la implementación de la reforma hacendaria de 2008 en México desde una base teórica organizacional que tiene su origen en el comportamiento de los individuos y su desempeño dentro de las instituciones. De manera más específica, la trascendencia del modelo de Gestión para Resultados en la Ciudad de México en el periodo 2018-2020. Se describe el contexto administrativo nacional que adoptó el modelo, los avances y perspectivas de la Gestión para Resultados y sus herramientas a nivel subnacional y se incluye un análisis sobre cómo se adoptan los cambios en la práctica, así como la trascendencia desde el modelo técnico a un modelo de democratización de las decisiones.

Para definir los factores de influencia en la implementación de las reformas administrativas, se realizó una investigación bibliográfica de teorías organizacionales y el análisis administrativo se hace con fundamento en una revisión documental de la normativa y del Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implementación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público año con año.

El perfil del análisis y aporte de esta discusión a la práctica de la administración pública se concibe con base en la reflexión de los documentos soporte de los resultados en la implementación del modelo en la Ciudad de México, se establecen así algunos antecedentes, conceptos, formas de organización y gestión conocidas desde la mencionada reforma.

Iniciaremos señalando cómo es que se ha desarrollado la reforma hacendaria a partir de la teoría de la organización de Herbert Simon y su relevancia en la revisión y análisis en el caso de la Ciudad de México. Se continúa con una síntesis de los esfuerzos de mejora en los procesos de gestión en materia presupuestal en la capital y con base en ello, se realiza un análisis de los factores que influyen en el desarrollo de la Nueva Gestión Pública en las instituciones y en la promoción de un modelo flexible de toma de decisiones.

Este artículo pretende servir como aporte al estudio de las organizaciones, al debate académico de los resultados de la reforma fiscal y como insumo para aquellas personas que están dentro de las instituciones gubernamentales que resienten el cambio en los procesos de reforma administrativa.

2. Análisis organizacional sobre el contexto de la reforma hacendaria en México

La visión de que el gobierno funciona como una unidad indivisible que siempre se acopla de manera armónica a los cambios administrativos o que se conduce bajo modelos ideales como el burocrático de Weber, es ambigua porque desde la introducción de las reformas de estado en México en la década de los 70, se ha observado que los actores dentro de las organizaciones juegan un papel de gran importancia en la implementación de procesos y acciones específicas, desde los niveles altos de la esfera de poder, hasta los administrativos y operadores.

Según Arellano (2022), el gobierno es un cúmulo de organizaciones flojamente acopladas donde no existe una coordinación que surja de manera automática, ya que esta tiene que desarrollarse y en ocasiones las diferencias entre la cultura, la legalidad y las alianzas políticas no lo permiten.

Al discutir sobre las actividades gubernamentales, hay que internarse en la teoría organizacional y la práctica a nivel de campo, ya que sin estas consideraciones existiría un sesgo importante sobre el factor humano como determinante en dichas actividades, tomando en cuenta que las organizaciones están formadas por personas que tienen pensamientos, conocimientos y comportamientos distintos.

La teoría de la racionalidad limitada de Herbert Simon, es un precedente que nos muestra desde el estudio de la psicología que la toma de decisiones es un proceso sumamente complejo, más cuando se trata en los espacios institucionales derivados de un cambio organizacional. Los principios racionales oscilan en razón de las preferencias personales que, aun cuando son coherentes con los objetivos de la organización, difieren entre sí, ya que es una lucha constante por ponderar los principios individuales e incluirlos en la agenda política. Simon afirma que el ser humano tiene facultades limitadas para conocer y actuar, lo cual influye en sus capacidades para decidir (Estrada, 2007).

