

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



EL USO DE LA INFORMACIÓN PARA LA MEJORA DEL DESEMPEÑO: ANÁLISIS
DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

LUIS FACUNDO MAGAÑA FAJARDO

DIRECTOR DE LA TESIS: DR. MAURICIO IVAN DUSSAUGE LAGUNA

CIUDAD DE MÉXICO

2021

COMITÉ DE TESIS DOCTORAL

DIRECTOR:

DR. MAURICIO IVAN DUSSAUGE LAGUNA

LECTORA:

DRA. ALEJANDRA ELIZONDO CORDERO

LECTOR:

DR. CHRISTIAN PONCE DE LEÓN ALBUERNE

CIDE A.C., CIUDAD DE MÉXICO

AGOSTO DE 2021

Agradecimientos

A mi Maestra cuya mirada siempre me ha impulsado a conocer todo desde los ojos del Corazón. Su luz ha iluminado todo el camino para la culminación de este proyecto. Para siempre, gracias.

A mi padre por apoyarme desde el comienzo del doctorado. Tu ejemplo me inspira a luchar para utilizar todos los obstáculos como una oportunidad más de crecimiento.

A mi madre por su amor más puro y original. Tu risa y tus atenciones me acompañaron durante todo este viaje.

A Ana Laura por inspirarme cada vez a ser mejor y por impulsarme a nunca rendirme y a disfrutar de mis logros. Te amo.

A mis sobrinos por ser fuente de renovación y alegría constantes.

A Gustavo y Carolina por las pláticas que me impulsaron a seguir estudiando y por siempre apoyarme a salir adelante.

Al Dr. Dussauge por ser un verdadero Profesor, en toda la extensión de la palabra. Siempre atento a ayudarte a crecer y a desarrollarte profesional y personalmente. Su integridad como ser humano y su dominio del tema me ayudaron al diseño y conclusión de este proyecto.

A la Dra. Elizondo por sus invaluable comentarios y tiempo dedicado a la realización de esta tesis. Su enfoque y enorme capacidad analítica constituyeron un pilar para la realización de esta tesis.

Al Dr. Ponce por sus ánimos constantes para el diseño de esta tesis y por siempre ser capaz de poner todo en perspectiva para alcanzar cualquier meta que te propongas.

A César Rentería por su amistad tan auténtica y enorme generosidad. Gracias a sus enseñanzas y aprecio pude desarrollar el modelo que está presente en esta tesis.

A Itza por siempre ayudarnos a creer en nosotros mismos y por enseñarnos que la disciplina es el medio esencial para lograr lo que nos propongamos.

A mi querida Luz por iluminarme durante todo el doctorado con su apoyo y paciencia. Has sido un pilar indispensable para la culminación de muchos doctorados en el CIDE.

A Vladimir por enseñarme lo que significa ser un excelente amigo y colega. Gracias por todas las pláticas de apoyo para sacar el doctorado adelante.

A Enrique por siempre ser ejemplo de amistad y estoicidad para alcanzar lo que sea por medio de la constancia y la fe en uno mismo.

A María Alejandra Tejeda (Maripaz) por su gran cariño y apoyo incondicional. Tu enorme Corazón para ayudar a los demás es una luz que nos guía a todos a seguir tu ejemplo. Muchas gracias por todo.

A Moisés por ser un ejemplo de amistad pura, cuya sencillez siempre te inspira a renovar el planteamiento de cualquier problema, profesional o personal.

A Ximena Gutiérrez por su enorme apoyo para las entrevistas y encuestas realizadas en el presente proyecto. Su gran capacidad de ayudar desinteresadamente y su compromiso con la investigación social son un ejemplo a seguir. Te admiro y aprecio mucho.

A Mónica Duarte por su gran generosidad y apoyo en el desarrollo del presente proyecto. Muchas gracias por toda la paciencia y tu enorme compromiso para sacar este proyecto adelante.

A María y David por siempre estar para una palabra de aliento o inspiración. Sus guerreras son la esperanza por un mundo mejor.

A Rafael Calderón por su gran apoyo, amistad y calidad humana. Su apertura, ayuda y comentarios fueron indispensables para la elaboración de esta tesis.

A Emil por su gran compromiso por promover la importancia de la evaluación de las políticas públicas y por su enorme apoyo durante el desarrollo de esta investigación.

A Ariadna por su entusiasmo al apoyarme en el análisis del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Al CIDE por ser mi casa durante 6 años. Siempre serás la institución que me ayudo a crecer y desarrollarme como científico social con un gran compromiso por abordar la realidad social de mi país.

Al CONACYT por su apoyo en la culminación de mis estudios.

Om Namah Shivaya

Om. Eso es perfecto. Esto es perfecto. De lo perfecto brota lo perfecto. Si lo perfecto se quita de lo perfecto, lo perfecto permanece.

Om. ¡Paz! ¡Paz! ¡Paz!

(SYDA Foundation, 2005).

Resumen

La información para la mejora del desempeño pretende promover el uso eficiente y transparente de los recursos gubernamentales. La discusión académica respecto a los factores que propician su uso gira en torno de contextos anglosajones, donde la Nueva Gestión Pública ha encontrado cabida en el análisis constante de la acción gubernamental. En cambio, en contextos como el mexicano la pretensión por la actuación óptima del gobierno se encuentra sujeta, principalmente, a una visión que garantice transparencia y rendición de cuentas, aunque no de mejora del desempeño. La presente tesis ayuda a entender, por un lado, cuáles son las condiciones bajo las cuales se promueve o no el uso de la información del desempeño, poniendo a prueba diferentes hipótesis que se han aplicado, principalmente, en países anglosajones. Por otro lado, promueve la comprensión de las consecuencias que trae consigo la rigidez normativa del Sistema de Evaluación del Desempeño mexicano respecto a la promoción del uso de evidencia para la toma de decisiones gubernamentales.

De esta manera, el presente trabajo analiza, a la luz de la literatura contemporánea relacionada con el uso de la información del desempeño gubernamental, los factores que intervienen en el Sistema de Evaluación del Desempeño en México, para volverlo más eficaz en la consecución de sus objetivos centrales. Asimismo, mediante un análisis jurídico, institucional y organizacional, se determina el efecto que tiene el uso fuerte de la información del desempeño – desde la perspectiva de Van Dooren *et al.* (2015) – en la promoción del uso de evidencia en la toma de decisiones, para la operación de los programas públicos.

Los resultados empíricos de las entrevistas y las encuestas permiten comprender que un sistema de evaluación del desempeño que promueve el uso fuerte (Van Dooren *et al.*, 2015) de la información genera rutinas burocráticas que no propician que los funcionarios usen esta información para la toma de decisiones; sin embargo, dinámicas organizacionales e individuales, tales como el liderazgo o la preparación académica de los funcionarios pueden catalizar o contrarrestar este efecto.

Índice

| | |
|--|-----|
| Introducción | 1 |
| Capítulo 1. La Nueva Gestión Pública y la administración de la medición del desempeño | 12 |
| <i>Sistema de evaluación del desempeño y uso de la información del desempeño</i> | 14 |
| <i>Factores que promueven el uso de la información del desempeño</i> | 20 |
| Factores organizacionales | 23 |
| Factores individuales | 30 |
| Factores ambientales | 35 |
| <i>Rendición de cuentas y mejora del desempeño</i> | 39 |
| <i>Conclusiones</i> | 44 |
| Capítulo 2. El Sistema de Evaluación del Desempeño mexicano | 46 |
| <i>Evolución del Sistema de Evaluación del Desempeño mexicano</i> | 47 |
| <i>Marco jurídico del Sistema de Evaluación del Desempeño</i> | 50 |
| <i>Tipos de Sistema de Evaluación del Desempeño</i> | 54 |
| <i>Composición del Sistema de Evaluación del Desempeño mexicano</i> | 56 |
| Metodología de Marco Lógico (MML) | 59 |
| <i>Conclusiones</i> | 64 |
| Capítulo 3. Factores organizacionales e individuales para el uso de la información para la mejora del desempeño en México | 67 |
| <i>Hipótesis y metodología</i> | 68 |
| <i>Estadísticas descriptivas</i> | 72 |
| <i>Modelo econométrico</i> | 79 |
| <i>Discusión de los resultados</i> | 90 |
| <i>Conclusiones</i> | 92 |
| Capítulo 4. La obligatoriedad y el sistema de evaluación del desempeño en México | 94 |
| <i>Estructura operativa del SED</i> | 95 |
| <i>Instrumento de análisis empírico y operacionalización</i> | 99 |
| <i>Análisis de las entrevistas</i> | 102 |

| | |
|--|-----|
| Congruencia entre las metas y objetivos del SED y la contribución de la estructura operativa y normativa del sistema para garantizar dicha congruencia | 103 |
| Contribución de la información del desempeño para alcanzar las metas que se proponen los programas públicos | 105 |
| Determinar si el SED promueve más la transparencia y rendición de cuentas que mejoras en el desempeño | 107 |
| Conocer si la información del desempeño es reflejo del verdadero comportamiento del programa público | 109 |
| Analizar la percepción que tienen los funcionarios respecto a la metodología del SED, para conocer si existe alguna inquietud respecto al uso efectivo de la información del desempeño para la toma de decisiones | 111 |
| Percepción de los funcionarios respecto al reporte de la información del desempeño y su apoyo para la mejora del desempeño de los programas | 112 |
| Disuasión del uso de la información del desempeño, a partir de la promoción del “uso fuerte” | 114 |
| <i>Discusión de los hallazgos</i> | 115 |
| <i>Conclusiones</i> | 119 |
| CONCLUSIONES | 121 |
| <i>Evidencia empírica, “uso fuerte” y la intermediación de los factores organizacionales e individuales</i> | 122 |
| <i>Limitaciones del estudio y futuras áreas de investigación</i> | 128 |
| Bibliografía | 130 |
| Anexos | 139 |
| <i>Preguntas de las encuestas</i> | 139 |
| <i>Preguntas entrevistas a funcionarios operadores del SED</i> | 144 |
| <i>Preguntas entrevistas a funcionarios operadores de programas presupuestarios</i> | 144 |
| <i>Diagramas de caja y dispersión</i> | 146 |

Índice de tablas e ilustraciones

| | |
|--|----|
| <i>Tabla 1. Reformas jurídicas</i> | 51 |
| <i>Tabla 2. Metodología de Marco Lógico</i> | 60 |
| <i>Tabla 3. Relación esperada de las variables</i> | 70 |
| <i>Tabla 4. Variables con valores numéricos ascendentes</i> | 74 |
| <i>Tabla 5. Estadísticas descriptivas</i> | 75 |
| <i>Tabla 6. Tabla de variables significativas</i> | 88 |
| | |
| <i>Gráfica 1. Presupuesto basado en Resultados y SED</i> | 57 |
| <i>Gráfica 2. Componentes del SED</i> | 58 |
| <i>Gráfica 3. Matriz de Indicadores por Resultados</i> | 61 |
| <i>Gráfica 4. Gráfica de frecuencias variable dependiente</i> | 77 |
| <i>Gráfica 5. Gráfica de frecuencias prioridades del supervisor</i> | 77 |
| <i>Gráfica 6. Gráfica frecuencias de otro tipo de información del desempeño empleado</i> | 78 |
| <i>Gráfica 7. Coeficientes modelos econométricos</i> | 81 |
| <i>Gráfica 8. Pruebas de Brant y Lipsitz. Segundo Modelo</i> | 84 |
| <i>Gráfica 9. Pruebas de Brant y Lipsitz. Tercer modelo</i> | 85 |
| <i>Gráfica 10. Pruebas de Brant y Lipsitz. Cuarto modelo</i> | 86 |
| <i>Gráfica 11. Esquema que explica el proceso de la evaluación por medio de la MML</i> | 96 |

Introducción

La administración pública moderna busca obtener resultados eficientes por medio de mecanismos democráticos, como la rendición de cuentas, para legitimar las decisiones de los gobiernos actuales. La Nueva Gestión Pública (NGP) encarna este objetivo por medio de elementos cuya finalidad es similar a la eficiencia que pretenden alcanzar las organizaciones privadas: la privatización de servicios públicos; el recorte de gastos gubernamentales en administración; reducción de personal contratado por el gobierno; autonomía de gerentes públicos; priorizar los controles por producto sobre aquellos orientados a insumos o cumplimiento (Hood, 1991; Arellano, 2010; Moe, 1994; Dussauge 2016).

La búsqueda de optimización de resultados de parte de la administración pública, así como del sector privado, abordan aspectos fundamentales para la gobernanza, tales como el involucramiento de diferentes sectores de la sociedad para la prestación de servicios públicos. Esto, a su vez, ha llevado a la administración pública moderna a ser más flexible y capaz de aportar alternativas para la prestación de servicios, lo cual promueve un estado orientado al desempeño con la finalidad de alcanzar mayor legitimidad (Shick, 2016).

El monitoreo de este desempeño genera información que tiene el potencial de nutrir la toma de decisiones gubernamental y, así, sustentar con evidencia la generación o modificación de las políticas públicas. Ante esta situación, la presente investigación se propone comprender si los servidores públicos usan esta información, así como los motivos y factores que propician a que la usen. Por lo tanto, las preguntas de investigación son: ¿los servidores públicos usan la información del desempeño?; de ser así, ¿por qué la usan?; ¿cuáles son los factores que incentivan el uso de este tipo de información?

El conocimiento del comportamiento de los servidores públicos, así como de las acciones del gobierno destinadas a solucionar problemas públicos, son cada vez de mayor importancia para el estudio de la administración pública. De esta manera, la visión de la NGP nos permite creer que la eficiencia de la labor gubernamental se puede alcanzar mediante la valoración sistemática de sus acciones. Esta valoración se puede expresar como “estándares explícitos y medidas de desempeño (Hood, A Public Management for all seasons?, 1991)” que pretenden proveer, por un lado, rendición de cuentas respecto al funcionamiento del aparato burocrático. Por otro lado,

promueve la eficiencia en la consecución de los objetivos planteados para la acción gubernamental.

Así, el vínculo existente entre el desempeño gubernamental, las metas que se pretenden alcanzar y la satisfacción del ciudadano, visto desde la perspectiva de un cliente (Yang, 2015), promueve la creación de un sistema capaz de administrar el desempeño gubernamental según las acciones propuestas por la administración pública. Este sistema pretende, a su vez, incorporar información a la toma de decisiones gubernamental, capaz de fomentar el análisis para determinar la mejor manera de alcanzar los objetivos planteados.

De esta manera, diversos países han diseñado y aplicado reformas administrativas congruentes con esta pretensión del Estado por mejorar continua y sistemáticamente el desempeño de sus políticas. De acuerdo con Dussauge (2016), a raíz de las problemáticas económicas, tales como bajo crecimiento y crisis fiscal, países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia se han preocupado por alcanzar la refinación de sus políticas públicas. En este sentido, la “revolución global de la gestión pública” nos muestra cómo los países anglosajones, así como aquellos en vías de desarrollo, “también echaron a andar cambios administrativos sustanciales (Dussauge, 2007)” dirigidos a las metas previamente descritas.

México es un ejemplo de países en vías de desarrollo con la pretensión de aplicar las reformas administrativas típicas de la NGP. Desde comienzos del presente siglo, México ha diseñado e implementado programas públicos con la intención de modernizar a la administración pública: Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) con Ernesto Zedillo, promoción de diferentes modelos de innovación en la gestión con Vicente Fox; mejora del desempeño en la gestión pública con Felipe Calderón; Programa por un gobierno cercano y moderno con Enrique Peña (Cejudo y Pardo, 2016). Particularmente, el Sistema de Evaluación del Desempeño en México fue creado en el 2006 con la finalidad de modernizar “las técnicas de diseño y planeación presupuestal, así como las de evaluación del gasto público (Cejudo y Pardo, 2016)”.

No obstante, a pesar de que existen políticas que promueven la generación continua de información relacionada con el desempeño del Estado, esta información no siempre se emplea. Esta situación deriva en costos irre recuperables y que socaban la eficiencia para los que producen dicha información, debido a que se gasta en reportes, pero no necesariamente en procesos de

mejora al interior de las organizaciones públicas. Además, la apreciación de gasto eficiente respecto a programas públicos recae, generalmente, en terceros que no tienen experiencia en la mayoría de los mismos a los cuales le destinan recursos.

