
Presupuesto basado en Resultados en México. El Efecto Organizacional Neto*

Walter Lepore

I.	Introducción	211
II.	Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y sus dilemas organizacionales.....	215
III.	PBR y su efecto organizacional neto.....	220
IV.	El efecto organizacional neto del PBR. Aplicación al caso SEDESOL.....	226

* *El texto forma parte del documento “Gestión y Política: Encuentros en nuevas fronteras” que publicó el Gobierno del Estado de Tlaxcala y el Colegio de Tlaxcala (2010). La edición digital está publicada en la siguiente página electrónica de donde se extrae para su edición. <http://www.coltlax.edu.mx/sintegral/comun/pdf/libros/GestionyPolitica.pdf>*

I. INTRODUCCIÓN

La propuesta neoinstitucionalista desde la economía, ha tenido un impacto notorio en las reformas de la administración pública, prácticamente en todo el mundo. En efecto, la Nueva Gestión Pública (NGP), la heterogénea caja de herramientas que desde los años 80 ha marcado tendencias en cuanto al tipo de reformas en el sector público, ha tenido sus raíces en el gerencialismo (o *management*) y, en mayor medida, en el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) (Hood, 1991). Reducir el tamaño del gobierno, privatizar empresas propiedad del estado, crear cuasi-mercados, automatizar la información y desarrollar agendas globales de gobierno, han sido algunos de los mecanismos más sonados para suplantar la lógica tradicional de jerarquía y autoridad por otra sostenida en incentivos de mercado, en enfoques basados en contratos y en la evaluación de resultados (Jones y Kettl, 2003; Schedler, 2003).

La apuesta de la Nueva Gestión Pública, ha sido clara desde un principio: transformar la orientación al control de insumos y al cumplimiento de procesos, que había caracterizado las acciones del sector gubernamental durante décadas, por un criterio de acción sostenido en los resultados generados en el público. La NGP, sin embargo, no es sólo un conjunto de instrumentos de gestión, exitosos en el sector privado, que han sido trasladados al ámbito gubernamental para volverlo más eficiente y

transparente, como generalmente suele ser considerada. Este conjunto de reformas, aparentemente vacías de contenido, encuentra su fortaleza argumentativa en el Nuevo Institucionalismo Económico que funge como el soporte teórico capaz de incorporar elementos políticos, históricos y sociales, y de otorgarle un sentido más homogéneo a las diferentes herramientas de gestión propuestas por la NGP.

Podría pensarse que implícitamente el NIE asume que “las burocracias están institucionalmente diseñadas para ser ineficientes”, gubernativa y administrativamente hablando. Esto debido a los amplios derechos de propiedad que se les otorgan a las burocracias, las grandes asimetrías de información que éstas disfrutan respecto de los órganos legislativos y financiadores, y los enormes costos de transacción relacionados con medir con efectividad los resultados de sus acciones. Desde el NIE surge entonces la necesidad de proponer incentivos positivos y negativos dirigidos a afectar el comportamiento egoísta, individualista y oportunista de los actores (burocráticos), que les permite aprovecharse de las asimetrías de información y la incertidumbre contextual para satisfacer sus propios intereses, muchas veces a costa de objetivos colectivos. Cabe tener presente, por ejemplo, que las reformas paradigmáticas en Nueva Zelandia, Australia y el Reino Unido –puntas de lanza de la NGP– se han sustentado abiertamente en un diagnóstico estilo NIE: es en el diseño institucional de los incentivos, costos de transacción y derechos de propiedad de una administración pública en un régimen democrático donde paradójicamente se pueden encontrar sus principales límites y debilidades.

Puesto en otros términos: las democracias han construido institucionalmente sus espacios de decisión y ejecución de políticas como lugares protegidos de los vaivenes políticos, gracias a los servicios civiles, y al margen de la competencia y del mercado, por la misma naturaleza de los bienes y servicios públicos que generalmente los gobiernos proveen (Downs, 1967). Es precisamente el propio diseño de “las reglas del juego” en una democracia liberal, el que permite esta composición de intereses que protegen a los organismos gubernamentales de la política, la competencia y el mercado, otorgándoles un espacio natural para el comportamiento estratégico y oportunista; sobre todo en materia de información y rendición de cuentas. En la medida en que no existan incentivos específicos para una acción transparente y abierta al público, los actores burocráticos

no tendrán interés racional en actuar de ese modo (Olson, 1992). Éste, en resumidas cuentas, es el punto de partida argumentativo –y también prescriptivo– desde el cual el NIE y la NGP construyen diferentes reformas en el sector público: con un diseño de incentivos “correctos” (es decir, que reduzcan las asimetrías de información, la incertidumbre, el egoísmo y el oportunismo), los comportamientos individuales y colectivos serán transformados en la dirección esperada, obteniendo resultados planeados a favor de la sociedad.

El enfoque dirigido a resultados, y en particular uno de sus pilares, el Presupuesto Basado en Resultados (PBR), es probablemente el mecanismo más preciso, claro y sistemático de la NGP para volver transparentes las acciones de los actores burocráticos. En pocas palabras, lo que este tipo de reformas busca es una mayor y mejor rendición de cuentas de los resultados e impactos generados en la sociedad, así como transformar el comportamiento burocrático organizacional a partir de costos y beneficios asociados a los incentivos institucionales establecidos. Se asume desde el NIE que los actores organizativos se mueven ‘automáticamente’ por incentivos, generando en la práctica los resultados planeados. Una dinámica individual y grupal de aprendizaje y cálculo, comportamientos colectivos más transparentes y reducción de la incertidumbre, de las asimetrías de información, del egoísmo y del oportunismo, son los eslabones implícitos que están en la base de los incentivos estilo NIE.

A pesar de esta claridad argumentativa, las teorías generales que asumen que los actores organizativos se mueven básicamente por incentivos, requieren enfrentar el dilema de que, en la acción, la dinámica intraorganizacional, no sólo importa, sino que es determinante. Ésta, en efecto, es la base para ‘calcular’ la incertidumbre que los actores enfrentan ante un cambio de incentivos y a la cual responden de diversas formas en diferentes contextos y momentos. Hay que tener presente que los incentivos institucionales suelen adquirir significados y sentidos heterogéneos en las organizaciones y, como consecuencia, los resultados en términos de afectación del comportamiento individual y colectivo pueden ser indeterminados (al menos *ex ante*). Esto es particularmente cierto en el caso del PBR porque, si bien en apariencia se presenta como una cuestión meramente técnica, en realidad la asignación de presupuesto y la evaluación de resultados, también esconden un alto componente político.

