

Jorge Culebro*

Atomización del Estado y nuevas formas de control

La introducción de los convenios de desempeño en organizaciones públicas¹

El artículo aborda los principales elementos de la Nueva Gestión Pública al explorar el desarrollo e implementación de los convenios de desempeño en el gobierno mexicano. Aun cuando ha habido un gran desarrollo sobre el aprendizaje organizacional y un creciente interés por estudiar el fenómeno de la NGP, no se cuenta con estudios en los cuales se combinen estos dos elementos. Así, la investigación intenta ser innovadora en la medida en que busca entender las implicaciones administrativas y políticas de la NGP desde una perspectiva de aprendizaje organizacional. El ensayo concluye con algunas observaciones en términos de aprendizaje como la fragmentación del conocimiento y consecuencias no esperadas de la implementación de la NGP.

Palabras clave: nueva gestión pública, aprendizaje organizacional, reforma administrativa, convenios de desempeño.

State Atomization and Control New Forms: Introduction of Performance Agreements in Public Organizations

The article deals with some of the main elements of New Public Management by exploring the development and implementation of performance agreements in the Mexican government. Despite the fact that there has been a great development about organizational learning, as well

* Jorge E. Culebro Moreno es profesor e investigador del Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Sus correos electrónicos son: Jorge_culebro@hotmail.com y jcmoreno@correo.cua.uam.mx.

¹ Artículo recibido el 24 de agosto de 2005 y aceptado el 27 de agosto de 2007. Este artículo forma parte de una investigación más amplia financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y por el Centro de Investigación y Docencia Económicas a través del PROFEP, así como por el apoyo del Departamento de Administración y Teoría de la Organización de la Universidad de Bergen Noruega. Documento presentado durante el seminario de investigación "Autonomization of the State: from integrated administrative model to single purpose organization" en la Universidad de Stanford, California, Scancor Workshop, 1 y 2 de Abril 2005. Agradezco los comentarios de Kerstin Sahlin-Anderson.

as a notable interest to study the NPM phenomena, there is a lack of studies in which these two elements are combined. Thus, the investigation attempts to be innovative as long as it tries to understand the administrative and political implications of NPM under an organizational learning perspective. The essay concludes with some observations in terms of learning such as the fragmentation of the state and non expected consequences concerning the implementation of NPM.

Keywords: new public management, organizational learning, administrative reform, performance agreements.

INTRODUCCIÓN

A partir de los años ochenta un grupo de países desarrollados iniciaron una serie de reformas estructurales con la finalidad de transformar el tamaño, funciones y procesos del gobierno mediante dos estrategias principales: por un lado, la búsqueda de una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos a través de prácticas gerenciales del sector privado, y por otro, la introducción de mercados y cuasimercados en las actividades del sector público. Tiempo después estas ideas fueron también transferidas a los países en vías de desarrollo. En términos generales a este tipo de transformaciones se le ha conocido bajo el nombre de Nueva Gestión Pública (NGP) (Hood, 1991). No obstante, la NGP ha llegado a ser un término muy discutido que puede llevar a diversas interpretaciones y ha servido para describir esfuerzos similares de reformas administrativas no sólo en los países desarrollados, en donde se originó, sino también en naciones en vías de desarrollo que fueron presionadas a transformar sus estructuras gubernamentales y procesos por organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, mediante los llamados programas de ajuste estructural (McCourt y Minogue, 2001; Minogue *et al.*, 2000).

En términos generales, este tipo de transformaciones han incluido una reducción en el tamaño del aparato estatal, mayores esfuerzos por privatizar empresas públicas, un incremento en el uso de tecnologías de la información y cambios en los papeles de los servidores públicos y organizaciones hacia una actitud más orientada al servicio. No obstante, existe una falta de consenso en cuanto a la naturaleza de la NGP en la medida en que puede ser producto de una ideología o si se refiere simplemente a cambios prácticos dentro del sector público; sin embargo, hay algu-

nas áreas en las que los especialistas mantienen un consenso: por un lado, que estas transformaciones tienden a ser incrementales en lugar de radicales, aunque pueden variar en su alcance e intensidad; y por otro lado, que la bibliografía sobre este tipo de reformas ha sido amorfa, y no coherente, aunque consistente en la medida en que se ha enriquecido con diferentes disciplinas (Barzelay, 2001, 4).

En gran medida, muchas de las dificultades para definir y entender la implementación de la NGP radica en sus componentes esenciales: el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) y el gerencialismo (Christensen y Læg Reid, 2004). El primer elemento resalta los valores económicos aplicados al funcionamiento del gobierno y concibe a los individuos como agentes que buscan maximizar sus utilidades, y en términos de control se inclina a centralizar los procesos decisorios para alcanzar la eficiencia. El segundo componente sugiere que el modelo de operación del sector privado ha sido superior al del sector público y está basado en las llamadas prácticas exitosas de las empresas (Brunsson y Olsen, 1993; Peters y Waterman, 1982; Halligan, 2001). El gerencialismo argumenta que para alcanzar mejores resultados y mayor eficiencia en el gobierno es necesario delegar un mayor poder discrecional a los gerentes públicos, así como fortalecer un cambio en los valores culturales de la organización de tal forma que los ciudadanos sean percibidos como clientes potenciales, como por ejemplo en el uso de nuevas técnicas, incluidos los sistemas de calidad total.²

El propósito de este artículo es describir las dinámicas de estos dos componentes cuando la NGP es adoptada, particularmente en la implementación de los convenios de desempeño en el sector público mexicano. Desde 1995 hasta el 2000, la NGP como tal fue introducida en el gobierno federal en México a través de dos grandes entidades, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo,³ cuyos esfuerzos en la reforma raramente coincidieron. Así, este artículo intenta explorar la implementación de los convenios de desempeño en la administración pública federal, como parte de las estrategias de la NGP.

El punto medular son las implicaciones administrativas y políticas que ocurren durante los convenios de desempeño, como parte de la aplicación de uno de los

² Esto incluye, entre otros elementos, el desarrollo de una misión, visión, planeación estratégica, enfoque en el cliente y mayor participación (Morgan y Murgatroyd, 1994), así como la administración por resultados.

³ Actualmente, Secretaría de la Función Pública.

principales ingredientes de la NGP. Dos premisas guían este documento, la primera es que la adopción de la NGP y sus consecuencias pueden ser analizadas mediante el uso de una perspectiva de aprendizaje; si bien la adopción de la NGP tiende a promover el desarrollo de capacidades de aprendizaje en el gobierno, es de resaltar que la habilidad para aprender ha recibido poca atención de los gerentes y las organizaciones involucradas (Kolb, 1996), y que las contribuciones que se han hecho desde la ciencia política han sido mínimas (LaPalombara, 2001). La segunda es que algunos de los efectos colaterales de la NGP pueden conducir no sólo a una mayor atomización de la administración pública (Christensen y Læg Reid, 2004), sino también a nuevas formas de control y fragmentación en términos de conocimiento.⁴

El propósito es entonces integrar en una misma investigación los estudios que se han hecho sobre la NGP con algunas perspectivas de aprendizaje organizacional aplicadas al sector público. Dicho análisis incluye el estudio de tres etapas principales de la adopción de los convenios de desempeño: 1) el desarrollo de las reglas, 2) la formalización de los contratos y 3) el diagnóstico llevado a cabo por la Secretaría de Hacienda. La finalidad consiste en describir la dinámica de los procesos que han tomado lugar a través de la implementación de dichos convenios, particularmente en áreas como el sector energético y los centros públicos de investigación.

Se espera que este estudio contribuya a profundizar en los análisis sobre la NGP y el aprendizaje organizacional en función de cuatro elementos fundamentales: 1) las relaciones intergubernamentales generadas en distintos niveles de autoridad, como el involucramiento de dos agencias globalizadoras, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría, así como la creación de una comisión intersecretarial; 2) el énfasis en los contratos por medir metas complejas como las áreas administrativas, económicas y académicas, y las implicaciones que esto trae consigo; 3) la cultura política y administrativa cuando se trata de realizar evaluaciones en el sector público; 4) la fuerte conexión entre el sistema contractual en las distintas etapas del proceso presupuestario a través de la administración por resultados.

El documento forma parte de una investigación más amplia sobre aprendizaje organizacional y reforma administrativa en México, que incluyó una serie de entre-

⁴ Véase también, por ejemplo, Christensen and Læg Reid (1999a) y (1999b).

vistas con servidores públicos en la Secretaría de Hacienda en distintos periodos entre 1999 y 2001; para los propósitos de esta investigación, tres entrevistas fueron hechas a nivel de subdirección, relacionadas con la implementación de la reforma presupuestaria, dos a nivel de jefe de departamento a cargo de la implementación de los convenios de desempeño, y una de ellas con un ex funcionario de un centro de investigación. La duración de las entrevistas fue de aproximadamente dos horas. El estudio también se basó en una exhaustiva revisión de documentos del gobierno, algunos de ellos con acceso restringido, así como el análisis del marco legal e institucional de estos convenios.

El resto del documento se encuentra ordenado de la siguiente forma. La primera sección presenta la relación entre la NGP y el sector público; en seguida se describen las características generales de los convenios de desempeño. Después, se exploran los principales aspectos de estos acuerdos en México, que incluyen las bases institucionales y legales bajo los cuales operan estos contratos, así como las complejas dinámicas de los procesos de negociación. En la cuarta parte, la implementación de los contratos es analizada en tres etapas distintas: 1) la experimentación y desarrollo de las reglas, 2) la formalización de los contratos por ley y 3) el diagnóstico y la indagación sobre el éxito o fracaso de la adopción de los convenios. Finalmente se presentan algunas consideraciones como resultado de este estudio.

