

GESTIÓN POR RESULTADOS EN ESPACIOS DE RED DE MÚLTIPLES ACTORES: LA EXPERIENCIA DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA¹

Héctor Arámbula
Colegio de México
hector.arambula@yahoo.com

RESUMEN

No hay escasez de estudios que hayan explorado la importancia de la gestión por el rendimiento en el sector público. En efecto, una voluminosa investigación demuestra que la gestión por el rendimiento se ha convertido en una pieza central de las reformas gerenciales lanzadas durante las últimas dos décadas por los gobiernos alrededor del mundo. En ese contexto ha sido escrito el presente artículo. Su propósito central es conceptualizar el término, pero también conocer una experiencia específica de estudio: la gestión por resultados en el área de política pública de formación para el empleo en Estados Unidos de América. Al

1 El presente artículo, que resultó de una revisión de literatura académica, es un extracto del trabajo de investigación que el autor se encuentra completando para poder obtener el grado de Doctor en Ciencias de la Gestión, área de concentración en Gestión Pública, en el Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), en Barcelona, España. El autor desea agradecer el apoyo y comentarios de Rafael Martínez Puón.

final, el caso permite identificar las complejidades y desafíos que una gestión por resultados implica, especialmente cuando múltiples actores y niveles de gobierno deben participar para alcanzar determinadas metas de desempeño en entornos colaborativos.

Palabras clave: Gestión del desempeño; Gestión por resultados; Gestión basada en el rendimiento; Programas de formación para el empleo, públicamente financiados; redes colaborativas; Desempeño en redes; Coordinación en redes.

**MANAGEMENT BY RESULTS IN SPACES OF NETWORK
OF MULTIPLE ACTORS: THE EXPERIENCE OF THE
PROGRAMS OF FORMATION FOR THE USE IN THE
UNITED STATES OF AMERICA**

ABSTRACT

There is no shortage of studies that have explored the importance of performance management in the public sector. In effect, voluminous research demonstrates that performance management has become a centrepiece of managerial reforms launched in the last two decades in governments around the world. In this context, this article has been written. Its major purpose is conceptualizing this term, but also showing a specific experience as case study: performance management in the policy area of Job Training Programs in United States of America. At the end of day, this case lets identifying some complexities and challenges that a performance management implies, especially when multiple actors and levels of government should participate to accomplish some performance goals in collaborative settings.

Key words: Performance management; Managing for results; Performance-based management; Publicly-financed job training programs; Collaborative networks; Network performance; Network coordination.

INTRODUCCIÓN

El desempeño, rendimiento, u orientación hacia resultados, en tanto nueva perspectiva en el campo de la gestión pública, constituye uno de los movimientos de reforma más importantes en las últimas dos décadas (Pollit y Bouckaert, 2004; OECD, 2005; Radin, 2006; Hughes, 2008). La literatura académica, y de revisión de experiencias o casos de estudio, ha sido prolífica, especialmente en países con tradición anglosajona y algunos europeos (Bouckaert y Halligan, 2008). En América Latina también se ha documentado casos de gestión por resultados, o gestión para el rendimiento (ver, por ejemplo, Arellano-Gault y Ramírez, 2008).

En este ensayo se aborda una de esas experiencias que, por su larga tradición, es útil para identificar las complicaciones y desafíos que implica la puesta en práctica de un sistema de gestión por resultados en un área de política pública especialmente compleja: la formación y capacitación para el empleo en Estados Unidos de América (EUA). Con una acreditación que data por lo menos desde los años ochenta del siglo XX, los programas de capacitación para el empleo en Norteamérica se han articulado en torno a un sistema de gestión por resultados que, sin embargo, sobre la marcha ha tenido que sufrir modificaciones en virtud de las complejidades propias de un esquema de implementación de los programas que implica la participación en red de múltiples actores (públicos, privados, sociales, no lucrativos, etc.), lo cual vuelve aun más desafiante el trabajo gerencial que en el sector público debe llevarse a cabo.

De todo ello trata el presente artículo, mismo que ha sido confeccionado de tres secciones. En la primera se aborda, en términos teóricos, la noción de “desempeño” (*performance*, en inglés), y se describe cuáles son los elementos y premisas esenciales de un sistema de gestión basado en el desempeño (*performance management*). Sobre la base de esas definiciones y premisas iniciales, en la segunda sección del artículo se exploran los rasgos más importantes de la gestión por el rendimiento que caracteriza a los programas de formación para el empleo en EUA

(especialmente aquellos que son amparados por la *Workforce Investment Act*, que en español podemos traducir como la Ley de Inversión en Fuerza de Trabajo, aprobada por el Congreso Norteamericano en 1998). La tercera sección, por su parte, constituye un esbozo de una herramienta heurística que puede ser útil para explorar a profundidad, y comprender de mejor manera, los desafíos que se tienen al momento de buscar metas u objetivos de desempeño cuya realización implica un trabajo colaborativo (en red) de múltiples actores, provenientes de diferentes sectores y niveles de gobierno. Un breve apartado de conclusiones cierra este artículo.

EN BUSCA DE UNA DEFINICIÓN DE GESTIÓN POR RESULTADOS

En este artículo se usa de manera indistinta lo que en la literatura sobre gestión pública se denomina como “gestión por resultados”, “gestión del rendimiento”, o bien “gestión del desempeño”. El término anglosajón que suele utilizarse para connotar a estas expresiones es “*performance management*”. Pero antes de plantear una definición de lo que aquí se entenderá por “gestión del desempeño”, es conveniente en primer lugar comprender qué se puede entender por el concepto único de “desempeño” y, más específicamente, “desempeño en el sector público”.