Éste, a su vez, moldeado por las dinámicas propias de las organizaciones, puede arrojar resultados no predecibles fácilmente. Cabe preguntarse, por ende, ¿qué tipos de efectos pueden producir los incentivos dirigidos a resultados en las organizaciones públicas? Puesto en otras palabras, dado que en muchos casos los propósitos planteados por este tipo de reformas no siempre son asequibles –aunque de todas formas existen cambios organizacionales ‘no intencionados’–, ¿cuál es el “efecto organizacional neto” que generan incentivos como los que plantea el PBR, aun cuando los objetivos planeados no han sido completamente logrados?

En este caso, al hablar de “efecto organizacional neto” hago referencia a la relación entre los incentivos creados e impuestos (y sus respectivos objetivos), con el cambio que generan en el cálculo y en las acciones de la dinámica organizacional en términos de cómo ésta permite manejar la incertidumbre. Medir el efecto organizacional neto implica observar evidencias empíricas para comprender los cambios estructurales, normativos, culturales y de comportamiento de las organizaciones, los grupos y los individuos, destinados a transformarse gracias a los esfuerzos de las reformas. Estos efectos o cambios en el comportamiento de los actores y las organizaciones, más allá de los objetivos explícitos de las reformas, pueden impulsar modificaciones en la estructura, el marco normativo, los procesos, las relaciones internas, la toma de decisiones, la interacción, la comunicación, y eventualmente en la misma cultura organizacional, que merecen la pena ser estudiados.

El objetivo de este documento consiste precisamente en establecer un primer acercamiento a la observación del efecto organizacional neto a partir de los incentivos dirigidos a resultados como los que propone la NGP. Para ello, este documento se estructura de la siguiente forma. A continuación, se presenta brevemente al PBR como una herramienta para mejorar la rendición de cuentas de las organizaciones gubernamentales. Se plantean en ese mismo espacio algunos dilemas asociados a la construcción e implementación del PBR en el ámbito público. Luego, en la siguiente sección, presento un esquema a partir del cual es posible observar (aún con limitaciones) el efecto organizacional neto del PBR en los organismos públicos. Posteriormente, se realiza un ejercicio de aplicación de este esquema analítico a un caso mexicano en particular: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Por último, las conclusiones de este trabajo.

II. PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR) Y SUS DILEMAS ORGANIZACIONALES

El PBR es una técnica dirigida a mejorar la calidad del gasto público, mediante mecanismos para retroalimentar las decisiones presupuestales con la información del desempeño proveniente de los sistemas de monitoreo y evaluación (Banco Mundial, 2008). En pocas palabras, lo que pretende el PBR es transformar un proceso presupuestal orientado al control de gastos e insumos, a otro donde se busquen sistemáticamente resultados específicos (Arellano *et al.*, 2004).

De esta forma, el presupuesto (su elaboración, ejecución y control) se ubica como el principal elemento para reorientar el comportamiento de burocracias tradicionalmente opacas y con escasa rendición de cuentas.¹ El propósito consiste en transformar un tipo de presupuesto, que tradicionalmente ha seguido una lógica funcional y contable, a otro que esté ajustado a la clasificación programática de los objetivos y metas de mayor alcance (sectoriales y/o nacionales). En última instancia, el PBR busca afectar también los incentivos y lógicas de comportamiento de los funcionarios públicos, mediante mecanismos agresivos que modifiquen el estatus institucional 'proteccionista' que les ofrecen las burocracias. Lograr este tipo de modificaciones comportamentales es posible en la medida en que se incentive a los aparatos administrativos a rendir cuentas públicamente sobre resultados medibles y tangibles; es decir, espacios donde no disfruten de tantas asimetrías de información y se vean efectivamente obligados a cambiar sus parámetros de acción. Esto significa pasar de una lógica de cumplimiento de procedimientos normativos (donde los funcionarios públicos tienen ventajas de información sobre los legisladores, políticos y sociedad, en general) a un énfasis dirigido a satisfacer a los ciudadanos y sus necesidades, y a resolver los problemas públicos (no sus agendas políticas particulares u organizacionales).

Para ubicar el inicio de la puesta en práctica del PBR, debemos recurrir a unos de los casos paradigmáticos de la aplicación de la NGP: Nueva Zelanda. A mediados de los años 80, se introdujeron cambios

¹ Esto es particularmente cierto si consideramos al 'burócrata maximizador de presupuesto', como sugiere Niskanen (1971).

asociados al manejo de las finanzas públicas donde se priorizó dar mayor responsabilidad y autonomía a las agencias gubernamentales (con mayores recompensas y castigos), se redujo el control de insumos, se puso más énfasis en las especificación de resultados definidos y se introdujeron sistemas de información para medir efectivamente el logro de objetivos y resultados (Arellano *et al.*, 2004). De esta forma, las asignaciones de presupuesto estaban evaluadas por clases y tipos de resultados –más que por los recursos necesarios–, y además, los jefes ejecutivos de cada agencia contaban con mayor autonomía para la selección de insumos que permitían generar determinados resultados. El PBR reclama para su correcto funcionamiento mayor claridad secuencial y causal entre gastos y diferentes efectos de las acciones gubernamentales (productos, resultados e impactos) y, al mismo tiempo, mayor autonomía de gestión, aunque sin perder congruencia y control sobre el aparato burocrático en general. En términos teóricos, por ende, el PBR es una herramienta para hacer más racional el proceso de asignación presupuestaria y el logro de objetivos, creando incentivos que disminuyen las asimetrías de información entre burocracia y sociedad. Dichos incentivos también reducen las posibilidades de comportamientos oportunistas ante la presencia de un aparato público más descentralizado y con mayor autonomía de gestión y flexibilidad para responder a cambios contextuales (Arellano *et al.*, 2004).

Llevar a la práctica el PBR en organismos públicos implica, sin embargo, un reto por demás difícil, porque exige una sólida integración de áreas y procesos organizacionales que en muchos casos tienen lógicas de acción diferentes, incluso divergentes. Para que un PBR sea efectivo hace falta un arreglo institucional de colaboración entre las unidades de planeación, evaluación y presupuestación para fortalecer la orientación a resultados del presupuesto. Para ello es indispensable formular lineamientos internos que establezcan acciones, procedimientos y tiempos, para que todos los programas y dependencias integren sus actividades y objetivos, con base en indicadores y metas, con relación al presupuesto y a la planificación sectorial y nacional (Banco Mundial, 2008). Un paso fundamental en esta dirección consiste en determinar el costo total y unitario de los componentes de cada programa (en otras palabras, los bienes y servicios ofrecidos) y sus respectivas aportaciones al logro de metas y objetivos sectoriales. De esta forma, es posible construir un proceso presupuestario que asegure que los recursos gastados están dirigidos al

logro de los resultados deseados por las agencias gubernamentales. En pocas palabras, se requiere pasar de un esquema de control enfocado en dónde y cómo se gastan los recursos, a uno orientado a verificar qué se debe lograr con ese gasto.

