PANEL: LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA COMO HERRAMIENTA PARA MODERNIZAR EL ESTADO.

Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México

DR. DAVID ARELLANO GAULT
DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
arellano@dis1.cide.mx

C.D. JOSÉ DE JESÚS RAMÍREZ MACIAS
DIRECTOR DE LA MAESTRÍA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS
jesusj@dis1.cide.mx
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS CIDE.
CARRETERA MÉXICO TOLUCA 3655. COL. LOMAS DE SANTA FE. C.P. 01210
MÉXICO DF.
TEL 57-27-98-24,23,25
FAX: 57-27-98-73

Los procesos de reforma de la administración pública que iniciaron en la década de los ochenta bajo el discurso de generar un gobierno cada vez más eficiente y efectivo, están entrando en una fase de intensa recomposición. Después de los procesos de privatización muchas veces llevados a cabo sin un claro marco metodológico (Boneo, 1985) y sin un diagnóstico claro de la afectación negativa que tal proceso podría generar en la capacidad del estado y de los gobiernos para mantener un mínimo de gobernabilidad (como diagnostica el Banco Mundial, 1997), se ha generado desde hace algunos años una propuesta de reforma que propugna por un gobierno modesto (Crozier, 1989) pero capaz de enfrentar y dirigir con éxito los problemas públicos.

El marco general que ha guiado a este tipo de reformas, ha adquirido una sorprendente homogeneidad a lo largo y ancho del mundo. Una reforma "gerencialista" parece estar guiando la dinámica de transformación y de consolidación de las capacidades gubernamentales para los próximos años. Esta reforma gerencialista ha sido denominada por algunos como Nueva Gerencia Pública o *New Public Management* (Hood, 1991;1995, Pallot, 1998)[1].

Como parte de lo que se ha denominado la "Nueva Gerencia Pública" (*New Public Management, NGP*), las propuestas de reconfiguración del sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados, se están haciendo comunes en una gran cantidad de países. Todo esto además, con al apoyo decidido de diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, entre otros.

En diversos foros, se escucha hablar que la NGP es una moda administrativa más. Sin embargo, un grupo importante de países no se han quedado solamente en reformas

[1] Las características fundamentales de la NGP han sido explicadas en términos de dos grandes características: primero, la eliminación o relativización de las diferencias entre el sector público y privado y segundo, un cambio en el énfasis en términos de rendición de cuentas por proceso a uno de rendición de cuentas por resultados.

administrativas y organizacionales aparentemente condenadas a morir en el corto plazo, sino que han impulsado como punta de lanza de la reforma una serie de proyectos que tienen como finalidad transformar uno de los mecanismos de acción principales de cualquier gobierno: la presupuestación. Los procesos de presupuestación han venido apareciendo como un elemento indispensable de las reformas administrativas cuando se quiere dirigir a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados y no sólo o principalmente en el control de recursos y gastos.

En otras palabras, diversos gobiernos (incluyendo a México) han considerado como pieza sustantiva de una reforma integral de la administración pública, la transformación del proceso presupuestal, de uno orientado al control de los gastos a uno orientado a la búsqueda sistemática de resultados específicos.

Los argumentos básicos de los que defienden esta propuesta son bastante conocidos ya: es con base en una reforma al proceso presupuestal que una buena parte de los incentivos y lógicas de comportamiento de los agentes públicos se pueden transformar; es el presupuesto y su proceso, una guía que los funcionarios públicos tienen para relacionarse entre sí y con los ciudadanos; es en la dinámica de construcción del presupuesto que se definen las reglas mínimas de control y desempeño de las agencias gubernamentales.

Por ello, transitar de un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía, aparecen en diversos países como la pieza clave del éxito de una reforma gerencialista del sector público.

Además, una de las principales preocupaciones respecto a las reformas gerencialistas ha sido el tema de rendición de cuentas (Arellano, 1999). Dirigir a las organizaciones y sus agentes a buscar resultados sin preocuparse por la rendición de cuentas de los recursos, los impactos, las responsabilidades y las consecuencias de largo plazo de las acciones gubernamentales, es uno de los grandes riesgos de una visión simplista del “paradigma posburocrático” (Barzelay, 1992).

Sin embargo, si la reforma tiene como base una sólida definición conceptual, legal e institucional del presupuesto, muchas de estas limitaciones o posibles causas de problemas, por lo menos en teoría, se ven reducidas. Un presupuesto dirigido a resultados, con reglas de interacción claras entre las agencias que asignan y controlan el gasto, no sólo asegura que exista una línea clara de secuenciación entre gastos y resultados sino que además permite definir los mecanismos a través de los cuales las agencias gubernamentales (entidades y dependencias en la definición formal mexicana) van adquiriendo autonomía de gestión sin perder congruencia y control sobre el aparato gubernamental en general.

Además, existe la ventaja, continúan los defensores de estas propuestas, de que el uso de técnicas e instrumentos económicos como la teoría agente-principal, harán mucho más racional el proceso de alcance de objetivos a través de la creación de incentivos e instituciones “adecuadas”, lo que reducirá las probabilidades de oportunismo ante una lógica de actuación de las agencias gubernamentales más descentralizada.