Definir ese concepto no es una tarea sencilla, debido a que la palabra “desempeño” admite múltiples definiciones. No obstante, Geer Bouckaert y Jon Halligan, dos académicos que en los últimos años han abordado con amplitud este tema de estudio, han construido un esquema conceptual que permite identificar las dimensiones y alcances conceptuales del término. A juicio de este par de investigadores académicos, es importante saber que existe, por un lado, un *tramo* o *extensión* de desempeño (*span*, en inglés) y, por el otro, una *profundidad* del desempeño (*depth*, en inglés). En lo concerniente a la extensión o tramo del desempeño, es importante que se reconozca la existencia de una determinada cantidad y calidad de insumos (*inputs*), que son procesados en forma de actividades, las cuales, a su vez, llevan a la generación de ciertas salidas (*outputs*), que en el caso del sector público se le caracteriza como cantidad y calidad de productos o servicios.

Dichos productos pueden ser algunas veces directamente consumibles, mientras que otras veces se les conoce como “productos intermedios” dependiendo de su grado de disponibilidad; también pueden llegar a ser visualizados como productos de siguiente “generación” (por ejemplo, el almacenaje de desechos nucleares), o bien puede tratarse de productos indivisibles (como por ejemplo, la seguridad que ofrece el ejército en un país). No obstante, debe decirse que en virtud de que la realidad es compleja, especialmente en el sector público, es difícil asumir que exista una relación mecánica, o vínculo directo entre insumos, actividades y productos.

Por otra parte, siguiendo el esquema de Bouckaert y Halligan (2008: 16), es importante notar que “los productos nunca son un fin en sí mismo para el sector público [...] Los productos no son un fin en sí mismos si el subsecuente o último efecto o resultado son el énfasis central. Los resultados (*outcomes*) o efectos (*effects*), buscados o inesperados, brutos o netos, es todo aquello que está más allá de los productos”, y cons-

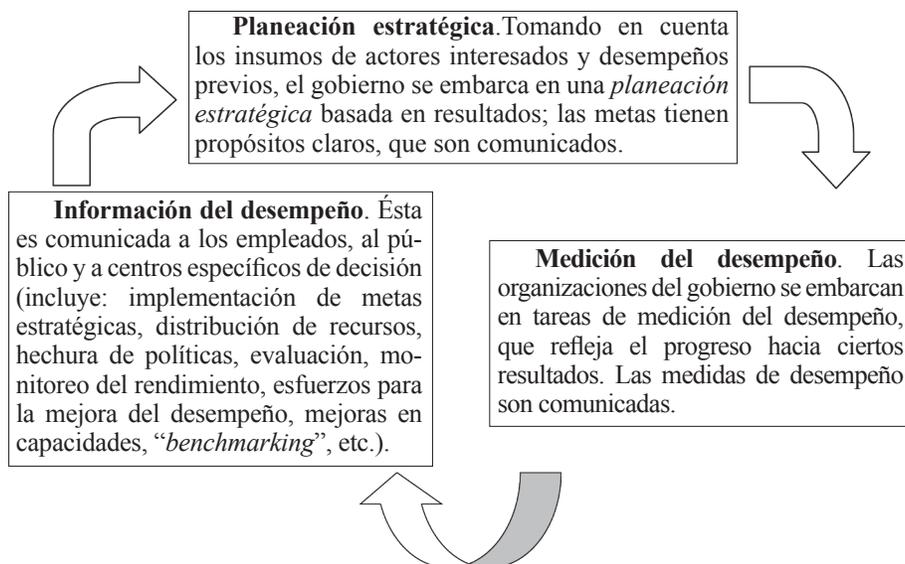
-
- 2 De acuerdo con Bouckaert y Halligan (2008), mientras que la “efectividad” es la dimensión principal del desempeño, la “eficiencia” o la “productividad” puede ser vista como una dimensión secundaria. Es importante notar que hay múltiples dimensiones del desempeño. En otro lugar, George Boyne (2003) ha destacado las siguientes dimensiones centrales del desempeño en organizaciones públicas: 1) *Cantidad de productos* (por ejemplo, número de intervenciones quirúrgicas realizadas en un hospital; horas de enseñanza ofrecidas en las escuelas; número de casas construidas); 2) *Calidad de productos* (por ejemplo, velocidad y confiabilidad del servicio; cortesía con la que se conduce el personal *staff* de una organización, etc.); 3) *Eficiencia* (por ejemplo, razón o proporción de los productos en relación a los insumos financieros utilizados); 4) *Equidad* (por ejemplo, justicia en la distribución de los costos del servicio, o de sus beneficios, entre diferentes grupos); 5) *Resultados* (por ejemplo, el porcentaje de estudiantes que pasan los exámenes; porcentaje de pacientes en hospital que son tratados de manera exitosa); 6) *Valor del dinero* (costo por unidad de resultado); y 7) *Satisfacción del cliente* (que podría ser vista como una dimensión integrada por algunas de las arriba citadas, en función de las preguntas que le fuesen formuladas a los propios usuarios). Vale agregar que estas siete dimensiones provienen, a su vez, de un marco conceptual que sobre la noción de desempeño organizacional el propio Boyne había desarrollado originalmente un año antes para caracterizar el desempeño de gobiernos locales en Inglaterra y Gales. En aquel estudio, Boyne (2002) había identificado 15 dimensiones de desempeño en las organizaciones públicas, mismas que agrupó en cinco temas de la forma siguiente: I. *Productos*: 1) Calidad, 2) Cantidad; II. *Eficiencia*: 3) Costo por unidad de producto; III. *Resultados de servicio*: 4) Efectividad formal, 5) Impacto, 6) Equidad, y 7) Costo por unidad de resultado de servicio; IV. *Responsabilidad (responsiveness)*: 8) satisfacción del cliente, 9) satisfacción del ciudadano, 10) satisfacción del personal *staff*, y 11) Costo por unidad de responsabilidad; V. *Resultados democráticos*: 12) Probidad, 13) Participación, 14) Rendición de cuentas (*accountability*), y 15) Costo por unidad de resultado democrático.

tituyen la dimensión principal del desempeño en el sector público.² Con todo, debe decirse que usualmente suele haber una falta de conexión (a veces, brecha distante) entre los productos y los resultados propiamente; a ello, los académicos le han denominado “Primer Gran Cañón”.