No es posible relegar, por ende, la importancia que adquieren los sistemas de información y seguimiento de los objetivos y metas con base en indicadores definidos para cada programa. Sin embargo, ésta no es una tarea fácil pues, siguiendo a Jones y Kettl (2003, p. 4), existen tres condiciones para que un sistema que provee información cuantitativa y cualitativa tenga éxito: 1) contar con productos cuidadosamente definidos y apropiadamente especificados que se relacionen directamente a las actividades necesarias de las agencias públicas; 2) identificar resultados precisos y mensurables que aporten a la rendición de cuentas sobre el grado en que los recursos públicos están logrando objetivos públicos; 3) constituir a los indicadores y medidas de desempeño como un vínculo entre productos y resultados. Construir un sistema de información con estas características sugiere un reto por demás complicado pues se supone implícitamente el cumplimiento de ciertos “requisitos” que no siempre son sencillos de llevar a la práctica: por ejemplo, es necesario definir un único fin y propósito por programa (esto puede no coincidir con la visión y la misión de la organización encargada de su puesta en práctica), sistematizar los fenómenos organizacionales y sociales (planteando un enfoque de lógicas “causas-efectos” que no siempre se logra traducir en acciones concretas), y definir impactos, resultados y productos de forma mensurable para poder ser evaluados con indicadores precisos, lo cual no siempre es posible (por cuestiones técnicas o por disponibilidad de información, por ejemplo).

Ahora bien, luego de haberse establecido la importancia de los incentivos estilo PBR para transformar el comportamiento de los burócratas, desde el punto de vista de la NGP –inspirada claramente en el NIE– el siguiente paso es uno de orden organizacional: una vez planteada la estrategia de diseño institucional macro (dirigido a resultados), sigue la fase micro, es decir, administrativa-organizacional. Presentada en una forma simple, esta última fase se compone de dos pasos generales: el primero es de orden institucional-organizacional, al otorgar mayor autonomía procedural a las agencias (dados los principios del PBR y la rendición de cuentas por resultados), y el segundo es de orden racional-organizacional. Este

último implica incrustar los incentivos institucionales en cambios de comportamiento organizativo paulatino y ordenado.

El primer paso (institucional-organizacional) es indispensable dado que tomar decisiones organizacionales dirigidas a resultados, conlleva innovaciones en la gestión y constantes monitoreos para asegurar que los objetivos planeados sean logrados. Demostrar cumplimiento normativo o procedural ya no es suficiente protección para los actores burocráticos; ahora es necesario abrir las acciones del aparato administrativo, observando sus logros y resultados en términos de las necesidades y problemas de índole pública. Sin autonomía operativa y de gestión, lograr capacidad de adaptación y respuesta constante a demandas sociales cambiantes es realmente difícil. El segundo paso (racional-organizacional) sugiere que los actores organizacionales están claramente informados de los nuevos incentivos y están dispuestos a cambiar su comportamiento en la dirección planeada, aunque no necesariamente saben cómo hacerlo. Es fundamental para la NGP, entonces, construir las bases organizacionales del diseño institucional con el propósito de que el “nuevo” comportamiento alcanzado sea el más congruente y lógico dados los incentivos institucionales construidos.

No hay que dejar de lado, sin embargo, que cuando la NGP y el NIE han intentado llevar a la práctica este enfoque de diseño y cambio institucional-organizacional, se han enfrentado a diversos problemas para hacer consistente esta visión parsimoniosa y reduccionista de un complejo engranaje entre instituciones y organizaciones. Entre estos problemas están los siguientes:

- (1) El diseño institucional dirigido a resultados no es técnicamente sencillo ni evidente. Construir y dirigir por resultados es un incentivo retórico muy poderoso, pero llevarlo a la práctica es de suma complejidad. Los incentivos institucionales por sí mismos no son autocontenidos; es decir, los actores no necesariamente cambian su comportamiento en forma automática y de la forma esperada ante los nuevos incentivos.
- (2) El diseño institucional-organizacional no necesariamente engrana fácilmente, pues mayor autonomía de gestión (procedural) implica disposición del sistema administrativo a trabajar con base en el

riesgo. En la práctica, obtener resultados implica innovar y tomar riesgos, generando mayor incertidumbre respecto del logro de los resultados, especialmente cuando éstos no dependen enteramente del actor burocrático. Este engranaje puede generar graves problemas y nuevos incentivos perversos ante actores burocráticos obligados a rendir cuentas por resultados –cuyos logros no puede asegurarse–, y frente a un sistema reacio a otorgar capacidad de tomar riesgo en la toma de decisiones.

- (3) El diseño organizacional no conlleva la sustitución automática de un sistema “viejo y obsoleto” por uno “nuevo y funcional”. En la experiencia de diversos países, el viejo sistema sigue siendo funcional, legal y genera seguridad, certidumbre y protección a los actores organizativos. El nuevo sistema termina enlazándose y vinculándose con el viejo. En la práctica el resultado es incierto.

Sintetizando, el NIE asume que el cambio dirigido por incentivos es automático por una cuestión de cálculo: el actor burocrático evalúa que es racional cambiar ante la transformación de la estructura de costos (determinada por nuevos incentivos), dado que esto le genera mayores beneficios que la situación actual. Sin embargo, el comportamiento organizacional difícilmente es un juego conductista donde, ante un cambio de incentivos al comportamiento las personas se ajustan de la forma planeada bajo reglas predeterminadas. Concebir transformaciones comportamentales desde esta perspectiva significa sobre-simplificar enormemente los intercambios, información, incentivos y razones de acción del aparato administrativo. Éste en realidad es un compuesto flojamente acoplado de múltiples organizaciones, diversos marcos normativos, con intervenciones constantes de actores políticos y grupos de interés. No existe, por el momento, una ciencia organizacional que asegure cómo cambiar comportamientos organizativos a partir de señales, debido a que el proceso de formación de objetivos y metas, es un proceso de construcción como de descubrimiento en el momento mismo de la acción (Douglas, 1986: 127).

Los incentivos estilo PBR, como mecanismos agresivos de transformación comportamental, consisten en una atractiva herramienta de cambio organizacional e institucional, pero debe aceptarse que son instrumentos limitados y falibles. Los incentivos se incrustan en estructuras sociales que ofrecen el marco cognitivo para su interpretación (Hodgson, 2008)

y forman parte de una esfera sumamente intrincada de cálculos y condiciones del entramado social y organizacional que les otorga sentido. Los incentivos, como consecuencia, entran en un proceso de desgaste continuo y requieren ser cambiados, reforzados, impulsados constantemente, sin tener claridad en el corto plazo de que los resultados de tales ajustes sean los esperados. No hay que asombrarse entonces de que aún la política pública más robusta y mejor controlada, no está exenta de problemas y desvíos respecto del plan de acción original. Es más, el carácter y el grado de los problemas del proceso de implementación son inherentemente impredecibles (Bardach, 1984).