Un ejemplo de esta situación lo menciona Ho (2005), cuando nos muestra que los gobiernos locales de Estados Unidos no hacen uso de la información del desempeño para la toma de decisiones. Cuando estos se enfrentan a presiones sobre sus acciones, tales como una mala cobertura de parte de los medios de comunicación respecto a un suceso que contradice sus indicadores del desempeño, así como a la influencia de los sindicatos de los funcionarios, no tienen incentivos para hacer uso de la información mencionada. Particularmente, el autor menciona que cuando los sindicatos imponen condiciones bajo las cuales es difícil exigirle a los funcionarios determinados resultados, entonces, a pesar de que los indicadores del desempeño muestren que se requiere un ajuste, los acuerdos políticos con el sindicato no permiten realizarlo según lo que indica la información del desempeño (Ho, 2005).

Por su parte, Moynihan (2005) encuentra, como evidencia para demostrar su teoría del diálogo, que cuando no existe participación de diferentes grupos para la operación de un programa es difícil que se emplee la información del desempeño, puesto que la toma de decisiones es unilateral. Cuando hay más participación de otros grupos al interior de una organización para la toma de decisiones es más probable que se use la información del desempeño para sustentar argumentos y defender posturas.

Asimismo, análisis como los de Van Dooren, Bouckaert y Halligan (2005) nos muestran que en Estados Unidos pocos gobiernos locales hacen uso de la información del desempeño para planear, ubicar recursos y programar la administración de bienes para la operación de los programas. Los mismos autores mencionan al respecto cuatro elementos para explicar el no-uso de la información del desempeño: barreras culturales; mala calidad o insuficiencia de información del desempeño; características del usuario de la información; contexto institucional que promueve el uso de la información.

En el caso de México, podemos observar que el Sistema de Evaluación del Desempeño se encuentra en proceso de consolidación, a partir de la emisión de diversos reglamentos que pretenden propiciar que la evaluación sea una práctica común en el gobierno. Ante esta situación, “cabe preguntarse si efectivamente los indicadores emanados de legislaciones y

reglamentos federales están construyendo las bases mínimas para obtener y usar debidamente este tipo de información (Arellano Gault, Lepore, y Guajardo Mendoza, 2009)”. En este sentido, Maldonado (2016) nos explica que la simple institucionalización de normas y prácticas para la evaluación no son suficientes para que la evaluación funja “como agente modernizador de la gestión pública (Maldonado Trujillo, 2016)”.

Las reflexiones de Arellano et al. (2009) y Maldonado (2016) nos llevan a pensar que, si bien la política de gestión para la mejora del desempeño en México ha vuelto obligatoria la generación de información del desempeño en México, no contempla los requisitos ni necesidades de las organizaciones públicas para el uso efectivo de la información mencionada. De esta manera, la presente tesis apunta a la generación de elementos que nos permitan conocer el contexto bajo el cual los servidores públicos mexicanos usan la información del desempeño. Una vez comprendida esta situación, se buscarán determinar los factores que promueven el mencionado uso. Así, las preguntas de investigación que guían este trabajo serán: ¿los servidores públicos usan la información del desempeño?; de ser así, ¿por qué la usan?; ¿cuáles son los factores que incentivan el uso de este tipo de información?

Así, busco determinar, en primer lugar, si se usa la información del desempeño para la toma de decisiones respecto a la operación de programas públicos. En segundo lugar, quiero explicar cómo y porqué, bajo las condiciones institucionales y organizaciones del sistema de evaluación del desempeño mexicano, los funcionarios usan la información del desempeño.

De esta manera, mis hipótesis se basan en la visión de Van Dooren *et al.* (2015) para explicar el tipo de reglas que promueven la generación y uso de la información del desempeño. Según los autores, existen dos tipos de uso de acuerdo con la relación que existe entre la información de la medición del desempeño y el juicio¹ respecto al reporte de esta información: el uso fuerte y el uso débil.

Así, cuando existe una relación ajustada entre la medición del desempeño y el juicio respecto a su uso (efectuado por los supervisores de los funcionarios), de tal manera que las sanciones son severas para los funcionarios en caso de que no cumplan con lo prometido, entonces estamos hablando de que se promueve un uso fuerte de la información del desempeño. Por lo contrario,

¹ El juicio respecto a este uso de información se refiere a las posibles sanciones a las que los funcionarios se atienen si no se alcanzan las metas pactadas ante los supervisores.

cuando hay una relación floja entre la medición del desempeño y el juicio respecto al uso, de tal forma que las sanciones no son tan severas para los funcionarios en caso de que no se cumpla lo prometido, estamos hablando de un uso débil. Cuando se fomenta el uso fuerte, una de las consecuencias que mencionan los autores es que la administración pública termina preocupándose más por la medición del desempeño que por la mejora del mismo.

Aplicando esto al caso mexicano, podemos esperar que, debido a la obligatoriedad de los reportes del desempeño que deben realizar los funcionarios (sustentados en un marco jurídico ya mencionado por Arellano et al. (2009) y Maldonado (2016)), en México se esté promoviendo un uso fuerte preocupado más por la medición que por el uso de la información para la mejora del desempeño. En este sentido, la rutina burocrática de elaborar única y continuamente reportes de información del desempeño, en cumplimiento de lo que dicta la ley, no favorece a que se use la información para mejorar el actuar gubernamental. Así, la visión de Maldonado (2016) y de Cronbach et al. (1981) nos habla de que se puede institucionalizar el reporte de la información del desempeño, pero su uso requiere que los funcionarios tengan la posibilidad de verlo como una herramienta para la mejora de la actuación del gobierno.

De esta manera, mi hipótesis para explicar si se usa la información del desempeño de parte de los funcionarios mexicanos es que: un sistema de evaluación del desempeño que promueve el “uso fuerte” (Van Dooren *et al.*, 2015) de la información genera rutinas burocráticas que no propician que los funcionarios usen esta información para la toma de decisiones; sin embargo, dinámicas organizacionales e individuales, tales como la motivación al servicio público y una cultura de flexibilidad, contrarrestan este efecto.

Estas dinámicas responden a factores capaces de explicar porqué se usa la información del desempeño. Para su análisis, agrupé los factores en dos: organizacionales e individuales. Los organizacionales abarcan elementos como: flexibilidad, liderazgo, recompensas, rutinas de aprendizaje (por ejemplo, foros para discutir resultados del programa) y capacidad para el manejo de la gestión de la información para la mejora del desempeño. Las individuales contemplan factores como: motivación hacia el servicio público, experiencia como servidor público, claridad de los indicadores y nivel académico del servidor público. Estos factores provienen de literatura que busca comprender y determinar los elementos que propician el uso de la información del desempeño en diferentes países, aunque, principalmente, anglosajones

(Kroll, Drivers of Performance information use, 2015). A partir de estos factores se establecen las siguientes 9 hipótesis.

La primera menciona que la motivación de los administradores hacia el servicio público es un factor relevante para el uso de la información del desempeño, como argumentan Moynihan y Pandey (2010); Van Dooren *et al.* (2015); Andersen y Moynihan (2016). Esto debido a que las creencias altruistas promueven un mayor uso de elementos que permitan mejorar el trabajo que realizan, así como su desempeño. En este caso, se espera que conforme mayor disposición y apertura tengan los funcionarios hacia su trabajo, mayor probabilidad existe que usen la información del desempeño.

La segunda hipótesis se refiere a que los servidores públicos con mayor tiempo en la administración pública tienen mayor conocimiento sobre las tareas que van a realizar (Moynihan y Pandey, 2010) y, por consiguiente, con mayor probabilidad usarán la información disponible para optimizar los resultados de su trabajo. Por lo que en la presente investigación se espera que, a mayor experiencia en el sector público, mayor uso de la información del desempeño.

La tercera hipótesis menciona que la disponibilidad de la información se refiere a que sea accesible y entendible, como mencionan: Arellano et al. (2009); Moynihan y Pandey (2010); Van Dooren *et al.* (2015). En el caso mexicano, muchos indicadores del sistema de evaluación del desempeño no están bien definidos y tampoco contienen una guía metodológica sólida que los haga fácilmente replicables (Arellano Gault, Lepore, y Guajardo Mendoza, 2009). Por lo que se espera que, conforme los servidores públicos perciban la información más accesible y clara para tomar decisiones respecto al programa que operan, es más probable que usen la información del desempeño.

La siguiente hipótesis se refiere al liderazgo gubernamental. Este liderazgo se presenta cuando los altos mandos (sea gobernador, presidente o secretario de estado) están pendientes de los indicadores y resultados de los programas que manejan los servidores públicos. Ante esta situación, existe evidencia que señala, como mencionan Moynihan e Ingraham (2004); Melkers y Willoughby (2005); Lavertu y Moynihan (2012); Andersen y Moynihan (2016), que ante un cuerpo de liderazgo de alto nivel atento a los programas que manejan los servidores públicos, se presente mayor uso de la información del desempeño. Por este motivo, en la presente investigación espera que, mientras los servidores públicos perciban mayor interés de parte de

sus superiores (funcionarios de alto nivel, como gobernadores, secretarios de estado y subsecretarios) respecto al programa que operan, se incremente la probabilidad de uso de la información del desempeño.

La quinta hipótesis menciona que, si los servidores públicos esperan recibir una recompensa externa de parte de sus superiores (sea de manera monetaria o de apoyo al interior de la institución), entonces es más probable que usen la información para la mejora del desempeño como una manera de obtener la recompensa recibida, como encontraron: Moynihan y Pandey (2010); Melkers y Willoughby (2005). Por consiguiente, a mayor espera de una recompensa, más probable será el uso de la información del desempeño.

La sexta hipótesis menciona que, al existir mayor flexibilidad al interior de una organización para tomar decisiones, como mencionan Moynihan y Pandey (2010); Moynihan e Ingraham (2004); Melkers y Willoughby (2005), es más probable que los empleados deseen formar parte del proceso mencionado y usen la información para la mejora del desempeño para sustentar sus puntos de vista. Esta visión de flexibilidad planteada por los autores nos habla de la posibilidad de que los operadores de los programas sean tomados en cuenta para modificarlos, con base en la información del desempeño. Por lo que se espera que, a mayor flexibilidad mayor probabilidad de que usen la información para la mejora del desempeño.

La siguiente hipótesis argumenta que, generalmente, los funcionarios con mayor preparación académica hacen mayor uso de la información del desempeño (Moynihan y Pandey (2010); Moynihan e Ingraham 2004) debido a que, por su preparación, es más probable que estén dispuestos a usar esa herramienta para mejorar el programa. Por lo que se espera que, conforme esté mejor preparado el funcionario, emplee más la información del desempeño.

La penúltima hipótesis se refiere a que, de acuerdo con Johansson y Siverbo (2009), a mayor aparato gubernamental, dedicado a la gestión de la información para la mejora del desempeño, mayor uso de la misma se promoverá. Es decir, mientras más personas se dediquen a generar esta información, entonces es más probable que se use. Así que se espera que, si hay más personas elaborando reportes respecto a la actuación de los programas públicos, haya mayor probabilidad de que se use la información del desempeño.

La novena y última hipótesis menciona que, de acuerdo con Moynihan (2005) y Moynihan y Lavertu (2012), la presencia de foros de discusión o rutinas de aprendizaje motivan mayor uso de la información para el desempeño, al promover mayor discusión respecto a avances del programa operado. Estas rutinas van encaminadas a propiciar aprendizaje al interior de la organización, de tal manera que se use la información con la intención instrumental de cambiar lo que se requiera, a partir de las conclusiones de los diversos foros. Por lo que, a mayor presencia de foros de aprendizaje, en las organizaciones públicas, mayor probabilidad de que use la información del desempeño.

Diseño de investigación

Para responder a las preguntas de investigación planteadas, la presente tesis tiene dos enfoques: por un lado, determinar y comprender el contexto mexicano del sistema de evaluación del desempeño en el que se desenvuelven los funcionarios; por otro lado, definir y analizar los factores que propician el uso de la información del desempeño, de parte los servidores públicos mexicanos. Los resultados obtenidos contribuyen a poner a prueba hipótesis que han sido aplicadas bajo un contexto ajeno al mexicano y, así ampliar el panorama de análisis de los sistemas de evaluación del desempeño.

Respecto al primer enfoque, Halachmi (2002) nos explica que la medición del desempeño tiene dos objetivos: establecer una mejor rendición de cuentas y mejorar la productividad y desempeño del gobierno. Sin embargo, no se pueden alcanzar ambos objetivos porque:

- La mejora en el desempeño se enfoca en sentirse mejor al conseguir resultados óptimos, así como tener una sensación de logro; mientras que la rendición de cuentas está más preocupada por aspectos como hacer lo correcto según las reglas y ser capaces de defender el historial formal de un servidor público, de acuerdo con la ley.
- La mejora en el desempeño tiene que ver con un auto-análisis para alcanzar mayor eficacia, mientras que la rendición de cuentas involucra un escrutinio externo continuo y un uso rígido de estándares legales o profesionales establecidos.
- La rendición de cuentas se enfoca en responder la pregunta: ¿se hizo correctamente? La mejora en el desempeño se enfoca en responder la pregunta: ¿se hizo *lo* correcto?

De esta manera, confundir la rendición de cuentas con la mejora en el desempeño puede traer, como consecuencias, ineficacias que son costosas a largo plazo respecto a la administración de programas, según Halachmi (2002). Para observar esta lógica, realicé entrevistas a los principales actores del sistema de evaluación de desempeño mexicano: a los encargados, actuales y pasados, de la supervisión de los indicadores de la información para la mejora del desempeño del CONEVAL, SHCP y ASF; a los operadores de programas públicos presupuestarios, encargados de subir información al sistema PASH. Las preguntas formuladas para las entrevistas se encuentran en la sección de anexos.

Asimismo, analicé los objetivos y sustento jurídico del sistema de evaluación del desempeño, para definir si su enfoque reside en transparentar recursos o en mejorar el desempeño. Así, en conjunto con las entrevistas demuestro el efecto nocivo que tiene la promoción del “uso fuerte” de la mejora del desempeño en la consecución de los objetivos del sistema de evaluación del desempeño, explicado a detalle en el capítulo cuatro.

Respecto al segundo enfoque, apliqué encuestas² estructuradas y transversales (aplicadas en un solo momento) en línea y en persona a servidores públicos responsables de la operación de los programas (desde subdirectores hasta directores generales) públicos presupuestarios. Cada pregunta de la encuesta representa una pregunta que captura el concepto de las variables organizacionales e individuales. La operacionalización de cada pregunta se desglosa en el capítulo tres de esta tesis.

Asimismo, estas encuestas tienen la finalidad de generar una base de datos con elementos tipo Data Set Observations (DSO) (Mahoney, 2010) como insumo para un modelo de regresión logístico ordinal, que permite determinar el peso de cada una de las variables independientes sobre los valores que puede tomar la dependiente (Pereira, Crespo, y Sáez, 2010).

Las variables organizacionales e individuales las manejo como independientes, mientras que el uso de la información del desempeño es la dependiente. Así, las variables planteadas son: la variable dependiente es el uso de la información del desempeño de parte de los funcionarios; las variables independientes están agrupadas en organizacionales e individuales. Las organizacionales incluyen las variables de: flexibilidad, liderazgo, recompensas, tamaño de las

² A partir de la aplicación de estas encuestas, se diseñó una base de datos, la cual no es de acceso público.

organizaciones y capacidad para el manejo de la gestión de la información para la mejora del desempeño. Las individuales contienen a las variables: motivación hacia el servicio público, experiencia del servidor público, claridad de los indicadores y preparación académica.