Como práctica observada y aunada a la teoría de la racionalidad limitada, de forma particular en México a pesar del cambio democrático que tuvo lugar en el año 2000 y la intencionalidad del nuevo partido por gerencializar los procesos de gobierno para mejorarlos, los políticos siguen teniendo el poder de determinar a quién otorgan los puestos altos en la administración pública que determinan el accionar de las instituciones, son los que definen la interacción de ellas con la sociedad. A esto lo conocemos como sistema de botín¹, ya que en cuanto llegan

¹ Se denomina así a la práctica y uso discrecional de la administración pública y en especial a la asignación política de los cargos públicos por parte de los políticos electos. Los políticos utilizaban todos los recursos administrativos como su botín buscando incrementar su poder político y/o sus finanzas personales (Pardo, 2005, p. 11).

al poder, disponen de los puestos públicos como si fuera una “recompensa” por ser elegidos democráticamente, claro ejemplo de cómo influyen las decisiones individuales y de grupos cerrados en la vida institucional de un gobierno.

En este sentido, las reformas administrativas son ineludibles, llegan por la necesidad de reorganizar las estructuras institucionales por medio de distintos modelos adecuados a la coyuntura que provocó tales cambios. La observación del comportamiento de los servidores públicos en las instituciones es parte de las reformas y el análisis de ellas se deriva de un estudio holístico y multidisciplinario para conocer cómo se pueden mejorar la práctica de lo público.

Las reformas administrativas analizadas desde los resultados derivados de la práctica, revelan que la vinculación de procesos de mejora entre las reformas en papel y la realidad empírica ha sido poco abordada, ya que no se toma en cuenta el poder, la coerción, la acción gubernamental y administrativa, que repercuten en las conductas de los individuos que se encuentran dentro de las organizaciones. Los individuos son el capital humano necesario de cualquier organización y es adecuado pensar en el modelo de toma de decisiones a partir de la racionalidad limitada que describe Simon.

Por otra parte, cualquier proyecto de reforma parte de una desventaja porque suele encontrarse con un aparato administrativo incongruente; en México hay muchas organizaciones con diferentes lógicas a pesar de ser controladas y vigiladas por parte de los órganos reguladores administrativos para que no sean capturadas por intereses privados, económicos o políticos. Las reformas le dan un nuevo sentido a lo organizacional, sin embargo, se han encontrado varios factores que aún no se incluyen al momento de su formulación.

Las reformas de la administración pública tienen en principio un supuesto: es posible alterar, con cierta racionalidad y capacidad instrumental, el comportamiento de los actores organizacionales para dirigirlos a objetivos generales, sectoriales o colectivos, ya sea a través de incentivos pecuniarios o amenazas punitivas, convencimiento ético o moral invocando el entendimiento público, lo razonable o la razón misma (Arellano, 2010:225).

En México hemos tenido varios procesos de reforma, sin embargo, David Arellano hace referencia a tres estilos que han sido trascendentes en el estudio organizacional (Arellano, 2022):

- Reformas estilo institucionalismo (2000 – 2018)
- Reformas estilo Nueva Gestión Pública (NGP) (1982 – 2018)
- Reformas estilo Austeridad (2018 – actualidad)

La reforma estilo institucionalismo surgió por la desconfianza en la administración pública y la falta de un servicio civil de carrera, el cual genera un acercamiento al cliente-ciudadano y una profesionalización de funcionarios. Presentó modificaciones en los procesos que tienden al control y coordinación de las instituciones para forzar la transparencia y rendición de cuentas, donde lo que resultó fue un bombardeo de información para el ciudadano pretendiendo un cumplimiento de la norma, que no necesariamente se utiliza para la toma de decisiones, y la supuesta autonomía.

La reforma estilo austeridad es la más reciente que viene de un discurso de acercar los recursos públicos hacia los sectores más vulnerables, utiliza el sistema de botín, pero con una misión que justifica la toma de decisiones, se siguen repartiendo los puestos en el poder, pero con la acotación a un grupo de “especialistas” en las materias a desarrollar bajo un esquema de mejora. Los desajustes que esta reforma han generado son evidentes a partir de una incongruencia entre el discurso y la práctica, el lenguaje del ahorro y la austeridad orientada se ha quedado corto en las instituciones. Las soluciones que ha propuesto esta reforma son para entornos emergentes derivados de cambios en el partido en el poder, a lo que llama Arellano (2022) como “salir del paso” y en el intermedio queda la pregunta “¿y la ejecución?”.