Es innegable que una intervención exógena sobre la organización, nuevas técnicas de gestión, y la búsqueda prácticamente obligada de interacción entre diversos procesos y áreas con lógicas diversas, pueden afectar significativamente el comportamiento organizacional. Sin embargo, todos estos impulsos al cambio organizacional son interpretados, traducidos, incrustados en la dinámica de los procedimientos, negociaciones, criterios y mecanismos de poder particulares de las organizaciones. ¿Cuál es el resultado que debemos esperar? Incierto, múltiple, difícil de predecir y seguramente diferente de aquél que los reformadores con sus incentivos exógenos habían diseñado.

III. PBR Y SU EFECTO ORGANIZACIONAL NETO

Llegado este punto, y de acuerdo a lo mencionado en la sección previa, resulta conveniente retomar la pregunta que planteamos anteriormente: ¿Qué tipos de efectos pueden producir los incentivos dirigidos a resultados en las organizaciones públicas? ¿Cuál es el efecto organizacional neto que este tipo de reformas puede generar en el aparato burocrático? Siendo congruente con lo mencionado hasta este momento, no sería posible ofrecer una respuesta clara e irrefutable que permita predecir comportamientos organizacionales e individuales. No obstante, es posible plantear una serie de hipótesis a partir de la combinación de dos variables (institucional y organizacional, respectivamente) que se ven afectadas por la implementación del PBR: las asimetrías de información, por un lado, y, por otro, los cambios formales e informales evidenciados al interior de las organizaciones públicas.

Como punto de partida, supongo dos 'estados' de las asimetrías de información al adoptar el PBR. Por un lado, esta técnica de gestión permite

reducir las asimetrías de información debido a que la sociedad (apoyada por marcos legales que obligan a las organizaciones a enfocarse en resultados y rendir cuentas) puede observar los logros de las acciones gubernamentales, tener mayor certeza sobre los destinos de los recursos públicos y conocer qué impactos están generando estos gastos en función de demandas y problemas públicos. Por otro lado, es posible que la adopción del PBR no genere una reducción de las asimetrías de información entre burocracia y actores sociales (es decir, la incertidumbre sobre lo que hace y logra el gobierno son similares que con el viejo esquema dirigido al cumplimiento de procesos). Esto puede deberse no necesariamente a un manejo intencionado de la técnica PBR para sostener márgenes de opacidad en el sector público. Es posible que las asimetrías de información se mantengan por el desconocimiento público de nuevas herramientas institucionales que exigen al aparato burocrático dirigirse a resultados, ser más transparente y rendir cuentas; a la falta de experiencia y conocimiento de lo que implica dirigirse por resultados en términos organizacionales (por ejemplo, la interrelación entre procesos y áreas que aún no están preparadas para el cambio); por desconocer cómo ligar causal y lógicamente productos-resultados-impactos, en función de necesidades de orden mayor (sectorial y/o nacional); o por no contar aún con sistemas de información o de indicadores adecuados para medir y reportar resultados e impactos.

La otra variable considerada, los cambios organizacionales, también está planteada en forma dicotómica: por un lado, la imposición del PBR no genera cambios significativos en términos de estructura, procesos, normas, interacción entre actores organizacionales y, menos aún, en la cultura organizacional. En este ámbito, el efecto organizacional es prácticamente nulo, es decir que se mantienen patrones de comportamientos similares que con el esquema tradicional de cumplimiento normativo y procedural. Por otro lado, es posible que el PBR sí detone cambios organizacionales formales e informales modificando, por ende, el comportamiento de los actores hacia un enfoque dirigido a resultados, hacia la transparencia y rendición de cuentas efectiva.

A partir de la combinación de ambas variables, una institucional y la otra organizacional, en sus dos estados, presentamos el siguiente cuadro que nos ayuda a plantear cuatro hipótesis sobre el efecto organizacional neto a partir de la adopción del PBR.

En el cuadrante I (Asimetrías de información: similares-cambios: mínimos) la adopción de herramientas tipo PBR no tiene efectos en la organización. El grado de incertidumbre de la sociedad respecto a lo que hace y produce el aparato burocrático no varía. Como consecuencia, las acciones y decisiones organizacionales siguen patrones que organizacionalmente han funcionado por tradición y/o inercia. Es posible en este ámbito que la propia discrecionalidad administrativa (en este caso, la mayor autonomía procedural que concede el PBR a las agencias), sea el detonante principal de las desviaciones del proceso de implementación (Majone y Wildavsky, 1988). En situaciones como estas es posible observar algunos de los problemas de implementación que plantea Bardach (1984); en particular “la perversión de los objetivos” del PBR estipulados originalmente o la presencia de “resistencias a los esfuerzos por controlar los comportamientos desde la vía administrativa”. La consecuencia de este tipo de problemas es que los administradores sólo pueden ensamblar parcialmente los elementos de las reformas, lo que puede traducirse en acciones de simulación (intencionada), resistencia masiva al cambio, o entropía social (Bardach, 1984).²

2 *Bardach (1984) define ‘simulación’ al esfuerzo por aparentar públicamente que se está contribuyendo con los elementos de un programa o política -en nuestro caso, el PBR-, cuando (privadamente) se está concediendo sólo pequeños esfuerzos. Existen variaciones del acto de simulación, por ejemplo procrastination, entendida como la dilación de la contribución de esfuerzos y la substitución de la contribución por una de menor calidad. Bajo cualquier forma, la simulación conduce a la obstrucción de los programas. La ‘resistencia masiva’, por otro lado, consiste en otro medio por el que se puede obstruir la implementación de un programa a través de la retención de elementos esenciales para su desarrollo. Este es un medio para evadir las responsabilidades especificadas en el mandato de la política, que se ejerce abrumando o aplastando la capacidad de las agencias administrativas para aplicar sanciones por el incumplimiento de la norma. Este efecto se torna relevante dado que la resistencia masiva pueden causar el colapso total del sistema de control, como puede observarse en la mayoría de los sistemas de control administrativo que están diseñados para regular el comportamiento organizacional e individual -basados en la premisa de que el cumplimiento es la norma, y el incumplimiento es la excepción. Por último, la ‘entropía social’ puede ser entendida como las “fuerzas impersonales de la realidad”, que tienden a confundir y obstruir el sistema. Estas fuerzas son parte de la naturaleza social que también está sujeta a las leyes de la entropía. La entropía social conduce a tres problemas principales que socavan los programas gubernamentales: 1) incompetencia para desempeñar y cumplir con una tarea; 2) variabilidad en los objetos de control, debido a cambios en el comportamiento que se busca controlar; 3) descoordinación entre los elementos que conforman los programas, cuyo síntoma principal son las demoras en la aplicación de programas y políticas, y, por lo tanto, en el logro de resultados.*

Cuadro 1. Cambios organizacionales y asimetrías de información a partir del PBR

		Cambios organizacionales	
		Mínimos	Mayores
Asimetrías de información	Similares	No hay cambios (PBR no tiene efectos organizacionales)	Dinámica de aprendizaje
	Reducidas	Cambios poco significativos	Cambios NIE

Fuente: elaboración propia.