La variable dependiente tiene más de dos resultados y se pueden ordenar (Long y Freese, 2014), de tal forma que los encuestados pueden responder que: “no”, “generalmente no”, “generalmente sí” o que “sí” usan la información de la mejora del desempeño para tomar decisiones respecto a los programas que operan. Estas respuestas se pueden ordenar de forma ordinal para determinar el comportamiento de cada elemento de la variable dependiente. Por este motivo es que un modelo de regresión logística ordinal es adecuado para el tipo de análisis que ejecuto.

Como se puede observar en el capítulo tres, las variables de percepción de la claridad en el diseño de la información para la medición de los programas, grado académico de los servidores públicos y liderazgo gubernamental resultan significativas y nos aportan información respecto al efecto que tienen en el uso que los funcionarios hacen de la información del desempeño.

De esta manera, la presente tesis consiste en 5 capítulos, para explicar el comportamiento de las hipótesis expuestas. En el primer capítulo analizo la literatura relacionada con el uso de la información del desempeño gubernamental, a partir de una de las reformas originadas en la *NGP*: el presupuesto basado en resultados. En el núcleo de esta reforma se encuentra el sistema de evaluación del desempeño gubernamental, el cual está diseñado para propiciar la toma de decisiones basada en evidencia. Sin embargo, es importante comprender las posibles desviaciones que puede presentar cualquier sistema de evaluación del desempeño, debido a que, en ocasiones, se preocupa más por generar la información que por usarla para mejorar el desempeño de las acciones gubernamentales. De esta manera, en este capítulo analizo y establezco las definiciones de los conceptos inherentes al sistema de evaluación del desempeño, y además profundizo en los factores que promueven el uso de la información del desempeño.

En el segundo capítulo analizo la estructura funcional, operativa y normativa del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) mexicano. Profundizo en su historia y composición, así como también analizo su base jurídica, para después entrelazar esta última con los objetivos del SED mexicano. Finalmente, desgloso las implicaciones que presenta el diseño del SED mexicano, con la finalidad de comprender las posibles desviaciones que puede presentar en la actualidad.

En el tercer capítulo estudio la probabilidad que tiene cada factor organizacional e individual, para fomentar el uso de la información del desempeño, de parte de los funcionarios en México. Los factores que podrían promover el uso de esta información son elementos que pueden propiciar a que el SED alcance sus objetivos. De esta manera, a partir del desarrollo de un modelo econométrico de regresión logística ordinal, se puede observar que algunos de los hallazgos muestran que el liderazgo de los supervisores, la preparación académica de los funcionarios y la facilidad para reportar la información del desempeño, son factores que se relacionan significativamente con el uso de la información del desempeño. El capítulo comienza estableciendo las hipótesis asociadas con cada variable, así como la metodología empleada para la recopilación y análisis de las encuestas. A partir del análisis de la estructura de datos obtenida de las encuestas, realizo la interpretación del modelo econométrico planteado y determino el peso de los hallazgos, a la luz de la literatura actual.

En el cuarto capítulo exploro la percepción que tienen los funcionarios respecto a si el diseño del SED mexicano promueve el uso de la información del desempeño. Enlazando la estructura normativa del sistema con las respuestas de los funcionarios, muestro cómo se desplazan los objetivos centrales del SED. Este análisis lo realizo a la par de los hallazgos empíricos ocurridos en otros países, como China y Reino Unido, donde estudiosos como Van Dooren *et. Al* (2015) y Li (2015) nos explican las consecuencias de castigar a los funcionarios en caso de que no se alcancen las metas propuestas.

De esta manera, este capítulo explica cómo se enmarca la hipótesis de la tesis en la estructura del SED mexicano, para después analizar las respuestas obtenidas en las entrevistas y demostrar la manera en la que se corrobora mi argumento inicial. Al lograr esto, aprovecho para estudiar detenidamente la manera en la que se pueden atenuar algunos de los efectos encontrados en el capítulo tres, a partir de las respuestas obtenidas.

En el quinto capítulo determino la manera en la que se acoplan los resultados empíricos de las entrevistas y las encuestas, para responder a la hipótesis central de la tesis. Para esto realicé una breve recopilación de los resultados obtenidos y los enlacé con los hallazgos provenientes de otros países. Así, en este capítulo defino mis conclusiones, a partir del análisis realizado de mis resultados, así como también las limitaciones del estudio y las áreas de oportunidad para investigar más acerca de este tema, a partir de las nuevas realidades metropolitanas.

Capítulo 1. La Nueva Gestión Pública y la administración de la medición del desempeño

La visión de la *NGP* nos permite creer que la eficiencia de la labor gubernamental se puede alcanzar efectivamente mediante la valoración sistemática de sus acciones. Esta valoración se puede expresar como “estándares explícitos y medidas de desempeño (Hood, *A Public Management for all seasons?*, 1991)” que pretenden proveer, por un lado, rendición de cuentas respecto al funcionamiento del aparato burocrático. Por otro lado, promueve la eficiencia en la consecución de los objetivos planteados para la acción gubernamental.

La valoración sistemática que menciono se refiere a evaluaciones que se plantean para comprender la teoría de cambio del programa y, así, aportar insumos que sean pertinentes para la toma de decisiones de los hacedores de política pública (Chen y Rossi, 2015). Por el carácter inherentemente valorativo y sistemático de la evaluación, esta sirve para la mejora de las acciones del gobierno porque su labor consiste en determinar el grado de avance o progreso de las intervenciones del Estado, respecto a sus objetivos y estándares de comparación (Weiss C. , 2015).

Sin embargo, es de vital importancia que los resultados y la información generada se asimile de manera individual por parte de los funcionarios, más allá del macro-proceso de seguimiento normativo de la evaluación. Cuando la información de las evaluaciones representa un insumo para la toma de decisiones, a nivel individual, entonces podemos decir que forma parte del marco cognitivo referencial de los funcionarios cuando operan un programa. Así, la influencia de la evaluación ocurrirá a un nivel “no solo de decisiones colectivas, como políticas públicas y programas, sino también a un nivel de procesos cognitivos individuales, así como de comportamientos interpersonales (Henry y Mark, 2003, pág. 72) “.

Cuando se toman en consideración los elementos destinados a la mejora del programa, para que alcance sus metas y objetivos, la retroalimentación que se obtiene de lo realizado permite ubicar áreas de oportunidad capaces de mejorar el desempeño del gobierno y, de esta manera, aportar el mejor servicio posible al ciudadano – o cliente – desde la perspectiva de la *NGP*. Si bien, las evaluaciones promueven que el desempeño gubernamental sea el óptimo, también establecen una relación de retroalimentación que permite ubicar lo que se requiere ajustar para alcanzar las metas deseadas.

Así, el vínculo existente entre el desempeño gubernamental y los resultados, eficiencia y satisfacción del cliente (Yang, 2015), promueve la creación de un sistema capaz de administrar el desempeño gubernamental a partir de las acciones propuestas por la administración pública, según cada país influido por la NGP. Este sistema busca incorporar a la toma de decisiones gubernamental, información que exprese cuál es la mejor manera de alcanzar los objetivos planteados.

En el presente capítulo analizaré la literatura relacionada con esta valoración sistemática del desempeño gubernamental, a partir de una de las reformas originadas en la *NGP*: el presupuesto basado en resultados. En el núcleo de esta reforma se encuentra el sistema de evaluación del desempeño gubernamental, que permite incorporar información para que la toma de decisiones sea lo más eficiente posible. Sin embargo, es indispensable que esta información no solamente se genere continuamente, sino que sea usada para nutrir el quehacer del gobierno.

Cabe mencionar que el análisis de los factores que propician este uso se ha aplicado, principalmente, a países anglosajones, favoreciendo a aquellas administraciones públicas de mayor antigüedad y madurez para la aplicación de esta reforma. Esto fomenta a que el presente estudio se cuestione la pertinencia de estos factores en contextos ajenos a los comúnmente estudiados.

Asimismo, los países más estudiados nos muestran una lógica jurídica encaminada a normar procesos, pero no a garantizar o fomentar el alcance de resultados. Por lo que la aplicación de la reforma de la *NGP* no da señales de estar siendo implementada para alcanzar sus objetivos, sino para garantizar procesos. Este desplazamiento de objetivos tiene un mecanismo lógico que pretendo explicar en el presente capítulo y que se expresa por medio de la aplicación de leyes y reglamentos, pero con poca – o nula – atención a los fines de los programas públicos.

De esta manera, el análisis de la literatura relacionada con estos temas se dividirá en 4 secciones: definición de los conceptos de sistema de evaluación del desempeño y uso de la información del desempeño; factores que promueven el uso de la información del desempeño; estudio de la contraposición entre rendición de cuentas y mejora del desempeño; conclusiones.

Sistema de evaluación del desempeño y uso de la información del desempeño

De acuerdo con Behn (2003), el desempeño de una organización gubernamental se mide con la finalidad de alcanzar la eficiencia de los organismos pertenecientes al sector privado. Esto porque, generalmente, en el sector privado se administran mejor los resultados para obtener ganancias; no obstante, en el sector público es más complicado medir el desempeño debido a que los indicadores que puedes emplear para una empresa privada no son los mismos que podrías usar en una organización que busca suplir las demandas de una amplia gama de preferencias y necesidades de ciudadanos. Esto sin mencionar las metas de diferentes organizaciones que se relacionan entre sí, a partir de premisas de índole política más que financiera.

En particular, el autor menciona que los servidores públicos medirían el desempeño para alcanzar ocho posibles objetivos: para evaluar, controlar, hacer presupuestos, motivar, promover, celebrar, aprender y mejorar; sin embargo, es importante señalar que no existe un indicador capaz de cumplir con los ocho propósitos al mismo tiempo. Estos objetivos tienen la finalidad de explicarnos las distintas motivaciones que puede enfrentar un funcionario al momento de generar información del desempeño y, por lo tanto, qué incentivos debe tomar en consideración el sistema de evaluación del desempeño, para promover su mejora continua, al interior de las organizaciones públicas.

Para comprender mejor lo que el sistema mencionado puede realizar es pertinente definir dos conceptos: medición del desempeño gubernamental y administración del desempeño gubernamental. La definición del primero generalmente hace referencia al reporte sistemático de metas, resultados y productos de programas públicos. En este sentido, Van Dooren, Bouckaert y Halligan (2015) la definen como “el conjunto de actividades que buscan obtener información sobre el desempeño (Van Dooren, Bouckaert, y Halligan, 2015)”. De manera más específica, Pollitt (2006) la define como la “información sistemática que describe los resultados y productos de programas públicos y organizaciones, generada por sistemas y procesos que pretenden producir dicha información (Pollitt, 2006, pág. 39)”. Por su parte, Laegrid, Rones y Rubecksen (2008) la definen como aquella que parte de los objetivos y metas de cada organización para determinar su grado de avance con base en sus procesos, en términos cuantitativos (Laegrid, Rones, y Rubecksen, 2008).

Se partirá de la definición que aporta Pollitt (2006) respecto a la información del desempeño, debido a la particularidad sistemática que menciona. Es importante hacer hincapié en la estructura de la presentación regular de esta información debido a que se encuentra continuamente enmarcada en una administración que busca fomentar su uso, como veremos más adelante.

Respecto a la definición de la administración del desempeño gubernamental, Van Dooren *et al.* (2015) la definen como “un tipo de administración que incorpora y usa la información del desempeño para la toma de decisiones (Van Dooren, Bouckaert, y Halligan, 2015)”. En el mismo sentido, Laegrid *et al.* (2008) la clasifican como “(...) un sistema integrado donde la información del desempeño se vincula cercanamente con la dirección del desempeño por medio de incentivos (Laegrid, Ronnes, y Rubecksen, 2008)”.

Analizando los cambios en la administración pública de Estonia, Nomm y Randma-Liiv (2016) deciden retomar la visión de Van Dooren *et al.* (2015) planteándola “como una forma de gestión en la que la información vinculada al desempeño se usa en el proceso de toma de decisiones (Nomm y Randma-Liiv, 2016)”. Así, la definición más comprehensiva y que nos permitirá analizar los sistemas de evaluación del desempeño será aquella planteada por Van Dooren *et al.* (2015).

Como se mencionó previamente, la administración del desempeño gubernamental determina de qué manera los agentes de la administración pública emplearán la información del desempeño. Esto implica que la administración del desempeño estipula reglas que dirigen el comportamiento de los servidores públicos para que generen la información para el desempeño y, así, nutrir la toma de decisiones al interior de las organizaciones públicas.

Se puede pensar que la información se usa o no se usa por los funcionarios dependiendo del desempeño del programa que operan o de las modificaciones que sufre este; sin embargo, el uso de este tipo de información va más allá de lo que estipulan las reglas que pueda generar la administración del desempeño. Las reglas generan una dinámica de agente-principal (Mizrahi, 2017; Douglas, Hood, Overmans y Scheepers, 2019; González, 2018) donde, conforme más exigentes sean o menos vinculadas estén con los incentivos de los agentes, los funcionarios buscarán desviarse más de la lógica de mejora del desempeño y terminarán únicamente reportando, pero no contribuyendo a la mejora de las acciones gubernamentales. Si se

promueven reglas menos exigentes, los funcionarios pueden terminar por no tomar en serio las medidas propuestas por la administración del desempeño.

Cuando Van Dooren *et al.* (2015) hacen referencia a este tipo de reglas exigentes, se refieren a que promueven un “uso fuerte” de la información del desempeño. De acuerdo con los autores, cuando existe una relación ajustada entre la medición del desempeño y el juicio respecto a dicho uso (efectuado por los supervisores de los funcionarios), así como también consecuencias severas sobre los funcionarios en caso de que no se cumpla con lo prometido (principalmente reportes que generan información del desempeño), entonces estamos hablando de “uso fuerte”. En el caso opuesto, cuando hay una relación floja entre la medición del desempeño y el juicio respecto al uso, así como consecuencias no tan severas para los funcionarios en caso de que no se cumpla lo prometido, estamos hablando de “uso débil”. Los autores ponen como ejemplo a Gran Bretaña cuando se refieren al “uso fuerte” de la información del desempeño y mencionan que una de las consecuencias es que la administración pública termina preocupándose más por la medición del desempeño que por la mejora del mismo. Esta medición se expresa mediante reportes del desempeño de las acciones del gobierno.

Sin embargo, Van Dooren *et al.* (2015) no especifican a qué se refieren con el uso de la información del desempeño. Si bien mencionan cuándo es “uso fuerte” y cuándo “débil”, no determinan lo que implica el uso de este tipo de información. Ante esta situación, es indispensable explicar a lo que me referiré por uso de la información o, lo que denominaré de igual manera, uso de las evaluaciones.

De acuerdo con Herbert (2014), el efecto o influencia de la evaluación en los servidores públicos es un aspecto que requiere de una visión lo más amplia posible. Esto debido a que el uso de la información que puede ayudar a mejorar el diseño u operación de un programa público puede ir desde el cambio específico y rastreable del mismo, hasta el simple hecho de utilizar dicha información para negociar con otros encargados de operar el programa, aunque este no sufra modificación alguna. Es decir, el uso de las recomendaciones de las evaluaciones no tiene, necesariamente, un efecto rastreable.

Entre la década de 1970 y mediados de la década de 1980, la investigación sobre el uso de la evaluación estaba dirigido a la observación marginal de modificaciones que se hacían a un programa público, a partir de las recomendaciones realizadas y las reacciones de los operadores

de los programas (Herbert, 2014). Como ejemplo de este tipo de investigación, podemos observar la tipología del uso de las evaluaciones propuesta por Leviton y Hughes (1981): uso instrumental, uso conceptual y uso simbólico. El uso instrumental se refiere al uso directo y documentado de las evaluaciones, aplicado a los programas; el uso conceptual se refiere a una aplicación del conocimiento de las evaluaciones que no se puede rastrear, pero que puede ser observable porque se traduce como un tipo de información absorbida y vinculada con la evaluación realizada; el uso simbólico implica la aplicación de evaluaciones desde una perspectiva legitimadora, más que de una perspectiva de mejora (Leviton y Hughes, 1981).