La reforma estilo Nueva Gestión Pública nace en un contexto de privatizaciones a causa del agotamiento del modelo de Estado de Bienestar, una reducción estatal a petición de organismos internacionales que condicionaron un apoyo económico a México para subsanar los efectos de las crisis fiscales y de legitimidad del gobierno.

Esta reforma introdujo modelos organizacionales y herramientas conceptuales y operativas orientadas a priorizar los resultados de las acciones del gobierno, que significó más que un cambio de paradigma organizacional, un conjunto de capacidades específicas orientadas a la entrega de bienes y servicios de calidad. De ella vienen la Gestión para Resultados y el Presupuesto Basado en Resultados como uno de sus componentes, así como el comienzo de la descentralización decisional y la autonomía.

Los resultados de la introducción de la Nueva Gestión Pública en niveles subnacionales se perciben décadas después y entre ellos se tiene que el modelo, al no significar un cambio en la cultura organizacional, se ha burocratizado y la evaluación se cumple no como parte del proceso para la mejora en la presupuestación, sino como mero requisito de la norma, lo que no significa una vinculación con la toma de decisiones.

Durante varias décadas, hemos observado que después del agotamiento de los modelos de administración pública, el gobierno ha buscado modificar la cultura organizacional, forzándo-

la a estar más atenta a la demanda ciudadana y sujetándola a evaluaciones de desempeño orientada a resultados (Pardo, 2005), sin embargo las prácticas de la administración privada, no son la panacea en la administración pública, no se pueden suponer resultados similares por la incidencia del factor político y social antes mencionado.

En suma, nos hemos percatado que lo que sucede en la práctica es que las decisiones han sido una consecuencia de la contracción estatal como respuesta a presiones fiscales y a un déficit de legitimidad (Pardo, 2005:39), por lo tanto, tenemos reformas propuestas a eventos inesperados y en el caso de la reforma institucional y de la Nueva Gestión Pública, se trató de vincular el presupuesto con el proceso de toma de decisiones, pero sin bases sólidas, debido al laxo sistema de vinculación entre instituciones.

La reforma administrativa como el instrumento de cambio en las organizaciones que se conducen de manera inercial, es parte del discurso contemporáneo de las democracias que usan como bandera el concepto de “buen gobierno” y la gobernanza (Blanco & Gomá, 2003). Este discurso promete normativamente que se puede y debe controlar a los gobiernos y a sus instituciones para llevarlos a cumplir los más altos objetivos colectivos. Sin embargo, este supuesto ideal es insostenible en el ejercicio público contemporáneo (Arellano, 2010).

Para que las reformas tengan un impacto favorecedor, deben considerar los recursos presupuestales, el personal que labora en las organizaciones y el apoyo político con el que cuentan, si se lograra la consolidación del entramado institucional, del esquema democrático en la toma de decisiones y de un sistema de carrera que permita cambiar la lealtad personal o política a una lealtad institucional y orientada al mejor ejercicio de lo público (Pardo, 2005), los cambios organizacionales verían su implementación de forma armónica.

La reforma a la que se hace mención especial es la que introdujo el modelo de Gestión para Resultados para la mejora en el ejercicio de los recursos públicos. A partir de 2018, la Ciudad de México ha presentado avances tanto teóricos en la definición de sus objetivos, como prácticos en la implementación de las herramientas para la presupuestación, sin embargo, los resultados se han obtenido en un periodo aletargado de tiempo. A 14 años de su inicio, dejamos de lado la percepción de sus reformadores y apologistas para centrarnos en un análisis sobre la práctica del modelo.

En el año 2007 el Gobierno Federal presentó ante el H. Congreso de la Unión un conjunto de iniciativas en materia fiscal y hacendaria que pretendían garantizar un mejor ejercicio del gasto en desarrollo social y económico, las cuales se agruparon en cuatro pilares: Administración Tributaria, Gasto Público, Federalismo Fiscal e Ingresos Públicos. Derivado de la discusión y

aprobación de las propuestas, en 2008 entraron en vigor las nuevas disposiciones que significarían una de las mayores reformas administrativas en la materia.