En el cuadrante II (Asimetrías de información: reducidas-cambios: mínimos) el PBR genera reglas del juego más claras para la rendición de cuentas; la sociedad está conciente de las reformas y además dispone de los instrumentos legales y normativos para exigir más transparencia sobre el logro de resultados. Sin embargo, en términos organizacionales no hay efectos visibles y se continúa actuando como tradicionalmente se ha hecho. Es posible en estos casos que efectivamente las organizaciones públicas estén reportando resultados (y reduciendo parcialmente asimetrías de información), pero que no lo hagan ‘correctamente’. Esto puede deberse a que no han logrado concatenar lógica y causalmente productos-resultado-impactos, que no estén midiendo los efectos sociales que realmente deben medir (sino los que son más fáciles de identificar, aún cuando sea información carente de relevancia en función de las demandas y problemas públicos), o que no hayan logrado plasmar efectivamente en la cultura organizacional y en la interacción entre procesos y áreas el significado del PBR en términos organizacionales. En este caso es más difícil saber si hay acciones intencionadas de simulación, resistencia o entropía, como en el cuadrante previo, o si estas falencias se deben a la inexperiencia y desconocimiento de las organizaciones sobre las implicancias del PBR.

En el cuadrante III (Asimetrías de información: reducidas-cambios: mayores) efectivamente se presentan los resultados de un correcto análisis costo-beneficio como pretenden los incentivos: comportamientos transparentes dirigidos a resultados y reducción del egoísmo, del oportunismo y de las asimetrías de información. Gracias a un aprendizaje correcto y acabado también se ve modificado el grado de incertidumbre entre burocracia y sociedad, acompañado además de cambios organizacionales a favor de la transparencia y la rendición de cuentas, como supone teóricamente el NIE. En estos casos es posible observar un acercamiento a la rendición de cuentas como pretende la NGP: la acumulación del interés individual deriva en resultados deseados por un amplio número de ciudadanos informados (Denhardt y Denhardt, 2003). Una vez que las asimetrías de información se han reducido considerablemente y el aparato burocrático ha internalizado el enfoque a resultados formal e informalmente, es posible pasar a una discusión de otro tipo, donde sean creados mayores espacios de diálogo, interacción y deliberación entre burócratas y ciudadanos. Ya no se hablará entonces de Nueva Gestión Pública, sino de “Nuevo Servicio Público” (Denhardt y Denhardt, 2003), y en lugar de centrarse particularmente en la eficiencia como criterio rector de las decisiones y acciones del gobierno, se busca un mayor grado y velocidad de respuesta (*responsiveness*) del aparato administrativo, y mayor confianza y compromiso de los ciudadanos en la creación del interés público y de intereses y responsabilidades compartidas.³

En el cuadrante IV (Asimetrías de información: similares-cambios: mayores) puede asumirse que el grado de incertidumbre sobre las acciones del gobierno no ha variado considerablemente en términos institucionales, aunque gracias a la implementación del PBR, los individuos dentro de las organizaciones públicas han iniciado la adopción de una lógica dirigida a resultados. Aun existiendo margen para jugar con los resultados (puede ser que la información al respecto todavía sea deficiente en calidad y cantidad), lo relevante es que los “resultados” forman parte del lenguaje de la organización. En este cuadrante la importancia del aprendizaje es

3 *Para el Nuevo Servicio Público (NPS), el interés público es el resultado de un diálogo entre valores compartidos más que la agregación de intereses individuales. Por ende, los servidores públicos deben responder no únicamente a las demandas de los ‘clientes’, sino que deben enfocarse principalmente en construir relaciones de confianza y colaboración con y entre ‘ciudadanos’ (Denhardt y Denhardt, 2003).*

mayor a la de los logros reales generados por determinadas políticas y programas. El aprendizaje no sólo es de carácter psicológico-individual por el hecho de saberse controlado por resultados (lo que implica un cambio en el accionar tradicionalmente regido por el cumplimiento de procesos), sino también organizacional, lo que lleva a cada organismo a cuestionarse: ¿cuánta transparencia y rendición de cuentas es necesaria? Al no existir posibilidad de generar transparencia absoluta y pura, este tipo de aprendizaje puede resultar en dos tipos de efectos:

- 1) Sobrevivir en el sistema según el nuevo incentivo (PBR), estableciendo comportamientos ‘adecuados’ y ‘racionales’.
- 2) Lograr un aprendizaje ‘correcto’, lo que implica transformarse organizacionalmente a favor de la transparencia y la rendición de cuentas (este caso nos conduciría al cuadrante III).

Las dinámicas de aprendizaje a partir de la adopción del PBR, pueden notarse prácticamente en casi todos los contextos donde esta técnica ha sido implementada. Esto se debe justamente a la propia complejidad intrínseca del PBR que hace muy difícil que los incentivos y mecanismos dirigidos a resultados, generen automáticamente los resultados planeados. Es más, podría pensarse que esta dinámica de aprendizaje organizacional (cuadrante IV) consiste en un paso previo y necesario para alcanzar los cambios esperados desde los argumentos NIE (cuadrante III). Podemos tomar como ejemplo el caso de Australia, uno de los paladines del PBR. A principios de los noventa, la adopción de los *Programme Performance Statements* (PPS) –un instrumento para ligar objetivos, recursos y resultados de las agencias gubernamentales– no permitió concluir con facilidad en qué se habían gastado los recursos o lo que había realizado cada organización con relación a lo establecido en los PPS (OCDE, 1997). Incluso resultó complicada la distinción entre productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*); hubo poca información sobre resultados futuros, y no fue posible llevar a cabo una comparación sistemática entre resultados y objetivos (OCDE, 1997). Podría pensarse, por ende, que este intento por implementar un enfoque en resultados careció de relevancia práctica porque no arrojó los efectos esperados. Sin embargo, como el mismo Departamento de Finanzas de Australia ha reconocido, hubo cambios significativos en la información de resultados y se registraron mejoras en la relevancia, confianza, significancia,

consistencia y claridad de la información contenida en los PPS (OCDE, 1997). Estos logros permitieron posteriormente reemplazar con éxito los PPS por los *Portfolio Budget Measures Statements* (PBMS), cuyos aportes al PBR han sido mayores, dado que describen cada iniciativa de los programas, estiman sus relativos efectos en el gasto público futuro y proveen información suficiente sobre la forma en que los programas generarán productos y resultados.

