

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA BASADA EN *RANKINGS*: DE LA PLANEACIÓN A LA EVALUACIÓN

ANDRÉS VALDEZ ZEPEDA*
ARTURO VERGARA OCHOA**

Resumen

Este artículo da cuenta del surgimiento y desarrollo de una nueva tendencia de gestión de los asuntos públicos y de gobierno a nivel global, que se denomina *gestión por rankings*. Este tipo de gestión es el resultado de una medición del desempeño, realizada usualmente por un agente o institución externa prestigiosa, que usando una metodología basada generalmente en indicadores, audita y evalúa los resultados, logros y avances en la gestión de gobierno, mismos que ranquea en un listado en comparación con otros gobiernos.

Como tendencia global, la gestión sustentada en *rankings* no se presenta como una alternativa, sino como una verdadera necesidad de las dependencias públicas y de gobierno,

que no solo les ayuda en los procesos de mejora continua, sino que también genera incentivos muy importantes, como el prestigio, el reconocimiento social, la construcción y el mejor posicionamiento de marca.

Palabras clave: nueva gestión pública, neoinstitucionalismo, *rankings*, planeación, evaluación, prestigio institucional y reconocimiento social.

NEW PUBLIC MANAGEMENT BASED ON RANKINGS: FROM PLANNING TO EVALUATION

Abstract

This article focuses on the emergence and development of a new trend of public affairs

* Doctor en Estudios Latinoamericanos. Catedrático e investigador, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara (México). [azepeda@cucea.udg.mx].

** Doctorado en educación. Profesor investigador del CUCEA, Universidad de Guadalajara (México). [avergara-choa@yahoo.com.mx].

Recibido: 8/12/2016/ Modificado: 15/05/2017/ Aceptado: 01/06/2017.

Para citar este artículo

Valdez Zepeda, A. y Vergara Ochoa, A. (2017). La nueva gestión pública basada en *rankings*: de la planeación a la evaluación. *OPERA*, 21, pp. 79-94.

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n21.05>

and global government management known as ranking-based management. This type of management process is the result of performance measurement usually conducted by an external agent or prestigious institution, which generally uses a methodology based on indicators and audits. It also evaluates the results, achievements and progress in governance, which it ranks on a list on which they are compared against other comparable governments. As a global trend, supported by management rankings this process is not seen as an option, but as a real requirement for public agencies and government, which not only helps them in the process of continuous improvement, but also creates important incentives such as prestige, social recognition, construction and better branding.

Key words: New public management, neo institutionalism, rankings, planning, evaluation, institutional prestige and social recognition.

INTRODUCCIÓN

La administración pública ha experimentando cambios importantes en los últimos años, producto de las grandes transformaciones que se han sucedido a nivel mundial. Uno de ellos es la metamorfosis del modelo de gestión de los asuntos públicos, anteriormente centrado en la planeación de desarrollo, a uno más contemporáneo centrado en la evalua-

ción, donde los *rankings* juegan un papel muy importante.

De hecho, las dos últimas décadas del siglo xx se pueden caracterizar por la consolidación de un modelo de gestión pública centrado en la institucionalización de la planeación (Losada, 1999). Algunas de las evidencias de este modelo se encuentran en las prácticas transversales de planeación, inherentes a la mayoría de instituciones de gobierno y dependencias públicas de los países de América Latina, en las que se formalizó la proyección de objetivos y metas institucionales a través de planes de desarrollo de mediano y largo plazo, y la incorporación en la estructura organizacional de la administración pública de instancias con funciones de planeación (Klikberg, 2005). Asimismo, en estos años la planeación se convirtió en un campo fructífero de análisis, discusión y producción de conocimiento entre los académicos (Torres, 2008), aunado a procesos de formación continua y profesionalización de muchos servidores públicos en el área de planeación estratégica. Además, se observó un *boom* en la proliferación de diversas publicaciones académicas sobre esta temática (Martínez, 2009)¹.

Después de una década de cambios significativos en la capacidad de visualizar un nuevo modelo de gestión, y ante el nuevo contexto mundial, los organismos internacionales de los países desarrollados involucrados en el desarrollo económico y social, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco

¹ En muchos países de América Latina, como el caso de México, los entes públicos y dependencias relacionados con la planeación, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las diferentes subsecretarías de planeación por sector, entre otros, logran articular una política nacional centrada en la planeación participativa para la toma racional de decisiones en torno al futuro del país.

Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), entre otros, gradualmente impulsaron (como una consecuencia explícita del proceso de planeación), un proceso de evaluación del desempeño y generaron una serie de estándares e indicadores del desempeño como parte de la nueva cultura de gestión de los asuntos públicos. La gestación de esta política generó, como en la década de los noventa en materia de planeación, un conjunto de transformaciones estructurales que evidenciaron un modelo de gestión centrado en la evaluación que se materializa en la rendición de cuentas (Morales, 2015), la transparencia (Merino, 2005) y el compromiso programado y racional de acciones de las dependencias públicas y de gobierno.

Es decir, en una nueva política de medición del desempeño y de evaluación de los resultados de las dependencias públicas y de gobierno, así como del Estado, que guardan ciertas variables y temáticas de interés público, realizada generalmente a través de organizaciones e instituciones independientes o medios de comunicación. Esta medición o evaluación, generalmente se realiza sobre el ejercicio, los avances y los resultados obtenidos por estas dependencias públicas y de gobierno, así como de sus procesos y prácticas en su gestión (Valdez, 2014).