Del pilar Gasto Público se reformaron diversas disposiciones que planteaban un objetivo sólido: incrementar la calidad del gasto a través del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño. Para ello se enfocaron en utilizar la información de resultados para la toma de decisiones, mejorar el ejercicio y la gestión de los recursos públicos, evaluar objetivamente el desempeño de las políticas y los programas y su impacto en la sociedad e informar al Congreso y a la sociedad sobre el resultado de dichas políticas y programas (CEFP, 2007:29).

Entre las principales modificaciones se encuentran la homologación de información contable, la consideración de los presupuestos plurianuales, la introducción de informes trimestrales y la evaluación y la rendición de cuentas. Con esto se dispondría de información precisa y oportuna de las finanzas públicas otorgando a las entidades de gasto un mayor poder de decisión para el alcance de sus objetivos.

Asimismo, se esperaba que existiera una profunda reorganización en los gobiernos subnacionales. Desde la dinámica entre los funcionarios, servidores y sociedad, hasta la complejidad de los procesos de presupuestación, evaluación y toma de decisiones. La Ciudad de México por ser origen de reflexiones y pensamientos alrededor del tema, es un ejemplo del cómo la racionalidad limitada, el sistema de botín, las discusiones de los grupos en el poder y las arenas institucionales, conviven y evolucionan para la generación de un orden social y de lo que conocemos como valor público.

3. La Gestión para Resultados en la Ciudad de México 2018-2020

Derivado de la adopción normativa subnacional de la reforma hacendaria, la Ciudad de México implementa la Gestión para Resultados como una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles de los resultados, además proporciona una serie de instrumentos y sistemas de gestión del desempeño orientados a resultados para implementar los planes de gobierno (GCDMX, 2020).

Como ya se apuntó, el Presupuesto basado en Resultados es un componente de la Gestión para Resultados y se define como el proceso que considera los resultados esperados y alcanzados de las políticas públicas, los programas presupuestarios y las transferencias fede-

rales durante todas las etapas del proceso presupuestario con el objetivo de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público, promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia y de esta manera, lograr los objetivos del desarrollo de la CDMX (GCDMX, 2020).

La utilidad que tiene el presupuesto basado en resultados para la Ciudad de México (CDMX) es (GCDMX, 2020):

- Orientar el gasto público al logro de los resultados
- Promover la mejora de los programas públicos
- Permitir desplegar la planeación del desarrollo
- Fomentar la rendición de cuentas
- Introducir la información del desempeño al ciclo presupuestario

Para el logro de objetivos, el Presupuesto basado en Resultados utiliza una herramienta denominada Metodología del Marco Lógico que a través de indicadores de desempeño permite dar seguimiento y evaluar los resultados e impactos de un programa público. De esta manera los programas presupuestarios se alinean con los objetivos establecidos en los instrumentos de planeación y sus indicadores de desempeño se presentan en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) (GCDMX, 2016).

La CDMX sustenta la Gestión para Resultados y sus herramientas en la normativa, con el fin de que los servidores públicos tengan un mayor margen de acción y cuenten con las atribuciones, obligaciones y responsabilidades que requiere el proceso de presupuesto. La normativa con la que se contaba antes de la reforma hacendaria coadyuvó a la incorporación de la Gestión para Resultados en el momento, se partió de lo que se tenía.

En el 2006, el gobierno de la CDMX se comprometió a la mejora en el ejercicio del gasto a través del monitoreo y evaluación con bases establecidas en el Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2010, como pionero en los instrumentos de planeación de la Ciudad.

Para antes de 2008, también contaba con normativa que fungió como base primaria en la introducción del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño²,

² Conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los Programas Presu-

la planeación se sustentaba en la Ley de Planeación del Distrito Federal y sirvió como vínculo entre la planeación y los resultados. Con ello, se obligaba a las figuras administrativas de cada entidad de gobierno a que establecieran objetivos, metas, estrategias, prioridades, tiempos, responsables y mecanismos de evaluación.