Ahora bien, dejando de lado el caso paradigmático de Australia, cabe preguntarse qué efectos organizacionales ha arrojado la adopción de un enfoque dirigido a resultados en un contexto más particular y complejo para este tipo de reformas, como México. El análisis se desplaza en la próxima sección a un caso más particular, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), uno de los organismos públicos federales que más ha avanzado en el enfoque a resultados durante los últimos años.

IV. EL EFECTO ORGANIZACIONAL NETO DEL PBR. APLICACIÓN AL CASO SEDESOL

En el caso de México, el enfoque basado en el control de resultados no es reciente (véase Arellano, 2004). Sin embargo, no es sino hasta el año 2006 cuando se establece por ley la obligación para todas las dependencias y organismos del gobierno federal de evaluar los resultados de ejecución de sus programas y presupuestos, la calidad de la administración pública federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, con base en un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).⁴

Dicho sistema representa un avance dirigido a incrementar la rendición de cuentas, pues se vuelve obligatorio para todos los ejecutores del gasto público.⁵ Éstos, a su vez, deben incorporar indicadores para evaluar resultados de forma mensual, con especial énfasis en la eficiencia, economía, eficacia y calidad de los bienes y servicios públicos, así

4 *Artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006).*

5 *El Artículo 6 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece como ejecutores del gasto al Poder Legislativo, el Poder Judicial, los entes autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República, las dependencias de gobierno y entidades paraestatales.*

como en la satisfacción del ciudadano. Asimismo, plantea la ley, los resultados obtenidos por el sistema de evaluación del desempeño, deben considerarse para la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos públicos. De acuerdo con este último aspecto también parecería impulsarse, por lo tanto, una dinámica de retroalimentación y aprendizaje dirigida hacia una toma de decisiones y ejercicio del presupuesto con base en resultados obtenidos. El SED, a su vez también está acompañado del Programa de Mejora de la Gestión y los Lineamientos Generales de Evaluación, que conjuntamente representan los tres exponentes más notorios de la dirección que la Administración Pública Federal ha tomado en un contexto nacional donde el control de los recursos públicos y los resultados de su ejecución han ido adquiriendo cada vez más importancia.

En esta sección, el foco de análisis estará puesto particularmente en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que durante el último lustro ha venido desarrollando un Sistema de Evaluación y Monitoreo Basado en Resultados (SEMBR), que se sostiene en tres componentes: 1) Monitoreo Basado en Resultados. 2) Evaluación Basada en Resultados. 3) Presupuesto Basado en Resultados. (PBR). El objetivo consiste en realizar una aplicación (preliminar y limitada) del esquema analítico presentado en la sección anterior, para observar el efecto organizacional neto que los incentivos estilo PBR tienen en organismos públicos. La razón principal para elegir a la SEDESOL como caso para observar el efecto neto es que esta Secretaría ya lleva más de 5 años implementado reformas dirigidas a una gestión basada en resultados. Precisamente, la experiencia previa y el tiempo transcurrido hace suponer que cualquiera de las diferentes hipótesis (ver Cuadro 1) del esquema analítico puedan corroborarse o refutarse. En caso de seleccionar una experiencia más reciente de aplicación de incentivos estilo PBR, no sería posible observar, por ejemplo, si se han registrado “Cambios NIE” (cuadrante III del Cuadro 1), por el tiempo que implica realizarlos y evaluarlos.

Antes de continuar, cabe realizar dos advertencias sobre este análisis. En primer lugar, no hay que olvidar las limitaciones metodológicas de los casos de estudio para realizar generalizaciones. Por ende, no es el propósito de este trabajo extender los hallazgos del análisis a todas las secretarías de estado de México, sino únicamente aplicar el esquema analítico mencionado para realizar un primer acercamiento al “efecto organizacional neto” en un ámbito particular. En segundo lugar, este

análisis se basa principalmente en revisión de documentos y en entrevistas informales sostenidas con funcionarios de la SEDESOL. Observar el efecto neto de forma más precisa requeriría un análisis organizacional más a fondo, con una investigación sistematizada y metodológicamente dirigida a observar modificaciones formales (estructuras, normas, procesos, actores) e informales (relaciones de poder, toma de decisiones, marcos de comunicación, hábitos, rutinas organizacionales, etcétera).

En el caso puntual de la SEDESOL, como ya se ha mencionado, el PBR forma parte del SEMBR que se ha venido impulsando en el último lustro, cuyo propósito es transformar un esquema enfocado principalmente en la operación de cada programa por separado, a uno de carácter más amplio para toda la Secretaría. En última instancia, lo que se pretende es que el diseño, ejecución, presupuestación y evaluación de los programas se realice con un enfoque integral que permita una asignación más racional y estratégica de los recursos con base en resultados claramente definidos y mesurables.

Más allá de estos propósitos, que “en el papel” resultan por demás atractivos, el más reciente estudio del Banco Mundial a este respecto (abril 2008), identificó una serie de problemas insoslayables que afectan la implementación de un enfoque dirigido a resultados. En primer lugar, destaca la falta de una alineación sólida entre los procesos de planeación estratégica y de elaboración presupuestaria de la Secretaría. La SEDESOL no dispone de un sistema de incentivos dirigido a fomentar la implementación de una gestión basada en resultados, ni existen métodos para vincular las remuneraciones y la asignación de presupuesto con los resultados obtenidos a nivel individual o colectivo. De esta forma, el proceso de toma de decisiones en el nivel de asignación presupuestaria, se encuentra desconectado del sistema de monitoreo y evaluación y sus resultados (Banco Mundial, 2008).

La revisión del marco normativo actual de la SEDESOL permite observar que los procesos de presupuestación y evaluación del desempeño de los programas se realizan por separado, sin interacción formalizada entre ambos. Por una parte, la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP) juega un papel preponderante en la elaboración anual del presupuesto (artículo 33 del Reglamento Interior). Esta Dirección es la encargada de conducir y coordinar el proceso de presupuestación

para dar cumplimiento a los lineamientos que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (*Procedimiento para la Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos Sectorial*), que en última instancia es la responsable de aprobar las asignaciones presupuestarias al poder ejecutivo federal. Por otra parte, la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), es la encargada de realizar y/o supervisar las evaluaciones anuales de los programas, aunque en materia de presupuestación sus atribuciones resultan formalmente limitadas (art. 28 del Reglamento Interior).