Ya no es solo lo que hace, mide y evalúa la propia dependencia pública y de gobierno, como se daba en el pasado, sino principalmente lo que miden y evalúan los organismos externos y las instituciones acreditadoras, como los observatorios ciudadanos, algunas revistas de prestigio, consultoras, periódicos y

journals nacionales e internacionales, las ONG, las fundaciones, las universidades y los colegios de profesionistas, entre otros. Es decir, este proceso de evaluación es externo, realizado generalmente por instituciones seria y prestigiadas, que buscan con sus mediciones “dar cuenta del estado que guarda la cuestión”, por ejemplo, evaluar el nivel de calidad de vida de una nación, en una perspectiva comparada.

Estas mediciones y evaluaciones se reflejan y materializan en *rankings* nacionales e internacionales en los que se muestra el posicionamiento y los avances logrados, o las insuficiencias por parte de las dependencias públicas y de gobierno en una perspectiva comparada (en tiempo y espacio) con otras instituciones pares, programas, entidades o países.

A nivel internacional existe, por ejemplo, en el área de educación, el *ranking* de las universidades del mundo (World University Ranking), que indica cuáles son las cien mejores universidades a nivel internacional. En el área económica, existe el *ranking* Doing Business que elabora el Banco Mundial; el *Ranking* de Competitividad que realiza el Foro Económico Mundial, o el *Ranking* de Libertad Económica que realiza el *Wall Street Journal*. En el área de gobierno, Transparencia Internacional elabora el Barómetro Global de Corrupción. También, se encuentran The World's Most Competitive Cities que elabora el *Site Selection* y la empresa IBM, entre otros.

A nivel latinoamericano, por ejemplo, existe el Latinobarómetro, y en algunos países como México están también el Ranking de Competitividad de las Ciudades que realiza el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), el Barómetro Global de Corrupción

que elabora Transparencia Mexicana, el Índice de Productividad de México que realiza el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., el Ranking de Ciudades Digitales y el Ranking de Municipios Transparentes que elabora el colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).

Es decir, la administración y la gestión pública, como parte de las políticas globales de mejora continua y calidad, están sometidas a diversos procesos de evaluación permanente no solo desde la perspectiva interna, sino también por instituciones y organizaciones externas e independientes, que año tras año publican sus mediciones a través de los *rankings* (Valdez, 2014).

Cuando las mediciones son satisfactorias y ubican a las instituciones, las ciudades, los Estados y los países en los primeros lugares de los *rankings*, se entiende que la salud de la administración pública y de sus gobiernos es muy buena o excelente, mientras que, cuando son ubicados en los últimos lugares, se deduce que hay problemas serios, así como áreas de oportunidad de mejora. Así, los *rankings* se constituyen como instrumentos de evaluación del desempeño de las administraciones públicas, las instituciones y los gobiernos, de tal forma que quienes aparecen como punteros en los diferentes *rankings*, en cierta medida, ocupan posiciones de liderazgo y se constituyen como ejemplo para otras organizaciones y países. En este sentido, el nuevo liderazgo en el ámbito público se centra en ocupar posicio-

nes punteras en los *rankings*, sean nacionales o internacionales.

El artículo aborda el estudio de esta nueva tendencia del liderazgo medido que aquí se denomina gestión o dirección basada en *rankings*. Se parte de una primera conceptualización sobre los *rankings* y su historia; después, se presenta una tipología de los principales *rankings* existentes sobre el desempeño gubernamental a nivel global y, finalmente, se diserta sobre la importancia y los efectos que la nueva gestión basada en *rankings* está generando en la administración pública y en la calidad de las instituciones.

Este trabajo se inscribe dentro de los estudios cualitativos, revisando esta nueva tendencia de la gestión de los asuntos públicos a la luz de los diferentes *rankings* que se publican en las páginas web oficiales de organizaciones internacionales y nacionales, así como de casas editoriales y periódicos de prestigio a lo largo y ancho del globo. La metodología que se usó para realizar el presente trabajo fue la revisión de tres casos de *rankings* internacionales. En este sentido, se utilizó el análisis de caso para dotar de elementos empíricos al estudio y reforzar los planteamientos teóricos vertidos en esta investigación². El objetivo de la investigación fue dar cuenta de esta nueva tendencia y describir la forma como se está desarrollando esta nueva tendencia de gestión en los asuntos públicos.

Además, el estudio también puede ser enmarcado dentro de lo que se conoce como

² De acuerdo con Martínez (2006), “el método de estudio de caso es una estrategia metodológica de investigación científica, útil en la generación de resultados que posibilitan el fortalecimiento, crecimiento y desarrollo de las teorías existentes o el surgimiento de nuevos paradigmas científicos; por tanto, contribuye al desarrollo de un campo científico determinado”.

la nueva gerencia pública (NGP), surgida en la década de los ochenta en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda (Barzelay, 2001). La NGP es un nuevo argumento administrativo (Hood, 1991) y una filosofía administrativa (Hood, 1991) acerca del diseño organizacional en el Gobierno, en la búsqueda de un desempeño eficiente de sus tareas³, por medio de ciertas herramientas e instrumentos de evaluación para alcanzar sus objetivos⁴.

La investigación cobra importancia a partir de la necesidad de documentar y probar empíricamente la existencia de esta nueva tendencia de la gestión pública, así como de dar cuenta de las acciones de un nuevo tipo de “liderazgo medido”, que se sustenta en la intención de gobiernos e instituciones de ser evaluadas para poder estar presentes dentro de los rankings que actualmente elaboran instituciones de prestigio a nivel local y global.