En efecto, las reformas gerencialistas y los presupuestos orientados a resultados llevan ineludiblemente a una consecuencia: al incremento de la autonomía de acción

operativa de los agentes y las organizaciones gubernamentales. El argumento sustantivo es que esta autonomía en la gestión de las organizaciones gubernamentales incrementa la posibilidad de que respondan inteligentemente a los problemas sociales y actúen de manera informada y comprometida en su solución.

Pero sin un control adecuado, el desorden y la incongruencia en las actividades generales de la administración pública sería una consecuencia no deseada de este tipo de reformas. El contar con un presupuesto que genere las reglas y las instituciones adecuadas para que al mismo tiempo que se dirige estratégicamente a la organización y permite autonomía de gestión a las agencias, se tengan los instrumentos para vincular gasto con resultados de una manera confiable, reduce este riesgo e incrementa las ventajas de generar un cuerpo administrativo innovador y pensante.

En el marco del Programa de Modernización Administrativa (Promap 1995-2000), en 1997 se comenzó a implementar la Nueva Estructura Programática (NEP) y el desarrollo de un SED o Sistema de Evaluación del Desempeño (SHCP,1998). Entre otros proyectos de reforma, estas dos piezas sustantivas de trabajo institucional han comenzado a generar los elementos y los espacios para la transformación del proceso presupuestal en México. El objetivo sustantivo de este trabajo es contribuir al análisis y discusión del proceso de reforma presupuestal en México, particularmente aquella reforma dirigida a transformar el proceso presupuestal teniendo como guía sustantiva la obtención y medición de resultados, introduciendo ciertas reflexiones que el estudio empírico de la situación en México nos ha enseñado.

Realizaremos un análisis que ponga énfasis en tres elementos sustantivos de la reforma:

- Analizar reformas que se plantean la medición del desempeño y la dirección de la acción hacia la obtención de resultados
- Mecanismos legales y normativos que fueron generados para dar legitimidad, orden y legalidad al proceso de reforma
- Las transformaciones en la relación existente entre las agencias controladoras del gasto y las dependencias, entidades o demás agencias gubernamentales.

A partir de hacer el análisis con base en estos elementos, se busca resaltar las lecciones y los dilemas que la propia reforma presupuestal en México va generando y que sintetizamos en tres elementos de análisis:

- El papel de las agencias controladoras
- La autonomización de las organizaciones gubernamentales y
- Los puntos particulares de incertidumbre que las reformas generan en la dinámica gubernamental.

La reforma al sistema presupuestal en México

Como se indicó, el análisis llevado a cabo pondrá mayor énfasis en aspectos como: la reforma institucional, las reformas al marco legal y el papel que juega el servicio civil de carrera en la instrumentación de la reforma y por último identificar algunos puntos de incertidumbre que presentan las diferentes reformas.

A partir de 1995 el gobierno federal inició un proceso de reforma, que entre otros aspectos buscaba modificar el sistema integral de planeación-programación-presupuestación, llevado

a cabo desde 1976. Esta transformación implica cambios en el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica, y la implantación en todas las dependencias y entidades de la administración pública de una Nueva Estructura Programática (NEP) y de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a través de indicadores.

En 1995 el gobierno federal inicia un proceso de reforma administrativa que implicó la transformación del aparato gubernamental al que se le llamó Programa de Modernización Administrativa 1995-2000. De acuerdo al diagnóstico elaborado por este programa resulta necesario mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público, por lo que se pretende transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio (Promap, 1996).

En términos generales la modernización administrativa en México comprende dos grandes apartados: el primero incluye una reforma legal y normativa que pretende dar más transparencia a las acciones del sector público y la devolución de responsabilidades y recursos a Estados y Municipios, acercando el proveedor del servicio con el usuario; y el segundo comprendía una reingeniería organizacional para elevar la calidad de los bienes y servicios.

Para alcanzar lo anterior, dentro de la reingeniería organizacional se contemplaba una reforma al sistema integral de planeación-programación-presupuestación. Esta última reforma implica transformaciones en el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica para orientar el rumbo del sector gubernamental, cambios en la política de recursos humanos, y la implantación en todas las dependencias y entidades de la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a través de indicadores (SHCP, 1998).

Una de las vertientes de esta modernización administrativa es la modificación de los mecanismos para formular y ejercer el gasto, ya que existía una fragmentación del sistema presupuestario desde la planeación hasta la evaluación. Esto debido a que la elaboración del presupuesto no indicaba en qué medida las metas establecidas contribuían a alcanzar los objetivos sectoriales y era difícil identificar los costos de cada acción.

Otras deficiencias en la elaboración del presupuesto eran: la insuficiente información programática para controlar la orientación e impacto en la política de gasto; la concentración de la negociación presupuestaria en la adquisición de insumos; la falta de relación entre el contenido programático y el ejercicio del gasto, lo cual no permite identificar resultado desfavorables en los programas; y el énfasis de la evaluación en el cumplimiento de las normas más que en la obtención de resultados.