Conforme a las bases normativas anteriores y desde la definición de estas herramientas, los esfuerzos en la CDMX se encaminaron a la mejora del ejercicio de lo público, al aumento en la legitimidad del gobierno a través de sus decisiones, tomando en cuenta las visiones y experiencias del modelo implementado en otros gobiernos de la región y se trató de desarrollar el mejor método para la modernización de los procesos, el accionar de los servidores públicos y la provisión de bienes y servicios a la sociedad, sin embargo, no se tomaron en cuenta otras condicionantes que no necesariamente surgen de la normativa o de lo técnico; el factor humano y la politización de las decisiones.

Luego de la reforma hacendaria de 2008, se comenzaron a ver las áreas de oportunidad en cuanto a la profesionalización de los servidores públicos involucrados en el proceso. Con el Presupuesto basado en Resultados, en la CDMX se pretendía lograr la generación de valor público por medio de la Metodología del Marco Lógico a través de 5 objetivos establecidos en el 2008 (GCDMX, 2016):

1. Reducir la inercia presupuestaria, logrando una eficiente vinculación entre las asignaciones, los productos y los servicios públicos ofrecidos a la ciudadanía.
2. Articular la planificación estratégica con los procesos de programación, presupuestación y optimización de los recursos a través de programas y políticas más eficientes y eficaces que sean medibles a partir de indicadores estratégicos.
3. Generar incentivos en el proceso presupuestario para lograr una gestión eficaz y alcanzar los resultados esperados por los ciudadanos.
4. Montar las bases en el desarrollo de evaluaciones efectivas que generen información adecuada para la toma de decisiones y con ello retroalimentar las fases del proceso presupuestario a través de indicadores de desempeño estratégicos y de gestión.
5. Lograr que el presupuesto sea una herramienta real de gestión que incida en la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental en cumplimiento de las funciones de gobierno.

puestarios y Transferencias Federales, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de dichos Programas y Transferencias.

En el periodo 2018-2020, se encuentran mayores esfuerzos en materia de planeación estratégica. En diciembre de 2019 se expide la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México que establece como instrumentos de planeación del desarrollo los siguientes: Plan General de Desarrollo, Programa General de Ordenamiento Territorial, Programa de Gobierno, Programas de Ordenamiento Territorial de cada Demarcación Territorial, Programas de Gobierno de cada Demarcación Territorial, Programas Parciales de las Colonias, Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, Programas Sectoriales, Programas Especiales y Programas Institucionales (LSP, 2019).

Si bien, algunos de estos instrumentos ya se tomaban en cuenta para la presupuestación y ejercicio de los recursos, el agregado de esta Ley es que establece autoridades encargadas de la planeación y define los mecanismos de concertación con la sociedad según sea el caso, dando un paso más hacia la democratización de las decisiones. Entre las autoridades se destaca por mandato de la Constitución de la CDMX, la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, organismo público descentralizado que tiene como objeto la rectoría y conducción del proceso integral de planeación del desarrollo de la Ciudad (LSP, 2019).

Por otra parte, se pusieron en marcha las estrategias de mejora con énfasis en las tecnologías de la información y las comunicaciones ya que, con la creación de la Agencia Digital de Innovación Pública en 2019, órgano desconcentrado adscrito a la Jefatura de Gobierno, el flujo de información no se queda sólo como datos expuestos hacia la ciudadanía para cumplir con la normativa, sino que pretende la generación de conocimiento para la inclusión de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.

Ahora bien, en diciembre de 2018 se identificaron diversos factores que inciden de manera negativa en la obtención de resultados en el proceso de implantación de la Gestión Para Resultados, como son: i) la inexistencia de diagnósticos adecuados para las Matrices de Indicadores de Resultados; ii) la falta de una estructura programática coherente con la normativa federal; iii) la preponderancia en priorizar las acciones realizadas a través de actividades institucionales y no por medio de Programas Presupuestarios; iv) la carencia de un área técnica encargada del desarrollo y seguimiento de las acciones; v) la escasa apropiación del enfoque de la Gestión para Resultados al interior de las unidades responsables del gasto; vi) el bajo índice de profesionalización de los funcionarios públicos y el desconocimiento de la Metodología del Marco Lógico; todos estos factores se evidencian en un diseño inadecuado de las matrices de indicadores de resultado, la generación de información irrelevante, objetivos difusos, indicadores laxos y metas mal planteadas, entre otros.