LOS RANKINGS

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, un ranking es una tabla o lista en que se clasifican una serie de elementos o instituciones por orden de mayor a menor categoría o puntuación (Real Academia Española, 2014). En este sentido, un ranking es una relación jerárquica y una clasificación

diferenciada entre pares o elementos semejantes, acomodados de acuerdo con uno o varios criterios. El primero de ellos presenta un valor superior al segundo, éste a su vez mayor que el tercero, y así sucesivamente, permitiéndose que dos o más elementos diferentes puedan tener la misma posición.

El término *ranking* significa rango, categoría o grado, y se utiliza con el objetivo de establecer niveles o determinar los lugares que ocupan los elementos integrantes del universo estudiado, según sus características distintivas, propiedades o resultados de los elementos considerados.

En términos matemáticos se puede decir que un “*ranking* es una relación jerárquica entre elementos, de tal manera que cualquiera de estos elementos en el grupo o listado tiene un mejor, igual, o menor status o rango en la jerarquía. La gran utilidad de un *ranking* viene dada por el hecho que permite reducir una complejidad de mediciones en una simple secuencia de números ordinales” (Machado, 2012). Es decir, se establecen jerarquías y valores que hacen diferentes a los elementos que lo conforman. De esta manera, encontramos, por ejemplo, el ranking de “Las diez razas de perros más inteligentes”, que se agrupan en orden jerárquico del uno al diez, desde el más inteligente hasta el menos inteligente, o el ranking de las cien mejores empresas de venta directa.

³ La NGP se caracteriza por el uso de enfoques, prácticas, procesos, sistemas, métodos y acciones que se han utilizado, en primera instancia, en el ámbito de la administración de empresas privadas y se han aplicado a la administración pública, buscando la eficiencia económica en el desempeño de las tareas y el gasto.

⁴ De acuerdo con Barzelay (2001), los instrumentos de las políticas de gerencia pública son las reglas institucionales y las rutinas organizacionales en el área de planificación del gasto y de la gerencia financiera, el servicio civil y las relaciones laborales, la procuraduría, organización y métodos, así como la auditoría y evaluación.

TIPOLOGÍA

Existen diferentes tipos de *rankings* y de metodologías para su elaboración. La clasificación más común de *rankings* es la que se elabora y diferencia por el tipo de organización de que se trate, sea pública o privada. De esta forma, existen *rankings* enfocados en las organizaciones privadas, como es el caso de las empresas privadas. Al respecto, se puede mencionar el *ranking* denominado “Las mejores empresas para trabajar”, realizado por el Great Place to Work Institute, y cuyos hallazgos son publicados anualmente en los medios de negocio más prestigiosos, tales como la revista *Fortune*, *Gestión de Negocios* y *Le Figaro Economie*. También, este instituto publica el *ranking* “Las mejores instituciones gubernamentales para trabajar”, que describe los lugares e instituciones públicas mejor evaluadas por los empleados para trabajar. Es decir, este instituto elabora *rankings* aplicados a organizaciones o instituciones privadas, y también a dependencias públicas y de gobierno.

También existe una clasificación de *rankings* que dependen de la metodología y los instrumentos utilizados para la evaluación. De esta forma, se encuentran, por ejemplo, los *rankings* sustentados en encuestas sobre percepciones de una problemática o tema determinado, como son los casos del Índice de Percepción de Corrupción o la Encuesta Nacional sobre Inseguridad que realizan Transparencia Mexicana y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, respectivamente.

Hay otros *rankings* se elaboran con base en indicadores del desempeño, como el Webometrics, que mide la presencia y penetración de

internet, o el ranking de las Mejores Universidades del Mundo, que realiza la Universidad JiaoTong de Shanghai en China, así como el que elabora la revista *Times Higher Education*, entre otros.

Por otro lado, existen *rankings* que utilizan metodologías mixtas, como el Índice de Desempeño Logístico, que realiza el Banco Mundial y que

...refleja las percepciones de la logística de un país basadas en la eficiencia del proceso del despacho de aduana, la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte, la facilidad de acordar embarques a precios competitivos, la calidad de los servicios logísticos, la capacidad de seguir y rastrear los envíos, y la frecuencia con la cual los embarques llegan al consignatario en el tiempo programado (Banco Mundial, 2015).

También utilizan metodologías mixtas, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) que realiza el INEGI en México, cuyo objetivo es

...ofrecer información referente a la satisfacción con servicios públicos básicos y servicios públicos bajo demanda, así como sobre las experiencias en pagos de servicios públicos, realización de trámites, solicitudes de servicio y contacto con autoridades de la población de 18 años y más que reside en ciudades de cien mil habitantes y más. Asimismo, la ENCIG proporciona información sobre las percepciones de la población acerca de la corrupción, así como de las experiencias de corrupción de la población en pagos de servicios públicos, en trámites, solicitudes de servicio y contacto con autoridades (Dávila, 2014).

Finalmente, existen *rankings* realizados con base en metodologías participativas y de

intervención, como el que utiliza el “*Ranking* sobre las ciudades más honestas del mundo”. Este estudio es realizado por la revista *Reader’s Digest* en dieciséis ciudades de distintos continentes. En todas ellas, representantes de la revista dejan doce billeteras en diferentes lugares públicos de las ciudades. El contenido es siempre el mismo: fotos familiares, datos de contacto con el domicilio del propietario de la cartera y cincuenta dólares. Al final, se evaluó en cuáles de los países las personas que encontraron la billetera la devolvieron a los propietarios y en cuáles no⁵.