De esta manera la reforma al sistema integral de programación y presupuestación tiene su base en el Programa de Modernización Administrativa (Promap) y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide). El Pronafide propone dos innovaciones, la primera es un replanteamiento integral en la clasificación y concepción de las actividades del sector gubernamental y la segunda es la introducción de indicadores estratégicos, de tal manera que se logre una administración de los recursos públicos orientada a resultados.

Nueva Estructura Programática (NEP)

Así, son dos los objetivos de esta reforma al sistema presupuestario: consolidar la implantación de una nueva estructura programática y promover la evaluación del desempeño como procedimiento para dar continuidad y cumplimiento a la misión y a los objetivos de las dependencias y entidades. Esto implica un cambio cultural en las etapas del proceso presupuestario, que se pretende conseguir con la adopción de categorías y elementos programáticos que se puedan medir (SHCP,UPCP, Noviembre de 1997).

La nueva estructura programática es precisamente un conjunto de categorías y elementos programáticos que buscan dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional. Las primeras tratan de definir el universo de la acción gubernamental clasificando el gasto en funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos. Los segundos pretenden proporcionar la información que permita medir los resultados logrados con los recursos públicos y son: misión, propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos y metas de los indicadores. La NEP intenta ser un método que sistematice, ordene y clasifique las acciones de la administración pública federal, además de estimular una mayor autonomía de gestión.

Esta nueva estructura busca alcanzar un cambio de enfoque en el desempeño del gobierno cuyos resultados sean que al interior de cada una de las dependencias y entidades exista un responsable de la función o subfunción, se reconfiguren las estructuras orgánicas para la coordinación de las áreas de acuerdo a las actividades, se simplifique el proceso de presupuestación y se evite la duplicidad de funciones.

De esta manera, el propósito de la Nueva Estructura Programática de acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es crear un sistema de planeación, programación y presupuestación ágil, transparente y útil, que permita al sector público federal elevar el valor agregado de los recursos fiscales, así como transformar el actual sistema presupuestario para que se convierta en una herramienta orientada a los resultados.

Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

El sistema de evaluación del desempeño es un esquema que retoma los productos de la NEP para incorporarlos a un modelo de medición de resultados. Sus objetivos son fortalecer un cambio en la gestión gubernamental encaminado a la obtención de resultados y a la satisfacción de los usuarios en lugar del desarrollo de actividades, así como analizar el desempeño de las dependencias y entidades vinculándolas con el cumplimiento de sus objetivos.

De esta forma el SED otorga elementos de apoyo a quienes toman las decisiones, para promover la credibilidad del gobierno, mejorar la asignación de recursos, incorporar nuevas herramientas tecnológicas e identificar programas que requieran estudios para justificar su existencia. Así, este sistema supone una integración de los siguientes componentes: auditorías al sistema, encuestas a la población, incorporación de tecnologías de información, convenios de desempeño y la construcción de indicadores estratégicos distintos a los indicadores del Promap.

La elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es el producto de los procesos de ajuste, negociación y actividades llevadas a cabo en dos

niveles. En el primero se encuentra la SHCP y participan la Subsecretaría de Egresos, la Unidad de Política y Control Presupuestal (UPCP), la Dirección General de Política Hacendaria y las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales. En el segundo nivel están las dependencias y entidades del sector público, en particular las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto y las Unidades Responsables (UR) de cada dependencia. Visto en esta forma, la formulación del presupuesto es un proceso circular entre la SHCP y las Dependencias y Entidades.