La etapa que sigue, después de mediados de 1980 hasta finales del siglo XX, de acuerdo con Herbert (2014), es una donde la investigación sobre el uso de las evaluaciones se enfocó más en el contexto bajo el cual se tomaban las decisiones, de parte de los funcionarios, en lugar del impacto de las evaluaciones. El punto central del análisis de este contexto se encontraba en el estudio de los aspectos políticos, en donde el uso de las evaluaciones era un elemento circunstancial que dependía de cómo apoyaba al discurso de un político, así como a dar una buena imagen de la administración de alguna entidad.

Weiss (1993), como ejemplo de esta etapa, menciona que, detrás de los objetivos y la visión técnica de la evaluación, se encuentra la parte política: “la evaluación es una empresa racional que toma lugar en un contexto político (Weiss C. H., Where Politics and Evaluation Research Meet, 1993, pág. 94)”. Este contexto está enmarcado por tres elementos, de acuerdo con Weiss:

1. Las políticas públicas y los programas son “criaturas de decisiones políticas”.
2. La evaluación entra en la arena política, puesto que puede alimentar a la toma de decisiones, dependiendo del político que busca emplearla para justificar su propuesta.
3. La evaluación tiene una postura política a priori: “por su propia naturaleza, la evaluación hace argumentos políticos implícitos acerca de aspectos de naturaleza problemática (...) (Weiss C. H., Where Politics and Evaluation Research Meet, 1993, pág. 94)”. El estándar comparativo con el que se evalúa el programa promueve una postura política de parte de las evaluaciones, según Weiss.

Finalmente, en el siglo XXI la investigación referente al uso de la evaluación va más allá de una simple modificación realizada al diseño de un programa, derivada de una recomendación; en realidad, la información contenida en las evaluaciones se contempla como un elemento indispensable para la discusión entre diferentes grupos políticos. Y si bien, no es fácilmente rastreable, puede dotar de elementos técnicos capaces de legitimar opiniones y puntos de vista para los políticos. Como menciona Weiss: “la evidencia sugiere que la evaluación y los estudios de política pública han tenido consecuencias significativas, pero no necesariamente en provisiones discretas ni en una secuencia lineal esperada por los científicos sociales (Weiss C. H., *Policy Research in the Context of Diffuse Decision Making*, 1982, pág. 620)”.

De acuerdo con el análisis de Weiss, las evaluaciones son empleadas de diferentes maneras para la toma de decisiones gubernamentales; sin embargo, la evidencia empírica para observar este hecho no es tan obvia como para ubicarla y reportarla fácilmente. Lo que ocurre es que se presenta un tipo de filtración de diversos estudios cuyas ideas centrales terminan siendo generalizadas, lo cual facilita que sean tomadas en cuenta por los hacedores de políticas públicas.

Así, podemos hablar de la influencia que tiene la evaluación sobre la administración pública. Por influencia podemos emplear la definición provista por Kirkhart (2000): “La capacidad o el poder de personas o cosas para producir efectos en otros por medios intangibles o indirectos (Kirkhart, 2000, pág. 7)”. De esta manera, la influencia se puede entender como lo planteaba Weiss (1982): una filtración de información que, si bien no sabes directamente de qué fuentes proviene, se sabe que, efectivamente, surgió de las evaluaciones realizadas. Desarrollar una visión más amplia respecto al uso de las evaluaciones, como lo plantea Kirkhart (2000), con influencia de las mismas, permite ampliar el lente analítico para observar acciones que pueden reflejar el efecto de las evaluaciones, a pesar de que no sea tangible como lo proponían Leviton y Hughes (1981).

Una visión que modera la perspectiva de Kirkhart (2000) es aquella de Alkin y Taut (2003): los autores señalan que, si bien la perspectiva de influencia de Kirkhart es más cercana a la realidad, su debilidad consiste en que – únicamente – puedes observar dicha influencia a posteriori; una vez que ya se usó la información que emanó de la evaluación. De esta manera, proponen que hay que tomar en cuenta la intencionalidad de los evaluadores para emitir sus análisis y, así,

influir en la toma de decisiones: “un evaluador informado y que orienta sus esfuerzos hacia el usuario de las evaluaciones, como parte de la evaluación misma, es capaz de impactar a los usuarios y a los diferentes contextos y, por consiguiente, tiene algún potencial de incrementar la probabilidad del uso (Alkin y Taut, 2003)”.

Los autores consideran indispensable analizar tanto los efectos intencionados, como los no intencionados, para comprender a profundidad el uso de la evaluación. De esta manera, uno es capaz de comprender el efecto que tiene una evaluación, no solo a posteriori, sino también antes de que ocurra, a partir de las acciones intencionadas de los evaluadores. Esto debido a que incrementan la probabilidad del uso de las evaluaciones o información del desempeño, así como también generan un marco específico para que ocurra (el uso), según su intencionalidad.

En este sentido, Mark y Henry (2004) buscan determinar los procesos (individual, interpersonal y colectivo) por medio de los cuales una evaluación puede tener efecto en las actitudes y acciones de los funcionarios. Los autores no definen los impactos del uso de las evaluaciones a partir de los hallazgos de las mismas, sino que definen los efectos del uso de las evaluaciones a partir de los cambios en las acciones y actitudes de los servidores públicos al participar en el proceso de la evaluación: “(...) la participación en el proceso de evaluación puede contribuir a cambios, tanto en actitudes o en acciones, y así el proceso de uso se puede traslapar tanto con el uso conceptual como con el instrumental (Mark y Henry, 2004)”.

Mark y Henry (2004) buscan entender la influencia que tienen las evaluaciones a partir de las acciones que realizan los funcionarios. Estas acciones no necesitan estar vinculadas, necesariamente, con los hallazgos de una evaluación particular, sino que lo importante es que exista la posibilidad de que se vinculen con el uso que le puedan dar a las evaluaciones, en cualquier plano (de discusión, de discurso, de justificación etc.). Así, los autores proponen procesos que puedan identificar la manera en la cual se filtran las evaluaciones en la cotidianidad y necesidades de los servidores públicos (como mencionaba Weiss, 1982). Esto puede incluir tanto las acciones intencionadas que mencionan Alkin y Taut (2003) como la perspectiva de Kirkhart.

La perspectiva de uso que considero en el presente análisis corresponde a la visión de Kirkhart (2000), debido a que, independientemente de la intencionalidad de la acción del evaluador o generador de la información del desempeño, la influencia es un concepto que se puede analizar

en la administración del desempeño. La información que se genera siempre tiene la misma intencionalidad, sin importar las particularidades del programa. El marco normativo inherente a la administración del desempeño obliga a que la perspectiva se mantenga así. Si cambian los indicadores o los ajustan a los posibles cambios en los objetivos del programa, no generará una intencionalidad específica con un efecto medible en los programas; la rendición de cuentas y mantener la calidad de los servicios siempre será la directriz normativa a seguir.

Ejemplo de un estudio empírico que encarna la visión de la influencia de las evaluaciones es aquel de Moynihan (2005). El autor analiza la herramienta para evaluar programas en Estados Unidos (PART por sus siglas en inglés) para comprender cómo la información del desempeño puede influir sobre las decisiones que se toman en el presupuesto basado en el desempeño.

El uso de la información del desempeño depende del contexto en el que esté enmarcada, así como de las posibles coaliciones que la requieran para legitimar alguna postura en especial, tanto para plantear un problema como una solución: “Dada la laxitud de las conexiones entre los problemas y soluciones, incluso si dos individuos están de acuerdo en qué representa una pieza de información, pueden estar en desacuerdo respecto a cuál es la solución (Moynihan D. P., *What do we talk about when we talk about performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting*, 2005, pág. 157)”.

De esta manera, los resultados obtenidos en el análisis de Moynihan muestran diferentes maneras en las cuales los individuos pueden examinar un programa a partir de la información del desempeño generada, debido a que, una vez añadidos en el modelo los roles y las coaliciones que defienden una postura, “se espera que los actores presenten la información del desempeño de manera selectiva en un contexto que apoye su punto de vista y que pueda descartar información conflictiva (Moynihan D. P., *What do we talk about when we talk about performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting*, 2005, pág. 159)”.

Factores que promueven el uso de la información del desempeño

Existen diversos estudios que buscan explorar empíricamente los factores e incentivos que promueven que los funcionarios usen la información para mejorar el desempeño, a partir de diferentes contextos políticos y sistemas de evaluación del desempeño gubernamental. La gran

mayoría de estos estudios se realizan a partir de dos visiones: una relacionada con el modelo agente-principal; otra relacionada con una visión que busca determinar el impacto de ciertos factores, incluyendo el contexto de las organizaciones, así como el sociopolítico, en el uso de la información para la mejora del desempeño.

Respecto a la perspectiva de agente-principal, Mizrahi (2017) argumenta que uno de los retos que hay que enfrentar para que ocurra la rendición de cuentas en las democracias modernas es “la compleja estructura de los sistemas democráticos y las relaciones anidadas que se imponen sobre políticos, burócratas, reguladores y el público (Mizrahi, 2017)”. Así, el autor plantea un modelo agente-principal que busca integrar la asimetría de información en el diseño de las políticas públicas, de tal manera que el sistema de gestión del desempeño favorezca el diseño y seguimiento de políticas más eficientes y efectivas, fortaleciendo los valores democráticos de rendición de cuentas, así como el de la responsabilidad de los funcionarios.

Con un diseño similar, en cuanto a la lógica del dilema de agente-principal, Douglas *et al.* (2019) realizan un experimento en donde pretenden aportar nuevas herramientas para corregir la asimetría de información e investigar la complejidad del manejo de la información del desempeño. Por medio de un juego en línea, los autores simulan la dinámica de los sistemas de información del desempeño para comprender efectos impredecibles de parte de las intervenciones gerenciales y entender la aplicabilidad de los diferentes mecanismos para la gestión del desempeño.

Asimismo, González (2018) diseñó un modelo de agente-principal en donde la información de seguimiento y evaluación se plantea como insumo para la toma de decisiones de política pública. No obstante, tanto la demanda como la oferta de información tienen intereses distintos o adicionales a la simple toma de decisiones de política pública, por lo que hay una asimetría de información entre ambos, la cual es modelada por el autor como un dilema de prisionero. En este caso particular, la información a la que se refiere el autor es más amplia que aquella que planteamos como información del desempeño, puesto que se refiere a la información que emana de evaluaciones externas, así como aquella que permite el seguimiento de la política pública; sin embargo, su modelo se puede aplicar integralmente al sistema de gestión del desempeño.

En lo referente a la visión enfocada en determinar el impacto de determinados factores en el uso de la información, podemos clasificarlos en tres grandes rubros: factores ambientales, factores

organizacionales y factores individuales (Kroll, Drivers of Performance information use, 2015). Los factores ambientales se refieren al contexto socio-político que rodea a las organizaciones públicas y que tienen impacto en la promoción del uso de la información del desempeño. Los factores organizacionales agrupan aquellos elementos que describen la relación entre diferentes miembros de las entidades públicas, así como dinámicas transversales que se siguen al interior de las mismas para motivar el uso de la información del desempeño. Los factores individuales son aquellos que representan características y actitudes de los funcionarios que los hacen más propensos a usar la información para la toma de decisiones.

Los factores particulares que promueven el uso de información del desempeño son: la madurez del sistema de medición del desempeño, involucramiento de las partes interesadas, apoyo de los líderes, capacidad de apoyo para la elaboración de la información del desempeño, cultura de innovación y claridad de las metas (Kroll, Drivers of Performance information use, 2015). A diferencia de la visión del modelo agente-principal, esta perspectiva pretende explicar la variabilidad de los factores mencionados, así como su inter-relación, para explicar la motivación del uso de la información del desempeño.

En este sentido, y para tener más clara la diferencia entre ambas visiones, se puede observar que el enfoque de la perspectiva agente-principal pretende simplificar en grandes categorías a los actores que se desempeñan al interior de la administración del desempeño. El papel que juega cada uno, lo define a partir de las instituciones que se encuentran en el contexto, así como de aquellas que se manifiestan en las organizaciones públicas. Lo que hace particular cada modelo de este tipo, es el país donde se ubica, así como las diferentes relaciones que se pueden establecer dependiendo de la organización o del contexto.

En contraste con esta visión, el enfoque encaminado a determinar el peso de cada factor para explicar el uso de la información del desempeño explica de manera específica las particularidades tanto de los actores, como de las organizaciones y el contexto, para profundizar en las diferentes interrelaciones que se establecen. Comprender esta diferencia es importante puesto que en esta tesis realizaré un análisis de este último tipo, debido a las particularidades que se pueden capturar con esta visión; los resultados de esta investigación apoyarán a determinar y a comprender mejor una administración del desempeño como la mexicana.

A continuación, profundizaré en algunos estudios empíricos relacionados con los factores organizacionales, individuales y ambientales que explican el uso de la información del desempeño. Para esto, expondré el comportamiento de cada uno de estos factores, comenzando con los organizacionales.

Factores organizacionales

Los factores organizacionales corresponden a elementos que reflejan la dinámica, al interior de una organización pública, que promueve a que los funcionarios usen la información para la toma de decisiones. Los elementos que analizaré en este apartado tienen la cualidad de generar un efecto en los funcionarios, a nivel individual, para que visualicen a la información generada como una oportunidad para mejorar el comportamiento de un programa público.

El análisis de los contextos particulares, para cada uno de los factores y sus relaciones, permitirá comprender mejor el desarrollo de una reforma como la que estoy analizando, además de que cada factor será puesto en contexto para comprender su comportamiento e impacto, en su camino a promover el uso de la información del desempeño. Esto me permitirá dotar de un marco analítico a los factores que explican el uso de la información del desempeño en un sistema como el mexicano.

En este sentido, Moynihan y Pandey (2010) analizan por qué los servidores públicos usan la información del desempeño a partir del contexto organizacional en el que se desenvuelven. Los autores conceptualizaron “el uso de la información como una forma de comportamiento organizacional (Moynihan y Pandey, 2010)”. En su análisis encontraron que el liderazgo y la cultura organizacional son temas recurrentes para explicar el uso de la información del desempeño. Ambos elementos representan dinámicas y formas de relacionarse al interior de las organizaciones públicas. Las variables que usaron en su modelo se pueden dividir en 4 temas centrales: creencias individuales (motivación para el servicio público), atributos del trabajo, factores organizacionales y factores externos. Las creencias individuales se enmarcan en el rubro individual, mientras que atributos del trabajo y factores organizacionales lo hacen en el organizacional. Los factores externos pertenecen al rubro ambiental.

En su modelo pudieron observar que los factores organizacionales fueron los que, principalmente, salieron significativos para determinar la probabilidad de que se use la información del desempeño: la disponibilidad de la información, la cultura de desarrollo y la flexibilidad son las variables que toman en consideración cuando hablan de factores organizacionales.

El concepto de flexibilidad planteado por los autores nos habla de la posibilidad de que los operadores de los programas públicos sean tomados en cuenta para modificarlos, con base en la información del desempeño. Por ello se espera que, a mayor flexibilidad mayor probabilidad de que usen la información para la mejora del desempeño. A la cultura de desarrollo a la que se refieren los autores es aquella que enfatiza flexibilidad, adaptabilidad y crecimiento, debido a que permite experimentar con la información del desempeño rutinaria. Además, emplea la retroalimentación negativa como aprendizaje organizacional, en lugar de castigar por un pobre desempeño.

La cultura de desarrollo se promueve por medio del liderazgo que se ejerce al interior de las organizaciones públicas, el cual motiva a los funcionarios a usar la información del desempeño, con la finalidad de fomentar mejora y aprendizaje continuos. De esta manera, la importancia del liderazgo en las organizaciones públicas se manifiesta como un catalizador que promueve el uso de la información del desempeño, para la toma de decisiones.

En este sentido, Kroll y Vogel (2014) nos hablan del liderazgo transformacional, el cual se refiere a una actitud capaz de aumentar las metas de los empleados hacia visiones más trascendentales, relacionadas con el crecimiento profesional y actualización. Así, los autores señalan que, ante la presencia de mayor liderazgo transformacional, mayor uso de la información del desempeño. Cabe mencionar que esta visión de liderazgo será a la que nos referiremos en el presente documento.