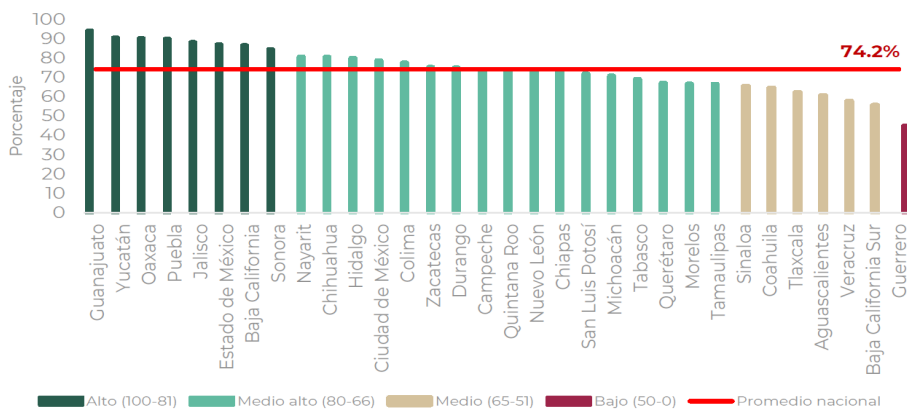
A partir de lo anterior, se llevaron a cabo diversas acciones en la ruta de implementación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño como la compactación de la estructura programática para una mejor alineación con los objetivos de desarrollo y el avance en el diseño de matrices mediante la Metodología del Marco Lógico.

De igual manera, la regulación a través de la publicación del Programa de Gobierno 2019-2024 (provisional) y de normativa específica y la modificación a las estructuras organizacionales de la administración pública centralizada, en particular de la Secretaría de Administración y Finanzas con el objetivo de crear un área técnica especializada en la implementación del Presupuesto basado en Resultados, junto con una red de enlaces institucionales y operativos de las unidades responsables del gasto. Además, se llevaron a cabo acciones de profesionalización con apoyo de la Escuela de Administración Pública de la CDMX y el Banco Interamericano de Desarrollo.

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, que elabora y publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, es el documento que concentra una metodología para la medición del grado de desarrollo del modelo en el país. En este se miden el progreso de cada uno de los componentes del proceso de presupuesto: planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y dos categorías adicionales: consolidación y buenas prácticas.

Gráfica 1. Avance en la implantación y operación del PbR-SED en las Entidades Federativas 2021

Gráfica 1. Avance en la implantación y operación del PbR-SED en las Entidades Federativas



Fuente: Diagnóstico PbR-SED, (SHCP, 2022)

En 2010 la CDMX se encontraba el 4º lugar de avance, claro está que la metodología no contemplaba diversos componentes como sí lo estableció en 2021, sin embargo, su tendencia fue de retroceso, pero el análisis de estos datos debe incluir además el contexto político y social de la Ciudad. En 2018 entra en vigor el nuevo marco jurídico derivado de la reforma política, el partido que en ese momento llegó al poder es el que dispuso de las vacantes en el servicio público. De esta manera, la implementación de la Gestión para Resultados sufrió estancamientos, la rotación de personal en las instituciones públicas locales mermó la calidad del proceso, la adecuación tanto a un nuevo orden federal, como subnacional, jugó un papel determinante en los resultados, no solo de la gestión administrativa, sino en todos los aspectos de la vida pública.

Producto de los trabajos estructurados que ha llevado a cabo la Secretaría de Administración y Finanzas durante los años 2019, 2020 y 2021, en el informe publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el mes de mayo de 2021, la Ciudad de México ocupa el lugar 12 del índice, logrando avanzar 5 posiciones con respecto al año 2018 que se encontraba en el lugar 17, lo que constituye un avance claro de la implementación y el manejo organizacional del modelo, a pesar de las limitaciones racionales de la teoría de Simon.