De esta manera, parecería que ni la DGPP tiene facultades para conocer del desempeño de los programas, ni la DGEMPS está facultada para participar en el proceso de presupuestación. Llama la atención, en este mismo sentido, que de acuerdo con el Reglamento Interior (art. 18) tampoco la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales (UPRI) cuenta con atribuciones formales y normativas en cuanto a la elaboración del presupuesto de la Secretaría, aún teniendo un papel determinante en el diseño, elaboración y planificación a mediano y largo plazo de los programas sociales. El Reglamento Interior, de hecho, asigna atribuciones específicas a cada área, pero no establece el ámbito de interacción y retroalimentación entre las mismas. En términos generales, tomando en consideración al Reglamento Interior y los lineamientos presupuestarios de Hacienda, resulta llamativo que no están vinculadas formalmente la planeación y la evaluación de los programas con el proceso de presupuestación. A pesar de que existen las atribuciones referentes a la construcción de indicadores y a la evaluación del desempeño, la información generada parecería no ser utilizada en el proceso presupuestario.

Precisamente a este último aspecto se liga el segundo problema identificado en el estudio mencionado del Banco Mundial (2008); es decir, no existe integración entre los sistemas de información de la SEDESOL, CONEXUS (herramienta de análisis documental operativo y físico de las obras y programas a nivel estatal), SIIPSO (herramienta de seguimiento administrativo a nivel institucional), SIPREC (Sistema Integral de Presupuesto y Contabilidad) y SIAFF (Sistema Integral de Administración Financiera Federal de Hacienda). En efecto, la SEDESOL produce abundante información operativa, pero los datos sobre resultados e impactos son aún escasos. Como consecuencia, la SEDESOL dispone

de un importante volumen de indicadores para la Secretaría de Hacienda y de la Función Pública (ambos son organismos controladores a nivel federal), pero es relativamente limitado el uso que se hace de esta información para la planeación y la presupuestación de la Secretaría, así como para la gestión de los programas (Banco Mundial, 2008).

Ahora bien, retomando el esquema analítico planteado en la sección anterior (Cuadro 1), al intentar observar los efectos organizacionales netos de la aplicación del PBR en la SEDESOL es posible establecer que esta Secretaría se encuentra atravesando una dinámica de aprendizaje (Cuadro 2). Esto debido a que a nivel institucional existen incentivos que impulsan el control y la evaluación de resultados (leyes federales y reglamentos internos) y que reducen las asimetrías de información en cuanto al manejo de recursos públicos y sus logros. Al mismo tiempo, a nivel organizacional, se han implementado cambios a favor de un esquema dirigido a resultados, como la adopción del SEMBR, la incorporación de los “resultados” como parte de la dinámica organizacional, la generación y establecimiento de sistemas de información. Dado que aún no se encuentran vinculadas las diferentes áreas internas encargadas de la presupuestación, evaluación y planeación, y la información no es usada en términos estratégicos para una mejor toma de decisiones y una ejecución más racional de los recursos públicos, no es posible hablar de “Cambios NIE” en la SEDESOL pues no se han cumplido cabalmente los propósitos del SEMBR y del PBR como se habían planeado.

Cuadro 2. Efecto organizacional neto del PBR en la SEDESOL

		Cambios organizacionales	
		Mínimos	Mayores
Asimetrías de información	Similares	PBR no tiene efectos organizacionales	Dinámica de aprendizaje 
	Reducidas	Cambios poco significativos	Cambios NIE

Fuente: elaboración propia.

Al hablar justamente de las diferentes áreas de la SEDESOL implicadas en la implementación de un PBR, sin embargo, es necesario precisar el hallazgo previo. El breve análisis aquí presentado evidencia diferencias significativas entre las Direcciones de Presupuestación, de Evaluación y la Unidad de Planeación, las áreas más directamente vinculadas con la operación diaria del PBR. Estas diferencias no sólo son normativas en cuanto a las atribuciones de cada una, sino que estas áreas parecen operar por criterios diferentes, lo que ha llevado a plantear la posibilidad de que exista más de un efecto organizacional neto dentro un mismo organismo público. En resumidas cuentas, la Dirección de Evaluación tiene como valor rector la “corrección” de programas de acuerdo a los resultados logrados y ha podido incorporar elementos sustanciales del PBR a su lógica: matrices de marco lógico, objetivos estratégicos, metas, indicadores e información verificable como parámetros de su acción. Esta área es posible encuadrarla, por lo tanto, en una lógica de aprendizaje dirigida a cambios mayores como sugiere el cuerpo teórico del NIE (cuadro 3).

La Unidad de Planeación, por otra parte, se rige por la “integración” de los diferentes programas de la SEDESOL para lograr resultados

sociales y cumplir con objetivos sectoriales estratégicos. Sin embargo, pudiendo disponer de un peso específico significativo en el proceso de presupuestación, la carencia de facultades normativas explícitas afecta significativamente el papel de esta unidad como vínculo entre los resultados de las evaluaciones y una asignación presupuestaria sustentada en los logros obtenidos por cada uno de los programas. Como consecuencia, la Unidad de Planeación muestra efectos organizacionales tanto en el cuadrante IV como en el III; es decir que transita entre una situación donde los efectos organizacionales son poco significativos (especialmente influidos por el mismo marco normativo de la SEDESOL) y otra donde dispone de elementos de planeación estratégica que coadyuva al logro de un enfoque a resultados.

Por último, la DGPP responde a una lógica de estricto “cumplimiento normativo” de los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda, dándole poca relevancia a la evaluación de resultados como criterio determinante del presupuesto. La DGPP tiene una posición prioritaria (casi exclusiva) en el proceso de presupuestación y programación de la Secretaría y de las entidades del sector. Más importante aún, el proceso de presupuestación –de acuerdo con información recabada de manera informal–, no necesariamente considera el desempeño de cada programa en la asignación de los recursos. Debido a que la DGPP pone mayor énfasis en los lineamientos de Hacienda y en los techos presupuestales que esta dependencia le exige a las Secretarías –no así en el impacto social generado por los programas–, el proceso presupuestario sigue una lógica predominantemente de cambios marginales sin tomar como criterio principal de asignación los resultados evidenciados. Esto se debe en gran parte a que, por tradición, la Presupuestación ha estado más vinculada institucionalmente a la agencia reguladora (SHCP) que al interior de la Secretaría. Esta situación genera que la información desprendida del sistema de evaluación de desempeño de la SEDESOL no sea utilizada como criterio para la presupuestación, y ésta siga realizándose a partir de criterios inerciales o históricos. De acuerdo a lo apenas mencionado, entonces, es posible ubicar a la DGPP en los cuadrantes I y II; es decir que, en esta área en particular, los efectos organizacionales netos del PBR son prácticamente poco relevantes. Dada la falta de información más precisa, no es posible determinar por el momento las causas específicas de las resistencias (intencionadas/no intencionadas) de esta área a los incentivos impuestos por el PBR.