APRENDIZAJE EN EL SECTOR PÚBLICO Y LA NGP

En las últimas dos décadas ha existido un gran interés por estudiar el fenómeno del aprendizaje en las organizaciones, así como un incremento en el número de perspectivas teóricas y estudios empíricos sobre este tema (Argyris, 1983, 1999; Argyris y Schön, 1996; Cohen y Sproull, 1996; Dodgson, 1993; Dierkes *et al.*, 2001; Huber, 1996). No obstante, el crecimiento de estos enfoques se ha caracterizado más por su variedad y heterogeneidad, que por su uniformidad y consistencia. Con relación al ámbito gubernamental, un argumento en común es encontrar que las organizaciones del sector público difieren de aquellas del sector privado, y que estas diferencias afectan la manera en la cual las organizaciones públicas le dan sentido a su

experiencia y adquieren conocimiento y habilidades. Estas divergencias han generado muchas preguntas, como por ejemplo, ¿en qué medida resulta posible aplicar teorías de aprendizaje organizacional en el sector gubernamental y hasta qué grado estas diferencias influyen en los procesos de aprendizaje? Distintas del sector privado, las organizaciones públicas se encuentran más constreñidas y generalmente son más normativas en su funcionamiento, en tanto que desarrollan su función dentro de un conjunto de límites normativos (Finger y Bürguin, 1999). La idea del tiempo y los estilos de liderazgo desempeñan un papel fundamental en los procesos de aprendizaje en el gobierno, además de que los periodos parecieran ser siempre más reducidos en el sector público (Downs y Larkey, 1986). Por una parte, los funcionarios electos y designados están atados a los tiempos políticos; su habilidad para aprender y adaptarse depende de las elecciones; por otro lado, los niveles medios y altos del gobierno se sujetan a las carreras y futuro de sus superiores en la medida en que existe una mayor movilidad en el sector público que en el privado (Peters, 1996, 42). En México, por ejemplo, debido al sistema presidencial, a nivel federal existe una gran movilidad de servidores públicos y como consecuencia se incrementa el riesgo de una pérdida de memoria organizacional.

Estas diferencias no han recibido suficiente atención para entender su papel en el análisis del cambio y aprendizaje en el gobierno, ni tampoco para comprender sus implicaciones en los procesos de construcción del conocimiento. Contrario a las empresas privadas, las organizaciones públicas están más limitadas en el contenido de sus objetivos y son menos flexibles en su creación (Downs y Larkey, 1986). Esto se observa con mayor claridad en las agencias públicas relacionadas con aspectos de bienestar social, como el Instituto Mexicano de Seguridad Social, IMSS, y el Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado, ISSSTE, cuyos objetivos cubren una gran gama de actividades desde los niveles individual hasta el colectivo.

Sin embargo, esto no implica que las organizaciones gubernamentales sean incapaces de aprender, sino que sugiere la existencia de algunas razones para entender los mecanismos por los cuales las organizaciones públicas no pueden aprender de forma tan fácil, ya sea desde una perspectiva individual o grupal. Una premisa fundamental sobre la cual está construida la NGP argumenta que, a pesar de estas diferencias, es factible que las organizaciones públicas puedan generar mecanis-

mos y capacidades para aprender, y de esta manera convertirlas en organizaciones con la habilidad suficiente para aprender de sus resultados y límites.⁵

Si bien el tipo de organización es una variable clave para entender las dinámicas de transformación y cambio organizacional, los organismos públicos y privados pueden converger en algunos mecanismos de aprendizaje en la medida en que existen presiones externas expresadas en los procesos de globalización económica y financiera; así como en presiones internas reflejadas en la falta de legitimidad de las organizaciones públicas que muy difícilmente pueden satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Es así que en ciertas circunstancias, las agencias públicas pueden llegar a compartir presiones similares a las que padecen las organizaciones privadas:

Tratar a los ciudadanos como clientes parece ser uno de los medios para recuperar al menos una parte de la legitimidad de los ciudadanos. Pero tratar a los ciudadanos como consumidores y clientes obliga al sector público a llevar a cabo una transformación sustancial de su identidad y cultura, y desarrollar algún tipo de 'identidad corporativa', la cual para la mayoría de ellas no tiene precedente alguno (Finger y Bürquin, 1999, 34).

Una parte fundamental de la NGP tiene sus orígenes en los enfoques psicológicos de la gerencia y teoría de sistemas (Senge, 1990). La perspectiva sistémica descansa esencialmente en los esquemas cognitivos de las organizaciones que conceptualizan al aprendizaje individual como parte de un desarrollo estructural. Mientras que, la perspectiva psicológica permite remontarse a teorías sobre el desarrollo de los recursos humanos y desarrollo organizacional, así como a los intentos por promover una concepción del aprendizaje más integradora y humanista. De alguna forma un enfoque con un carácter más pragmático podría ser más factible de aplicar en las organizaciones públicas cuando existen procesos de reforma administrativa (Finger y Bürquin, 1999).

La NGP comparte también sus orígenes con las teorías económicas de la gerencia que conciben a las organizaciones en un ambiente competitivo y dinámico, lo

⁵ Además de esto, es relevante observar también que en el sector público pueden establecerse y evolucionar coaliciones dominantes como resultado de los procesos de aprendizaje y en las distintas etapas de las políticas públicas. Véase, por ejemplo, Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith (eds.) (1991), y Etheredge, Lloyd S. (1985).

que las obliga a cambiar y a adaptarse. Uno de los medios más usados para las empresas exitosas es el aprendizaje a través de la formación de estrategias (Mintzberg, 1979), así como la construcción de mecanismos de aprendizaje organizacional para impulsar la habilidad de armonizar circunstancias externas con las capacidades internas a través del fortalecimiento del desarrollo de los recursos humanos (Probst y Buchell, 1997). Este enfoque es similar a lo que Dodgson (1993) llama gerencia/económica e innovación en los negocios, en donde una de las razones esenciales para aprender consiste en reducir la incertidumbre en los mercados. Así, el aprendizaje se vuelve fundamental en la medida en que es visto como una herramienta para sobrevivir y generar ventajas competitivas. Generalmente, esta visión técnica del aprendizaje organizacional enfatiza la eficiencia y resultados en el corto plazo, en lugar de la adaptabilidad y los resultados a largo plazo.

Además de lo anterior, algunos enfoques sobre el aprendizaje organizacional dentro de la NRP también pueden ubicarse en el campo del desarrollo organizacional,⁶ sobre todo entre consultores que enfatizan la necesidad de desarrollar habilidades individuales, crecimiento personal y trabajo en equipo como vehículos para el alcance de los objetivos y metas de la organización. Los impulsores de este tipo de desarrollo, al igual que la NRP, sugieren que las agencias públicas pueden convertirse en sistemas que promuevan la capacidad para generar y retener el aprendizaje colectivo para mejorar el desempeño, así como la facultad para monitorear y supervisar dicho desempeño (Grievés, 2000), por ejemplo al establecer una nueva serie de indicadores. Dentro de esta misma vertiente Senge (1990) sugiere que el desarrollo organizacional, visto como un proceso de aprendizaje, podría crear “organizaciones que aprenden”. En este sentido, se parte de la idea de que las organizaciones están caracterizadas por una complejidad dinámica y que son mejores entendidas en círculos de causalidad.⁷

⁶ Esto no quiere decir que el desarrollo organizacional y el aprendizaje organizacional sean lo mismo. El primero incluye elementos como la motivación, clima laboral, comunicación, estructura y diseño organizacional, mientras que el segundo toma algunos de estos elementos para fortalecer los mecanismos organizacionales de la llamada “organización que aprende”.

⁷ El enfoque de Senge sobre el aprendizaje se encuentra construido alrededor de cinco disciplinas básicas: 1) sistemas de pensamiento basados en la dinámica de sistemas, que mira a los sistemas en términos de tipos o ciclos de arquetipos; 2) maestría personal que intente clarificar la visión al enfocarse a las energías individuales; 3) modelos menta-

El aprendizaje al interior de los procesos de reforma administrativa propios de la NGP puede tomar lugar en distintas formas y no sólo como la transferencia de políticas públicas o gerencialismo. Por ejemplo, una primera aproximación sugiere que las organizaciones son capaces de desarrollar la habilidad para adaptarse a las presiones externas y aprender de las experiencias pasadas; es decir, trasladar la experiencia en conceptos acerca de las fortalezas y debilidades propias (Kolb, 1996, 278). En segundo lugar, el aprendizaje también puede tomar la forma de cambios culturales (Finger y Bürquin, 1999) y como una serie de transformaciones en los esquemas cognitivos (Senge, 1990). Así, en donde Kolb concibe al aprendizaje en términos de la habilidad para llevar a cabo reflexiones y abstracciones de la experiencia, Finger, Bürquin y Senge enfatizan el enfoque holístico y cultural del aprendizaje. No obstante, todos ellos coinciden en la importancia y relevancia de fortalecer las capacidades de una organización para aprender a través del ejercicio de habilidades institucionalizadas. Por ello, la creación de una organización que aprende implica diseñar los mecanismos adecuados para construir procesos de cambio organizacional que incluyan la cultura, las estructuras y las relaciones con el ambiente. Para alcanzar lo anterior las distintas experiencias en donde se han llevado a cabo procesos de reforma administrativa sugieren la construcción de diferentes tipos de indicadores individuales y colectivos para medir el aprendizaje y el grado de éxito de dichas reformas.⁸

De esta manera, el movimiento internacional de la NGP se ha convertido en un gran promotor de la organización que aprende (Reschenthaler y Thomson, 1998). La idea principal es que las agencias públicas debieran trabajar en el *re-emplazamiento* de organizaciones jerárquicas altamente centralizadas con ambientes descentralizados, y transformar culturas administrativas que promuevan la flexibilidad y la inno-

les que promueven el cuestionamiento y la conversación entre los miembros de una organización; 4) visión compartida para imaginar el futuro de la organización, y 5) equipos de aprendizaje para reconocer las dinámicas de interacción que fomentan o disminuyen la capacidad para aprender.