Por su parte, Moynihan e Ingraham (2004) proponen un modelo que explica el efecto que tiene el liderazgo en el uso de la información del desempeño. En su artículo, los hallazgos muestran que el liderazgo es vital para el uso de la información del desempeño al momento de tomar decisiones. Mencionan que el liderazgo efectivo “se exhibe por medio de acciones que construyen y mejoran las habilidades organizacionales y los sistemas de administración (Moynihan e Ingraham, 2004)”. El modelo que proponen los autores plantea como variables

independientes: liderazgo, tamaño del gobierno, demanda ciudadana, factores políticos y profesionalismo. La variable dependiente es el uso de la información del desempeño en la toma de decisiones.

En el modelo propuesto por Moynihan e Ingraham (2004), el liderazgo, así como el tamaño del gobierno, influyen de manera positiva en el uso de la información del desempeño. Esto implica que la utilidad de la información del desempeño que se genera depende, en gran medida de los factores organizacionales del liderazgo, así como del tamaño de la organización para determinar si se usa la información del desempeño o no. El tamaño de la organización es medida, por los autores, por medio de la cantidad de personas que laboran en su interior, lo cual implica que, conforme más trabajadores tenga, más grande será y, por consiguiente, tendrá a su cargo, tanto mayor número de programas públicos, así como también programas más complejos (en términos de alcance y diseño).

Sun y Henderson (2016) desarrollan un modelo que determina los procesos organizacionales mediante los cuales el liderazgo transformacional, en conjunto con la inclusión de interesados externos a la organización en cuestión, tiene influencia sobre el uso de la información del desempeño. Los autores notaron que, al incluir a interesados externos a la organización para tomar ciertas decisiones, se fortalecen los valores y prácticas democráticas dentro de la misma.

El liderazgo al que hacen referencia los autores es del mismo tipo al cual se refieren Kroll y Vogel (2014). Cabe señalar que este factor cataliza la actitud de los funcionarios para que sus acciones se ejecuten desde una perspectiva colectiva y orientada a valores, en lugar de una individualista (Sun y Henderson, 2016). Así, los hallazgos obtenidos muestran que el liderazgo transformacional, junto con el involucramiento de accionistas externos, motiva el uso de la información del desempeño, en las organizaciones públicas.

Asimismo, otro factor organizacional que promueve el uso de la información del desempeño, además del liderazgo, la flexibilidad y la cultura de desarrollo, es el aprendizaje impulsado por medio de rutinas que aportan retroalimentación constante. En este sentido, Moynihan (2005) analiza la literatura concerniente a las reformas basadas en resultados, así como los mecanismos de aprendizaje organizacional y el esfuerzo estructural deliberado para inducir el aprendizaje al interior de las organizaciones. El autor menciona que un elemento común en las reformas de la administración del desempeño es la recolección y disseminación frecuente de información del

desempeño; sin embargo, estas reformas parten del supuesto de que los tomadores de decisiones aprenderán de la información del desempeño y que, por consiguiente, tomarán mejores decisiones: serán más informadas y mejorarán el desempeño gubernamental. El tema central de este artículo es que la administración del desempeño ha fallado en incorporar las lecciones relacionadas con el aprendizaje en las organizaciones.

Así, Moynihan menciona que este aprendizaje “está basado en experiencias compartidas, normas y entendimientos que fomentan un comportamiento inteligente (Moynihan D. P., *Goal-Based Learning and the Future of Performance Management*, 2005)”. Este tipo de cultura de aprendizaje incluye empoderamiento de los empleados, su participación y su discreción. De esta manera, el autor argumenta que los diseñadores de los sistemas de mejora del desempeño gubernamental necesitan tomar rutinas que consideren y discutan la información (foros de aprendizaje), como lo hacen con las rutinas de recolectar y diseminar información. Sin este tipo de foros, estos sistemas son insuficientes para propiciar el aprendizaje señalado.

La finalidad de los foros es generar un ambiente de discusión que permita, por un lado, aprender de las lecciones que dejan acciones específicas de los programas, mientras que, por otro lado, propiciar una dinámica de retroalimentación, capaz de tener influencia en las acciones de los funcionarios. Así, Azzam y White (2018) analizan los factores que tienen algún efecto en la retroalimentación de las evaluaciones. Los factores que contemplan son: estrategia de comunicación de la evaluación, precisión y tipo de retroalimentación (positiva o negativa). La estrategia que emplearon los autores para determinar el efecto de los factores mencionados fue un experimento aplicado a 500 participantes con la finalidad de estudiar los aspectos que propician que las recomendaciones obtenidas de las evaluaciones tengan influencia en las acciones de los interesados.

El estudio de Azzam y White (2018), aunque con un enfoque más psicológico que de políticas públicas, nos muestra que una retroalimentación precisa, en un ambiente que busque propiciar la mejora del desempeño de los involucrados, permite que los que la reciben presten atención a lo que se puede mejorar y, así, generar una cultura de evaluación que motive a aprender continuamente.

En este sentido, Moynihan y Landuyt (2009) explican que la manera en la cual las organizaciones públicas aprenden es por medio de “la existencia de grupos de trabajo que son

dirigidos por un propósito e incorporan las visiones de todos sus miembros, incluyendo puntos de vista disidentes (Moynihan y Landuyt, 2009)”. Esto se traduce como foros de aprendizaje que, aunque sean generados de manera formal y obligatoria por la organización, permiten capturar características indispensables para que ocurra el aprendizaje organizacional.

Aspectos tales como “la orientación hacia una misión, la autoridad de decidir, los sistemas de información y la adecuación de recursos están relacionados positivamente con la mejora del aprendizaje organizacional (Moynihan y Landuyt, 2009)” y, por consiguiente, con la incorporación de información en la toma de decisiones. Como veremos más adelante, en el análisis de Moynihan y Lavertu, muchos de los factores que promueven el aprendizaje organizacional, también generan incentivos para usar la información del desempeño ya que los funcionarios se encuentran empoderados al ser incluidos en la toma de decisiones, así como también están abiertos a la discusión inherente a cualquier foro de aprendizaje.

Moynihan y Lavertu (2012) nos muestran el efecto que tienen las rutinas de aprendizaje (o foros de aprendizaje) en el uso de la información del desempeño. Los autores desarrollan elementos teóricos y empíricos respecto a la interacción entre reformas basadas en resultados y el uso gerencial de la información del desempeño. De hecho, los autores encuentran una relación positiva entre factores organizacionales, tales como el compromiso del liderazgo con los resultados, rutinas de aprendizaje encabezadas por supervisores, naturaleza motivadora de la tarea y la habilidad para unir medidas con acciones, con el uso con propósito de la información del desempeño.

En lo que concierne a los tipos de uso, los autores explican cuatro tipos:

- Uso con propósito. Este tipo de uso es aquel que se destina a lograr determinadas metas y alcanzar eficiencia y eficacia
- Uso pasivo. Este tipo de uso se refiere a aquel en donde, al hacer el mínimo esfuerzo requerido, se busca cumplir con requisitos procedurales del sistema del desempeño.
- Uso perverso. En este caso, la información se emplea en maneras que van en detrimento de las metas, aún si algunas medidas de desempeño se incrementan.
- Uso político. Se emplea la información para defender la legitimidad y la necesidad de los recursos de un programa.

Los hallazgos de los autores los llevaron a concluir que las reformas llevadas a cabo en Estados Unidos para motivar el uso de la información del desempeño se enfocaron en promover maneras pasivas de usar la información del desempeño. Es decir, reformas como GPRA (Government Performance and Results Act) y PART (Program Assessment Rating Tool) promueven el uso pasivo de la información, en lugar de un uso con propósito, lo cual favorece a que los funcionarios hagan el mínimo esfuerzo por mejorar del desempeño de los programas, refugiándose en el mero cumplimiento de diversos requisitos procedurales del sistema.

En este sentido, los autores mencionan que una crítica recurrente a los sistemas de administración del desempeño es que “mientras (estos sistemas) se han destacado al crear rutinas organizacionales para la colección y diseminación de información, han sido menos exitosos creando rutinas para el uso de esa información. La teoría de aprendizaje organizacional argumenta que aprender no es solo una función de la cultura organizacional, pero también puede ser activamente motivada por medio de prácticas estructuradas y rutinas (Moynihan y Lavertu, 2012)”.

El aprendizaje de los funcionarios es un elemento que pertenece directamente al rubro organizacional e indirectamente al individual. Los foros de aprendizaje, así como involucrar a los funcionarios en la toma de decisiones y la naturaleza motivadora de la tarea asignada (Moynihan, 2005; Moynihan y Landuyt, 2009; Moynihan y Lavertu, 2012) son factores inmersos en la dinámica organizacional en cuanto se refiere a aspectos que ocurren en su interior. Sin embargo, el efecto que puede tener un líder involucrado en la labor de sus subalternos, así como la naturaleza motivadora de la tarea, pueden fomentar que los funcionarios se comprometan con el servicio público, derivando en un mayor uso de la información del desempeño.

Como mencioné previamente, Moynihan (2005) nos comenta que la administración del desempeño debe incorporar las lecciones relacionadas con el aprendizaje al interior de las organizaciones, con la finalidad de dedicar más tiempo al uso y asimilación de la información, en lugar de la recolección y diseminación masiva de la misma. Al respecto, podemos observar que comúnmente los sistemas de administración del desempeño buscan garantizar la rendición de cuentas y aumentar la calidad en la provisión de servicios públicos generando normativas que terminan por garantizar la recolección de la información del desempeño. Las lecciones de

Moynihan nos enseñan que, por más obligatorio que sea recolectar y diseminar dicha información, el aprendizaje organizacional es el que genera el uso que requiere la toma de decisiones.

Para que el aprendizaje organizacional ocurra es indispensable que los funcionarios observen y aprendan del impacto de sus decisiones. Esto ocurre cuando se involucra a diferentes funcionarios para alcanzar metas específicas, a partir de la operación de un programa público. En este sentido, Melkers y Willoughby (2005) analizan los factores que promueven el uso de la información del desempeño para la determinación del presupuesto en gobiernos locales en Estados Unidos. Los autores estudian el efecto que tienen las características de la comunidad, las características de los líderes encargados de la gestión del desempeño (en línea con el análisis de Moynihan e Ingraham (2004)), la cultura organizacional en materia de flexibilidad e inclusión (en congruencia con la visión de Moynihan y Pandey (2010)), así como las características del sistema de evaluación de desempeño local, en el uso de la información del desempeño.

Sus hallazgos nos muestran que la flexibilidad dentro de la organización (entendida como la describen Moynihan y Pandey (2010)), el involucramiento de los líderes, así como la claridad de los indicadores para la mejora del desempeño (desde la perspectiva de los funcionarios) son factores que promueven el uso de la información del desempeño. Si bien Melkers y Willoughby (2005) encuentran una gran disposición de parte de los servidores públicos para usar la información del desempeño, también se encuentran con que, si no existe integración de los funcionarios en el proceso de asignación de presupuesto, el uso de la información puede disminuir.

Hasta ahora hemos examinado los factores que propician que se use la información del desempeño, la cual se comporta como un insumo formal y rutinario que emana de la administración del desempeño. Sin embargo, los funcionarios no siempre se rigen por los insumos formales, al momento de tomar decisiones. También generan información que no tienen que reportar y que les ayuda a analizar las acciones que ejecutan. En este sentido, Kroll (2013) argumenta que la información del desempeño que se basa en datos cuantitativos, recolectados y formalmente reportados de manera sistemática, son una forma limitada para

comprender cómo los servidores públicos están comprometidos con la retroalimentación del desempeño.

Kroll (2013) se refiere por retroalimentación – o información – no rutinaria a aquella que no reportan los funcionarios formalmente y que se ajusta para apoyarles a realizar sus actividades operativas. Es decir, este tipo de información se produce *ad hoc*, generalmente es de índole cualitativa y se puede diseminar por diferentes medios, como documentos, pláticas internas, juntas formales e investigaciones escritas.

Por información rutinaria del desempeño, el autor comprende a aquella que se reporta formalmente, se recolecta de manera regular en un formato cuantitativo y se disemina por medio de reportes que siguen una lógica de resultados determinada. Por ejemplo, en una encuesta aplicada a funcionarios de gobiernos locales en Alemania, el autor encontró que los funcionarios prefieren usar retroalimentación no rutinaria sobre los datos rutinarios, provenientes de reportes del desempeño.

Fruto de esta investigación, Kroll (2013) menciona que es un malentendido interpretar que las medidas rutinarias del desempeño lograrán automáticamente que la decisión pública sea más objetiva, racional y transparente. De hecho, argumenta que esta medición rutinaria tiene un carácter inherentemente de control sujeta a una visión política y normativa. En cambio, las medidas no rutinarias tienen un carácter más *ad hoc*, según lo que se requiere tomar en cuenta en la toma de decisiones, al interior de las organizaciones públicas.

Factores individuales

Los factores individuales se refieren a aquellos vinculados directamente con el funcionario, tales como su habilidad, capacidad y motivación. En esta sección exploraré cómo elementos tales como la edad, la experiencia en el servicio público, así como el nivel de educación, pueden propiciar a que el funcionario use la información del desempeño.

El factor de motivación por el servicio público es uno de suma importancia, en el rubro de elementos individuales para el uso de la información del desempeño. Motivo de esto es el compromiso del funcionario para tomar decisiones informadas, con la finalidad de mejorar el desempeño del programa público que opera, más allá del control derivado de la rendición de

cuentas. De esta manera, Kroll y Vogel (2014) argumentan que, cuando los funcionarios están motivados para el servicio público, bajo la dirección de líderes con una actitud transformacional, se presentan niveles altos de uso de información del desempeño.

Los autores señalan que varios estudios han explicado a profundidad la principal debilidad de la reforma de la administración del desempeño, la cual es la falta de uso de la información. Los motivos que exponen son: los tomadores de decisiones tienen poco interés en los datos del desempeño, hay presencia de usos disfuncionales, los datos se politizan y hay un cumplimiento pasivo.

Ante esta debilidad, Kroll y Vogel (2014) argumentan que “el uso de la información del desempeño crea un esfuerzo extra de parte de los servidores públicos y es un proceso cognitivo que no es extrínsecamente recompensado. Por lo tanto, es más probable que esta actitud sea desempeñada por servidores públicos con alta motivación, dispuestos a dar un esfuerzo extra para servir al público (Kroll y Vogel, 2014)”.

El efecto que puede tener la diversidad cultural y educativa (en cuanto al nivel de estudios) al interior de una organización resulta interesante puesto que la variedad de opiniones y contextos que confluyen en un solo punto de discusión puede generar la riqueza necesaria para buscar sustentar puntos de vista a partir de la información del desempeño. Al respecto de esta dinámica, Moynihan (2005) nos explica, con base en su teoría del diálogo, que los roles de los tomadores de decisiones, así como de las coaliciones que se forjan en defensa de una postura, se conjuntan frecuentemente para hacer avanzar una propuesta que se pueda apoyar a partir de la información mencionada. No obstante, se requiere que se incluyan los puntos de vista de los miembros de la organización al momento de tomar decisiones, así como foros de aprendizaje que promuevan esta discusión. Es decir, ante la diversidad cultural es probable que se use la información del desempeño, siempre y cuando, la organización propicie las discusiones adecuadas. Al respecto de este tema, Askim (2007), así como Andersen y Moynihan (2016), tratan en sus investigaciones el peso de la educación y de la diversidad cultural, en el uso de la información del desempeño.

Askim (2007) explica en su artículo que, cuando las organizaciones públicas presentan un ambiente de negociación y consenso, acompañado de un alto nivel educativo de parte de sus funcionarios, hay mayor uso de la información del desempeño. El ambiente de apertura para

discutir y negociar, acompañada de una preparación académica elevada, propicia que los funcionarios, al interior de las organizaciones públicas noruegas, se apoyen en la información del desempeño para tomar decisiones. La alta preparación educativa de los miembros de la organización detona que prefieran apoyarse más en la información para alcanzar las metas proyectadas.