Cuadro 3. Efecto organizacional neto del PBR al interior de la SEDESOL

		Cambios organizacionales	
		Mínimos	Mayores
Asimetrías de información	Similares	PBR no tiene efectos organizacionales	Dinámica de aprendizaje
	Reducidas	Cambios poco significativos	Cambios NIE

Fuente: elaboración propia.

Del cuadro anterior se desprende que una técnica como el PBR, claramente destinada a mejorar la rendición de cuentas gubernamental y a crear un nuevo tipo de relación entre sociedad y gobierno, debe afrontar en primer lugar las complejidades intra-organizacionales de cada organismo del sector público en el que se quiera implementar. Como ya se ha mencionado, el caso particular de la SEDESOL no puede ser extendido a todas las organizaciones gubernamentales de México, pero aún así hay que considerar que, por lo general, casi todo tipo de reformas debe resolver las particularidades de cada organismo y sus áreas internas, y la forma en que cada una puede potenciar o socavar el logro de los objetivos planeados. La implementación de este tipo de reformas, novedosas para este contexto, requerirá comprender la dinámica organizacional y social de aprendizaje continuo. Esto implica considerar la posibilidad de que, al mismo tiempo en que se intentan reducir asimetrías de información entre sociedad y gobierno, se creen nuevas asimetrías y ámbitos de incertidumbre al interior de las organizaciones públicas. Este ha sido el caso de la DGPP de la SEDESOL que aún con la adopción del SEMBR, toma decisiones presupuestarias desligadas de las áreas de planeación y evaluación, y responden a una lógica de cumplimiento normativo que

se contraponen con los preceptos del PBR. Paradójicamente, el área que mayor impulso debería dar a esta herramienta de gestión, la DGPP, es la que más limitaciones impone al resto de los actores internos de la SEDESOL para que el PBR sea implementado y consolidado al interior de la Secretaría.

En este sentido, la evaluación de desempeño y resultados, para que sea una herramienta efectiva y útil para mejorar la toma de decisiones, requiere de una dinámica en constante evolución, tanto desde los órganos controladores (en el caso de México, las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda), como de las entidades y dependencias que lo implementan, así como de las áreas internas más directamente vinculadas con la operación diaria de este tipo de reformas. El Presupuesto Basado en Resultados requiere de varios años para ser implantado ya que implica cambios en la visión de los servidores públicos, en la concepción y operación de los programas, así como una transformación institucional en la que deben modificarse estructuras y procesos, especialmente para vincular tres áreas internas sustantivas para su logro: Presupuestación, Planeación y Evaluación. Si la expectativa es que en el corto plazo se contará con una batería de indicadores discretos que permitirán de un solo juicio evaluar al sector público y, a partir de ahí, tomar decisiones presupuestarias estratégicas, se habrá comenzado por el lado equivocado.

Conclusiones

El PBR consiste en una poderosa técnica para transformar comportamientos individuales y organizacionales a favor de una mayor rendición de cuentas y una mejor comunicación entre burocracia y sociedad. Sin embargo, las dificultades para implementar este tipo de instrumentos, para relacionar diversas áreas, procesos y normas, sugiere que el cambio organizacional a partir de incentivos institucionales exógenos no puede lograrse mediante lógicas causales simples y llanas como las que supone el NIE. Cuantificar los logros del enfoque a resultados y reducir únicamente a índices e indicadores numéricos los esfuerzos de las burocracias para evidenciar mayores y mejores efectos de sus acciones, relega un complejo proceso organizacional de aprendizaje cuya importancia puede rebasar los resultados reales generados por determinadas políticas y programas. En lugar de insistir en que los efectos no planeados se explican por errores

de diseño institucional o por fallas de implementación –como por lo regular hace el NIE–, habría que considerar la posibilidad de que dichos efectos se deban a dinámicas sociales y organizacionales particulares.

No obstante la NGP ha hecho excesivo énfasis en el enfoque a resultados, el PBR (y algunos de sus componentes como las matrices de marco lógico y las evaluaciones externas) debe integrarse con una mirada complementaria hacia los procesos internos de las organizaciones, en términos del aprendizaje paulatino que realizan para alcanzar una lógica basada en resultados que genere una dinámica de rendición de cuentas al público en el mediano plazo. El concepto de “efecto organizacional neto”, incipientemente planteado en este espacio, presenta una forma analítica relativamente sencilla (que aún requiere de mayor elaboración) para discutir la interacción entre instituciones y organizaciones durante el desarrollo de políticas y programas públicos, así como las complejidades de cada ámbito donde sean implementados. Si se pierden de vista las particularidades intra-organizacionales, las asimetrías de información al interior de las organizaciones, las relaciones horizontales entre áreas internas, sus valores y criterios rectores, la forma en que estas áreas entienden y aplican los nuevos incentivos externos, el PBR –y cualquier otro tipo de reformacorre el riesgo de transformarse en una herramienta retórica y política por demás poderosa, pero con escasa aplicación práctica para solucionar problemas de política pública y hacer un uso eficiente de los recursos públicos, en última instancia los propósitos fundamentales que deberían guiar las acciones de la administración pública.

Bibliografía

- Arellano et al. (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. Miguel Ángel Porrúa y CIDE, México.
- Banco Mundial (2008), “SEDESOL: Consolidación del Sistema de Monitoreo y Evaluación basado en Resultados para el periodo 2008-2012”, en *Unidad de Pobreza y Género Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe*, Documento del Banco Mundial (proyecto de referencia: 106419).
- Bardach, Eugene (1984), *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Boston, MIT.
- Denhardt, Robert B. y Janet V. Denhardt (2003). “The new public service: an approach to reform”, en *International Review of Public Administration*, vol.8, núm. 1.
- Douglas, Mary (1986). *How Institutions Think*. Syracuse: Syracuse University Press.

- Downs, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Co., and Rand Corporation.
- Hodgson, Geoffrey. "Instituciones e individuos: interacción y evolución", en imprenta, 2008.
- Hood, C. (1991). "A public administration for all seasons", en *Public Administration* 69, pp. 3-19.
- Jones, L.R. y Kettl, D. (2003). "Assesing Public Management Reform in an International Context", en *International Public Management Review* 4 (1).
- Majone y Wildavsky (1988), "La implementación como evolución", en *Implementación, cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Niskanen, William (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- OCDE (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, España.
- Olson, Mancur (1992). *La lógica de la acción colectiva*. Limusa, México.
- Schedler, Kuno (2003). " '...And Politics?' Public management development in the light of two rationalities", en *Public Management Review* 5 (4): 533-550.

Otras fuentes

- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en Diario Oficial de la Federación el 19 de Julio de 2004.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006.