⁸ No obstante, a un nivel más conceptual Finger y Bürquin concluyen que la idea de una organización que aprende permanece todavía vaga y ambigua, y se enfoca más en la dimensión cultural que favorece los procesos individuales y colectivos de aprendizaje. Sin embargo, el aprendizaje no ha sido conectado con los objetivos estratégicos de la organización, y la forma en la cual se relaciona el aprendizaje es a través del desarrollo de indicadores tanto en los niveles individuales como colectivos.

vación. De acuerdo con la OCDE (1999), el entrenamiento y la autonomía de los gerentes públicos debieran servir para mejorar las habilidades de liderazgo para crear y explorar distintas alternativas para enfrentarse a un contexto complejo y dinámico.⁹

LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO Y LA NGP

Los convenios de desempeño contienen una mezcla de supuestos tanto económicos como gerenciales y jurídicos para el sector público. El uso regular de cualquier acuerdo incluye esencialmente la expresión de la voluntad de, al menos, dos partes. Los contratos formales operan como instituciones que establecen expectativas y recompensas ligadas al desempeño de ciertas obligaciones al crear derechos y obligaciones. Desde la teoría del agente-principal, estos contratos intentan solucionar problemas de información asimétrica, y se dirigen a reducir la incertidumbre mediante la aplicación de sanciones, mientras que desde una perspectiva gerencial estos convenios sirven para descentralizar y delegar facultades. De esta forma, las consecuencias de su aplicación pueden llegar a ser muy variadas; primero, éstos se convierten en acuerdos personales y coactivos entre dos partes en relación con el intercambio de bienes y servicios, lo que es garantizado por el derecho positivo. En segundo lugar, los contratos toman lugar entre partes interesadas en sostener relaciones a corto, mediano y largo plazo, con la intención de establecer diferentes objetivos en un esquema compartido; y en tercer término, su obligatoriedad presupone la construcción de nuevos roles e identidades; en consecuencia la cooperación y la construcción de objetivos se vuelven un elemento esencial del contrato en sí mismo.¹⁰

⁹ Cabe mencionar que la OCDE no ha sido el único organismo internacional que se ha preocupado por la formación de los servidores públicos, en el caso de México sobresalen también el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo (CLAD) y la CEPAL, entre otros.

¹⁰ Una gran parte de la legislación, tanto de tradición civil como anglosajona, reconoce algunos elementos coercitivos en un acuerdo o contrato, de tal forma que se construyen nuevas identidades, como comprador, vendedor, arrendador, etcétera, en un contrato regular.

En relación con el ámbito internacional, los organismos internacionales han actuado no sólo como promotores de nuevas formas de gobierno y regulación, sino también como productores de conocimiento, de tal manera que la implementación de los convenios de desempeño se ha convertido en un componente integral del movimiento de la NGP. Por ejemplo, de acuerdo con la OCDE se ha reconocido la importancia del uso de sistemas de contratos por desempeño al interior de la NGP, con el fin de articular de manera más clara y precisa la definición de los objetivos, y apoyar nuevas formas de gerencia y métodos de control y monitoreo. La OCDE ha notado que el interés extendido en estos sistemas ha sido el resultado de su potencial para contribuir a desarrollar una más efectiva y eficiente administración pública (OCDE, PUMA/PAC, 1999). En consecuencia, los acuerdos por desempeño han contribuido a generar mayor precisión sobre las metas y misiones de las agencias públicas, y la manera en que pueden alcanzarse, así como su contribución para desarrollar un ambiente cada vez más descentralizado.¹¹

La aplicación de este sistema de contratos en el sector público ha sido ligado a varias áreas del aparato estatal, como el legislativo y el ejecutivo. En el poder ejecutivo ha existido una cercana relación con la asignación de los recursos y el proceso presupuestario, y estos contratos han funcionado como mecanismos institucionales para coordinar diferentes tareas con los distintos niveles de gobierno, en forma vertical y horizontal (Naschold, 1995). En Noruega, por ejemplo, la *carta de asignación* ha servido como un esquema ideal para la formulación del presupuesto y ha sido considerada como el principal documento de administración para los ministerios y las agencias subordinadas a éstos. Una ilustración más clara de la manera en la cual los contratos se relacionan con el sistema presupuestario es el caso del gobierno finlandés, donde un ciclo permanente de contratos se diseñó explícitamente para ligar la planeación del presupuesto con la preparación y el ciclo de la asignación presupuestaria. Similar a la experiencia mexicana, el sistema de contratos desarrollado en Finlandia estuvo atado a la administración y al proceso presupuestario de las agencias gubernamentales (Naschold, 1995).

¹¹ En el caso del gobierno mexicano el Banco Mundial y el CIAD han desempeñado también un papel fundamental en la adopción de convenios de desempeño y en la reforma al sistema presupuestario.

La experiencia de estos países, en donde los sistemas de contratos por desempeño han funcionado, demuestra que, si bien éstos pueden adoptar distintas formas dependiendo del alcance, profundidad y los principales actores involucrados, contienen por un lado la aplicación de enfoques económicos neoinstitucionales y, por otro, que estos convenios incluyen una gran gama de instrumentos de gerencia dirigidos a definir responsabilidades y expectativas para alcanzar resultados acordados mutuamente.

LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO

Los orígenes de la NGP en México se pueden remontar a la década de 1990 cuando el gobierno comenzó una serie de reformas con la finalidad de mejorar la eficiencia y efectividad de las agencias federales; dicho proceso llevaba consigo no sólo la adopción de las llamadas mejoras prácticas del sector privado como la reingeniería de procesos, la administración de la calidad total, la planeación estratégica y la medición del desempeño; sino también la introducción de mecanismos de mercado y cuasimercado propios del neoinstitucionalismo económico.¹² No obstante, los organismos internacionales desempeñaron un papel fundamental en la introducción de las reformas. Un año después de que México se volviera miembro de la OCDE, bajo el régimen de Ernesto Zedillo (1994-2000), se inició un conjunto de transformaciones más radicales que las anteriores en las estructuras, procesos y actitudes de los servidores públicos.

Las reformas fueron implementadas a través de dos principales estrategias; en primer lugar, el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, a cargo de la Unidad de Desarrollo Administrativo localizada en la Secretaría de la Contraloría; y en segundo lugar, el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo, cuyo responsable fue en gran medida la Unidad de Política Presupuestal al interior

¹² Cabe mencionar que ya desde mediados de la década de los setenta se han llevado diversos procesos de reforma administrativa aunque carecen del alcance y profundidad de la NGP.

de la Secretaría de Hacienda.¹³ El primer programa se encontraba más interesado en aplicar estrategias y técnicas del sector privado e introducir valores gerenciales en los servidores públicos, mientras que el segundo concentró sus esfuerzos en implementar una reforma al sistema presupuestario orientado a resultados.

Como parte del movimiento internacional de la NGP, desde la mitad de los noventa, el gobierno federal ha implementado un sistema de contratos entre las agencias federales. La intención inicial en establecer este tipo de convenios pareció ser más de carácter práctico que ideológico y se enfocó en resolver crisis financieras de aquellas entidades descentralizadas, que frecuentemente también operaban en los mercados como seguros y fondos de pensiones. La idea principal era que a través de la creación de una serie de obligaciones y derechos las agencias públicas podrían mejorar su desempeño y eficiencia, ser más rentables y orientadas al mercado.

Este tipo de convenios orientados a resultados operaron en dos vías: primero, fueron atados al presupuesto anual para proveer recursos adicionales como un esquema de acuerdos, en otras palabras, como instituciones que generaban derechos y obligaciones para todas las partes involucradas. En segundo lugar, los contratos establecían mecanismos de cooperación de tres agencias, cada una de ellas con funciones y roles específicos: 1) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2) la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y 3) la Comisión Intersecretarial. En las primeras etapas los convenios de desempeño estaban destinados hacia organismos desconcentrados y descentralizados, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), de tal manera que tras la firma de estos acuerdos se buscaba algún tipo de compromiso institucional tanto para el desempeño como para su gestión financiera. Estos convenios se definieron como “un acuerdo entre el gobierno federal, representado por la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Contraloría, la cabeza de sector y la entidad en particular. Dentro de este acuerdo, los actores asumían el compromiso público de mejorar su administración y resultados, así como promover un mejor marco para apoyar dicho desempeño” (SHCP, 2000).

¹³ Estas dos secretarías son consideradas como normativas en el sentido que tienen facultades para emitir lineamientos y normas para otras agencias federales.