Cuadro 1

REFORMA INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
+ BUSCAN UNA MEJOR RELACIÓN ENTRE DGPPs DE HACIENDA Y DGPOPs DE ENTIDADES Y DEPENDENCIAS + DAN UN NUEVO ROL A LAS UNIDADES RESPONSABLES: MAYOR RESPONSABILIDAD Y MAYOR CAPACIDAD PARA ASEGURAR RESULTADOS + SE BUSCA UNA INTEGRACIÓN ENTRE LAS MISIONES INSTITUCIONALES, LOS GRANDES PARÁMETROS DE LA PLANEACIÓN NACIONAL, LAS DEFINICIONES MACROECONÓMICAS, QUE AL MISMO TIEMPO OTORGUE UNA HERRAMIENTA DE PLANEACIÓN Y PERMITA REVISAR Y CONTROLAR RESULTADOS POR PARTE DE LA POBLACIÓN.
REFORMA LEGAL O NORMATIVA
+ **PRONAFIDE**: REPLANTEAMIENTO INTEGRAL DE LA CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES. INTRODUCCIÓN DE INDICADORES ESTRATÉGICOS DE RESULTADOS. +**PROMAP**: BUSCA GENERAR UNA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL EFICAZ Y EFICIENTE, CON CULTURA DE SERVICIO Y DEVOLVIENDO FACULTADES A LAS UNIDADES QUE ENFRENTAN LOS PROBLEMAS SOCIALES DIRECTAMENTE + **NEP**: GENERAR ORDEN Y DIRECCIÓN DEL GASTO PÚBLICO A TRAVÉS DE UNA NUEVA CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES. LIGAR MISIONES ORGANIZACIONES, UNIDADES RESPONSABLES Y SU ACCIÓN CON RESPECTO A RESULTADOS O IMPACTO ALCANZADO. + **SED**: NUEVO MODELO DE MEDICIÓN DE RESULTADOS. INDICADORES ESTRATÉGICOS PARA GUIAR LA EVALUACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN. ENCUESTAS A LA POBLACIÓN Y CONVENIOS DE DESEMPEÑO
SERVICIO CIVIL DE CARRERA
+ NO HAY SERVICIO CIVIL GENERALIZADO EN EL SECTOR PÚBLICO + DIVERSOS PROYECTOS DE SERVICIO CIVIL, PERO NO HAY UN PROCESO INTEGRAL DE IMPLEMENTACIÓN TODAVÍA +FUNCIONARIOS SON ASIGNADOS O REMOVIDOS POR LÓGICAS INTERNAS A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES O POR LA LÓGICA POLÍTICA DEL PODER EJECUTIVO + SIN EMBARGO, EXISTE UN CUERPO ESPECIALIZADO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE ROTAN CONTINUAMENTE DE PUESTOS Y POSICIONES PERO QUE DE HECHO HAN SEGUIDO UNA CARRERA EN EL SECTOR PÚBLICO
ROL DE LAS AGENCIAS CENTRALES
+ ESTABLECE MARCO MACROECONÓMICO. DESARROLLA PRESUPUESTO Y DEFINE INGRESO Y GASTO EN LA MISMA INSTITUCIÓN + DEFINE LÍMITES Y REGLAS AL PROCESO + INDUCE Y CAPACITA PARA LA INCORPORACIÓN DE LA NEP-SED + NEGOCIA LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO +PRESENTA EL PRESUPUESTO AL CONGRESO
AUTONOMIZACIÓN DE LAS AGENCIAS
+ QUÉ TANTA AUTONOMÍA VAN A ALCANZAR LAS ENTIDADES Y DEPENDENCIAS ES INCIERTO + NECESITA UN PROCESO DE REFORMA ORGANIZATIVA PARA INCORPORAR LOS PRINCIPIOS DE LA NEP-SED +EL POA, LA NEP Y EL SED TODAVÍA NO SON UNA PARTE INTEGRAL ORGANIZATIVA PARA UN BUEN NÚMERO DE AGENCIAS GUBERNAMENTALES +NO HAY UN ACUERDO SOBRE EL CATÁLOGO DE INDICADORES DE RESULTADOS QUE DEBE CONSTRUIRSE NI UNA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN GENERAL TODAVÍA
PUNTOS DE INCERTIDUMBRE DE LA REFORMA
+ SIN SERVICIO CIVIL NO ES CLARO CÓMO INCENTIVAR A LOS FUNCIONARIOS A INCORPORAR LA LÓGICA DE RESULTADOS EN SU COMPORTAMIENTO + LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO SON TODAVÍA UN INSTRUMENTO CUYAS REGLAS REQUIEREN PRECISIÓN CON EL FIN DE SER UN MECANISMO EFECTIVO ¿QUÉ TANTA AUTONOMÍA SE VA A OTORGAR? ¿CÓMO SE FORMULAN COMPROMISOS? +EL ENLACE ORGANIZATIVO ES MUY DÉBIL: ¿CÓMO SE MODIFICA EL PROCESO ORGANIZACIONAL PARA DIRIGIRSE A RESULTADOS Y NO SÓLO A PROCESOS OPERATIVOS? ¿DÓNDE ESTÁN LOS INCENTIVOS AL CAMBIO? ¿CUÁLES SON LAS REGLAS PARA UNA DINÁMICA DE ENTIDADES Y DEPENDENCIAS MÁS AUTÓNOMAS?

DILEMAS ORGANIZACIONALES DE LA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTAL EN MÉXICO

El recorrido que se puede seguir para la descripción de esta experiencia, tiene como foco principal de atención las transformaciones institucionales, legales y organizativas que dan soporte y legitimidad al lanzamiento e implementación de esta reforma presupuestal. De la

misma manera, ha sido importante hacer énfasis en ciertos problemas y dilemas claves que la reforma gerencialista del presupuesto está enfrentando.

1 El espacio legal y normativo de la reforma: un apoyo de legitimación y organización fundamental.

Esta reforma que analizamos ha buscado sustentarse en un marco legal y normativo que permita legitimar e institucionalizar sus propuestas. De alguna manera, un presupuesto orientado a resultados, resultados medibles y compromisos tangibles, es sin lugar a dudas una compleja transición para cualquier burocracia gubernamental. Esto es debido a múltiples razones, pero entre ellas se encuentra el hecho de que muchos de los problemas públicos donde los gobiernos actúan con miras a resolverlos son altamente inciertos en su resolución (Wildavsky, 1993). No necesariamente existen teorías suficientes que definan con claridad sus causas y efectos sociales. De la misma manera, la definición de indicadores de desempeño no sólo es una actividad académica compleja, sino que es políticamente delicada. En efecto, enfrentarse a problemas complejos y altamente dinámicos generan espacios de incertidumbre muy altos.