En suma, lo que podemos observar es que más allá de las carencias técnicas de los responsables de la implementación y ejecución del modelo de Gestión para Resultados, los individuos que se encuentran en este contexto no han podido generar conocimiento a partir de la información que les otorgó en lo legal la reforma. La falta de un área técnica encargada del desarrollo y seguimiento de las acciones, la escasa apropiación del enfoque de la Gestión para Resultados y el bajo índice de profesionalización de los funcionarios públicos y el desconocimiento de la Metodología del Marco Lógico, son las principales causas del estancamiento del modelo en la Ciudad de México.

4. Conclusiones

El gobierno no es automáticamente gubernativo, ni la función pública es equivalente a buenas prácticas, los individuos dentro de las organizaciones de gobierno juegan un papel fundamental en las decisiones. Este fue el principal aprendizaje en el proceso de implementación de la Gestión para Resultados derivada de la reforma hacendaria de 2008. La teoría de la racionalidad limitada nos da un acercamiento al factor humano inmerso en el estudio de las reformas administrativas.

Cuando se hace una revisión de las reformas, se tiene la impresión de que es un mundo bastante más ordenado y legal, basado en procesos y procedimientos donde caben los debates e interacciones civilizadas entre grupos distintos que se ponen de acuerdo, y cuando se observa detalladamente la realidad, se tiene un mundo de batallas más sofisticada de acuerdos entre diferentes intereses, construcción de capacidades, donde los criterios se contraponen y hay que tomar decisiones en tiempos apremiantes.

Con mucha frecuencia, las reformas se piensan desde los altos niveles y se pretende aplicar el mismo modelo de reforma en los niveles inferiores de manera lineal, sin tomar en cuenta la reacción en las arenas de poder organizacional, la adaptación de los individuos y grupos de poder, las resistencias y finalmente su adopción. Por bien que estén diseñadas y por mejores intenciones que se tengan desde la cabeza de las organizaciones públicas, lo que se va a enfrentar es a las condiciones a nivel operativo, los cuales son poco considerados en la discusión sobre los resultados de su implementación. Este es un punto importante para determinar cómo las reformas organizativas no funcionan o no obtienen los resultados que se esperan, tiene que ver con el enlace entre las lógicas organizativas y las administrativas.

Las instituciones funcionan de manera propia, muy acomodada a su contexto y desarrollo y es erróneo pensar que todas van a reaccionar de manera similar siempre, por ello para crear una reforma integral, como se menciona en la primera parte de este artículo, no sólo se debe considerar la tropicalización del modelo, sino las peculiaridades que podrían afectar de alguna manera la implementación de los modelos administrativos.

El isomorfismo que se observó en la década de los 90 donde las organizaciones se vuelven más homogéneas unas respecto de las otras a través ya sea de sus objetivos y metas, su gestión o sus procesos y procedimientos en condiciones contextuales similares (Ganga, et al., 2017), se debe quedar en las prácticas y pensamientos del siglo pasado. Las organizaciones funcionan por y para las personas, los integrantes de las mismas son aquellos que marcan la pauta en los comportamientos frente a los cambios, por ello, las alianzas políticas, las limitaciones cognitivas, los intereses personales e institucionales, la apropiación de los cargos y la profesionalización, son elementos indispensables a considerar en el proceso de formulación e implementación de reformas administrativas.

A pesar de que el modelo de Gestión para Resultados se introdujo en nuestro país con la reforma en materia en 2008, la CDMX se ha retrasado en la implementación del mismo, ya que se ha visto mermada por el poco interés de los funcionarios que han gobernado la Ciudad. No fue

sino hasta 2018 que se comenzaron de manera concreta las acciones para reforzar el modelo desde la normativa hasta la puesta en práctica de la Metodología del Marco Lógico, por ello la implementación del modelo se encuentra en etapa inicial.

Aunado a esto, tenemos que no hay un análisis integral del por qué el modelo de Gestión para Resultados no se ha consolidado. Si bien, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Informe que se menciona sobre el desarrollo del modelo en los gobiernos subnacionales, hace un balance sobre como varía el porcentaje de implementación en las entidades, la información sólo es dentro del marco referencial técnico, pero hay que ver aún más allá de la misma que se recibe por mandato normativo.