LOS RANKINGS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL GOBIERNO

Los primeros *rankings* o evaluaciones de percepciones sobre el desempeño se construyeron en el ámbito musical, en el cine, en la industria editorial y en los deportes. De esta forma, primeramente se elaboraron *rankings* sobre los artistas y las canciones más escuchadas y preferidas por la población en la radio, y solicitadas a petición de parte para ser transmitidas a través de los aparatos radiales por la

población; después se construyeron *rankings* sobre las películas más vistas y aceptadas por la población en la pantalla grande; lo siguieron los *rankings* sobre los libros más leídos y, finalmente, se construyeron algunos sobre los mejores deportistas en las diferentes disciplinas.

Después, se formaron rankings sobre las mejores empresas en las diferentes ramas de la producción y los servicios. En el campo económico, la medición del producto interno bruto (PIB) se popularizó desde la década de los sesenta, orientado a medir de forma comparada la producción de riqueza económica en valor monetario (bienes y servicios)⁶.

En el ámbito público⁷ se construyeron *rankings* sobre el desempeño de los gobiernos, la calidad de vida, los índices de corrupción y buen gobierno, los observatorios sobre el desempeño institucional y la realización de encuestas que se utilizan como *rankings* para medir percepciones u opiniones sobre diferentes temas, servicios y resultados en relación con las responsabilidades del Estado y su Gobierno⁸.

En el ámbito público, los primeros *rankings* sobre el desempeño y la valoración de los ciudadanos respecto de sus gobernantes se realizó en Estados Unidos. En 1948, Arthur

⁵ Existen también *rankings* realizados con métodos basados en características distintivas, como puede ser el nivel de confianza que generan las instituciones, el grado de credibilidad o de iniciativa: también existen metodologías basadas en comportamiento y competencias de sujetos u organizaciones o instituciones, y métodos basados en resultados.

⁶ Se atribuye a Simón Kuznets la creación del PIB, quien a su vez también fue el creador del Sistema Estadounidense Unificado de Contabilidad Nacional. En 1971 recibió el Premio Nobel de Economía.

⁷ Se entiende como ámbito público los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de una república o Estado, así como los ámbitos de gobierno locales, estatales y el federal, además de las instituciones de carácter público.

⁸ Es decir, la construcción de *rankings* tuvo su origen en el ámbito empresarial y social, para luego pasar al espacio público. En este sentido, la construcción y dirección de los asuntos públicos basada en los *rankings* forma parte de la nueva tendencia neogerencial en la que prácticas, procesos, métodos y sistemas utilizados en el ámbito empresarial son utilizados en el espacio público.

M. Schlesinger, académico de la Universidad de Harvard, realizó el primer estudio para saber sobre la valoración que hacían los norteamericanos de sus presidentes. En este estudio, George Washington, Abraham Lincoln y Franklin D. Roosevelt fueron los presidentes mejor valorados en la historia de este país.

En el campo universitario, la idea de evaluar su desempeño y prestigio “surgió hace más de un siglo también en Estados Unidos” (Martínez, 2011). Con antecedentes desde 1888, la idea de clasificar a las instituciones basándose en alguna apreciación de su calidad fue propuesta por el psicólogo James McKeen Cattell en 1910, y se apoyaba en la afiliación institucional de científicos destacados. En 1925, Hughes publicó un *ranking* basado en opiniones de un grupo de expertos. La tendencia se consolidó en 1959 y, sobre todo, en la década de los ochenta, extendiéndose a nivel de pregrado.

Hoy día existen *rankings* prácticamente en todas las áreas del desarrollo nacional e internacional, que están generando efectos e impactos muy significativos en la gestión pública y el liderazgo, tanto en organizaciones privadas como públicas. Es decir, la nueva tendencia en los asuntos públicos es la evaluación por parte de agentes e instituciones externas de ciertas variables de interés general, a través del uso de metodologías cuantitativas y cualitativas, en las que se da cuenta de forma comparada el estado de la cuestión y los resultados de los procesos de gestión.

LA GESTIÓN BASADA EN RANKINGS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los *rankings*, que se construyen y publican generalmente en medios digitales, a nivel local, nacional e internacional, ayudan, en lo general, a las dependencias públicas y de gobierno a mejorar sus procesos internos y evaluar su desempeño, en una perspectiva comparada. De hecho, esta es su principal función, ya que no solo presentan un diagnóstico situacional para saber el estado que guarda un determinado servicio o el nivel de desarrollo alcanzado por una dependencia pública o de gobierno de una variable en lo específico, con respecto de sus pares.

Este tipo de mediciones del desempeño ha generado una nueva tendencia en la administración de los asuntos públicos y de gobierno, que se denomina dirección y gestión por *rankings*. La dirección por *rankings* es el proceso administrativo orientado a liderar por parte de las dependencias públicas y de gobierno la obtención de altos puntajes y buenas calificaciones en las evaluaciones⁹ que se realizan sobre diferentes variables del desempeño. Por su parte, la gestión por *rankings* consiste en las acciones planeadas y realizadas por las instituciones u organizaciones públicas (o privadas), sus directivos y trabajadores con el fin de ocupar los primeros lugares en los *rankings* internacionales, nacionales o locales que evalúan el desempeño, los resultados y las

⁹ Estas evaluaciones utilizan diferentes metodologías para lograr sus resultados. Sin embargo, la más común es la realización de encuestas de opinión o mediciones de indicadores de desempeño. Tal es el caso, por ejemplo, de muchas universidades que logran la acreditación nacional o internacional de sus planes y programas de estudio a partir de una serie de evaluación externas de indicadores del desempeño de primera o segunda generación.

buenas prácticas en el ejercicio de gobierno y la gestión pública.