Ningún grupo racional se compromete fácilmente a la obtención de resultados en espacios de alta incertidumbre (DiIulio, 1994). Simplemente esto sería un suicidio. Más aún cuando la incertidumbre viene del hecho de que la acción del gobierno es sólo una parte de la solución, ya que existen múltiples individuos y grupos cuyo comportamiento es clave a su vez en combinación con las acciones gubernamentales, para resolver un problema u obtener cierto resultado social.

El marco legal y normativo es en este sentido clave. Como es posible observar en todos los casos analizados, la transformación del marco legal tiene ciertas características. Principalmente el hecho de no ser una definición e imposición de reglas exclusivamente*. En otras palabras, no sólo se define que el presupuesto será desarrollado a través de una lógica formal de medición de resultados y de desempeño, sino que varias de las leyes o marcos normativos han sido creados para inducir ciertos comportamientos*. *De esta manera, no son sólo ordenaciones que hacen obligatorias ciertas reglas del juego, sino que se plantean generar ciertos comportamientos con miras a obtener mayor eficiencia a través de un proceso que podríamos llamar de autonomización de las organizaciones públicas*.

En este punto particular, el caso mexicano es particularmente problemático puesto que el marco legal y normativo generado está definido de tal manera que las preocupaciones sustantivas ser: a) informar y convencer sobre los nuevos valores que se buscan inducir en el comportamiento de los actores gubernamentales (eficiencia, innovación, cuidado de los costos y no únicamente de los gastos, visión de resultados); b) generar los mecanismos legales o institucionales para que estos valores se conviertan en comportamientos normales para la burocracia; y c) al mismo tiempo generar el marco general de las reglas del juego para evitar falta de congruencia o de control mínimo sobre los recursos públicos; pero no así el que se refiere al proceso de autonomización de la gestión (cuadro 1). De alguna manera el tercer punto queda implícito cuando se habla de inducir a las organizaciones gubernamentales a medir resultados a través del SED (Sistema de Evaluación del Desempeño). Sin embargo, las dificultades y las reglas del juego a través de las cuales este tipo de acciones llevará a una organización efectiva y eficiente, autónoma en diversos espacios de gestión, no parecen estar previstas aún a suficiente detalle.

Pese a que estas reformas han sido diseñadas tomando en consideración teorías racionalistas como la del agente-principal (Jensen y Meckling, 1976; Walsh y Seward, 1990; Tirole, 1994), el problema de la relación entre agencias controladoras e implementadoras del gasto no ha sido resuelto[2]. La complejidad organizativa de los comportamientos es mucho mayor que la asumida por tal esquema.

De alguna manera es fundamental prever la complejidad de otorgar mayor autonomía a las organizaciones gubernamentales (principal manera desde el punto de vista del gerencialismo para realmente obtener comportamientos eficientes e innovadores) con el fin de que verdaderamente puedan comprometerse a obtener resultados (y además a ser capaces de medirlos *ex ante* y *ex post* confiablemente). Demasiada autonomía puede generar caos y desorden en la acción pública, pero demasiado poca evita que las organizaciones gubernamentales identifiquen su contexto de manera específica y se comprometan a actuar con prontitud e inteligencia, reduciendo la posibilidad de que los actores gubernamentales busquen soluciones concretas a situaciones específicas.

Sin embargo, la complejidad no termina aquí. *También es observable la preocupación de que el equilibrio entre qué tanto control y qué tanta autonomía no es algo que se pueda prescribir. Es en realidad una constante lucha entre las agencias controladoras que buscan la congruencia general y las organizaciones gubernamentales particulares que buscan responder a su contexto de manera específica*.

2 Reforma institucional u organizacional: en busca del equilibrio

El marco legal y normativo debe ser implementado e institucionalizado. La generación concreta de espacios donde los nuevos comportamientos se deben generar y repetir es una tarea sumamente delicada. *En todas las experiencias se busca que estos espacios organizativos permitan dos cosas: dirigir a resultados a las agencias gubernamentales y para ello, otorgarles nuevos marcos de relación con las agencias controladoras*.

En México se está buscando una mayor relación de diálogo entre las agencias controladoras y los organismos gubernamentales (cuadro 1). A partir de un proceso de planeación estratégica y de reglas más claras de negociación, se busca inducir a que los organismos gubernamentales vayan tomando un papel más autónomo, conforme sean capaces de definir los resultados y los impactos que desean alcanzar. Para esto, los convenios de desempeño dentro del desarrollo sistemático del SED serán claves para generar los espacios de autonomía bajo un marco de reglas más precisas.

3 El papel de las agencias controladoras: del control del proceso a la generación de las reglas del juego

Ante las nuevas dinámicas generadas por un presupuesto ligado a resultados, las agencias controladoras tienen un importante reto en la transición: servir como mecanismos para dar viabilidad al proceso de autonomización, pero sin que esto implique generar desorden y por lo tanto altos niveles de incongruencia en la acción gubernamental. El equilibrio no es sencillo, si pensamos que la responsabilidad política y la rendición de cuentas no es tampoco sencilla de “distribuir”. En otras palabras, para que los gobiernos funcionen deben ser

[2] Los límites de la teoría agente principal para interpretar la complejidad de las relaciones organizacionales han sido explorados en Zey, 1998, Perrow, 1986, Hirsch et al, 1987

vigilados y para esto deben existir responsables visibles y específicos.