Y así, mientras que la “extensión” o “tramo” en el desempeño alude a una dimensión horizontal de la dimensión de los resultados, la profundidad del desempeño es una dimensión vertical: incluye una capa “micro”, una “meso”, y otra “macro”. El ámbito “micro” del desempeño tiene que ver con el nivel individual de una organización pública y su relación con ciudadanos u otras organizaciones; cuando se habla de “Meso desempeño” se trata del nivel relacionado con la consistencia de una política pública determinada (esto puede incluir, por ejemplo, el estudio de empresas públicas en campos específicos de política); y finalmente, cuando se hace referencia a la noción de “macro desempeño” se está aludiendo al gobierno en su conjunto o a un sistema de gobernanza en general.

Vista la noción de desempeño en esos términos (como tramo, pero también como profundidad), entonces ahora es posible pasar a la definición de “gestión del desempeño”. Para tal efecto, otro autor prolífico en la materia (Moynihan, 2008) ha provisto una definición que es muy útil para comprender la forma como aquí será entendido tal concepto. Moynihan (2008) ha dicho que la “gestión del desempeño es un sistema que genera información de desempeño de las rutinas de planeación estratégica y de medición del desempeño, y que dicho sistema permite conectar esa información con centros de decisión donde, idealmente, esa misma información puede influir o determinar un rango importante de decisiones”. La Figura 1 nos permite visualizar los diversos componentes del concepto que Moynihan ha planteado en la definición citada.

FIGURA 1. GESTIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL GOBIERNO: COMPONENTES Y VÍNCULOS



Fuente: Adaptación de Moynihan (2008: 6).

Sobre la base inicial de esa definición, en el marco conceptual que ofrece Moynihan (2008), se precisa que en el concepto de gestión del desempeño están explícitos (o implícitamente) los siguientes elementos o premisas relevantes:

1) La información de desempeño hace que los directivos o gestores públicos trasciendan la lógica de sólo enfatizar el asunto de los insumos (*inputs*) o en los procesos (*processes*), para concentrar su función en la búsqueda de resultados o impactos (*outcomes*) de las organizaciones bajo su encargo.

2) El contexto es un factor importante al momento de diseñar un sistema de gestión del desempeño. Al respecto, Moynihan (2008: 6) dice: “Los sistemas de gestión de desempeño son diseñados para tomar

información del ambiente o contexto, a través de la consulta con el público, los interesados-beneficiarios del trabajo de una determinada organización (*stakeholders*), representantes públicos, así como del análisis realizados del ambiente externo en la fase de planeación estratégica.

3) La planeación estratégica debe estar conectada con la medición del desempeño; en esa lógica, si las metas estratégicas no están vinculadas con parámetros de medida y acciones específicas, entonces será muy probablemente que las fallas del sistema emerjan, con la consecuente pérdida de credibilidad entre los actores interesados (*stakeholders*).

4) La utilidad y los propósitos que tenga la información del desempeño es otro elemento sustancial en todo esquema de gestión. Y entre los usos que se le pueden dar a esa información, el propio Moynihan señala que los directivos públicos consideran que este tipo de modelos basados en resultados sirven para mejorar la toma de decisiones interna y para buscar mejores desempeños de las organizaciones públicas.

5) La comunicación o difusión de la información de desempeño (dentro y hacia fuera de las organizaciones del gobierno) también es crucial para una adecuada gestión del desempeño.

Todas estas premisas en torno a la gestión por resultados (o gestión por desempeño) (como indistintamente hemos denominado en este ensayo) son consistentes, en menor o mayor medida, con los tres elementos que, según Boyne (2010), todo sistema de gestión del desempeño debe reunir, a saber:

1) *Selección de indicadores*. Esto quiere decir que los indicadores de desempeño deben proveer una escala cuantitativa en contra de la cual las actuales o subsecuentes escalas tienen que ser evaluadas o monitoreadas.

2) *Establecimiento de objetivos o metas*. Ello supone fijar con precisión expectativas de logros futuros sobre cada uno de los indicadores

que hayan sido seleccionados. Esto es, se trata de establecer un nivel esperado de logro, por indicador, en un determinado plazo o fecha.

3) *Adopción de medidas o acciones concretas*, de modo que las metas puedan ser alcanzadas en cada uno de los indicadores previamente establecidos. Tal acto supone, en sí, que la información de desempeño ha entrado al proceso de toma de decisiones de la organización (en lugar de que sólo forme parte de la fase de recolección de la misma, o bien que la información sea ignorada), con lo cual la medición del desempeño arriba a un estadio de “gestión (ya no sólo medición) del desempeño”. En ese proceso de adopción de medidas o puesta en práctica de acciones específicas es por demás relevante el papel que desempeñen los directivos y todo el cuerpo gerencial de una organización, así como los diversos incentivos (positivos y negativos) que sean implementados con el fin de conseguir las expectativas o metas trazadas.

Tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, y para efectos del presente ensayo, podríamos pensar que la gestión por resultados, o gestión del desempeño, *es un movimiento que insiste en la conveniencia de diseñar modelos o sistemas que, descansando en la idea de la planeación estratégica y la mayor libertad/autonomía gerencial, permitan recoger información, medir, monitorear y evaluar la consecución de metas específicas en ciertos indicadores de desempeño, con el fin de apoyar la toma de decisiones e incrementar el rendimiento de una determinada organización pública*. La confección de un sistema de gestión del rendimiento, desde luego, impone retos y peculiaridades diferentes según el campo de política pública de que se trate. En este artículo será abordado uno muy puntual: el correspondiente a los programas de formación para el empleo en los Estados Unidos de América.

GESTIÓN POR RESULTADOS EN EL GOBIERNO: UN CASO DE ESTUDIO

Esta sección proporciona una visión general acerca de cómo el movimiento de gestión del rendimiento, o gestión por resultados, también se ha extendido a los programas (públicamente financiados) de capacitación o formación para el empleo. Especial énfasis se otorga a la implementación de este tipo de programas en Estados Unidos de América, previstos en la Ley de Inversión en Fuerza de Trabajo (*Workforce Investment Act*) aprobada por el Congreso Norteamericano en 1998 con el fin de potenciar los resultados alcanzados a lo largo y ancho de aquel país en ese campo de política pública. Tal legislación, por otra parte, constituye el marco en el cual una extraordinaria empresa de carácter colaborativo, organizada en forma de red, reúne a actores de múltiples sectores (público, privado, social, no lucrativo, etc.) con el fin de participar tanto en el diseño como en la implementación de acciones para alcanzar metas y estándares de desempeño en un grupo de indicadores establecidos desde la propia ley.

ALGUNOS ELEMENTOS DEL PANORAMA EN QUE TIENE LUGAR EL CASO DE ESTUDIO

En Estados Unidos de América los programas de formación para el empleo (u “ocupacionales para el empleo”, como también suelen ser conocidos en América Latina) son identificados en la literatura como las “segundas oportunidades” para el desarrollo de las personas (Grubb, 2004; Giloth, 2004). En tanto que se trata de un esfuerzo para el desarrollo vocacional, el apoyo público para programas de corta duración para formación ocupacional surgió durante el último tercio del Siglo XX. En términos simples: este tipo de programas proveen preparación o capacitación ocupacional para determinadas poblaciones objetivo (especialmente para quienes han estado desempleados por largo tiempo, para los beneficiarios de programas sociales de bienestar, o personas con alguna discapacidad física o mental, por mencionar algunos de esos grupos), que no tienen acceso a instituciones educativas formalmente

reconocidas en Estados Unidos. En ese sentido, como señala Grubb (2004: 107), el propósito de esos programas es “poder ofrecer a los participantes una segunda oportunidad de entrar a la corriente o ruta de la vida económica, lo cual es consistente con la tradición común de las escuelas de contribuir a la inclusión y oportunidades equitativas para todos”. Superar esa condición de desempleo es, sencillamente, la promesa implícita de ese tipo de programas. Conviene agregar que, en lo que se refiere al lugar que esos programas ocupan dentro del sistema educativo formal en Estados Unidos, el mismo Grubb (2004) señala lo siguiente: “Los programas de capacitación para el empleo han sido deliberadamente creados fuera del sistema educativo formal, para evitar algunos de las fallas de la educación formal, y representan un experimento atractivo al crear una forma alterna de preparación para el trabajo; no son talleres para aprendices (*apprenticeship*), ni tampoco educación formal, sino algo diferente con metas y métodos propios” (Grubb, 2004: 107).

Aquí no es el lugar adecuado para describir la larga historia de los programas de formación para empleo, una historia que por cierto comenzó durante los inicios de los años treinta del siglo XX, cuando el presidente Franklin D. Roosevelt impulsó la creación de una serie de programas públicos para el empleo, entre los que destacan la Administración del Progreso en el Trabajo (*Work Progress Administration*), las Corporaciones para la Preservación de los Ciudadanos (*Civilian Conservation Corps*), y la Autoridad de la Juventud Nacional (National Youth Authority). Saltemos directamente a los programas que aquí importan: Aquellos que, bajo el amparo de la citada Ley de Inversión en Fuerza de Trabajo (específicamente regulados en el Título I de esa Ley), hoy día se despliegan en todo Estados Unidos de América a través de un complejo entramado de colaboración de los tres niveles de gobierno y de múltiples actores públicos, privados, sociales y no lucrativos en aquel país.

Por principio de cuentas habría que decir que dicha ley (*Workforce Investment Act*) prevé la conformación de Juntas para la Inversión en

Fuerza de Trabajo en los 50 estados, los dos territorios de EUA, en el Distrito de Columbia, y en más de 580 áreas locales de aquel país. En total, hacia finales de 2011, formalmente estaban integradas 53 Juntas Estatales (incluidas las de Islas Vírgenes, Puerto Rico y Distrito de Columbia) y 585 Juntas Locales para la Inversión en Fuerza de Trabajo. La ley prevé que esas Juntas constituyan espacios colegiados en los que convergen representantes del gobierno, de las industrias, de los sindicatos, de agencias privadas de formación para el empleo, de oficinas de servicios sociales, de colegios técnicos de la comunidad (*community colleges*); del sistema educativo formal K-12, y organizaciones no lucrativas de la comunidad. El papel de esos cuerpos colegiados (Juntas) es proveer de liderazgo y vigilancia de las actividades de inversión en fuerza de trabajo que contribuyan al incremento del empleo, a la retención laboral, y el aumento en los salarios como principales medidas de desempeño. Asimismo, uno de los objetivos centrales de esas Juntas consiste en crear partenariados (*partnerships*) sólidos entre las empresas/industrias y las comunidades con el fin de crear respuestas sistemáticas frente a las necesidades de fuerza de trabajo y al desarrollo económico específico de cada comunidad.