La gestión por *rankings* también puede ser definida como el proceso sistemático y periódico de apreciación o medición de indicadores o percepciones sobre un determinado servicio y tema de interés para las dependencias públicas y de gobierno, que focaliza los esfuerzos y los recursos para lograr un resultado satisfactorio en las evaluaciones.

Este tipo de gestión es el resultado de una medición del desempeño realizada usualmente por un agente o institución externa prestigiada, que usando una metodología, basada generalmente en indicadores o percepciones sociales, audita y evalúa los resultados, logros y avances en la gestión de gobierno, mismos que *rankea* en un listado en comparación con otros gobiernos equiparables.

De cierta manera, la gestión por *rankings* forma parte de un enfoque neogerencial¹⁰ que busca prestigiar y transformar a las dependencias públicas y de gobierno, mediante el mejoramiento de sus procesos, sus prácticas, sus métodos y sus sistemas que se traducen en mejores resultados. Sin embargo, la base teórica de esta nueva tendencia está en el neoinstitucionalismo económico, orientado al mejoramiento de la calidad institucional; es

decir, el estudio también puede ser enmarcado dentro de esta corriente (North, 1991)¹¹, en la medida en que el mejoramiento de la calidad de las instituciones reflejado en los *rankings* se asocia a un mayor resultado económico y a una mejor competitividad de los Estados y de las naciones (Círculo de empresarios, 2008).

Por otro lado, es importante subrayar que este tipo de gestión o dirección se asemeja a lo que se ha denominado administración por objetivos en el campo de las ciencias administrativas, ya que el objetivo central que se busca alcanzar con la gestión o dirección por *rankings* es obtener una muy buena evaluación y ubicarse en los más altos niveles o rangos de las mediciones y evaluaciones realizadas¹², además de impactar en el desarrollo institucional y el progreso económico.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA GESTIÓN POR RANKINGS

La gestión por *rankings* presenta una serie de ventajas y desventajas para las dependencias públicas y de gobierno, así como para los directivos de estas y sus trabajadores. Las ventajas más importantes de este tipo de gestión son las siguientes:

¹⁰ Es un enfoque neogerencial que parte de las experiencias en el sector privado y poco a poco se incorporó a los sectores público y de gobierno, y que utiliza los principios de productividad, competitividad y racionalidad en el uso de los recursos, buscando obtener mayores resultados.

¹¹ La calidad de las instituciones entendida como la capacidad de las instituciones para establecer una estructura de incentivos que limiten la incertidumbre y mejoren la eficiencia, mediante la reducción de costes de transacción, facilitando así mejores resultados económicos (North, 1991).

¹² La gestión por *rankings* implica la aceptación tácita por parte del participante de ser evaluado externamente y de comparar sus indicadores y resultados de gestión con pares, de tal forma que, en cierta medida, es una especie de gestión de los asuntos públicos en una perspectiva comparada.

- a) Mejora los procesos, las prácticas y los resultados, en la medida que a partir de la publicación de sus evaluaciones se pueden determinar nuevos derroteros y metas por alcanzar a futuro por parte de las instituciones públicas y de gobierno¹³.
- b) Las evaluaciones y auditorías que se realizan como parte del proceso metodológico para la construcción de los *rankings* ayudan a encontrar áreas de oportunidad e impulsar políticas de mejora.
- c) Permite conocer los avances y las limitaciones que se tienen en comparación con sus pares, sean estas dependencia públicas o de gobierno a nivel local, estatal o nacional.
- d) Ayuda a mejorar el prestigio de las dependencias públicas y de gobierno, cuando las evaluaciones son favorables.
- e) Ayuda a construir una cultura de la evaluación entre dependencias públicas y de gobierno.
- f) Permite conocer y manejar las metodologías utilizadas en las evaluaciones externas.
- g) Motiva el trabajo de dependencias públicas y de gobierno, cuando los resultados son satisfactorios.
- h) Ayuda a priorizar objetivos y metas de las dependencias públicas y de gobierno¹⁴.
- Sin embargo, el uso de los *rankings* como parte del proceso de gestión pública también genera una serie de desventajas para las dependencias públicas y de gobierno. A continuación se describen las más importantes:
- a) Implican un esfuerzo extra por parte de las dependencias públicas y de gobierno, así como la disposición de recursos adicionales, generalmente usados con el objetivo de salir bien posicionados en las mediciones y evaluaciones que se realizan en la construcción del *ranking*.
- b) Puede generar un desprestigio social y político de las dependencias públicas y de gobierno, cuando las evaluaciones son negativas. Es decir, en la medida que las evaluaciones sean pobres o “reprobatorias”, los *rankings* pueden ser utilizados como parte del “golpeteo” político y para desprestigiar a los titulares o responsables de las dependencias públicas y de gobierno.
- c) Desmotivan el trabajo de las dependencias públicas y de gobierno, cuando las evaluaciones son insatisfactorias.
- d) Introducen, en algunos casos, a las dependencias públicas y de gobierno en dinámicas diferentes a sus prioridades institucionales. Salir bien evaluado en los rankings no significa, necesariamente, realizar bien su función.