Las agencias controladoras tiene una visibilidad alta y una responsabilidad global sobre la actuación del sector gubernamental, pero por otro lado muchos controles para asegurar el cumplimiento de ciertas reglas y de la responsabilidad limitan la capacidad de las organizaciones para enfrentar con flexibilidad su contexto particular. *Por ello, el papel ideal de las agencias controladoras tiende a ser el de generar reglas generales, simples, transparentes y precisas, adaptando a las circunstancias un marco aceptable, mínimo pero efectivo, de las reglas del juego, y ya no controlar los detalles de la gestión de cada organismo gubernamental*.

En el caso mexicano, la transición apenas comienza. La agencia controladora (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) tiene la responsabilidad de los ingresos, de los gastos y de la presentación del presupuesto de la federación ante el Congreso (cuadro 1). De esta manera, se encuentra en un proceso de adaptación, de capacitación, para generar las reglas generales y los marcos de actuación comunes entre las diferentes partes de la administración pública. Uno de los instrumentos que está siendo probado es el de convenios de desempeño específicos, donde ciertos espacios de autonomía de las organizaciones son aceptadas y definidas a partir de ciertos compromisos y resultados.

Es importante resaltar cómo en la práctica la transición a un rol directivo-estratégico por parte de las agencias controladoras no es sólo un asunto de incentivos correctamente diseñados ni de marcos institucionales transparentes. El papel político del control y con ello de la distribución de responsabilidades y de visibilidad pública son asuntos claves en la consideración de los esquemas de reforma. El mantenimiento de la congruencia en la actuación pública es un asunto político de primer orden y un proceso de autonomización mal diseñado puede ser un peligro más grave y a la larga un proceso más costoso para la sociedad que el de mantener una lógica tradicional de actuación del sector público.

4 Autonomía de las agencias gubernamentales: control y eficiencia en un juego de equilibrio

La posición gerencialista sobre la necesidad de reformar a las organizaciones gubernamentales es muy clara: un incremento en la eficiencia viene necesariamente ligado a un incremento en la flexibilidad y discrecionalidad en el manejo de la organización. Conforme ésta voltee hacia el público, a su contexto particular, funcionarios públicos con mayores márgenes de acción y con incentivos a la innovación, encontrarán cada vez mejores caminos de resolver los problemas públicos o de satisfacer las demandas de la sociedad (Osborne y Gaebler, 1990).

Por ello el énfasis puesto en los resultados y el desempeño: las organizaciones gubernamentales que liguen sus acciones a tales objetivos, tendrán una clara lógica de actuación, lo que permitirá que la gestión particular, la micro gestión propiamente dicha de la organización, sea más libre y más lógica incluso.

La clave, contradictoriamente, es que se debe obtener una flexibilización y liberalización de la organización gubernamental siempre y cuando los valores generales estén perfectamente acordados y sean homogéneos. Es una contradicción, pues es organizacionalmente lógico que organizaciones realmente flexibles e innovadoras puedan cuestionar legítimamente con el tiempo tales valores generales que a final de cuentas

restringen de todas maneras las posibilidades de acción de la organización. En otras palabras, la autonomía de las organizaciones gubernamentales es fundamental, pero la búsqueda de ajustes en el tiempo es sustantiva, pues la congruencia de los valores globales necesita ser debatida y discutida constantemente por los actores políticos y burocráticos involucrados (incluso por la propia sociedad y sus partes).

Nuevamente aquí no hay recetas, sino sólo experimentos, intentos incrementales por guiar este proceso de adaptación y aprendizaje. En el caso mexicano, el asunto de la autonomía de las organizaciones gubernamentales es todavía muy incierto (cuadro 1). La inercia de los mecanismos tradicionales de presupuestación y organización es muy resistente. Los instrumentos de la reforma todavía no son incorporados como parte del proceso organizativo en un buen número de agencias. No hay todavía un acuerdo sobre el catálogo de indicadores de gestión, ni una metodología de evaluación. Los convenios de desempeño todavía están por probarse y la relación autonomía-responsabilidad apenas comienza a ser un punto de diálogo entre las diferentes partes del aparato gubernamental. Las agencias controladoras tienen todavía un control importante sobre el manejo de gestión de las organizaciones gubernamentales y los mecanismos para generar mayor autonomía están por desarrollarse.

5 La reforma a prueba: altos niveles de incertidumbre

En términos generales es observable que las reformas gerencialistas del presupuesto se encuentran en un momento crítico. Su viabilidad y su capacidad para transformar el sector público de manera definitiva están todavía por comprobarse. Los niveles de incertidumbre son muy altos, incluso en aquellos casos donde la implementación de este tipo de esfuerzos lleva ya varios años.