En el caso de quienes representan al gobierno en las Juntas Estatales de Inversión en Fuerza de Trabajo (en adelante JEIFT), generalmente se trata de aquellos funcionarios públicos de nivel directivo en agencias estatales encargadas del trabajo, el desarrollo económico, la educación, la capacitación para adultos, la rehabilitación y los servicios humanos. En algunos estados, los gobernadores han creado oficinas exclusivamente para coordinar los esfuerzos entre esas agencias (por ejemplo, el estado de Georgia, por nombrar alguno de esos casos). Esos funcionarios públicos, al ocupar posiciones directivas, usualmente tienen roles de supervisión y de toma de decisiones en asuntos de promoción e inversión en fuerza de trabajo en sus respectivos estados.

Debe ser notado, por otra parte, que de acuerdo con la referida Ley, el Departamento del Trabajo del gobierno federal de Estados Unidos

(a través de la Oficina para el Empleo y la Formación) es responsable de diferentes programas de capacitación para el empleo. La Tabla 1 destaca los 10 programas con más recursos y con más participantes beneficiarios: en 2011 más de 6 millones de dólares fueron distribuidos en esos programas, para beneficiar a más de 19 millones de participantes.³

3 El autor de este ensayo, como parte de su investigación doctoral en gestión pública, se ha concentrado en el análisis de la implementación y resultados de los primeros tres programas de capacitación que aparecen en la Tabla 1 de la siguiente página, que en su conjunto atienden a más de 9 millones de personas, con un total de recursos cercano al 42.5 por ciento respecto del total que ahí se considera.

**TABLA 1. PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN EUA.
POBLACIÓN BENEFICIARIA Y RECURSOS ECONÓMICOS DISTRIBUIDOS**

Program	Población beneficiaria (03/31/2010 al 03/31/2011)		Recursos (apropiaciones) destinadas Año Fiscal 2011 (10/01/2010 - 09/30/2011)	
	#	%	\$	%
Programa para Adultos de la Ley de Inversión en Fuerza de Trabajo (<i>Workforce Investment Act, WIA Adult Program</i>)	7,055,228	36.77%	\$770,921,920	12.38%
Programa para Trabajadores Desplazados (<i>WIA Dislocated Worker Program</i>)	1,315,581	6.86%	\$1,063,432,320	17.07%
Programa para Actividades de los Jóvenes (<i>WIA Youth Activities Program</i>)	279,093	1.45%	\$813,525,154	13.06%
Programa de Asistencia para el Ajuste de Ocupación (<i>Trade Adjustment Assistance (TAA) Program</i>)	211,154	1.10%	\$686,400,000	11.02%
Programa Wagner-Peyser de Servicios para el Empleo (<i>Wagner-Peyser/ Employment Service (ES) Program</i>);	9,671,627	50.41%	\$702,168,848	11.27%
Programa Comunitario de Servicios de Empleo para los Mayores (<i>Senior Community Service Employment Program (SCSEP)</i>)	112,226	0.58%	\$449,100,000	7.21%
Programa Nacional de Empleos para el Trabajador de Granja (<i>National Farmworker Jobs Program (NFJP)</i>)	20,438	0.11%	\$78,253,180	1.26%
Programa para Indígenas y Americanos Nativos (<i>Indian and Native American Program (INAP)</i>)	18,983	0.10%	65,041,192	1.04%
Corporaciones para el Trabajo (<i>Job Corps</i>)	101,064	0.53%	1,572,048,970	25.24%
Programas para Aprendices (<i>Apprenticeship program</i>)	400,183	2.09%	27,728,432	0.45%
Total	19,185,577	100.00%	6,228,620,016	100.00%

Fuente: Elaboración propia, con información disponible en el sitio oficial de la Oficina para el Empleo y la Formación, del Departamento del Trabajo, EUA. Acceso en agosto 29, 2011: <http://www.doleta.gov/performance/results>

Todos esos programas, pero en especial los tres primeros de la lista, son implementados en el marco del esquema del federalismo norteamericano, donde los gobiernos de los estados y los gobiernos locales (condados) tienen un papel relevante. Al respecto, habría que agregar que ese sistema federal suele provocar tensiones, pero también una dinámica que promueve el involucramiento amplio no sólo de esos órdenes de gobierno, sino también de múltiples actores y organizaciones provenientes de otros sectores, como el privado, social, no lucrativo y de la comunidad en general. En esa circunstancia institucional y social es donde tienen que ser desplegadas y adoptadas diversas acciones o medidas de política con el propósito de alcanzar las metas y estándares de desempeño que anualmente son establecidos en los programas de formación para el empleo, lo cual es abordado en la siguiente sesión del ensayo.

EL SISTEMA DE GESTIÓN POR RESULTADOS EN LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

En los términos conceptuales arriba descritos, puede decirse que el esquema de gestión de los tres programas de formación para el empleo amparados bajo la Ley para la Inversión en Fuerza de Trabajo (*WIA*, por sus siglas en inglés), reúne los elementos que cualquier sistema de gestión del rendimiento debe contar, a saber: 1) Indicadores de Desempeño; 2) Estándares y metas; y 3) Adopción de medidas y acciones prácticas.