¹³ Los *rankings* implican una evaluación de procesos, indicadores y resultados de gestión que realiza una organización o institución especializada, que da cuenta del estado que guardan los procesos de gestión y que tiene un alto reconocimiento público y buena credibilidad por parte de la sociedad.

¹⁴ Los *rankings* también ayudan a focalizar esfuerzos y centralizar recursos para la consecución de objetivos de desarrollo de las instituciones, de tal manera que se priorizan las políticas, los planes y las acciones de una institución o un Gobierno.

ESTUDIO DE CASOS: A MANERA DE EJEMPLO

A continuación se presentan tres casos de *rankings* o índices muy usados en la administración pública y que son ejemplos concretos de esta tendencia en el liderazgo en el espacio público. Se escogieron estos tres casos porque representan ejemplos muy conocidos de *rankings* a nivel internacional, así como por estar relacionados directamente con la administración pública y la evaluación del ejercicio de gobierno de manera comparada. De igual forma, estos *rankings* son elaborados por instituciones de prestigio internacional.

El índice gobierno abierto

Este *ranking* es elaborado vía el Proyecto Mundial de Justicia (WJP, por sus siglas en inglés) y evalúa la cantidad de información que se provee sobre leyes y datos de gobierno, facilidad para obtener información, participación ciudadana y efectividad en los mecanismos de quejas o demandas ciudadanas.

La metodología que se usa es a través del levantamiento de encuestas en el hogar entre ciudadanos de las tres principales ciudades de cada país. En total, se levantan mil diferentes encuestas y se evalúan 78 variables. Adicionalmente, se consulta a expertos en la materia en cada uno de los países estudiados mediante la contestación de un cuestionario diseñado *expofeso*.

Para el 2015, cuando se realizó el primer estudio, se evaluaron 102 países; entre los mejor evaluados fueron Suecia, Nueva Zelanda y Noruega, mientras que los peor evaluados

fueron Myanmar, Uzbekistán y Zimbabue. La escala de evaluación fue de 0 a 1. El país mejor evaluado obtuvo una calificación de 0,81 (Suecia) y el peor una puntuación de 0,32 (Zimbabue) (WJP, 2015).

Se considera que el índice de gobierno abierto es una forma de medir la calidad de la democracia de una nación, ya que analiza las variables relacionadas con una nueva tendencia de desarrollo de las naciones con sistemas democráticos.

El índice de calidad de vida o de una vida mejor

Este índice mide el nivel de bienestar general de los habitantes de un determinado país y es elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde el año 2011.

Este *ranking* es “una herramienta en línea que anima a la población a medir el bienestar según aquello que consideren más importante. Este índice interactivo del bienestar se propone hacer participar a los ciudadanos en el debate sobre el progreso de la sociedad. Se invita a los visitantes del sitio a puntuar cada uno de los once temas y a crear su propia perspectiva para medir y comparar el bienestar” (OCDE, s.f.).

Los temas que evalúa son la vivienda, el ingreso, el empleo, la comunidad, el medio ambiente, el compromiso cívico, la salud, la satisfacción, la seguridad y el balance vida-trabajo. Para cada uno de los rubros evaluados toma en cuenta una serie de indicadores tanto de carácter cuantitativo como cualitativo, además de la opinión de los ciudadanos que participan en la plataforma.

Este índice también hace una descripción de cómo es la vida en un determinado país, y aporta indicadores relacionados con el bienestar en general de la población. Incluye información sobre ingreso per cápita, nivel de desigualdad social, patrimonio familiar, desigualdad de género, calidad de apoyo social, calidad del medio ambiente en su relación con la salud pública e incluso, información sobre el nivel de participación electoral y confianza ciudadana.

El índice de buena gobernanza del Banco Mundial

Este índice evalúa el estado que guarda la gobernanza a nivel mundial, usando una serie de indicadores de buen gobierno como la paz y la seguridad, el Estado de derecho, los derechos humanos y la participación, entre otros, como herramienta de evaluación de los países estudiados. La gobernanza es entendida, en este índice, como el proceso mediante el cual el Gobierno de un determinado país y los ciudadanos interactúan con el objetivo de diseñar y aplicar políticas públicas que incidan en el mejoramiento económico y social.

Este índice lo desarrolla el Banco Mundial, y forma parte del Informe sobre Desarrollo Mundial, que se elabora cada año, cuyos inicios se encuentran desde la primer década del siglo XXI. El objetivo central de este índice no solo es el diagnóstico situacional, sino principalmente el mejorar las prácticas, los programas y las políticas públicas de las naciones, e impactar en el desarrollo institucional, económico y social de las naciones.

La metodología que utiliza el Banco Mundial son los informes, las estadísticas oficiales y las evaluaciones que realizan 31 organizaciones que manejan 37 bases de datos independientes, todas ellas de interés económico ligado al sector privado, como son: Standar and Poors, Moody's, Freedom House y la Heritage Foundation, entre otras.

El índice evalúa la acción de los gobiernos para impactar en el mejoramiento en la prestación de servicios como salud, educación, vivienda y seguridad, así como en el fomento a la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, entre otros.

El *ranking* es conceptualizado como una percepción global del Estado, que guarda la gobernanza por país evaluado en seis diferentes dimensiones. Primero, la libertad política y *accountability* de los dirigentes; segundo, la inestabilidad política y la violencia; tercero, la eficacia de la acción pública; cuarto, el peso de las regulaciones públicas; quinto, el Estado de derecho; y finalmente, el control de la corrupción.