En el caso mexicano, una experiencia todavía en vías de implementación integral, los puntos de incertidumbre no son diferentes, solamente que están un paso atrás en su desarrollo (recordemos que esta reforma presupuestal realmente comienza en 1997). Los incentivos para el cambio no están clarificados todavía. Los instrumentos para echar a andar los principales elementos del proceso han opacado la búsqueda de los mecanismos para resolver las diferentes contradicciones entre control y autonomía que se comienzan a generar a la luz de un presupuesto dirigido a resultados.

El debate y discusión respecto a qué parámetros (y su medición) son los importantes para evaluar el desempeño, y cómo se interpretan los impactos sociales de manera efectiva apenas comienza. Las posibilidades de generar incentivos específicos para incorporar los valores de la reforma están en proceso de implementación. Además, la carencia de un sistema de servicio civil generalizado deja poco claros los espacios de definición de incentivos específicos y directos para la incorporación de la reforma (cuadro 1). No existen claras y sistemáticas reformas legales como en otros casos.

Apuntes para una discusión sobre el papel de la evaluación en el marco de la modernización del Estado en AL

1. *Las reformas presupuestales dirigidas a resultados buscan generar espacios para la eficiencia del sector público a través de la autonomización de los organismos gubernamentales*. Esto debido a que se asume que las organizaciones que enfrenten su propio contexto específico con incentivos adecuados, generarán mejores acciones y

resolverán mejor los problemas.
Sin embargo, es poco probable que exista una sola forma de definir "resultados" e "impactos" correctos o que socialmente no estén a debate. Por ello, el debate y la discusión de los marcos valorativos a través de los cuales se definen los resultados "correctos" o "socialmente deseados" es fundamental.
Las reformas de este tipo deben estar conscientes de que este debate de los valores y de los proyectos (es decir de la construcción del consenso sobre los valores que la reforma quiere impulsar) es parte del proyecto en sí mismo y no un accidente "político" que hay que saltar en el camino.

2. *Las reformas presupuestales dirigidas a resultados requieren de transformar el marco institucional y político en el que se mueven*. Son de alguna manera "estrategias de choque" que buscan romper inercias burocráticas (por lo tanto políticas) de un número importante de actores y grupos. Sin la generación de nuevas reglas y nuevos comportamientos, este tipo de reformas son impensables. Qué tanto este cambio de comportamiento es un asunto técnico (es decir definido explícitamente por los instrumentos de la reforma) y político-organizativo es un grave dilema.
   La búsqueda del equilibrio entre el uso de los instrumentos propios de estas reformas (indicadores de desempeño, planes estratégicos, leyes y normas) y la generación de espacios flexibles para la negociación, el diálogo y la capacitación parece ser una constante práctica. No encontramos ninguna experiencia donde la reforma sea exclusivamente dirigida por mecanismos técnicos.
   Siempre hay una generación de espacios flexibles para la negociación y el aprendizaje. Es importante que las reformas abran este espacio de manera consciente y premeditada. Esto es debido a que la transparencia del proceso de negociación es vital para la credibilidad de la reforma. Debido a que se está luchando contra una inercia social y política de décadas, sería ingenuo pensar que el sentido común que está detrás de la propuesta de la reforma es suficiente, aunado a los instrumentos técnicos, para dirigir el proceso de ajuste de los comportamientos.
   Es más probable que los actores políticos y burocráticos encuentren nuevas salidas, formas de escapar del marco valorativo de la reforma sin ser castigados. E incluso que se encuentren nuevas reglas y formas organizacionales que respondan mejor a aquellos inicialmente pensados por los reformadores*. La reforma es un proceso de constante negociación, no sólo de instrumentos, sino también de valores. Pensar que los valores originales de la reforma sobrevivirán en el camino intactos, es sumamente improbable*.

3. *Reformas de ajustes constantes y equilibrios contradictorios*. De la misma manera que no hay entonces una seguridad de que por sí mismos los instrumentos y los valores de la reforma se mantengan incuestionados con el paso del tiempo, es entonces difícil pensar que existen recetas o caminos únicos para el diseño de las organizaciones y reglas que darán continuidad a la reforma.
   En todos los casos analizados, se están constantemente generando nuevas estructuras, nuevos mecanismos para enfrentar las diversas contradicciones que la reforma contiene. Contradicciones además insalvables en términos teóricos y solamente resolubles parcialmente en la práctica*. La contradicción entre organismos gubernamentales autónomos (como requisito de eficiencia) y la congruencia valorativa o la rendición de cuentas es una de las principales paradojas de este tipo de reformas*. Por un lado se requiere de flexibilidad y de manejo innovador y atención particular a los contextos específicos de cada organismo como requisito para asegurar verdadera eficiencia en el

sector público, pero por el otro se requiere de cuidar el uso de los recursos públicos, de los objetivos políticos generales del gobierno y del sistema. ¿Qué tanto administradores innovadores y pensantes tienen legitimidad para entonces reformar a su vez los valores globales impuestos por la reforma? Autonomía sí, pero imposición de los valores generales parece ser la respuesta de las reformas gerencialistas.