En lo que respecta al primer componente, los programas han sido diseñados bajo una lógica de rendición de cuentas por resultados (*accountability for results*) que desde hace algunos años (especialmente desde la era de la Administración de Bill Clinton) ha sido impulsada en el sector público de EUA. Así, los servicios de capacitación y formación para el empleo se han articulado en torno a 17 indicadores de desempeño, los cuales se agrupan en cuatro tipos de poblaciones objetivo: adultos, trabajadores desplazados, “jóvenes mayores” (19 a 21

años de edad), y “jóvenes menores” (14 a 18 años). De acuerdo con la Ley, los dos primeros grupos poblacionales son aquellas personas que han perdido su empleo como consecuencia de despidos permanentes y de cierre de fábricas; en ambas categorías las medidas de desempeño tienen que ver con las proporciones o porcentajes de reinserción laboral a ocupaciones no subsidiadas, pero también con periodos de retención laboral de al menos 6 meses con posterioridad a que reciben los cursos de formación y que han sido contratados por alguna empresa. De igual manera las medidas de desempeño para “adultos” y “trabajadores desplazados” están relacionadas con los ingresos o salarios obtenidos una vez que los participantes de los programas son reinsertados en el mercado laboral; también existen indicadores que miden los estándares de educación y habilidades adquiridas de quienes finalmente logran obtener un empleo. La legislación también establece que alcanzar un diploma de preparatoria (o su equivalente) y lograr un determinado grado de habilidades (para el caso de los “jóvenes menores”), así como reinserción y retención laboral en el caso de los “jóvenes mayores”, son otros de los indicadores previstos por el sistema de gestión del rendimiento de los programas. El conjunto de medidas de desempeño se complementa con un par de indicadores que registran la satisfacción tanto de los propios participantes, como de los empleadores, respecto de la calidad de los cursos de capacitación recibidos.

La legislación sobre inversión en fuerza de trabajo (WIA) también fija criterios para que de manera compartida (*shared accountability*) los diferentes niveles de gobierno, a través de las Juntas en los estados y las localidades, acuerden los niveles de desempeño (estándares) esperados por cada uno los 17 indicadores durante un año fiscal. En concreto, los estados pueden negociar con el Departamento de Trabajo esos estándares o metas, para lo cual se debe recurrir a la información histórica de desempeño a lo largo de los últimos años, así como tomar en cuenta las condiciones económicas, las características de los participantes y los servicios que serán proporcionados (USDOL, 1998; Courty, 2005). Este asunto de “negociación” de metas o estándares de desempeño ha

causado cierta controversia entre los analistas, quienes sostienen que con ello se permite la entrada de consideraciones más de carácter subjetivo y político, que de naturaleza técnica y objetiva (Heinrich, 2007).

Tal como fue descrito arriba, el tercer elemento de cualquier sistema de gestión por resultados consiste en todas aquellas acciones que las organizaciones (especialmente desde el espacio directivo) tienen que ser puestas en práctica con el fin de alcanzar los estándares de desempeño previstos. Se trata de adoptar medidas específicas para influir en las calificaciones o notas que serán obtenidas en cada uno de los indicadores de desempeño. Y en esa tarea, vale decirlo, el diseño de un esquema de incentivos (positivos y negativos) ocupa un papel central. Al respecto, la WIA establece que el Departamento del Trabajo en Washington DC es la instancia responsable de distribuir fondos federales para los programas de formación para el empleo que son implementados en los estados. La Ley establece una suma de fondos por desempeño que anualmente asciende desde 750 mil dólares hasta 3 millones de dólares, así como reglas específicas para distribuir esos dineros de la siguiente manera:

1) El Departamento del Trabajo especifica dos criterios centrales para determinar si un estado califica para la obtención de esos bonos por desempeño: a) Los estados deben alcanzar al menos el 80 por ciento de los niveles o estándares de desempeño en cada uno de los 17 indicadores mencionados; y b) a los estados se les requiere lograr una calificación o nota acumulada de al menos 100 por ciento en alguna de las áreas o grupos de medidas de desempeño (adultos, trabajadores desplazados, jóvenes, y medidas de satisfacción de cliente).

2) Los estados también deben alcanzar ciertos niveles de rendimiento por sus respectivos programas de educación para adultos y programas educativos vocacionales. Debe mencionarse que si algún estado fracasa en lograr los estándares mínimos de desempeño por dos años consecutivos, entonces ellos pueden ser sancionados mediante una reducción en

la distribución del total de fondos destinados a programas de capacitación para el empleo (Courty y Marschke, 2003; Heinrich, 2005, 2007).

Cabe decir, por último, que los estados tienen un margen de discreción para decidir cómo usar los premios o bonos por desempeño, aunque ello lo deben reportar oportunamente al Departamento del Trabajo del gobierno federal. En suma, el actual esquema de premios o bonos por desempeño contempla las siguientes tareas: a) la definición de las metas o estándares esperados por cada uno de los indicadores de desempeño ya mencionados; b) el cálculo del desempeño de los estados para un determinado programa, usando información anual de carácter administrativo o de encuesta; y 3) verificar qué estados serán elegibles para aspirar a la distribución de fondos, y a la obtención de bonos por desempeño (Heinrich, 2007).

EL TRABAJO EN RED Y LAS ESTRATEGIAS GERENCIALES PARA LA GESTIÓN DEL DESEMPEÑO EN PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

En algún momento de este ensayo se ha insistido en que el diseño e implementación de los programas de formación para el empleo en EUA no sólo descansa en la idea de la construcción de un sistema gestión del rendimiento, sino también que la operación propiamente de los programas se hace a través de la participación de un conjunto amplio de actores (públicos, privados, sociales, no lucrativos, comunitarios, etc.), con el involucramiento simultáneo de diferentes niveles de gobierno. En ese sentido, uno de los esfuerzos más atractivos que recientemente ha sido desarrollado en el espacio académico es lograr articular un marco conceptual que pueda vincular la existencia de tales sistemas de gestión por resultados, por un lado, con la estructura en red que implica la puesta en práctica de ciertos programas públicos (como lo son los relativos a la capacitación y formación para el empleo), por el otro. Propuesta teóricas van y vienen. En lo personal, considero que una corriente de estudios que ha logrado ofrecer ciertas luces sobre este punto es aquella que habla de la necesidad de vincular el desempeño en redes (*network*

performance) con las diferentes orientaciones estratégicas que se pueden adoptar en la coordinación de redes (*network coordination*). De ello abordaré brevemente en esta última sección del ensayo, buscando esbozar algunos elementos de una herramienta heurística que permita estudiar la operación propiamente de los programas de formación para el empleo, en un marco donde la gestión por resultados es uno de sus rasgos. El uso de esa herramienta, para explorar propiamente el caso de los programas de capacitación para el empleo en EUA, escapa de los alcances de este artículo.