COMENTARIOS FINALES

La dirección basada en *rankings* representa un nuevo enfoque neogerencial, que se constituye en una nueva tendencia de la administración a nivel global, con énfasis en la evaluación, cuyo objetivo es agregar valor y mejorar la gestión, así como incidir en el mejoramiento de la calidad institucional y el desarrollo económico y social. En este sentido, la gestión por *rankings*

también se puede ubicar teóricamente como parte del neoinstitucionalismo económico, ya que los indicadores que se evalúan generalmente miden la calidad institucional y la capacidad de los países, sus gobiernos y sus instituciones para generar incentivos que incidan en el desarrollo y bienestar social.

De igual forma, incluso se puede decir que la gestión por *rankings* representa una nueva tendencia del liderazgo, que bien podríamos denominar como “liderazgo medido”, debido a que es producto de un proceso de evaluación del desempeño en el que se miden indicadores de gestión y se tabulan los resultados que obtienen las dependencias de gobierno, las entidades federativas o los países de manera comparada. Esta nueva tendencia puede ayudar a generar mejores políticas y programas de gobierno, y puede incidir en el fortalecimiento de las instituciones y el desarrollo económico y social de las naciones, en la medida que la evaluación permite encontrar oportunidades de mejora.

Además, la dirección por *rankings* forma parte del proceso administrativo consistente en orientar los recursos y el esfuerzo de las organizaciones y las entidades públicas, con el objetivo central de alcanzar los más altos niveles posibles en las diferentes evaluaciones externas que se traducen en índices, que son aplicables o deseables, de acuerdo con la naturaleza de la institución o dependencia pública de que se trate. Es decir, consiste en determinar los *rankings* más importantes que pueden

generar un mejoramiento de los procesos y de los resultados de las dependencias públicas y de gobierno, en lo específico, orientando los esfuerzos y recursos organizacionales para lograr una alta calificación en dichos índices y con eso prestigiar a la institución o entidad pública.

Los *rankings* y los resultados que generan estos, implican, por un lado, una evaluación externa que no está bajo el control de las dependencias públicas y de gobierno, y, por el otro, implican un proceso de competencia y un proceso comparativo del nivel y los logros alcanzados en relación con sus pares¹⁵. Es decir, los *rankings* se constituyen en la práctica en verdaderas evaluaciones del desempeño, en las que se comparan los resultados obtenidos por alguna dependencia pública o gobierno en una determinada área o un conjunto de variables e indicadores en relación con sus pares de otras entidades, dependencias o países.

En este sentido, una alta evaluación puede implicar un mejor desarrollo y calidad institucional, y una mayor posibilidad de generar un mejor impacto económico y social. De igual forma, una baja o pobre evaluación puede significar un deterioro de la calidad institucional, pero también un área de oportunidad que se puede utilizar para generar mejoras sustanciales a futuro. Es decir, por un lado, un bajo posicionamiento en un determinado ranking implica cierta degradación de la calidad institucional y, por el otro, un alto posicionamiento implica una mayor calidad institucional que se puede reflejar en mejores resultados en la

¹⁵ La gestión por *rankings* forma parte de una evaluación del desempeño, pero a su vez, esta trasciende. Es decir, es mucho más que eso. Implica una acreditación o certificación de cierto nivel de desarrollo o avance alcanzado; también implica un proceso de auditoría y evaluación realizada por elementos exógenos a las dependencias públicas y de gobierno.

gestión pública y en el desarrollo económico de las naciones.

La dirección por rankings, como proceso evaluativo, es benéfica para las dependencias públicas y de gobierno, cuando los resultados son bien interpretados y comunicados; cuando generan un alto entusiasmo y una mayor participación social; cuando son tomados como base para impulsar estrategias de cambio y mejora; cuando inciden en el desarrollo económico y social, y cuando la metodología utilizada es transparente y se sustenta sobre bases científicas¹⁶.

De hecho, esta nueva tendencia neoinstitucional, de cierta manera ha ayudado al mejoramiento de los procesos y las prácticas de gestión de las dependencias públicas y de gobierno. Sin embargo, también genera algunas tensiones e inercias que pueden distorsionar el objetivo y la misión principal de las dependencias públicas y de gobierno. De ahí la necesidad de tener siempre presente la misión, los valores y los objetivos centrales de las instituciones y gobiernos para evitar desvíos y gastos innecesarios.

La evaluación del desempeño y la gestión por *rankings* también representa una transformación de la filosofía y el liderazgo de las dependencias públicas y de gobierno, que también cambia sus prioridades y objetivos. Ahora, lo importante no solo consiste en saber qué medir y cómo medir, sino para qué medir y quién realizará las mediciones. La gestión por *rankings*, además, representa una forma com-

parada de dirigir y administrar procesos en el espacio público, en la medida que estos suponen la participación de pares, quienes de manera voluntaria o no participan en los procesos de evaluación de los resultados de gestión.

En cierta medida, los *rankings* son evaluaciones diagnósticas, que ayudan a determinar el estado de la cuestión de los asuntos públicos en comparación con los pares, lo que implica, de cierta manera, una evaluación de la gestión en una perspectiva comparada que posibilita la mejora y puede dar lugar a la implementación de estrategias de cambio.

Como tendencia global, la gestión sustentada en rankings no se presenta como una alternativa, sino como una verdadera necesidad de las dependencias públicas y de gobierno, que no solo les ayuda en los procesos de mejora continua, sino que también genera incentivos muy importantes, como el prestigio, el reconocimiento social, la construcción y el mejor posicionamiento de marca.