La visiones agente principal difícilmente pueden tratar con esta sutileza, con lo que difícilmente existen recetas para resolver óptimamente este problema. El ajuste práctico al que se deben enfrentar reformadores y organismos gubernamentales para encontrar un equilibrio en esta paradoja es uno de los procesos sustantivos. De alguna manera, estos espacios de negociación y ajuste son la misma vida de los procesos de reforma, según observamos en los casos estudiados aquí. Que las reformas gerencialistas sean vistas entonces a la luz de esta dinámica desde un principio y no como instrumentos cerrados y neutros que deben ser aplicados sin miramientos, probablemente sea una lección importante para el futuro de las reformas mismas.

Bibliografía

Acosta Romero, Miguel, (1982), *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México: Porrúa.

Acosta Romero, Miguel, (1991), *Teoría General del Derecho Administrativo*, México: Porrúa.

Arellano, David, 1999: “Gestión Pública: fuentes analíticas, criticas pertinentes y advertencias sobre su uso” en Omar Guerrero, *Gestión Pública,* México: UNAM.

Arriaga Conchas, Enrique, (1996), *Finanzas Públicas de México*, México: Instituto Politécnico Nacional.

Aucoin Peter, (1995) *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective,* Montreal, Quebec: IRPP, Ashgate Publishing Company

Barzelay, Michael, (1992), *Breaking through bureaucracy*, California: University of California Press.

Boneo, Horacio, (1985), *Privatización: del dicho al hecho,* Buenos Aires: Ediciones El Cronista Comercial.

Cabrero M., Enrique, (1997), *Del administrador al gerente público*, México: INAP.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco, (1992), *Evaluación de Proyectos Sociales*, México: Siglo XXI Editores.

Crozier, Michel, (1989), *Estado modesto, estado moderno*, México: Fondo de Cultura Económica.

Del Río González, Cristóbal, (1978), *Técnica presupuestal*, México: Ediciones Contables y Administrativas.

DiIulio, John, (1994) *Deregulating the Public Service*, Washington, D.C.: Brookings.

Fraga M., Gabino, (1994), *Derecho Administrativo*, México: Porrúa.

Gasca S. Jorge G., (1999), *Servicio Civil de Carrera: La Conveniencia de una Reforma*, Campeche, México: Premio Estatal de Administración Pública 1998.

Guerrero A., Juan Pablo, 1995: "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre, México: CIDE.

Halligan y Power, (1992), *Political management in the 1990s,* Oxford: Oxford University Press.

Hirsh, Michael et al. (1986), “Dirty hands versus clean models” en *Theory and Society*, 16: 316-36.

Hood, C. (1991), “A public administration for all seasons” en *Public Administration*. 69:3-19

----------. (1995). "The New Public Management in the 1990's: variation on a Theme" en *Accounting Organizations and Society*

Ibarra Benítez, Roberto, (1984), *Un sistema integral de contabilidad nacional*, México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

Jensen, Michael y William Meckling, 1976: "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure" en *Journal of Financial Economics*, 3: 305-60.

Kliksberg, Bernardo, (1993), *¿Cómo transformar al Estado?. Más allá de mitos y dogmas*, México: Fondo de Cultura Económica.

La transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE, (1997), Madrid, España: Ministerio de la Presidencia.

López Arratia, Alejandro, 1992: "El Proceso Presupuestario en México" en María del Carmen Pardo (coord), *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Lyden, Fremont J. y Ernest G. Miller, (1983), *Presupuesto Público, Planeación, Evaluación y Control de Programas*, México: Editorial Trillas.

Mancell C., Catherine, (1993), *Las Nuevas Finanzas en México*, México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Martner, Gonzalo, (1976), *Planificación y Presupuesto por Programas*, México: Siglo XXI Editores.

Osborne, David y Ted, Gaebler, (1990), *Reinventing* government, Menlo Park, California: Addison Wesley.

Perrow, Charles, (1993), *Complex organizations: a critical essay*, New York: McGraw-Hill.

Petrei, Humberto, (1997), *Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Pichardo Pagaza, Ignacio, (1984), *Introducción a la Administración Pública de México*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Poister H. Theodore y Gregory D. Streib, 1999: "Strategic Management in the Public Sector. Concepts, Models, and Processes" en *Public Productivity & Management Review,* vol. 22, No. 3, Marzo.

Saldaña, Adalberto, (1977), *Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México. Un Caso Concreto*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (1985), *Antología de la planeación en México*, México: SHCP.

Slomiansky, Paul, (1998), *The Budgeting Process in Mexico*, Documento de Trabajo No. 63, División de Administración Pública, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Vázquez Arroyo, Francisco, (1979), *Presupuesto por programas para el sector público de México*, México: UNAM.

Walsh, J.P. y J.K. Seward, 1990: "On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms" en *Journal of Management Review*, 15: 421-58.

Wilsdavsky, Aaron, (1993), *Speaking truth to power*, New Brunswick: Transaction.

Witker V., Jorge, (1985), *Derecho Económico*, México: Harla.

Zey, Mary, (1998), *Rational choice theory and organizational theory: a critique*, Beverly Hills, California: Sage.