En un escenario en donde los gobiernos y sus administraciones públicas requieren de mejoras constantes para eficientar el ejercicio del gasto, el establecimiento de un modelo de reforma integral apremia a los tomadores de decisiones porque no solo están creando espacios de colaboración entre la sociedad y las instituciones, sino fomentan la participación ciudadana y se crean mecanismos de acercamiento e interacción que hacen del accionar público una práctica más flexible y con menos tendencias tradicionales que no permiten la generación de valor público.

Igualmente, es necesario no solo hacer reformas, sino generar nuevos modelos de organización y gestión afines a la nueva dinámica del comportamiento del Estado, la reforma hacendaria dio comienzo hace más de una década y se ha observado que desde 2018 el discurso es el de un gobierno austero y allegado al pueblo, por lo cual, la relevancia de identificar los esquemas de acción es indispensable. Que el acercamiento de la ciencia política y la administración pública no queden solo en el entendido de que ya no son una dicotomía, que todo lo que se establezca en el discurso se genere a partir de lo institucional y no brote solo de los caprichos de los gobernantes.

Para aquellas personas que se encuentran en la arena pública se necesita un sistema de carrera funcional, capacitaciones y asistencia técnica de organismos expertos en diversas materias. Hablar del factor humano es causa de controversia, sin embargo, como conclusión al repaso de las teorías organizacionales, se tiene que la comunicación, negociación e interacción, generan mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración al interior y entre las instituciones, lo cual permite concebir esquemas que fluyan de manera más armónica. Es necesario visualizar el accionar de los individuos para mejorar los procesos interactivos entre el gobierno y la sociedad.

5. Referencias

- Arellano, D., 2010. *Revista Mexicana de Sociología*. [En línea] Available at: <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/17805/17000> [Último acceso: Mayo 2022].
- Arellano, D., 2022. *Reformas administrativas y cambio organizacional* Ponencia presentada por el Centro de Estudios en Administración Pública celebrada en línea el 29 de marzo 2022, Available at: <https://www.facebook.com/politicas.ceap/videos/1021612872040409>
- Blanco, I. & Gomá, R., 2003. La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, XII(1), pp. 5-42.
- CEFP, 2007. *Reforma Integral de la Hacienda Pública*. [En línea] Available at: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0762007.pdf> [Último acceso: Mayo 2022].
- Estrada, F., 2007. Herbert Simon y la Economía Organizacional. *Cuadernos de Economía*, XXVI(46), pp. 169-199.
- Ganga, F., Pedraja-Rejas, L., Quiroz, J. & Rodríguez-Ponce, E., 2017. Isomorfismo Organizacional (IO): Breves aproximaciones teóricas y algunas aplicaciones a la educación superior. *Espacios*, 38(20), p. 31.
- GCDMX, 2016. *Secretaría de Finanzas*. [En línea] Available at: <http://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/pbr/marco.html> [Último acceso: abril 2022].
- GCDMX, 2020. *Secretaría de Administración y Finanzas*. [En línea] Available at: http://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/pbr_new/Presupuesto_Basado_Resultados [Último acceso: Abril 2022].
- LATRP, 2018. *Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos*. [En línea] Available at: http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/68086/31/1/0
- Pardo, M. d. C., 2005. *Auditoría Superior de la Federación*. [En línea] Available at: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf [Último acceso: Mayo 2022].
- SHCP, 2022. *Transparencia Presupuestaria*. [En línea] Available at: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas> [Último acceso: abril 2022].



ENCRUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

42° NÚMERO SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2022

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogado General: *Dr. Alfredo Sánchez Castañeda*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. Carola García Calderón*

Secretaria General: *Lic. Patricia G. Martínez Torreblanca*

Secretario Administrativo: *Lic. Jesús Baca Martínez*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. María Areli Montes Suárez

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefe de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Mtro. Adolfo Gracia Vázquez*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dr. Adán Arenas Becerril

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Arturo Hernández Magallón

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Editor de la Revista:
Mtro. Eduardo Leal Hernández

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr. Eduardo Villarreal Cantú
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCRUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 13, No.42, septiembre-diciembre 2022, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.(55)56229470 Ext.84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Eduardo Leal Hernández, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 23 mayo de 2022.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.