La motivación esencial que guiaba estos convenios consistía en mejorar la evaluación por resultados a través de la creación de derechos y obligaciones dentro de la administración pública federal. Su principal esquema se basaba en establecer una serie de indicadores estratégicos para medir los resultados de la agencia. De esta forma, estos acuerdos implicaban el establecimiento de sanciones y beneficios de acuerdo con las evaluaciones hechas desde la Secretaría de Hacienda. Además, buscaban equilibrar el balance entre la autonomía de la agencia y el presupuesto que proporcionaba la Secretaría de Hacienda (SHCP, 2001c).

Usualmente un convenio se componía de un preámbulo, anexos separados o planes estratégicos que incluían de manera más específica la relación entre las metas del contrato, actividades y la puesta en marcha de mediciones tanto cuantitativas como cualitativas, así como los procedimientos para reportar, monitorear y evaluar el desempeño y la forma en la cual se resolvían los posibles conflictos. Para la administración pública estos acuerdos contenían una serie de capítulos y anexos que señalaban los resultados a esperar, cómo éstos podrían ser medidos y los incentivos positivos y negativos. Estos capítulos eran: 1) propósitos y objetivos, 2) requerimientos y condiciones, 3) compromisos del gobierno federal, 4) compromisos de la agencia, 5) contingencias, 6) flexibilidad, 7) medición, 8) diseminación, 9) auditorías, 10) incentivos y sanciones, 11) aplicabilidad y 12) anexos.¹⁴

Sin embargo, a pesar de la gran cantidad de formalidades, los convenios llevaban en sí mismos una paradoja en términos de control político.¹⁵ Por un lado, se trataba de hacer un esfuerzo en promover mayor flexibilidad y autonomía al interior de las organizaciones públicas; y por otro, establecían una serie de incentivos y sanciones para regular el comportamiento. La flexibilidad se otorgaba a través de tres entidades, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Contraloría y la Coor-

¹⁴ La OCDE (1999) ha sugerido algunos otros elementos para establecer un sistema de contratos: 1) El establecimiento de objetivos en el corto, mediano y largo plazo. 2) Categorías de desempeño comparables, de tal forma que el desempeño se indexe, valore y sea diseminado en la organización a fin de evaluar el funcionamiento de cada sector y actividad. 3) Evaluación del desempeño, entrega regular de reportes y un proceso para evaluar qué pasos han sido tomados para alcanzar el mejoramiento planeado. 4) Revisión de los planes de acción. 5) Evaluación del desempeño bajo los términos de un contrato como un factor para la renovación del mismo. 6) Indicadores de productividad que midan la productividad de los servicios para obligaciones definidas y a la población dirigida, tanto cuantitativos como cualitativos.

¹⁵ Véase, por ejemplo, Christensen y Læg Reid (1999a) y (1999b).

dinadora o cabeza de sector bajo la cual la agencia operaba. Mediante dicha flexibilidad los convenios podrían servir a las organizaciones públicas para mejorar sus mecanismos de rendición de cuentas, para proveer mejores servicios y obtener conocimiento de la nueva estructura programática.

El establecimiento de incentivos apropiados fue un elemento esencial para el diseño de los convenios. A través de incentivos positivos en el marco legal, se esperaba reducir la brecha entre el esfuerzo individual y los resultados obtenidos. No obstante, las mismas sanciones que podían ser utilizadas en el mercado hacían difícil o imposible aplicarlas en el sector público. El argumento detrás era que el sistema de recompensas que podría funcionar en el sector privado pudiera no ser el más idóneo para las organizaciones públicas. En muchos países miembros de la OCDE, por ejemplo, los servidores públicos, aun en los niveles más altos, no han tenido la oportunidad de negociar su salario o paquete de compensaciones de una manera tal que mejoraría la relación entre la compensación y la contratación por resultados (OCDE, 1999).

Para el caso del gobierno mexicano, la creación de estos incentivos y compromisos presentó algunas dificultades que no fueron previstas por las autoridades, particularmente en aquellas agencias que tenían que enfrentar ambientes caracterizados por su dinamismo y complejidad. Ésta fue la situación de las petroquímicas debido a dos causas principales: primero, sus resultados dependían en gran medida de presiones externas como el precio del petróleo influido por la oferta y demanda internacional, y segundo, porque sus decisiones de carácter político y económico estaban fuertemente condicionadas por otras áreas, como la Secretaría de Energía.¹⁶

Por ejemplo, uno de los entrevistados notó que cuando los convenios de desempeño debían ser formalizados, los centros de investigación buscaban siempre una gran flexibilidad y autonomía para administrar sus recursos; pero, contrario al espíritu de los acuerdos, estos centros se mostraban reacios a establecer compromisos e intentaban establecer objetivos que fueran fáciles de alcanzar. “Las dificultades llegaron debido a una situación en común, las agencias deseaban hacer esfuerzos muy pequeños y obtener mayores beneficios, ellos querían la enchilada

¹⁶ Entrevista con funcionario de la Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Egresos.

completa y además se estaban acolchonando cuando ellos tenían que hacer indicadores y criterios para medir el éxito”.¹⁷

Durante el curso de la implementación de los convenios de desempeño, las expectativas parecían ser muy ambiciosas. Se esperaba mejorar los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de la gestión pública, así como incrementar la calidad de los servicios públicos mediante una efectiva retroalimentación del proceso de planeación. Los acuerdos implicaban que el gobierno podría participar más activamente en la definición de los objetivos de las agencias, y éstas a su vez podrían recibir una simplificación adicional de los procedimientos administrativos, de tal forma que las organizaciones públicas podrían tener información relevante para el proceso de toma de decisiones.¹⁸

En cuanto a la experiencia internacional, el modelo adoptado por México extrajo lecciones de los países miembros de la OCDE, en donde se habían implementado sistemas para la medición del desempeño. Este modelo consistía en establecer objetivos de desempeño y metas para los programas, dando a los gerentes para cada programa la suficiente libertad para implementar los procesos. Así, se requería construir un sistema para medir y reportar el nivel de desempeño contra los objetivos, de tal forma que éstos proveyeran suficiente información para cambiar programas o procesos, así como suministrar datos a los auditores externos con el fin de establecer penas y recompensas.

Los acuerdos se enfocaron más hacia los resultados y no hacia el cumplimiento de reglas. De esta forma, a través de la firma de los contratos, se esperaba que las entidades paraestatales definieran sus resultados, los mecanismos para medirlos, y que se convirtieran en un modelo más flexible que permitiera a las agencias tener una mejor rendición de cuentas y responsables. La intención era que debido a un mejor acceso a la información proveída por estos contratos la capacidad del gobierno para el desarrollo de políticas y prestación de servicios fuera fortalecida (SHCP, 1999b). Así, lo que estos convenios intentaban alcanzar era cambiar la atención de los controles *ex ante* como las reglas hacia la medición de resultados y controles *ex post*. Se

¹⁷ Entrevista con funcionario de la Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Egresos.

¹⁸ Entrevista con funcionario de la Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Egresos.

intentaba establecer un nuevo tipo de autoridad gerencial a cambio de nuevas formas de rendición de cuentas al individualizar las metas de los servidores públicos de los organismos interesados en firmar los convenios. El control se entendía más como una forma de automejoramiento, que como la obligación de cumplir con normas formales y prescritas.

BASES INSTITUCIONALES Y MARCO LEGAL

La puesta en marcha de los convenios de desempeño como parte de la NGP ha tomado lugar dentro de distintos tipos de tradiciones legales, lo cual parece haber tenido un impacto en la efectividad de dichos acuerdos.¹⁹ Una de las razones es que las partes contratantes son organizaciones gubernamentales que se hallan limitadas por el sistema administrativo y normativo, cuyo funcionamiento opera bajo el derecho público. Sin embargo, la distinción entre derecho público y privado no ha sido muy clara, y las fronteras entre éstos son todavía confusas, sobre todo en naciones con una tradición civil del derecho. De acuerdo con la OCDE (1999) los obstáculos legales han sido las barreras más frecuentes para el uso de los convenios de desempeño, de tal forma que los contratos ocurren con mayor regularidad en los sistemas de *common-law* que en aquellos que contienen sistemas administrativos legales de tradición civil. Las agencias públicas desarrollan sus tareas dentro de un marco institucional, en el cual coexisten todo tipo de relaciones jerárquicas con ministerios de carácter normativo (OCDE, PUMA/PAC, 1999), de ahí que la confianza en las instituciones públicas se convierta en uno de los elementos fundamentales para los procesos de modernización (Askvik y Bak, 2005).

Los convenios de desempeño en México se basaron en el artículo 90 de la Constitución Política, que establece que la organización de la administración pública federal se divide en administración centralizada y paraestatal, así como el funcionamiento del poder ejecutivo. Los acuerdos estaban también regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Mediante esta ley las organizaciones públicas se ajustaban a los objetivos y metas establecidas en el Plan Nacional de

¹⁹ Véase por ejemplo Naschold (1995).