En la base de esas preocupaciones académicas está el hecho (bastante debatido) de que no es sencillo definir exactamente cuáles son los límites y las posibilidades de acción de los directivos o gestores públicos en contextos de escenarios de amplia colaboración de actores diversos. Al respecto, el académico Robert Agranoff (2005) ha sintetizado que “los desafíos más formidables que tienen los directivos públicos son aquellos claramente relacionados con el trabajo hacia fuera de la organización, es decir en escenarios colaborativos”. Es evidente que cuando múltiples actores (*stakeholders*) realmente trabajan o participan en una política o programa (en su diseño e implementación), los esfuerzos por construir esquemas de gestión y medición del desempeño se tornan extremadamente complicados. El desafío se torna aun más complejo si, como se anotaba en la primera sección de este ensayo, se pretende que esos esquemas de medición del desempeño trasciendan la lógica de evaluar exclusivamente insumos o productos, para concentrarse en la valoración de resultados o impactos (*outcomes*).

En ese sentido, al afirmar que “los directivos públicos están siendo gradualmente considerados como responsables de resultados de desempeño, al tiempo que se espera que logren esos resultados en forma colaborativa mediante la coordinación de redes que implican la participación de otras organizaciones gubernamentales, no lucrativas, y lucrativas”, el académico Joaquín Herranz (2010a) sostiene que es necesario abordar la relación entre diferentes tipos de coordinación en

red, y el desempeño de la misma red. Hoy día hay pocos investigadores que estudien la gestión por resultados en espacios en red; Herranz es uno de ellos.

En su marco conceptual, Herranz considera que es posible identificar (y ligar al desempeño en red) tres tipos de orientaciones estratégicas cuando se lleva a cabo la coordinación de una red, a saber: 1) Las estrategias “burocráticamente” orientadas; 2) las estrategias “empresarialmente” orientadas; y 3) las estrategias orientadas a la comunidad. En el caso de las primeras, el autor –después de revisar los hallazgos de investigación provenientes de diversos estudios– concluye que las decisiones gerenciales o técnicas que los gestores pueden adoptar están asociada con: a) la conformidad con requerimientos legales o reglamentarios; b) La provisión estable de un servicio ofrecido al público general; y c) la demostración o verificación formal de rendición de cuentas.

En cuanto al segundo tipo de estrategias (las “empresarialmente” orientadas), ahí lo que importa es innovar o maximizar los ingresos financieros. Para el caso de espacios en red que involucran actores públicos, el autor identifica al menos seis estrategias: a) Establecer misiones y metas claras que inspiren al personal y generen apoyo a los esfuerzos empresariales de actores externos interesados; b) Abrazar la rendición de cuentas hacia actores vigilantes externos con el fin de ganar respaldo hacia la innovación y la mejora, así como para presionar al personal a desempeñarse correctamente; c) Rediseñar procesos de producción que fortalezcan la flexibilidad y sensibilidad responsable hacia los clientes (*responsiveness*); d) Ajustar los sistemas administrativos para apoyar los nuevos procesos de producción, mediante el cambio del control y la discreción hacia abajo (dentro de la organización) y reconfigurar las unidades superiores de una organización a efecto de potenciar el trabajo del personal de línea o ventanilla; e) Establecer consecuencias que motiven el desempeño del personal; y f) Cambiar la cultura organizacional con el fin de que las estrategias empresariales puedan ser mantenidas a lo largo del tiempo.

Finalmente, aquellos espacios en red con un tipo de coordinación orientada a la comunidad conducen al diseño y adopción y estrategias que están relacionadas con la construcción de confianza en las relaciones, los procesos informales, y la reciprocidad de largo plazo. En este tipo de redes, más que concentrarse propiamente en los resultados, lo que importa para los gestores y los miembros de esa red es colaborar a través de compartir recursos y construir confianza.

Este marco conceptual que Herranz nos propone es, a mi juicio, útil para poder explorar a detalle lo que en términos empíricos ocurre con la implementación de los programas de formación para el empleo en Estados Unidos de América. Pero también es valioso para lograr comprender los alcances y tensiones que supone el diseño y puesta en práctica de un sistema de medición y gestión del rendimiento en ese tipo de escenarios de colaboración en red, donde múltiples actores tienen intereses, propósitos e inclusive estrategias diferentes para alcanzar determinados propósitos o metas generales. Aquí no es el lugar para entrar a ese análisis, pero tampoco quería dejar de esbozar algunos trazos de una herramienta teórica que pueda servir para conocer más en profundidad la gestión por resultados en programas públicos cuya implementación tiene que llevarse a cabo en esquemas de colaboración o red de múltiples actores.

CONCLUSIÓN

Gestión por resultados, o gestión para el desempeño (como también puede ser denominado), es un movimiento de reformas en el área de gestión pública con un ya considerable tramo recorrido. Como ha sido aquí expresado, el movimiento ha trascendido los contextos de países desarrollados, para también ya ser una apuesta de gobiernos en países en desarrollo, incluidos los que integran la región latinoamericana. Las causas de su difusión y extensión son múltiples. Van desde la genuina aspiración por mejorar la efectividad de las organizaciones públicas,

hasta aquellas que forman parte de una agenda impulsada por organizaciones internacionales. En el espacio académico también ha habido una importante producción de estudios y de generación de hipótesis y hallazgos, que hoy por hoy no sólo forman parte de los programas de investigación de escuelas tradicionales de administración pública y política pública, sino también de escuelas de negocios y administración de empresas alrededor del mundo.