En síntesis, se puede decir que la gestión por *rankings* representa un nuevo estilo de “liderazgo medido”, centrado en la evaluación de indicadores del desempeño, y que crecientemente involucra a un mayor número de participantes y casos. De esta forma, la vieja gestión basada en la planeación de procesos está siendo sustituida por la gestión de la evaluación de resultados en la gestión pública, en la que figurar en los *rankings* representa una opción muy atractiva para ciertas instituciones y naciones, principalmente las que presentan

¹⁶ En algunos casos, la elaboración de *rankings* no sigue un criterio ético ni una metodología clara, por lo que es importante considerarlos, pero no necesariamente guiar la acción pública y de gobierno solo teniendo en cuenta los *rankings* sino el verdadero impacto social y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

mejores indicadores de bienestar, competitividad y productividad.

Hasta hoy, las consecuencias para la administración pública han sido positivas, en la medida que como proceso de competencia y comparación han ayudado a las dependencias públicas y de gobierno a mejorar sus procesos y prácticas, y han servido como diagnósticos para fijar derroteros a futuro e impulsar políticas de cambio. Si esta nueva tendencia es acompañada por una estrategia nacional focalizada a mejorar los resultados de las evaluaciones, sin duda, esta nueva tendencia se puede constituir en un área de oportunidad que puede incidir en el mejoramiento de la calidad institucional y el desarrollo económico y social de las naciones.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (2016). *Buen gobierno, panorama general*. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview>.
- Barzelay, M. (2001). La Nueva Gerencia Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos de Latinoamérica y (otros). *Revista CLAD Reforma y democracia* (19).
- CIDAC (2014). *Hacerlo mejor*. Recuperado de <http://productividad.cidac.org/>
- CIDE (2014). *Ranking de competitividad de las ciudades*. Recuperado de <http://www.cide.edu.mx/>
- CIMTRA (2014). *Ranking Nacional CIMTRA municipal*. Recuperado de <http://www.cimtra.org.mx/evaluaciones/evaluacionesmunicipal.html>
- Círculo de empresarios (2008). *La calidad de las instituciones. Elemento básico para garantizar la competitividad: sistema judicial y organismos reguladores*. Madrid: Círculo de Empresarios. Recuperado de <http://circulodeempresarios.org/app/uploads/2016/04/La-Calidad-Institucional.pdf>.
- Dávila, R. (2014). *Resultados de la Segunda Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013*. Recuperado de <https://journal-mex.wordpress.com/2014/06/16/70715/>
- Doing Business (2014). *International Finance Corporation*. Recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/>
- Great Place to Work (2014). *Las mejores empresas para trabajar*. Recuperado de <http://www.greatplacetowork.com.mx/mejores-empresas>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- INEGI (2014). *Índice de percepción de corrupción*. Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biinegi/default.aspx>
- Klikhsberg, B. (2005). Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina. Los cambios en las percepciones y las demandas de los ciudadanos. *Revista del CLAD, Reforma y democracia*, (32).
- Le Figaro (2014). *Las mejores empresas para trabajar*. Recuperado de <http://www.lefigaro.fr/>
- Libertad.org (2014). *El índice 2014 de libertad económica*. Recuperado de <http://www.libertad.org/indice>
- Losada, C. (1999). *De burócratas a gerentes: las ciencias de la gestión aplicada a la administración del Estado*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Machado, M. C. (2012). *Chávez-Tá_Poncháo vs Maria Corina Machado*. Recuperado de <https://ovario.wordpress.com/2012/01/14/chavez-ta-ponchao-contra-maria-corina-machado/>
- Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso: estrategias metodológicas de investigación científica. *Revista Pensamiento y gestión* (20).

- Martínez Vilchis, J. (2009). La Nueva Gerencia Pública en México: una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país. *Revista Convergencia*, 16 (49).
- Martínez, R. F. (2011). Los *rankings* de las universidades: una visión crítica. *Revista de Educación Superior*, XL (157). México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Merino, M. (2005). *Coordinador. Transparencia: libros, autores e ideas*. México: IFAI/CIDE.
- Morales, L. (2015). *Rendición de cuentas: una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. México: CIDE.
- OCDE (s.f.). Índice para una vida mejor. OCDE.
- Paz Velaz, M. (2014). Las mejores empresas para trabajar. *Revista Gestión*. Recuperado de <http://www.revistagestion.ec/>
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la Lengua Española. Index*. Recuperado de <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>
- Site Selection (2013). *The World's Most Competitive Cities*. Recuperado de http://siteselection.com/promos/IBM/IBM_CompCities.pdf
- Times Higher Education (2014). *The World University Rankings*. Recuperado de <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/>
- Top Universities (s.f.). *University Rankings*. Recuperado de <http://www.topuniversities.com/university-rankings>
- Torres Fregoso, J. (2008). Marco conceptual de la gerencia pública para América Latina. *Revista Ciencias de la administración* (2).
- Transparency International (2014). *Global Corruption Barometer*. Recuperado de <http://www.transparency.org/gcb2013>
- Valdez, Z. A. (2014). Administración pública y *rankings*. *Crónica de Jalisco*.
- wJP (2015). *Open Government Index*. Recuperado de http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-de-gobierno-abierto-2015-via-proyecto-mundial-de-justicia/
- World Economic Forum (2014). *Global Competitiveness*. Recuperado de <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>