Desarrollo y que de alguna forma señalaba la superioridad jerárquica de las secretarías de Hacienda y de la Contraloría para supervisar y controlar los procesos de financiamiento, ejecución y evaluación del gasto público.²⁰

La Ley Federal de Entidades Paraestatales otorgaba cierta autonomía gerencial a estas empresas, pero en forma limitada a los principios y lineamientos previstos por los programas sectoriales. De acuerdo con esta ley, estas compañías debían también formular sus planes institucionales, concebidos como una serie de compromisos expresados en objetivos, metas y resultados, de esta manera las entidades estaban obligadas a establecer un conjunto de objetivos así como los resultados financieros esperados, y junto con estas bases evaluar los resultados y la forma en la cual las estrategias y prioridades eran definidas.²¹

La Ley de Egresos para el año fiscal 1999 incorporaba la jurisdicción de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de la Contraloría que, junto con la Comisión Intersecretarial de Financiamiento y Gasto, incluía: ser parte y firmar los convenios de desempeño, fortalecer la eficiencia en el gasto público sobre las bases del desempeño y conducir los procedimientos de recuperación financiera con las entidades y los organismos descentralizados. Así, el decreto señalaba algunos de los principales elementos de los convenios que incluían un plan estratégico, recompensas y sanciones, y los mecanismos de información y programas de modernización.²²

NEGOCIACIÓN DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO

La negociación de los convenios fue particularmente intrincada y compleja debido en gran parte al carácter político del presupuesto público. Es frecuente encontrar, por ejemplo, que la falta de información con el “principal” en establecer las metas en el desempeño e indicadores para los servicios ha resultado habitualmente en una deficiente calidad en la contratación o bien en ajustes significativamente forzados con el paso del tiempo. Además, en las etapas iniciales de la negociación se re-

²⁰ Artículos 9 y 50.

²¹ Artículos 11, 47 y 48 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y artículos 27 y 31 del Reglamento de Entidades Paraestatales.

²² Artículos 33 y 34 del Decreto de Egresos para el año fiscal 1999.

quirió una gran inversión de tiempo, recursos, ejercicios de planeación estratégica, así como llevar a cabo complejos procesos de experimentación y cooperación entre todas las partes involucradas (OCDE, PUMA/PAC, 1999).

En el caso del gobierno mexicano, los principales actores en la negociación incluían, por parte de la Secretaría de Hacienda, al subsecretario de Egresos, al procurador fiscal, al subsecretario de Ingresos, y por parte de la Contraloría a la Unidad de Desarrollo Administrativo. Se incluía también a la secretaria cabeza de sector de la agencia que pretendía firmar el acuerdo. La negociación se realizaba en los tres niveles de gobierno. Primero, las secretarías de Estado (principalmente Hacienda) eran las responsables de proveer el borrador del contrato y seleccionar a las agencias que cumplían con los elementos necesarios para firmar un convenio. En un nivel intermedio, la Comisión Intersecretarial para el Financiamiento y el Gasto recibía la propuesta y trabajaba junto con las agencias seleccionadas. Finalmente, en otro nivel, las distintas entidades preparaban el contenido y los requisitos del acuerdo.

Los procesos de negociación proporcionaban una arena para llevar a cabo novedosas formas de aprendizaje experimental al incentivar a la exploración de nuevas rutinas. Los procedimientos para satisfacer las obligaciones y contenido de los convenios se convirtieron en un ejercicio de planeación para establecer metas, objetivos y estrategias. Hasta cierto punto, parecía que el proceso en sí mismo se había vuelto más importante y valioso en términos de construcción de conocimientos, y no precisamente del resultado final del contrato. Esto se explicaba parcialmente porque durante los procesos de negociación los niveles de aspiración y expectativas para cada actor se realizaban incrementalmente en cada etapa y reunión.

A través de estos procedimientos se mostraba que los incentivos, recompensas y sanciones eran significativamente más influidos por factores de carácter tecnocrático y racional, mientras que la auténtica negociación era determinada principalmente por variables políticas. La interpretación relativa a las reglas que debían ser aplicadas podría variar dependiendo de los intereses y objetivos de cada agencia, por ejemplo, los objetivos y metas de la secretaría del sector podrían no ser los mismos o no ajustarse con aquellos de la agencia u organismo descentralizado, la Secretaría de Energía tendría más interés en resolver problemas políticos con el Congreso, mientras que las empresas petroquímicas podrían estar más interesadas en

generar ganancias. De esta forma el papel de la Procuraduría Fiscal se volvía cada vez más importante en la medida en que estaba a cargo de reducir el nivel de ambigüedad durante la negociación, no obstante se iniciaban también procesos de fragmentación del conocimiento dentro del gobierno federal.²³

APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL E IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO

PRIMERA ETAPA: EXPERIMENTACIÓN Y DESARROLLO DE LAS REGLAS

La implementación de los convenios de desempeño comenzó oficialmente en 1998. Los contratos eran vistos no sólo como una parte integral y fundamental de la reforma presupuestaria, sino también se convirtieron en el resultado de un proceso de evaluación y aprendizaje de los éxitos y fallas de la reforma.²⁴ La Secretaría de Hacienda sufrió transformaciones internas y un nuevo jefe de la Unidad de Control Presupuestal fue nombrado. Este nuevo director trató de combinar ideas innovadoras con lecciones del pasado inmediato. Se buscaba la eficiencia y la efectividad en las operaciones a través de la administración por resultados junto con los esfuerzos previos de modernización,²⁵ y el modelo de la reforma presupuestaria que había sido puesto en práctica fue severamente cuestionado. De alguna forma la Unidad de Política y Control Presupuestal percibía que las reformas anteriores no tenían la consistencia y coherencia necesarias (SHCP, 1998 y 2000).

De esta forma, la UPP se embarcó en un proceso de reconceptualización de la reforma presupuestaria. La modernización del sector público fue concebida más como un conjunto de elementos interrelacionados que esfuerzos separados de distintas agencias. Se intentaba así proveer un marco integral para juntar diversas direcciones

²³ Entrevista con funcionario de la Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Egresos.

²⁴ Alguno de los entrevistados describió este tipo de acuerdos como “la zanahoria para el conejo”.

²⁵ Cabe mencionar que ha sido extensamente documentado que cualquier proceso de reforma llega también a influir sobre diversas estructuras de poder y sistemas que sirven como base para la interpretación de dichos procesos, véase, por ejemplo, Nils Brunsson y Johan P. Olsen (1993).

de la Secretaría de Hacienda. En este sentido, la formación de un sistema de servicio civil y la creación de un sistema federal de administración financiera fueron incorporadas. Sin embargo, de acuerdo con las autoridades, se volvió necesario buscar nuevos mecanismos que funcionaran como incentivos para las entidades y agencias, con el propósito de iniciar y continuar la modernización administrativa y en consecuencia para la correcta implementación de los convenios de desempeño (SHCP, 1999a).

La primera etapa se caracterizó por ser un proceso de experimentación y puesta en vigor de medidas para alcanzar eficiencia en la esfera pública, particularmente dentro del sector energético del gobierno. El primer convenio fue firmado en 1998²⁶ entre el gobierno federal representado por la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Contraloría y la Secretaría de Energía. La otra parte fue la Petroquímica Morelos, representada por su director general, y la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos.²⁷

De alguna manera, las organizaciones tanto públicas como privadas han sido obligadas a aprender y a transformarse. La Petroquímica Morelos iba a ser desincorporada y la intención en la firma del acuerdo consistía en establecer medidas apropiadas para recuperar las finanzas de la empresa. Consistente con la llamada “Nueva estrategia para la industria petroquímica” y con el Decreto de Egresos de 1998, se esperaba reducir la compañía para hacerla más atractiva para potenciales inversiones. Así, la Secretaría de Hacienda fue requerida para proveer flexibilidad en los estándares para impulsar la planeación del presupuesto y cambios en los procesos de administración de la compañía petroquímica. Como resultado la entidad pública debía buscar la rentabilidad y la competitividad tanto en el corto como en el largo plazo.

La puesta en marcha del acuerdo fue considerado como exitosa y la petroquímica finalmente no fue desincorporada, lo cual fue interpretado como un modelo para otras agencias públicas que podrían aprender de este conocimiento (March, 1999). Casi inmediatamente, esta experiencia exitosa comenzó a atraer el interés de otras compañías paraestatales. En consecuencia, otras cuatro agencias públicas buscaron firmar un convenio de desempeño con las Secretarías de Hacienda y de la Contraloría, éstas fueron: 1) el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS; 2) el

²⁶ Más específicamente el 7 de septiembre.

²⁷ Petroquímica Morelos inició sus operaciones en 1988 y se localiza en la costa del Golfo de México.

Instituto para la Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, ISSSTE; 3) el Banco Nacional de Crédito Rural, BANRURAL; y 4) el Instituto Mexicano del Petróleo, IMP. Diferente del primer convenio, estos acuerdos intentaban combinar tanto aspectos gerenciales como la recuperación financiera. Así, se esperaba una más completa reorganización de estas compañías para cumplir con sus metas y tareas de forma más eficiente.

Durante esta primera etapa de la ejecución, los convenios, la UPP y la Subsecretaría de Egresos como implementadores se enfocaron en mejorar el contenido y cláusulas de los contratos. La intención detrás de esto fue doble. Primero, desarrollar una serie de reglas y lineamientos que podrían ser aplicables en otras organizaciones públicas descentralizadas; y en segundo lugar, avanzar en la preparación de un cuerpo de conocimiento que ayudaría a formular los anexos de los acuerdos, tales como el plan de negocios y los indicadores de desempeño.