Por su parte, Andersen y Moynihan (2016) abordan el efecto que puede tener la diversidad cultural y de preparación educativa en la motivación de los líderes encargados de la gestión del desempeño en organizaciones gubernamentales. Mediante un experimento aplicado a escuelas en Dinamarca, los autores encontraron que los líderes tienden a ser más reactivos a la diversidad mencionada y, por consiguiente, emplean más la información del desempeño para sustentar sus puntos de vista o entender la de sus colaboradores.

Esto ocurre, principalmente, cuando la percepción de los líderes, respecto a la organización, indica que hay carencia de una cultura organizacional de innovación. De esta manera, cada vez que los líderes perciban, por un lado, un ambiente laboral que no promueve la innovación en las tareas cotidianas al interior de la organización, y, por otro lado, se presente mayor diversidad cultural y de preparación educativa, existirá mayor probabilidad de uso de la información del desempeño de parte de los líderes.

Por su parte, Grossi, Reichard y Ruggiero (2016) encuentran, en un estudio cualitativo aplicado a diferentes municipalidades de Italia y Francia, que el uso de la información del desempeño es generalmente modesto y el interés de los diferentes actores locales por usarla varía bastante. Generalmente, los políticos están menos interesados en dicha información que los servidores públicos de alto nivel, los cuales son jefes de oficinas financieras. Los resultados del estudio nos muestran que, tanto en Alemania como en Italia, los políticos adscritos a las diferentes municipalidades eran bastante escépticos respecto al uso de la información del desempeño en el contexto del presupuesto. En Alemania, las razones que aportaron políticos y funcionarios de alto nivel para explicar su escepticismo respecto al uso de este tipo de información fueron:

- Los concejales creen que la información del desempeño incluida en el presupuesto tiene poca relevancia para su toma de decisiones.
- Algunos funcionarios, políticos y concejales prefieren información del desempeño basada en otras fuentes, tales como reportes.

En Italia, aparte de la gran falta de conocimiento y entendimiento del nuevo concepto de presupuesto basado en el desempeño, los regidores entrevistados confesaron que la información del desempeño no es relevante para ellos al momento de tomar decisiones y, por lo tanto, su interés respecto al uso de este tipo de información es limitado. Una de las entrevistas que citan los autores demuestra este punto:

En todas partes se puede escuchar a alguien hablando de desempeño y de medidas de desempeño, y es correcto. Pero también es importante comprender que las únicas fuentes de información sobre el desempeño son los ciudadanos. Por lo tanto, si necesita saber algo sobre el objetivo de desempeño que debe alcanzar y el rendimiento que ya ha logrado, es necesario abrir el periódico todas las mañanas ... Las medidas de desempeño son algo necesario para que los gerentes públicos usen su tiempo (Grossi, Reichard, y Ruggiero, 2016).

En ambos casos, podemos observar que la información del desempeño que les ayuda a funcionarios y políticos para tomar decisiones es aquella que proviene de fuentes no formales ni rutinarias, viéndolo desde la perspectiva de Kroll (2013). En algunos casos solamente mencionan la preferencia por otras fuentes, ajenas a aquellas que devienen de la administración del desempeño; otros casos se refieren a la información que pueden palpar de las expresiones de los ciudadanos directamente. De cualquier manera, la perspectiva individual de cada funcionario de alto nivel o político determina la frecuencia y forma de uso de la información del desempeño, así como la fuente.

En este sentido, en el estudio de Petersen (2019) los mismos colegas, dentro de la administración pública, son los que pueden proveer información del desempeño relevante para la toma de decisiones. Es decir, si los colegas generan información del desempeño para monitorear las acciones de la organización pública, entonces esta información será relevante, para otros colegas del mismo nivel burocrático, al momento de tomar decisiones. En este sentido, el autor nos explica que “la fuente de la información del desempeño es importante para las percepciones de los empleados de calle, así como para su voluntad para usar la información del desempeño con motivos de aprendizaje (Petersen, 2019)”. Es decir que, si los funcionarios ubicados en la operación de un programa, están expuestos a información del desempeño de fuentes verticales – o de sus supervisores – estarán menos motivados a usarla en la toma de decisiones. Si, en

cambio, la información proviene de fuentes horizontales, como colegas o foros de aprendizaje, entonces es más probable que se sientan motivados a usarla.

Esto se debe a que, como la administración o los supervisores son percibidos como un instrumento de control, en lugar de sentir apoyo, sienten exposición: “Cuando la información del desempeño es provista por fuentes verticales en lugar de fuentes horizontales, los empleados de calle se acercan a los datos de manera más defensiva, porque las fuentes verticales invocan sentimientos de rendición de cuentas y miedo a ser culpados por malos resultados (Petersen, 2019)”. Si bien el autor no se refiere a la información no rutinaria, sí hace referencia a información provista por fuentes internas, las cuales son más confiables y producen insumos para la toma de decisiones que son más cercanos a la información no rutinaria que explica Kroll (2013).

De manera independiente a los factores individuales, y a propósito del origen de la información producida, cabe mencionar que otro elemento que hace que la información provista por fuentes internas a la organización sea de confianza es la claridad con la que se diseña y reporta. Mientras que la información del desempeño esté más apegada al comportamiento del programa, así como a medir de manera clara y directa sus resultados e impactos, más fácil será usarla para la toma de decisiones. Al respecto, Arellano *et al.*(2009) explican que, cuando los instrumentos de medición del desempeño son coherentes técnicamente, se generan las bases mínimas para obtener y usar debidamente esta información.

La coherencia técnica ocurre cuando los instrumentos establecidos en las normas federales definen claramente el uso que se le dará a la información del desempeño, así como la forma en la que dichos instrumentos se integrarán al proceso de la toma de decisiones. De esta manera, los indicadores terminarán mostrando, de manera efectiva, el logro de los resultados alcanzados por medio de esos programas, con información precisa, de calidad y consistente con la lógica de los programas que se están evaluando (Arellano Gault, Lepore, y Guajardo Mendoza, 2009), lo cual promueve su uso.

De igual manera, Van Dooren *et al.*(2015) mencionan que si la información generada es de mala calidad no se promueve su uso de parte de los funcionarios, debido a que no es apta para su aplicación. Por consiguiente, el beneficio del uso de la información del desempeño no se vuelve

palpable para los miembros de la organización, lo cual hace que la probabilidad de uso sea muy baja.

Factores ambientales

Los factores ambientales se refieren a aquellos elementos, ajenos a la dinámica organizacional de los entes públicos y a los aspectos individuales de los funcionarios, que afectan, ya sea a la organización o al servidor público, para que usen la información del desempeño. Estos factores se refieren a cuestiones políticas, sociales o culturales, enmarcadas en el contexto en el que se desenvuelven los sistemas de administración del desempeño, y que propician el uso de la información para la toma de decisiones.

Al respecto, Julnes y Holzer (2001) explican el efecto que tienen los factores políticos y culturales en el uso de la información del desempeño, por medio de un modelo en donde establecen la diferencia entre la adopción e implementación de la política para la administración del desempeño en Estados Unidos. De acuerdo con los autores, esta diferencia permite entender cómo es que, en algunas organizaciones gubernamentales, a pesar de ser obligatorio hacer uso de la información del desempeño, no la toman en cuenta para las decisiones de política pública (adopción); en contraste con otras que la emplean continuamente (implementación).

Así, por medio de un modelo de análisis por componentes principales, Julnes y Holzer (2001) nos explican que factores vinculados con una visión más tecnocrática y racional, de parte de los funcionarios y las organizaciones, favorecen solamente la adopción de la política de gestión para la mejora del desempeño. En contraste, aquellos factores que toman en cuenta una visión más política y cultural de los funcionarios y las organizaciones son los que promueven la implementación de la política para la gestión del desempeño.

Los factores que promueven una visión más tecnocrática y racional son aquellos que se enfocan en: recursos, información, orientación a metas y cumplimiento de requisitos externos. En cambio, los factores que promueven una visión más política y cultural son aquellos que se enfocan en: grupos de interés internos, grupos de interés externos y sindicatos, actitudes dispuestas a tomar riesgos.

A diferencia de otros estudios, Julnes y Holzer (2001) conjuntan elementos organizacionales (como la orientación hacia metas y recursos), externos (cumplimiento de requisitos externos y

grupos de interés externos) e individuales (actitudes dispuestas a tomar riesgos) para explicar un efecto que, años más tarde, Moynihan (2005) retoma y describe como una anomalía de la administración del desempeño. Este efecto es el desplazamiento de las metas fundamentales de la administración del desempeño (uso de la información para la toma de decisiones) debido a la rigidez de normas que solamente permiten adoptar la reforma.

Por su parte, Johansson y Siverbo (2009) elaboran un modelo donde, por medio de explicaciones racionales, políticas e institucionales/culturales (en congruencia con el planteamiento de Julnes y Holzer (2001)), determinan el uso de la información del desempeño en Suecia. Las explicaciones racionales se comportan como un conjunto que posee las siguientes variables independientes: conflictos fiscales en la organización, qué tantos recursos e incentivos tiene la organización de la entidad para el manejo de la información del desempeño y el número de organizaciones que contratan ajenas al gobierno.

Las explicaciones políticas de los autores se enfocan en variables, tales como: mayoría de la ideología en el espectro derecha-izquierda (quién tiene más votos, la izquierda o la derecha, según el partido y sus propuestas) y el nivel de competencia política. Las explicaciones institucionales/culturales poseen las variables independientes: capacidad para el manejo de la gestión para la mejora del desempeño en la organización, número de rutinas de cambio desarrolladas y número de organizaciones seguidores de la ideología de la NGP para legitimar su actuar por medio de la gestión para la mejora del desempeño. La variable dependiente es el uso de la información del desempeño.

El resultado del modelo de Johansson y Siverbo (2009) indica que las siguientes variables independientes resultaron significativas: conflictos fiscales en la organización gubernamental, la ideología derecha-izquierda, competencia política, entidades que siguen la moda de la gestión para el desempeño y las organizaciones con mayores capacidades para el manejo de la gestión para la mejora del desempeño. Esto significa que las explicaciones políticas y culturales resultaron relevantes, para predecir el uso de la información para la mejora del desempeño gubernamental.

La ideología política ha fungido como un elemento ambiental similar a las variables de otros estudios, tales como los grupos de interés externos y los accionistas (*stakeholders*) ajenos a la organización. La agenda de los diversos grupos políticos para establecer sus prioridades, puede

contemplar la influencia en diferentes organizaciones públicas, ya sea para establecer una visión de eficiencia respecto a ciertos temas, o para alcanzar determinadas metas que sean representativas para los intereses del partido.

Al respecto, Lavertu y Moynihan (2012) se enfocan en explicar el uso de la información del desempeño a partir de la ideología política de las agencias, así como por medio del apoyo de los líderes dentro de las mismas (en línea con los hallazgos de los estudios realizados entre Moynihan e Ingraham (2004) y Moynihan y Pandey (2010)). Los autores hacen hincapié, particularmente en este estudio, en el efecto que puede tener una ideología liberal en el uso de la información para la mejora del desempeño, en contraste con una ideología moderada o conservadora. Su visión de ideología está enmarcada en el contexto estadounidense, por lo que el espectro ideológico que toman en consideración es una visión liberal o conservadora respecto a las decisiones económicas del país.

De esta manera, los autores establecieron dos relaciones relevantes para tomar en consideración factores que propician el uso de la información del desempeño en organizaciones gubernamentales: si la agencia reporta una ideología moderada o conservadora y, además, los gerentes públicos están involucrados con el proceso de revisión constante de la información para la mejora del desempeño, entonces es más probable que la usen, a diferencia de una agencia con ideología liberal; si el gerente público, líder de la organización en materia del uso de la información del desempeño, se encuentra involucrado con la administración de los indicadores del desempeño en la toma de decisiones, entonces es más probable que se use la información si proviene de una agencia con ideología conservadora o moderada.

En referencia a los factores tales como los foros de aprendizaje, tomar en consideración a los funcionarios en la toma de decisiones y la ideología política, entre otros, hemos observado que tienen efectos en el uso de la información del desempeño. Esto nos demuestra que la conjunción de diferentes dinámicas entre los miembros de la organización puede generar resultados propicios para encarnar la reforma del desempeño a un nivel de implementación, en palabras de Julnes y Holzer (2001).

Los factores ambientales, externos a las organizaciones públicas, son capaces de motivar el uso de la información del desempeño a partir de diferentes perspectivas: pueden generar un sistema de normas que obliguen a las organizaciones a comprometerse con determinadas acciones

típicas de la administración del desempeño; pueden producir compromisos sociales de transparencia cuando las organizaciones públicas colaboren con accionistas externos; pueden exigir cooperación con otras organizaciones públicas, que requiera coordinación para alcanzar una meta particular. De esta manera, Moynihan y Hawes (2012) analizan las redes de trabajo que se generan con accionistas externos y cómo estas pueden propiciar mayor uso de la información del desempeño.

Moynihan y Hawes (2012) encuentran que las partes involucradas con la organización de manera externa, así como la confianza en las alianzas que se pueden establecer al interior y exterior de la organización, propician mayor uso de la información. Cuando los autores se refieren a las partes interesadas (*stakeholders* por su término en inglés) hablan de organizaciones o personas externas involucradas en la operación de programas públicos. Cuando los *stakeholders* tienen que colaborar con los elementos internos de la organización – que también operan el programa –, así como con los gerentes de la información del desempeño, con el fin de alcanzar las metas planteadas para la acción gubernamental. Asimismo, las partes interesadas que forman parte de la organización pública también cooperan para la realización de estas metas y generan, a su vez, mayor complejidad en el ambiente que rodea a los funcionarios en su relación con la información del desempeño que reportan.

Otra forma mediante la cual pueden ejercer influencia los accionistas externos es por medio de procesos de legitimación. Al respecto, Hammerschmid, Van de Walle y Stimac (2013) analizan los determinantes que hacen que los funcionarios usen de manera interna o externa la información del desempeño. Los autores se refieren, por uso externo, a aquél que promueve el trabajo de la organización para justificar sus decisiones ante accionistas externos. Por uso interno, se refieren a los insumos que sirven para monitorear el desarrollo interno de la organización.

De esta manera, los hallazgos indican que el uso interno de la información del desempeño se detona, principalmente, en organizaciones públicas de gobiernos locales que buscan mejorar servicios de búsqueda de empleo, asuntos económicos y financieros. El uso externo ocurre también en organizaciones públicas de gobiernos locales, pero que buscan impartir servicios de justicia, orden público y seguridad. Esto significa que, dependiendo de la naturaleza de las políticas aplicadas, el uso de la información varía, por un lado, para justificar y legitimar la labor

de la organización pública, mientras que, por otro lado, lo hace para profundizar en el nivel de detalle de procesos técnicos.

El análisis de los factores que propician el uso de la información del desempeño es de vital importancia para continuar comprendiendo aspectos que ayudan a sobrellevar los vicios inherentes a la administración del desempeño, así como para conocer los contextos particulares (tanto a nivel organizacional, como a nivel internacional) en donde se presentan problemáticas determinadas. Como menciona Pandey: “para hacer avances acerca de las grandes preguntas de la administración del desempeño y uso de la información del desempeño, se requerirá profundizar nuestro conocimiento del contexto en el cual las organizaciones públicas producen servicios, así como desarrollar mejor información a un nivel micro acerca del uso de la información del desempeño (Pandey K., 2015)”.

Con independencia del estudio del contexto que impacta a los sistemas de administración del desempeño para la promoción del uso de la información que generan, las estructuras institucionales y jurídicas suelen seguir una lógica que, por sí misma, es capaz de generar incentivos ajenos a la finalidad del sistema. Es decir, la conjugación de la normatividad derivada de los sistemas, para la generación de información, con la lógica institucional de la rendición de cuentas es un arma de doble filo que puede producir resultados opuestos a la toma de decisiones basada en evidencia. El estudio de este fenómeno va de la mano de los factores analizados en los apartados previos, puesto que también puede perfilar a los sistemas de administración del desempeño a que algunos factores tengan más peso que otros. Respecto a este tema, profundizaré en el siguiente apartado.