Este artículo ha servido para conocer los alcances teórico-conceptuales del término, pero también para explorar los elementos de un esquema de gestión con gran tradición en Norteamérica: la gestión por resultados en el área de política de formación o capacitación para el empleo en Estados Unidos de América. Brevemente hemos conocido los orígenes, alcances y rasgos relevantes de ese sistema de gestión y medición del rendimiento. También ha sido útil para advertir que no es sencillo “gestionar”, ni “medir” resultados en espacios colaborativos en red, donde múltiples actores (de diversos sectores y niveles de gobierno) participan en la implementación de programas públicos de esa naturaleza. Por esa razón se ha buscado dejar planteados, así sea en grandes pinceladas, los trazos de una herramienta heurística que podría ser útil para explorar los vínculos y desafíos de la gestión por resultados en escenarios colaborativos. Será motivo de análisis, en otro momento, conocer y abordar problemas no resueltos o consecuencias no previstas asociadas con los sistemas de gestión por resultados en este tipo de programas públicos. También, como futura investigación, sería relevante estudiar la pertinencia de los elementos que aquí han sido sugeridos como parte de esa herramienta y marco conceptual de análisis. Esperemos que pronto exista esa posibilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R. (2005). Managing Collaborative Performance: Changing the Boundaries of the State? *Public Performance & Management Review* 29(1): 18-45.
- Arellano-Gault, D. y E. Ramírez (2008). Performance-Based Budgeting in Latin and South America: Analyzing Recent Reforms in the Budgetary Systems of Brazil, Chile, Colombia, and Mexico, en Lancer J, Stokes, F, Aristeguet, M., and Yang, K. (Eds) (2008), *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, Thousand Oaks: California, Sage Publications.
- Bouckaert, G. and Halligan, J. (2008). *Managing Performance. International Comparisons*, New York: Routledge.
- Boyne, G. A. (2002). Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales. *Public Money & Management* 22(2): 17.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda, *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (3): 367-94.
- Boyne, G. A. (2010). Performance management: does it work?, *Public management and performance: research directions*. R. M. Walker, G. A. Boyne and G. A. Brewer. New York, Cambridge University Press: pp. 207-216.
- Courty, P., C. Heinrich, and G. Marschke (2005). Setting the Standard in Performance Measurement Systems, *International Public Management Journal*, 8(3): 321-347.
- Courty, P., & Marschke, G. (2003). Performance Funding in Federal Agencies: A Case Study of a Federal Job Training Program, *Public Budgeting & Finance*, 23(3): 22-48.

-
- Giloth, R., Ed. (2004). *Workforce intermediaries for the twenty-first century*. Philadelphia, Pa., Temple University Press.
- Grubb, W. N. (2004). *The education gospel : the economic power of schooling*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Hatry, H. P. (2006). *Performance measurement: Getting results*. 2d ed. Washington, DC: Urban Institute Press.
- Heinrich, C. J. (2007). False or Fitting Recognition? The Use of High Performance Bonuses in Motivating Organizational Achievements, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 26, No. 2, 281-304.
- Heinrich, C. J. (2005). Setting Performance Targets: Lessons from the Workforce Investment Act System, en J.M. Kamensky and A. Morales (Eds.), *Managing for Results 2005*, The IBM Center for the Business of Government Book Series, US: The Rowman & Littlefield Publishers, Inc., pp. 351-377.
- Heinrich, C. J. (2002). Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness, *Public Administration Review*, 62(6): 712-725.
- Herranz, J., Jr. (2010a). Network performance and coordination: A theoretical review and framework, *Public Performance and Management Review*, 33(3), 311-341.
- Herranz Jr., J. H. (2010b). The Logic Model as a Tool for Developing a Network Performance Measurement System. *Public Performance & Management Review*. 34(1): 56-80.
- Hughes, O. E. (2008). Performance. A New Public Management Perspective, in de Lancer J, Stokes, F, Aristeguieta, M., and Yang, K. (Eds) (2008), *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, Thousand Oaks: California, Sage Publications.

- Moynihan, D. P., (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- OECD (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD Publications.
- Page, S. (2004). Measuring Accountability for Results in Interagency Collaboratives. *Public Administration Review*. 64(5): 591-606.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford ; New York:, Oxford University Press.
- Radin, B. (2006). *Challenging the performance movement: accountability, complexity, and democratic values*. Washington, D.C.:. Georgetown University Press.
- U.S. Department of Labor (1998). *Workforce Investment Act of 1998*, Material prepared by Employment and Training Administration (Available, May 29, 2009: <http://www.doleta.gov/usworkforce/wia/plaintext.pdf>)

RESUMEN CURRICULAR

Héctor Arámbula, Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México (Colmex); Maestro en Administración y Políticas Públicas en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Itesm), campus de la Ciudad de México; ha realizado Diplomados en Gestión y Dirección Pública en la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas Esade, en Barcelona (España), y en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, en Estados Unidos de América (EUA). Sus líneas de investigación son la formación y capacitación para desempleados, las reformas del servicio civil, la gestión por resultados, y el rol de la alta dirección en esos procesos. En el 2006 inició sus estudios de Doctorado en Ciencias de la Gestión (con especialidad en Gestión Pública) en el Esade y se encuentra completando su tesis. En 2009 inició una estancia de investigación en la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Georgia (EUA). e-mail: hector.arambula@yahoo.com