SEGUNDA ETAPA: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS NORMAS

La segunda etapa fue lanzada con base en dos instrumentos legales: primero, la Ley para el Desarrollo Tecnológico e Investigación Científica, promulgada en abril de 1999, y segundo, el Decreto de Egresos del año 2000, sobre todo los artículos 32 y 33. Diferente a la fase anterior, esta etapa se concentró en los ámbitos científico y educativo, particularmente hacia los llamados centros públicos de investigación. Sin embargo, algunos de estos centros eran también parte de otros sectores, como el Instituto Mexicano del Petróleo, que pertenecía al sector energético.²⁸

En términos generales, esta ley tenía la intención de producir una serie de resultados en el área científica. La ley establecía no sólo los principios y lineamientos para apoyar las actividades científicas, también organizaba los mecanismos institucionales para coordinar el funcionamiento de las entidades y agencias de la administración pública federal dedicadas a la producción científica y, en consecuencia, se intentaba regular los recursos generados por esos centros. En relación con las

²⁸ Los centros públicos de investigación se definieron como entidades paraestatales cuyo objetivo central era realizar actividades de investigación científica y tecnológica, y estas actividades debían ser reconocidas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y por la coordinadora de sector con la aprobación de la Secretaría de Hacienda.

operaciones de los centros de investigación, se establecía que éstos debían ajustar sus actividades a los procesos de planeación, y que sus resultados debían ser evaluados como un requisito para continuar con el apoyo financiero por parte del gobierno. Así, la ley pretendía expandir un esfuerzo permanente para asegurar la cultura de evaluación como una automecisión en los centros, y realizar sus tareas y metas con un fuerte énfasis en los resultados.

De acuerdo con esta ley, los centros de investigación adquirieron una mayor independencia y libertad en los procesos de toma de decisión, y más flexibilidad potencial para llevar a cabo su funcionamiento. Los centros obtenían autonomía técnica, operativa y administrativa, en tanto pudieran ser competentes para administrar sus propios recursos. Se establecía que las relaciones debían ser reguladas según las condiciones y cláusulas de los convenios de desempeño, y de la Ley de Entidades Paraestatales. Por ejemplo, a estos centros se les confiaba llevar a cabo sus numerosas actividades, como aprobar y evaluar sus programas, autorizar el destino de su presupuesto, aprobar ajustes en su gasto, modificar las estructuras organizacionales y diseñar los incentivos más adecuados para sus empleados.²⁹

Se consideraba también que estos centros fueran beneficiados con una mayor autonomía y flexibilidad a través de la firma e implementación de estos convenios.³⁰ El contenido, tipo y cláusulas de los acuerdos se determinaban en la medida en que éstos debían incluir: programas a mediano plazo; programas de inversión; plan anual, que comprendía objetivos, estrategias, líneas de acción y metas ligadas a los indicadores de desempeño; criterios para estos indicadores, y resultados de las evaluaciones tanto internas como externas.

Los actores clave fueron la Secretaría de Hacienda, que estaba enfocada principalmente en el uso eficiente de los recursos, la Secretaría de la Contraloría, que era la responsable de otorgar a los centros asistencia gerencial y técnica, y la coordinadora de sector a cargo de proveer coherencia y consistencia entre el acuerdo, el plan de negocios y los indicadores con los programas nacionales y sectoriales.

²⁹ Artículo 41 de la Ley de Desarrollo Científico.

³⁰ Artículo 44 de la Ley de Desarrollo Científico.

CUADRO 1. APRENDIZAJE E IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONVENIOS

<i>Etapas</i>	<i>Inicio</i>	<i>Características</i>	<i>Resultado</i>
Experimentación y desarrollo de reglas	1998	Exploración de nuevas formas de control y medición del desempeño	Mejoramiento de cláusulas y contenido de los convenios
Institucionalización de las normas	abril 1999	Formalización a través de la legislación federal	Búsqueda de mejores esquemas de flexibilidad y autonomía
Diagnóstico y evaluación	enero 2001	Aprendizaje de un solo ciclo	Fragmentación del conocimiento; autonomía vs flexibilidad

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, esta etapa intentaba mostrar lo que había sido aprendido por los implementadores y se caracterizó por establecer el marco legal y los lineamientos institucionales para que los convenios y sus procedimientos fueran formalizados y homogeneizados. Como resultado de los mecanismos jerárquicos y de poder de la Ley para el Desarrollo Científico y Tecnológico y del Presupuesto de Egresos del año 2000, veintisiete centros de investigación firmaron los acuerdos (SHCP, 2001d). Estos centros recibieron una mayor autonomía, de hecho las organizaciones que en principio no eran consideradas como centros de investigación por la ley fueron transformadas por su decisión en centros de investigación, con el fin de hacer uso de los privilegios de los acuerdos, tal y como fue el caso del Instituto Mexicano del Petróleo. En términos generales, el desempeño de los centros fue evaluado como satisfactorio de acuerdo con la Secretaría de Hacienda, aunque los acuerdos financieros firmados con el IMSS y el ISSSTE no fueron claramente exitosos.³¹ En este caso, lo que en la segunda etapa se pretendía era que las agencias globalizadoras autorizaran mayor autonomía para los gerentes con el propósito de generar más obligaciones.

TERCERA ETAPA: DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN

Las evaluaciones en el sector público pueden ser conducidas de distintas maneras (internas o externas). En una se les considera como un elemento inherente de las técnicas gerenciales y en consecuencia la implementación de la NGP automática-

³¹ De acuerdo con cartas y memorándums internos de la Unidad de Política Presupuestal.

mente promovería el uso de diagnósticos para proveer de información a los tomadores de decisión en el gobierno. Esto sugiere una serie de supuestos sobre el funcionamiento de las organizaciones públicas: primero, que un conjunto de metas y objetivos ha sido establecido, lo que comprende una homogénea interpretación de los eventos pasados; segundo, una fuerte voluntad para aceptar los errores y la habilidad para cambiar los cursos de acción; finalmente, que aquellos que diseñan las políticas públicas se toman el tiempo suficiente para pensar acerca de los problemas al revisar la información. Sin embargo, el uso de los datos para transformar la información en conocimiento útil implica para los gobiernos que éstos provean una gran cantidad de confianza en aquellos que conduzcan las evaluaciones,³² lo cual tiende a generar un conocimiento acumulativo en tanto que las evaluaciones resultan ser más prácticas que ideológicas (Thoening, 2001, 2002).³³ En el caso de los convenios de desempeño se prefirieron las evaluaciones internas (SHCP, 2001c).

Durante el año 2000 la naturaleza y el contenido de los convenios comenzaron a cambiar. En gran medida lo anterior podría ser explicado por la naturaleza y contenido de los procesos de negociación, en los que se transformó sustancialmente el marco institucional de los convenios. En consecuencia, los distintos centros de investigación se vieron obligados a tomar en consideración dos lineamientos jurídicos, sus operaciones fueron modificadas por la Ley para el desarrollo Científico y Tecnológico y por el Presupuesto de Egresos. El decreto establecía la manera en la cual los convenios debían realizarse, mientras que la ley establecía los objetivos, metas y contenido de los convenios. Esta dualidad en el marco institucional pre-

³² Este fue, sobre todo, el caso de España, en donde a nivel formal el uso de técnicas de evaluación ha sido recomendada para convertirse en un instrumento para mejorar la reforma administrativa, no obstante han existido pocos esfuerzos para proveer una correcta cantidad de información para los tomadores de decisión y la retroalimentación ha servido más para generar explicaciones históricas en lugar de prevenir y corregir planes a futuro (Osuna y Velez, 2001). Un estudio publicado por la OCDE presenta similares conclusiones, por ejemplo se ha notado que en la mayoría de los países miembros de la OCDE la evaluación ha sido relativamente limitada y esporádica, aun cuando la necesidad de conducir evaluaciones ha sido públicamente reconocida.

³³ Esto supone que las evaluaciones debieran cubrir al menos tres instancias: 1) necesitan estar orientadas a la acción en tanto que proveen conocimiento útil al ser creíbles y adaptarse a la realidad de los hacedores de política; 2) deben poseer un carácter interno, en la medida en que es probable que la información sea obtenida del sistema político, y 3) se deben difundir de manera incremental entre la gente involucrada para que a su vez sea percibida como un recurso (Thoening, 2001).

sentaba un cambio muy particular; primero, la flexibilidad presupuestaria proporcionada por la Secretaría de Hacienda fue vista como un incentivo y se esperaba que la investigación en ciencia y tecnología pudiera ser mejorada; sin embargo, los centros de investigación fueron obligados a firmar los convenios.

La tercera etapa inició en enero de 2001, cuando la Oficina de Modernización de la Unidad de Política Presupuestal llevó a cabo un diagnóstico sobre la implementación de los convenios. Como resultado, la negociación y puesta en marcha de estos acuerdos fue severamente cuestionada, aun cuando distintas agencias públicas diferentes a los centros de investigación mostraron un enorme interés en firmar los convenios debido a la potencial flexibilidad y autonomía que podrían obtener.

Este proceso de indagación tomó en consideración las intenciones iniciales y objetivos formulados durante la primera etapa de la reforma presupuestaria que podría ser sintetizada como una administración basada en resultados. El principal producto de este diagnóstico fue lo que se conoce como el aprendizaje de un solo ciclo (Argyris y Schön, 1996), en el cual las ventajas y principios fundamentales de las metas institucionales no fueron cuestionados. Se seguía esperando que los acuerdos establecieran los arreglos institucionales apropiados para dotar de flexibilidad y autonomía administrativa a cambio de resultados producidos por la auto-medición. Sin embargo, el proceso de negociación e implementación presentaba algunas inconsistencias. Por ejemplo, se reconoció la falta de claridad acerca de los propósitos y contenido de los convenios, esta ambigüedad condujo frecuentemente a una mayor incertidumbre durante la etapa de negociación y el conocimiento (SHCP, 2001d) entre las diferentes unidades administrativas de los centros de investigación.