Rendición de cuentas y mejora del desempeño

Si bien la lógica de la regulación en el ámbito del desempeño pretende incorporar la asimetría de información entre operadores de programas públicos y vigilantes del gasto – como SHCP, CONEVAL y SFP – como lo proponen diversos autores (Mizrahi (2017), Douglas *et al.* (2019); González (2018), entre otros), la realidad es que no se considera la contraposición entre la rendición de cuentas y la mejora del desempeño. Al respecto, Halachmi (2002) nos explica que, para ir más allá de la rendición de cuentas, hace falta pensar “fuera de la caja” e intentar

combinar frecuentemente dos cuestionamientos: la actuación gubernamental, ¿se realizó correctamente? Y, al mismo tiempo, la actuación del gobierno, ¿hizo lo correcto?

Asimismo, el planteamiento de fijar metas y entrega rigurosa de reportes del desempeño puede presentar efectos perversos o adversos, como nos mencionan Li (2015), Thiel y Leewu (2015), Hood (2007) y Van Dooren *et. Al* (2015). Li (2015) examina las consecuencias de premiar o castigar a los funcionarios por su desempeño, en un gobierno local en China. El autor reporta que la implementación de una medición cuantitativa en gobiernos locales detona muchas respuestas estratégicas que terminan por promover la tendencia de engañar a las autoridades que jerárquicamente los supervisan.

Li (2015) llega a la conclusión que la intención por engañar a las autoridades supervisoras se encuentra asociada con sistemas del desempeño basados en metas, que se desarrollan en gobiernos que enfocan su actuar en una lógica de rendición de cuentas jerárquica. En esta sintonía, Thiel y Leewu (2015) argumentan en su artículo que el aumento de la medición de productos en el sector público puede llevar a consecuencias no deseadas que pueden afectar negativamente el desempeño del mismo. Una de estas consecuencias puede ser que los funcionarios midan aspectos locales del programa público pero que no atienden a la finalidad del programa mismo. Esto ocurriría porque la exigencia en la medición y los reportes, aunada al establecimiento de metas fijas, promueve que se presente un “aprendizaje perverso”. Este tipo de aprendizaje ocasiona que los servidores públicos aprendan a medir ciertos aspectos del desempeño para alcanzar metas específicas (y que saben que pueden lograr) y se permiten obviar otros aspectos que son subyacentes a la finalidad del programa. Esto no lleva a ninguna mejora del desempeño, sino más bien a una simulación que deriva en una calidad descendiente de los programas.

De igual manera, Thiel y Leewu (2015) mencionan que, a pesar de que la expectativa de los indicadores es que puedan reportar de manera fidedigna el desempeño del gobierno, la realidad es que no lo hacen y esto puede jugar para dos bandos: uno en donde el desempeño sea peor al esperado u otro donde el desempeño es mejor al esperado. No obstante, es más común que ocurra el primer caso, debido a que el segundo se presenta en casos muy extraños e implicaría que los funcionarios no están dispuestos a presumir sus logros.

La normativización de la administración del desempeño es indispensable para gestionar sus beneficios; sin embargo, las bases para hacer esto son poco claras cuando la naturaleza de dicha administración requiere de dotar de mayor discrecionalidad a funcionarios, para alcanzar resultados particulares. Si no se institucionaliza la administración del desempeño, no hay bases para encaminar la transparencia, así como la mejora en la calidad, en la acción del gobierno. Pero si la norma es tan detallada, se vuelve más rígido el actuar del funcionario y la reforma se transforma en una exigencia burocrática detallada que desvía las metas originales.

Para profundizar más en esta encrucijada, analizaré los conceptos expuestos por Cronbach, Ambron, Dornbusch, Hess, Hornik, Phillips, Walker y Weiner (1981), y los vincularé con el análisis de la mejora del desempeño realizada por Julnes y Holzer (2001), debido a su gran similitud. Recordando la visión de éstos, podemos entender por adopción de la política pública a la aplicación de la norma como tal, pero no la internalización de la finalidad de la misma. En contraste, por implementación podemos entender la aplicación de la norma y la internalización de la finalidad de la misma. La aplicación de la norma y su finalidad no necesariamente van en el mismo sentido: uno puede cumplir con la norma, pero no internalizar su finalidad, lo cual convierte a algunas políticas en simples rutinas que se acomodan para evitar la persecución legal; otro, implica cumplir con la norma e internalizar su finalidad, promoviendo los procesos derivados del cumplimiento de la norma en beneficio de la sociedad.

En este sentido, los conceptos de *commanding* y *accommodation* propuestos por Cronbach *et al.*(1981) son similares a aquellos de adopción e implementación. Ambos conceptos serán traducidos como imposición dominante e imposición ajustada, respectivamente. El motivo de esta traducción se debe a que, en referencia al primer concepto, se puede observar que explica la aplicación unilateral de una orden, debido a la preocupación subyacente por su cumplimiento en sí mismo. En el caso del segundo concepto, la traducción hace referencia a la adaptación de una decisión de política pública a la realidad circundante a la que se aplica y, por consiguiente, a la adopción de las medidas planteadas para el cumplimiento de su finalidad. A continuación, profundizaré en la explicación de estos conceptos.

De acuerdo con los autores, *imposición dominante* es un concepto que se refiere a la orden que puede emitir un hacedor de política pública para que esta se cumpla. Es un concepto que asume homogeneidad de autoridad, de tal manera que una instrucción se aplica de forma unilateral:

“(…) un contexto es uno de *imposición dominante* cuando el grupo administrador está comprometido a preservar su autoridad corporativa. Después de que un debate llega a una conclusión, los participantes cierran filas y llevan a cabo la decisión (Cronbach, *et al.*, 1981)”. Así, cuando aplicas la *imposición dominante* a la política pública supones que, con solo emitir la orden, esta se cumplirá sin mayor sobresalto o conflicto porque va en una sola dirección; no obstante, esta visión ignora la influencia externa al grupo encargado de tomar decisiones o a las opiniones encontradas respecto a la decisión tomada: “Las presiones de autoridades externas o del personal operativo, inevitablemente hacen que la *imposición dominante* no se use frecuentemente (Cronbach, *et al.*, 1981)”.

Respecto al concepto de *imposición ajustada*, los autores nos explican que este ocurre cuando los gerentes públicos y los tomadores de decisiones están conscientes de la gran diversidad cultural y política que envuelve la aplicación de una política, fruto de un diálogo y negociación constantes. Esto implica que los tomadores de decisiones y los involucrados en las mismas no dan por hecho que una simple indicación será suficiente para cumplir o alcanzar las metas propuestas de una política pública. Se requiere encarnar el objetivo de la misma y lograr que llegue a cumplir su objetivo, mediante la constante negociación política. Así, el concepto de adopción es similar al de *imposición dominante* y el de implementación al de *imposición ajustada*. Comprender la interrelación de estos conceptos ayudará a analizar mejor el caso mexicano, así como el de varios otros sistemas de administración del desempeño, debido a que representan una derivación de la problemática que surge de una reforma como la que estoy analizando.

En sintonía con estos conceptos, Halachmi (2002) explica que la medición del desempeño tiene dos objetivos: establecer una mejor rendición de cuentas y mejorar la productividad y desempeño del gobierno. Sin embargo, el autor se pregunta si la medición del desempeño puede cumplir con ambos objetivos (Halachmi, 2002). Su respuesta es que no es posible porque:

- Mientras la rendición de cuentas se queda “adentro de la caja” en lo que concierne al cumplimiento del contrato, por el simple hecho de cumplir el contrato, las mejoras en el desempeño requieren mayor creatividad, lo cual implica, a veces, pensar “fuera de la caja”.

- La mejora en el desempeño se enfoca en sentirse mejor al conseguir resultados óptimos, así como tener una sensación de logro; mientras que la rendición de cuentas está más preocupada por aspectos como hacer lo correcto según las reglas y ser capaces de defender el historial formal de un servidor público, de acuerdo con la ley.
- La mejora en el desempeño tiene que ver con un auto-análisis para alcanzar mayor eficacia, mientras que la rendición de cuentas involucra un escrutinio externo continuo y un uso rígido de estándares legales o profesionales establecidos.
- La rendición de cuentas se enfoca en responder la pregunta: ¿se hizo correctamente? La mejora en el desempeño se enfoca en responder la pregunta: ¿se hizo *lo* correcto?

La implementación de Julnes y Holzer (2001) o la “imposición ajustada” de Cronbach *et al.* (1981) son el esfuerzo conceptual por lograr la conciliación entre rendición de cuentas y mejora del desempeño, desde la perspectiva de Halachmi (2002). Sin embargo, la promesa por mantener una estrecha relación entre la democracia y la evaluación de las políticas públicas, termina generando un “espíritu de escepticismo y disposición para disentir (que) ayuda a mantener al gobierno honesto (Chelimsky, 2006, pág. 2)”. Si bien la naturaleza de las reformas del desempeño contiene en su núcleo cierta dotación de discrecionalidad para alcanzar resultados eficientes y eficaces, el control derivado de la desconfianza termina por generar marcos regulatorios demasiado rígidos que terminan desplazando los objetivos centrales.

No se trata, como se mencionó previamente, de no generar incentivos para que la discrecionalidad de los funcionarios se encamine a garantizar la eficiencia y eficacia de las acciones del gobierno. Como menciona Behn (2002): “si les preguntas a los servidores públicos si están usando las diferentes técnicas de la administración del desempeño te dirán que sí. Pero si examinas qué es lo que realmente están haciendo, descubrirás que no están realmente empleando los principios en una manera que sea apta para producir mejoras reales en los resultados y en el valor. La administración del desempeño no ha barrido al mundo; vive más en la retórica que en la realidad (Behn, 2002)”.

La finalidad de los sistemas de administración del desempeño es que los incentivos para que los funcionarios cumplan con la rendición de cuentas se enmarquen en reglas diseñadas según la experiencia del funcionario como conocedor de primera línea de los programas públicos. Así,

la discrecionalidad con las que se dota a los servidores públicos corresponderá con sus necesidades para la toma de decisiones, así como con las metas para los programas públicos.

Conclusiones

Behn (2002) explica que en la administración del desempeño se requiere comprender las barreras psicológicas que enfrentan diversos actores que desempeñan roles indispensables en la misma (ciudadanos, legisladores, servidores públicos, hacedores de políticas públicas y ejecutivos políticos), las cuales no permiten ir más allá de las estructuras formales del gobierno para alcanzar los resultados prometidos. Algunas de las propuestas que formula son:

- Alargar el horizonte de tiempo de los legisladores y motivarlos a que se preocupen más por los resultados que por los insumos.
- Motivar a los asistentes de ministros a que piensen más en administrar y mejorar las acciones de las organizaciones a las que pertenecen, en lugar de generar más políticas innecesarias.
- “Motivar a los servidores públicos a que se preocupen más por mejorar desempeño y menos en evitar errores, por lo que se les podría recompensar al igual que como se les castiga, reconociendo frecuentemente sus contribuciones individuales y en equipo (Behn, 2002)”.
- Mayor flexibilidad en el actuar procedimental de las organizaciones públicas, con la finalidad de mejorar el desempeño.

El análisis de Behn (2002) promueve migrar de una visión de adopción e imposición dominante (Julnes y Holzer, 2001; Cronbach *et al.*, 1981) a una que permita asimilar la reforma, por medio del uso de la información del desempeño, como insumo para la toma de decisiones gubernamental, sin descuidar las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos.

En este capítulo se explica, tanto los factores que promueven el uso de la información del desempeño para la toma de decisiones, como la mecánica causal que ocasiona que la administración del desempeño se enfoque más en los procesos que en los objetivos. Conocer estos elementos permite esbozar una teoría que explique el panorama, organizacional e

individual, que sea capaz de propiciar el uso de la información para la toma de decisiones, en un contexto como el caso mexicano.

Cabe mencionar que los estudios empíricos (algunos de ellos mencionados previamente) que determinan los factores para el uso de la información del desempeño presentan una característica fundamental: se enfocan, principalmente, en países anglosajones y nórdicos, donde la madurez de la aplicación de los mecanismos de la NGP es difícil de comparar con otras regiones. Si bien existen estudios en Latinoamérica que hablan de los factores que contribuyen a institucionalizar los sistemas de evaluación del desempeño para implantar un modelo de presupuesto basado en resultados (Cunill-Grau y Ospina, 2012), así como la evolución de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en Latinoamérica (Pérez Yarahuán y Maldonado Trujillo, 2015), no hay un estudio empírico que permita comprender qué factores propician que los servidores públicos usen la información para la mejora del desempeño en la región.

Por este motivo, la presente tesis se enfocará en determinar estos factores por medio de dos visiones: una que permita comprender cómo la estructura normativa, en conjunto con la dinámica burocrática que emana del sistema de evaluación del desempeño, promueven o disuaden el uso de la información del desempeño para la toma de decisiones; otra que permita determinar los perfiles específicos – a nivel organizacional e individual – que propician mayor uso de la información del desempeño, de parte de los funcionarios. En el siguiente capítulo profundizaré en la primera visión, a partir del análisis del diseño y normativa del sistema de evaluación de desempeño en México.

Capítulo 2. El Sistema de Evaluación del Desempeño mexicano

En México, el sistema de evaluación del desempeño se sustenta en diversas reformas jurídicas que dan pie a la generación sistemática de información, respecto a los programas públicos. No obstante, es relevante analizar si el marco normativo del sistema propicia el uso debido de la información del desempeño. De acuerdo con la visión de Cronbach *et al.* (1981), es pertinente cuestionar que, si bien la política de gestión para la mejora del desempeño ya volvió obligatoria la generación de la información del desempeño en México, no se conoce la manera en la que su uso puede fungir como un insumo para la labor gubernamental.

Es decir, una cosa es regular la generación de elementos que puedan monitorear a un programa público, pero que esos elementos puedan ser de utilidad a los funcionarios operadores del mismo es otro elemento que merece atención. En caso de que la información que da seguimiento a los programas públicos no sea empleada para la toma de decisiones, el sistema de evaluación del desempeño se estaría convirtiendo en una simulación más, donde la información del desempeño que se genera solo funge como un reporte burocrático más.

Para conocer más al respecto, es importante conocer la estructura funcional, operativa y normativa del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) mexicano. De esta manera, analizaré la historia del SED, su composición y base normativa. La estructura que seguirá el presente capítulo consistirá en cinco secciones: en la primera describiré la evolución que siguió el SED para convertirse en el núcleo del Presupuesto Basado en Resultados en México; en la segunda analizaré la base normativa que lo rige; en la tercera estudiaré los tipos de sistemas de evaluación del desempeño que existen y determinaré en cuál se encuentra México; en la cuarta enlazaré dicha base normativa con la composición y objetivos del SED; en la quinta desglosaré las implicaciones que tiene un diseño del SED como el mexicano y describiré los pasos a seguir para determinar los factores que promueven el uso de la información para la mejora del desempeño.

Evolución del Sistema de Evaluación del Desempeño mexicano

La idea del sistema de evaluación del desempeño mexicano surgió desde 1995, por medio del Programa de Modernización de la Administración Pública. Se pretendía, por un lado, medir y evaluar la gestión pública; por el otro lado, se buscaba fomentar el profesionalismo y ética de los servidores públicos (Cejudo y Pardo, 2016). El espíritu de este programa era bipartito: acercar a México a la nueva moda de la *NGP* y volver más eficiente el gasto público.

De esta manera, en 1997, la administración pública federal formuló una reforma presupuestaria que permitiera replantear la estructura programática del gasto que existía, con la finalidad de introducir indicadores estratégicos inmersos en una Nueva Estructura Programática (NEP). La NEP pretendía identificar las acciones específicas del gobierno federal con los programas definidos al interior del Plan Nacional de Desarrollo. Así, la modernización comenzó a adquirir un compromiso con el ejercicio eficiente y eficaz de los recursos públicos, por medio de la identificación de los objetivos particulares que cada programa pretendía alcanzar (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2017).