Diversos obstáculos aparecieron como resultado de este análisis. El tiempo desempeñó un papel importante en la medida en que existió una mayor divergencia entre las distintas agendas de las agencias públicas. Por ejemplo, el periodo requerido por la Secretaría de Hacienda para preparar el plan de negocios y el contenido fue menor que el tiempo que necesitaban los centros de investigación. En este sentido, diferentes dinámicas organizacionales funcionaron al mismo tiempo. Primero, la Secretaría de Hacienda y la Contraloría, como agencias globalizadoras, trataron de imponer sus calendarios y visiones de la reforma, mientras que los cen-

tros y la coordinadora de sector trabajaban de acuerdo con sus propios calendarios. Además, los centros enfrentaron requerimientos no esperados por las agencias globalizadoras que ocasionaron mayores dificultades para adquirir información.

El desarrollo y evolución del conocimiento al interior de los centros fue también disimilar y fragmentado. Cada centro formuló sus estrategias, rutinas y elaboró los contratos en forma diferente. Algunos de los centros prefirieron emplear consultores externos para construir los indicadores de desempeño, programas y objetivos, de tal forma que tendieron a importar formulas y técnicas en lugar de confiar en el papel de los facilitadores de las secretarías de Hacienda y de la Contraloría. Además, diferentes partes de las agencias realizaban distintos tipos de responsabilidad; en la mayoría de los casos los directores generales tomaron las decisiones más importantes y trabajaron con sus asesores. En contraste, pocos centros lograron crear los incentivos adecuados que involucraran a todos los niveles de la organización. Se descubrió también la existencia de una falta de coordinación entre las distintas subunidades de las secretarías de Hacienda y de la Contraloría para suministrar el conocimiento y las técnicas a los centros de investigación.

Cada secretaría trató de imponer su propio modelo de planeación estratégica, metodologías y sistemas de indicadores.³⁴ Una manera de ilustrar estas circunstancias fue que las evaluaciones llevadas a cabo por la Secretaría de Hacienda y la Subsecretaría de Egresos fueron hechas cada tres meses y no anualmente. Esto originó una serie de conflictos, debido a que muchos de los indicadores y metas no podrían ser medidos o evaluados en esos tiempos, particularmente, en las investigaciones relacionadas con las ciencias básicas o publicaciones que necesitaban al menos seis meses para obtener resultados.³⁵

En este sentido, se reconoció la necesidad de generar primero un mayor consenso para preparar un tipo de convenio único y un solo modelo de metodología, así como la creación de mecanismos institucionales que permitieran a las agencias globalizadoras y coordinadoras de sector funcionar de manera consistente y coherente. Como resultado de los diagnósticos se encontró que la llamada “administra-

³⁴ Véase por ejemplo los distintos convenios de desempeño firmados por los centros de investigación.

³⁵ Entrevista con funcionario de la Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Egresos.

ción por resultados” como el espíritu que guiaba a los acuerdos debía ser lanzada desde un proceso de planeación estratégica, en el cual todos los actores estuvieran involucrados. Diferentes actores no sólo perseguían sus propios objetivos e intereses, sino que también poseían información distinta de los procesos de planeación estratégica. De esta forma se volvió necesario realizar un esfuerzo por homogeneizar la información preliminar y emplear una metodología única. En resumen, la Unidad de Política Presupuestal reconoció la importancia de aprender mediante la experimentación, por ejemplo al conducir pruebas piloto para observar la manera en la cual los objetivos e indicadores fueron diseñados y su relación con otros programas. La idea detrás era que la negociación y operación de los convenios mejorarían los canales a través de los cuales la información fluiría de tal forma que el contraste entre los resultados y las metas esperadas resultaría más claro.

CONSIDERACIONES FINALES

En este artículo hemos tratado de analizar los periodos iniciales de la adopción de los convenios de desempeño en el sector público mexicano. Comparado con algunos esfuerzos previos de reforma, las dinámicas de aprendizaje localizadas en la administración pública federal, particularmente en la Secretaría de Hacienda han servido para ilustrar dos elementos fundamentales en cualquier proceso de transformación del sector público: el control y la autonomía. La relación que existe entre estos dos componentes puede llegar a convertirse en una fuente de tensión en la medida en que una gran cantidad de autonomía y flexibilidad podría llevar a las agencias públicas a aumentar sus capacidades de aprendizaje; pero al mismo tiempo, las agencias globalizadoras demandarían mayor control y centralización en los procesos decisorios. En este sentido, se observa que uno de los más importantes retos para los reformadores consistió en lograr un apropiado balance entre la flexibilidad y autonomía necesarias en cada organismo público y los requerimientos de control y vigilancia.

Un argumento a lo largo del artículo es que las organizaciones públicas tienden a desarrollar sus procesos de aprendizaje como consecuencia de la implementa-

ción de la NGP, lo que sirve para resaltar tres aspectos: en un primer nivel, las interacciones y competencia entre las agencias globalizadoras, la Secretaría de Hacienda y de la Contraloría, muestran la manera en la cual el conflicto es capaz de convertirse en una fuente de aprendizaje en casos específicos, por ejemplo cuando no existe un marco legal claro que defina los roles y responsabilidades de cada agencia. En un segundo nivel, los procesos de negociación entre la Secretaría de Hacienda y las agencias subordinadas demuestran que cuando las organizaciones son obligadas a aprender y a desarrollar criterios para medir el éxito de los programas, algunos efectos negativos colaterales pueden ocurrir en el aprendizaje, como la reducción de las metas y los objetivos, de tal forma que los criterios de medición permitan que las metas puedan ser fácilmente alcanzables y así evitar y posibles sanciones administrativas (Christensen y Lægreid, 2004, 5).

La investigación resalta algunos atributos que existen en la relación entre aprendizaje organizacional y la NGP. Los procesos de aprendizaje producidos como consecuencia de la implementación de la NGP estuvieron lejos de ser homogéneos y fueron mejor caracterizados por su heterogeneidad y resultados mixtos. Es de notar que, aun cuando la NGP promueve transformaciones profundas de rutinas y prácticas e impulsa la habilidad de aprender de los fracasos anteriores, las evaluaciones acerca de las reformas tienden a favorecer los aprendizajes de un solo ciclo sin llegar a cuestionar las bondades o desventajas de los principios de la NGP.

La pregunta sobre quién aprende y qué se aprende cuando el gobierno mexicano adopta la NGP es compleja. Las agencias centrales como las secretarías de Hacienda y de la Contraloría, y más específicamente la Unidad de Desarrollo Administrativo y la Unidad de Política Presupuestal aprendieron de la implementación de sus propias estrategias de reforma y a través de las continuas interacciones con los demás organismos públicos, en las negociaciones y en la propia firma de los convenios. No obstante, debido a la cultura político-administrativa del sector público en México, las fronteras entre las distintas subunidades como las direcciones generales y los departamentos *ad hoc* se desdibujaron a lo largo de estos procesos. La evaluación llegó a desempeñar diferentes papeles, por ejemplo como mecanismo para iniciar los procesos de reforma administrativa o como herramienta potencial para obtener mayor información acerca de cómo los principios de la NGP eran

adoptados. Así, el conocimiento acerca de operaciones inadecuadas de las organizaciones públicas puede convertirse en un vehículo para conducir a cambios en las rutinas y procedimientos sugeridos por la NGP.

El presente documento indica finalmente que no sólo los implementadores de la reforma sino también las agencias subordinadas y aquellas involucradas en los convenios se enfrentaron a una paradoja del aprendizaje. En primer lugar, si bien los principios de la NGP argumentan que el mejoramiento continuo se logra a través de los procesos de evaluación al comparar los resultados con los objetivos establecidos, los diagnósticos realizados a mitad de la reforma fueron hechos sin preguntarse sobre los principales supuestos de la NGP. En segundo lugar, la información disponible por estas mismas evaluaciones dependía de la forma en la cual los nuevos actores entraban en el diseño e implementación de la NGP.

Los estudios y la bibliografía sobre aprendizaje y NGP presentan frecuentemente una perspectiva benéfica sobre el conflicto, en la medida en que se convierte en una oportunidad para aprender y establecer nuevas rutinas y procedimientos, en lugar de ser un obstáculo. La premisa es que el conflicto puede conducir a un diálogo reflexivo al interior de las organizaciones. Sin embargo, el hecho de que las agencias públicas se encuentren más limitadas y definidas más en términos de lo que debieran ser y no de los que son genera dinámicas y comportamientos distintos de los del sector privado. En el caso de la implementación de los convenios de desempeño estos problemas se vuelven más evidentes, en tanto que se esperaba que los centros públicos de investigación y las entidades públicas involucradas en estos convenios cumplieran no sólo con objetivos que parecían ser contradictorios sino también con metas que habían sido establecidas fuera de estas organizaciones sin tomar en cuenta muchas veces la opinión de los actores.

El estudio se ha centrado tan sólo en algunos elementos de la relación que existe entre el aprendizaje organizacional y la bibliografía sobre NGP y abre la puerta para analizar otros aspectos, como la falta de coordinación entre los distintos subsistemas del gobierno, los estilos de liderazgo, el desarrollo de los recursos humanos y el papel de las agencias internacionales para el desarrollo, entre otros. Por ejemplo, el grado en el cual los estilos de liderazgo pueden tratar el nivel de incertidumbre, reducir el conflicto y manejar la organización de forma tal que puede adaptarse a contextos cada

vez más dinámicos. Un análisis más detallado de las dinámicas de modernización administrativa podría incluir también otro tipo de experiencias, como los procesos de privatización, descentralización y el desarrollo de prácticas más democráticas en los gobiernos que han tratado de adoptar principios y herramientas de la NGP. **GE**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argyris, Chris (1983), *Reasoning, Learning and Action: Individual and Organizational*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- (1999), *On Organisational Learning*, Oxford, Blackwell Publishing, Ltd., segunda edición.
- y Donald Schön (1996), *Organizational Learning: Theory Method and Practice*, Nueva York, Addison-Wesley.
- Askvik, Steinar y Nelleke Bak (2005), *Trust in Public Institutions in South Africa*, Aldershot, Ashgate.
- Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management. Improving the Dialogue Between Research and Dialogue*, New York, University of California Press.
- Brunsson, Nils y Johan P. Olsen (1993), *The Reforming Organization*, Bergen-Sancluiiken, Fagbokforlaget.
- Christensen, Tom y Per Læg Reid (1999a), “New Public Management-design, Resistance or Transformation?”, *Public Productivity and Management Review*, vol. 23, núm. 2, diciembre, pp.169-193.
- (1999b), “New Public Management-the Trade-off Between Political Governance and Administrative Autonomy”, ponencia presentada en el Tercer Simposio Internacional de Gestión Pública, Aston University, Birmingham, marzo 25-26.
- (2004), “The Fragmented State-the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy”, ponencia presentada en un Seminario Internacional, en la División de Administración Pública en el CIDE, México, D.F., enero, 15-16.
- Cohen, Michael y Sproull Lee (1996), *Organizational Learning*, Londres, Sage Publications.

- Dierkes Meinolf, Ariane Berthoin Antal, John Child e Ikujiro Nonaka (eds.) (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, Oxford University Press.
- Dodgson, Mark (1993), "Organizational Learning: A Review of Some Literatures", *Organization Studies*, vol. 14, núm. 3, pp. 375-394.
- Downs, George y Patrick Larkey (1986), *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness*, Nueva York, Random House.
- Etheredge, Lloyd S. (1985), *Can Governments Learn? American Foreign Policy and Central Americans Revolutions*, Nueva York, Pergamon Press.
- Finger Mathias y Silvia Bürguin (1999), "The Concept of the 'Learning Organisation' Applied to the Transformation of the Public Sector: Conceptual Contributions for Theory Development", en Easterby-Smith, John Burgoyne y Luis Araujo (eds.), *Organisational Learning and the Learning Organisation: Developments in Theory and Practice*, Londres, Sage Publications Ltd.
- Grieves, Jim (2000), "Navigating Change into the New Millennium: Themes and Issues for the Learning Organization", *The Learning Organization*, vol. 7, núm. 2, pp. 54-74.
- Halligan, John (2001), "Public Sector Modernisation in Australia and New Zealand: An Evaluative Perspective", *Revista Internacional de Estudios Políticos*, año 3, Especial, septiembre, pp. 71-92.
- Hood, Christopher (1991), "A New Public Management for All Seasons", en *Public Administration*, vol. 69, primavera, pp. 3-19.
- Huber, George (1996), "Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures", en Cohen, Michael y Sproull Lee (eds.), *Organizational Learning*, Londres, Sage Publications, pp. 124-162.
- Kolb, David A. (1996), "Management and the Learning Process", en Starkey, Ken (ed.), *How Organisations Learn*, Londres, International Thomson Business Press, pp. 270-287.
- LaPalombara, Joseph (2001), "The Underestimated Contributions of Political Science to Organizational Learning", en Dierkes Meinolf, Ariane Berthoin Antal, John Child e Ikujiro Nonaka (eds.), *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, Oxford University Press, pp. 137-161.

- March, James (1999), “Exploration and Exploitation in Organizational Learning”, en March, James, *The Pursuit of Organizational Intelligence*, Massachusetts, Blackwell Business, pp. 114-136.
- McCourt Willy y Martin Minogue (2001), *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Minogue, Martin (2001), “Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices”, en McCourt Willy y Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, Cheltenham, New Horizons in Public Policy, pp. 20-43.
- , Charles Polidano y David Hulme (eds.) (2000), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Londres, New Horizons in Public Policy.
- Mintzberg, Henry (1979), *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Morgan Colin y Stephen Murgatroyd (1994), *Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective*, Buckingham, Open University Press.
- Naschold, Frieder (1995), *The Modernization of the Public Sector in Europe: A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience*, Helsinki, Ministry of Labour.
- Organisation for Economic Cooperation and Development, Public Management Service, Public Management Committee (1999), *Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Studies: A Framework for Public Sector Performance Contracting*.
- Osuna, José Luis y Carmen Velez (2001), “Evaluation as an Instrument for Administrative Reform in Spain”, *Revista Internacional de Estudios Políticos*, año 3, septiembre, pp. 127-142.
- Peters J.T. y R. Waterman (1982), *Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, New York, Harper and Row.
- Peters, Guy (1996), “The United States: Learning from Experience about Administrative Reform”, Olsen, Johan P. y B. Guy Peters (eds.), *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press, pp. 113-145.

- Probst, Gilbert y Bettina Buchell (1997), *Organisational Learning. The Competitive Advantage of the Future*, Londres, Prentice Hall.
- Reschenthaler, G.B. y Fred Thomson (1998), "Public Management and the Learning Organization", *International Public Management Journal*, vol. 1, núm. 1, pp. 59-106.
- Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith (eds.) (1991), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Senge, Peter (1990), *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organizations*, Nueva York, Doubleday.
- Thoening, Jean-Claude (2001), "Evaluating Public Sector Reforms: Learning from Practice", *Revista Internacional de Estudios Políticos*, año 3, septiembre, pp. 193-214.

DOCUMENTOS PÚBLICOS

Poder Ejecutivo Federal

Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (1995-2000).

Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo

(1997) National Program to Finance Development. Setting the Path for sustainable growth, June.

(2000) The Energy Sector Program for 2000 calls for more dynamic investment, despite a 30% increase in government allocations by this administration. Press Release no. 1970. January, 24, 2000.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

(1997) Metodología de modernización de la administración pública. Promap 1995-2000. PND, PROMAP. Medición y evaluación de avances conforme al Promap. Guía técnica. Etapa 7. Agosto.

(1997) Metodología de modernización de la administración pública y reforma al sistema presupuestario. Promap 1995-2000. Planeación estratégica. Guía técnica. Octubre.

(1997) Metodología de modernización de la administración pública. Planeación estratégica. Guía técnica. Diciembre.

- (1997) Speech given on June 3, 1997, by President Ernesto Zedillo during the presentation of the National Program for Financing Development 1997-2000, at the official residence of Los Pinos. Press Release.
- (1998) Bases de Coordinación para concretar las líneas de estrategia y alcanzar los objetivos generales del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y del Programa de Modernización de la Administración Pública. Julio.
- (1999) Convenios y Bases de Desempeño (lineamientos generales). Agosto.
- (1999) Reforma al Sistema Presupuestario. Módulo construcción de indicadores estratégicos. Agosto.
- (2000) Convenios y Bases de Desempeño. Guía para presentar los proyectos. Febrero.
- (2000) Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000. Septiembre.
- (2001) Cuadro comparativo sobre la suscripción de los Convenios de Desempeño. Primera versión.
- (2001) Cuadro comparativo sobre la suscripción de los Convenios de Desempeño. Segunda Versión.
- (2001) Manual de organización específico. Enero, 2001.
- (2001) Reporte sobre la herramienta: Convenios de Desempeño. Evaluación Interna. Enero, 24.
- (2001) Reglamento Interno de la Unidad de Desarrollo Administrativo.
- (2001) Convenio de Desempeño firmado con Petroquímica Morelos.
- (2001) Convenio de Desempeño firmado con el Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- (2001) The Mexican Economy: Performance, Strength and Recent Evolution, 1995-2000, Summary.
- (2001) Reporte detallado de la reforma al sistema presupuestario.
- SEP. CONACYT. CIDE (2000). Convenio de Desempeño.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- (1997) Speech given on June 3, 1997, by President Ernesto Zedillo during the presentation of the National Program for Financing Development 1997-2000, at the official residence of Los Pinos. Press Release.

- (1998) Reforma al Sistema Presupuestario. RSP Módulo de inducción. Octubre.
- (1999a) Reforma al Sistema Presupuestario. Avances 1988. Enero 1999.
- (1999b) Convenios y Bases de Desempeño (lineamientos generales). Agosto.
- (1999c) Sistema de Evaluación del Desempeño. Evaluación Interna. Noviembre.
- (2000) Convenios y Bases de Desempeño. Guía para presentar los proyectos. Febrero.
- (2001a) Convenios de Seguimiento Financiero.
- (2001b) Cuadro comparativo sobre la suscripción de los Convenios de Desempeño. Primera versión.
- (2001c) Cuadro comparativo sobre la suscripción de los Convenios de Desempeño. Segunda Versión.
- (2001d) Evaluación de la herramienta: Convenios de Desempeño. Reporte Interno. Enero, 24.
- (2001e) Reglamento Interno de la Unidad de Política Presupuestal.
- (2001f) The Mexican Economy: Performance, Strength and Recent Evolution, 1995-2000, Summary.
- (2001g) Reporte detallado de la reforma al sistema presupuestario.