La reforma de 1997 sentó las bases para el prototipo de un SED a partir del cual se buscaba analizar y volver más eficiente y eficaz el accionar de los programas públicos de la administración pública federal. Este prototipo consistió en 5 componentes:

- Indicadores de desempeño
- Convenios y bases de desempeño
- Sistema de Información Ejecutivo (SIE)
- Encuestas a beneficiarios
- Auditorias de resultados (Auditoría Superior de la Federación, 2003, pág. 70)

En lo que se refiere a los indicadores de desempeño, éstos fueron añadidos a diversos programas públicos para medir su impacto, cobertura, eficiencia, eficacia, costo, calidad y alineación de los recursos ejercidos. Por su parte, los convenios y bases de desempeño fungieron como documentos que establecieron las atribuciones y responsabilidades de los diferentes órganos de la administración pública federal, a partir de los cuales determinaron los indicadores estratégicos capaces de cubrir aspectos operativos y administrativos.

Las encuestas a beneficiarios buscaban aportar información cualitativa capaz de complementar lo que resultara de los indicadores cuantitativos. Estas encuestas fueron aplicadas a la población objetivo o usuaria de los programas públicos, para cuadrar resultados y acciones del gobierno con demandas ciudadanas. Asimismo, las auditorías de resultados verificaban la calidad y confiabilidad de las bases de datos que se generaban, a partir de la información generada por los componentes arriba descritos.

El SIE fue la propuesta –antecesora del actual Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (Sistema PASH) – de un sistema informático capaz de concentrar la información de los indicadores, las encuestas a beneficiarios y las auditorías de resultados. De este sistema informático se derivaría el monitoreo, evaluación y recomendaciones que cada programa debe seguir, con base en los datos añadidos. Es decir, este sistema concentra la información, las evaluaciones y las recomendaciones pertinentes para cada programa.

No obstante, este prototipo de SED, aplicado en el 2001, no fue particularmente exitoso, por dos motivos: por un lado, los componentes que se operaron no cumplieron sus objetivos; por otro lado, solamente operaron dos componentes – los indicadores de desempeño y los convenios y bases de desempeño – (Auditoría Superior de la Federación, 2003). Respecto al cumplimiento de los objetivos de los componentes operados, podemos encontrar que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la SHCP encontraron que los indicadores estratégicos y de gestión del desempeño no estaban articulados adecuadamente, de tal manera que se presentó multiplicidad en las mediciones. Además, la mayoría de los indicadores propuestos fueron de gestión, lo que implica que no había suficientes indicadores estratégicos en proporción con los de gestión. Esto significa que más de la mitad de los indicadores planteados eran aquellos relacionados con los procesos de los programas públicos (indicadores de gestión) y el restante mostraban los resultados de las acciones gubernamentales (indicadores estratégicos).

Asimismo, en lo que se refiere a los indicadores de gestión, poco menos del 50% de las dependencias no los diseñaron y el restante los diseñó inadecuadamente. En el caso de los indicadores estratégicos, el 82% de las dependencias los generó, pero los que reportaron no se podían considerar como estratégicos o sencillamente no medían impacto y calidad (Auditoría Superior de la Federación, 2003).

Respecto a los convenios y bases de desempeño, solamente el 12% de las dependencias decidieron cumplir con el planteamiento de los indicadores estratégicos de los programas implementados. Además, de las dependencias que cumplieron con el reporte de sus indicadores, ninguna hizo referencia a la obtención de resultados, debido a que únicamente especificaron cómo se puede promover el ejercicio eficaz y eficiente de los recursos, pero no hay evaluación de su desempeño.

Los demás componentes (SIE, encuestas a beneficiarios y auditorías de resultados) no fueron aplicados por motivos, principalmente, relacionados con el cambio de administración o confusión en la implementación de diferentes sistemas de seguimientos de la información del desempeño. En el caso del SIE, la SHCP poseía otros sistemas informáticos para registrar los avances de los indicadores, por lo que el nuevo SIE parecía que multiplicaba labores y se consideró obsoleto. Respecto a las encuestas a beneficiarios, no se habían publicado los lineamientos para su aplicación, por lo que no se realizaron hasta un año después (2002). Finalmente, las auditorías estaban centradas en el proceso de transición administrativa y no tanto en el del desempeño. Ante esta situación, no se presentó un lazo que pudiera unir la información acerca del desempeño de los programas públicos y la retroalimentación necesaria para el ajuste correctivo, perteneciente a cada acción gubernamental.

Sin embargo, gracias a esta experiencia, en el 2006 se creó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para sustentar la idea del presupuesto basado en resultados y establecer los principios, conceptos metodológicos y lineamientos para la articulación, y consecuente operación, del SED. De esta manera, al año siguiente se diseñó e implementó un método, regulado por los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales, conocido como Matrices de Indicadores por Resultados (MIR). Este método permitió, por un lado, agrupar los objetivos, finalidades y procesos por medio de los cuales los programas públicos planeaban alcanzar sus metas. Por el otro lado, ayudó a “unificar las prácticas de evaluación de las dependencias del gobierno federal (Cejudo y Pardo, 2016)”, homologando y sistematizando la medición de su desempeño.

El presupuesto basado en resultados, así como el sistema de evaluación del desempeño quedó a cargo de tres organismos: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP), y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo

Social (CONEVAL). Las responsabilidades de cada uno respecto al sistema de evaluación del desempeño son:

- La SFP debe garantizar el cumplimiento del gasto de los recursos públicos, según los principios de eficiencia prometidos por medio de las MIR;
- La SHCP debe dirigir el proceso de presupuesto basado en resultados para fomentar, por un lado, el uso de la información del desempeño de parte de las organizaciones y, por otro lado, garantizar que las MIR presentadas por cada organización sean realistas y estén apegadas a las finalidades de cada programa;
- El CONEVAL debe asistir técnicamente en el diseño de los indicadores de la mejora del desempeño comprendidos en las MIR (Cejudó y Pardo, 2016).

De esta manera, tanto la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales, son base fundamental para garantizar la retroalimentación que faltó en el primer intento de SED, en el 2001. Así, esta evolución se acompaña de un marco normativo que va apuntalando poco a poco la estructura operativa del SED, al mismo tiempo que pretende atender las fallas históricas que fue presentando la intención gubernamental por volver más eficiente, eficaz y honrado el gasto público.

Marco jurídico del Sistema de Evaluación del Desempeño

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (2016), el sistema de evaluación del desempeño mexicano busca frenar problemáticas, tales como el uso inercial de recursos para programas públicos, así como la falta de enfoque en resultados de parte de las organizaciones públicas. Así, la definición que aportan para el sistema de evaluación del desempeño es: “Un medio para proporcionar información adecuada y oportuna, tanto para mejorar el proceso de la toma de decisiones gubernamentales en la asignación de los recursos presupuestarios disponibles y alcanzar con ello mayores niveles de eficacia y de eficiencia en la acción gubernamental, como para dar cuenta a la ciudadanía sobre el destino y uso de los recursos públicos (Auditoría Superior de la Federación, 2016)”.

De acuerdo con esta definición, el marco normativo del SED genera la estructura necesaria para garantizar tanto la producción continua de información del desempeño, como la retroalimentación de terceros (la SHCP, la SFP y el CONEVAL) respecto del diseño de los indicadores y las metas alcanzadas. En este sentido, como se puede observar en la tabla 1, agrupo en 10 estadios la base normativa que sustenta al SED mexicano: los primeros 4 se refieren a leyes y reformas que definen a un nivel general los objetivos del sistema; los últimos 6 se refieren a leyes, reformas y lineamientos más particulares, capaces de delimitar las obligaciones de cada uno de los involucrados al interior del sistema.

Tabla 1. Reformas jurídicas

| Año | Reforma, Ley o Lineamiento |
|-------------|---|
| 1997 | Reforma Presupuestaria en el marco del artículo 134 constitucional |
| 1999 | Reforma al artículo 79 constitucional |
| 2000 | Ley de Fiscalización Superior de la Federación |
| 2002 | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental |
| 2004 | Ley General de Desarrollo Social |
| 2006 | Reforma artículo 26 constitucional |
| 2006 | Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), artículo 111 |
| 2007 | Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal |
| 2008 | Reforma al artículo 134 constitucional |
| 2012 | Reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, adición del Título Quinto: “De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera”. |

Fuente: Elaboración propia con base en: (Auditoría Superior de la Federación, 2016).

Dentro los primeros cuatro estadios, se pueden observar, en orden cronológico, a la Reforma Presupuestaria de 1997, donde, como había mencionado previamente, se señala la obligatoriedad de que los servidores públicos ejerzan el presupuesto de manera eficiente, eficaz y honrada. Más tarde, en 1999, se modificó el artículo 79 Constitucional para crear un ente

gubernamental especializado en realizar auditorías en la federación. Menciono que se comenzó a crear porque, formalmente, este ente se formalizó como la Auditoría Superior de la Federación a finales del 2000, cuando se determinó su estructura interna, objetivos y competencias, por medio de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual representa el tercer estadio.

El último estadio de esta etapa ocurrió en el 2002 con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual obligó a las dependencias y entidades públicas federales a que las evaluaciones e informes de rendición de cuentas fueran públicas. Así, estos primeros cuatro estadios nos permiten comprender la formación de una visión de eficiencia y eficacia que evolucionó hasta el punto de obligar a las dependencias gubernamentales federales a transparentar los resultados de las valoraciones realizadas a su labor.

El estadio 5 consiste en la creación del CONEVAL, a partir de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social. Esta ley sentó las bases para que el CONEVAL pueda contribuir a normar y coordinar la evaluación de las políticas de desarrollo social del país. En este sentido, el estadio 6 ocurrió en el 2006 cuando se reformó el artículo 26 constitucional, con el objetivo de crear un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Este sistema encuentra su brazo operativo por medio del SED, el cual fue definido en la LFPRH, en congruencia con la reforma.

El estadio 7 ocurrió en el mismo 2006, cuando la LFPRH determinó en su artículo 111 que el SED sería obligatorio para todas las entidades gubernamentales a nivel federal, además de que le asignó competencias adicionales a la SHCP y a la SFP para que verifiquen los resultados de la recaudación y ejecución de los programas públicos inmersos en el sistema. Este artículo refleja el esfuerzo del gobierno federal para enlazar la producción de la información del desempeño, con la responsabilidad de los servidores públicos respecto a sus funciones y la eficacia del gasto público.

Más adelante, el estadio 8 lo ubico en el 2007 cuando se publican los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Este es particularmente importante porque regula la evaluación de los programas públicos federales por medio de la adición de las MIR, como parte de un sistema de monitoreo constante. Además, estos lineamientos introducen la Metodología de Marco Lógico (MML), así como los diferentes

tipos de evaluaciones que se tienen que llevar a cabo para el cumplimiento del Programa Anual de Evaluación (PAE) (Auditoría Superior de la Federación, 2016).

El estadio 9 ocurre en el 2008 con la reforma del artículo 134 constitucional donde se añaden los principios de economía y transparencia, además de los de eficiencia, eficacia y honradez mencionados en 1997. Asimismo, esta reforma plantea la presencia de instancias técnicas que evaluarán el ejercicio de los recursos públicos, para que la asignación de los mismos sea más eficiente el año siguiente.

Finalmente, el estadio 10 ocurre en el 2012, con la adición del Título Quinto: “De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera”. Esta adición es relevante puesto que obliga a las dependencias públicas federales a publicar en sus páginas de internet los resultados de sus evaluaciones, así como el PAE que les corresponde. Lo cual permite que el público conozca su desempeño, al mismo tiempo que involucra potencialmente a los ciudadanos en el fundamento de la asignación de recursos presupuestales.

Hasta ahora se ha podido observar cómo la evolución del SED mexicano va de la mano de la instauración de instituciones que tienen la finalidad de regular la generación de la información del desempeño, así como de la cooperación entre diferentes entidades gubernamentales federales para garantizar la retroalimentación necesaria. Sin embargo, ninguna ley o definición normativa determina cómo se puede gestionar la información del desempeño que se genera. Esto significa que en el marco jurídico no se precisa alguna figura que fomente el uso de esta información, ni de parte de legisladores o altos funcionarios, ni de aquellos funcionarios encargados de la operación de los programas públicos.

De cualquier manera, es importante comprender la composición operativa del SED para profundizar en su análisis y observar cómo se terminaron articulando años de evolución jurídica y organizacional. Para lograr hacer esto, es fundamental enmarcar la estructura de este sistema, al interior del tipo de administración del desempeño al que pertenece. Conocer la estructura jurídica y el enfoque de cada tipo de sistema de administración del desempeño nos permitirá comprender las tendencias y enfoques de la evaluación del desempeño en México.

Tipos de Sistema de Evaluación del Desempeño

El sistema de administración del desempeño, como lo he definido en la presente tesis, es muy similar al enfoque que le da la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) al presupuesto del desempeño. La OCDE define a este presupuesto como: “el uso sistemático de la información del desempeño para informar decisiones presupuestales, ya sea como un insumo directo para las decisiones de asignación presupuestaria o como información contextual para informar la planificación presupuestaria, y para inculcar una mayor transparencia y rendición de cuentas a lo largo de todo el proceso presupuestario, al proporcionar información a los legisladores y al público para los propósitos del gasto y los resultados alcanzados (OECD, 2019)”.

Esta definición asume que la generación de información deriva en el uso de la misma para la toma de decisiones. No obstante, propiciar la sistematización del uso de la información es fundamental para cualquier administración del desempeño gubernamental. La nutrición de la toma de decisiones, a partir de la información generada, debe desembocar en una atención directa a la mejora continua del actuar gubernamental, así como para la rendición de cuentas y transparencia.

A partir de esta definición, la OECD (2019) propone una tipología de presupuesto del desempeño con base en las tendencias internacionales:

- Presupuesto del desempeño presentacional
- Presupuesto del desempeño informado
- Presupuesto del desempeño gerencial
- Presupuesto del desempeño directo

El presupuesto del desempeño presentacional genera y expone resultados, productos e indicadores del desempeño, de manera separada del documento presupuestal principal. Este documento representa lo que se toma en cuenta para tomar decisiones y, en este caso, la información del desempeño solo se enfoca en demostrar que el gobierno cumplió con sus objetivos de política pública.

El presupuesto del desempeño informado incluye mediciones del desempeño en el documento presupuestal y está sujeto a modificaciones con base en el desempeño de los programas públicos.

Se pueden presentar reajustes a partir de los resultados mostrados en el documento. De acuerdo con la OECD (2019), la mayoría de los países pertenecientes a la Organización han adoptado este tipo de presupuesto.

El presupuesto del desempeño gerencial es una variante del presupuesto informado. Su enfoque principal es medir el impacto gerencial en el comportamiento de las organizaciones públicas, por medio del uso de la información del desempeño al momento de asignar sus presupuestos. La cultura de mejora del desempeño es esencial para que cada organización haga los ajustes necesarios, en su interior, a partir de la información que generan y reciben.

El presupuesto del desempeño directo se enfoca en establecer un vínculo claro entre los resultados alcanzados y los recursos invertidos. A modo de contrato, este tipo de presupuesto puede establecer las conexiones entre los resultados y el desempeño de los programas gubernamentales.

De acuerdo con la OECD (2019), México se encuentra dentro del grupo de países que aplican el presupuesto del desempeño gerencial. La estructura jurídica presentada previamente muestra con claridad la responsabilidad que tiene cada organización pública de reportar, continuamente, su desempeño, así como los recursos destinados a cada programa, para establecer la conexión entre los resultados y los insumos destinados para alcanzarlos. Sin embargo, como veremos más adelante, la estructura normativa del sistema de evaluación del desempeño mexicano promueve simulaciones en el reporte de resultados, de tal forma que no se puede ver con claridad la conexión entre los resultados alcanzados y los insumos destinados para éstos.

Por su parte, Bailleres Helguera (2016) clasifica a los sistemas de evaluación de acuerdo con su temporalidad de aplicación, su carácter temporal de análisis, por su racionalidad, por su ámbito de aplicación y por su forma. Si bien algunas de las tipologías pueden aplicarse al modo en el que el sistema de evaluación del desempeño puede funcionar, otras tantas se aplican para analizar cualquier tipo de evaluación. Para lo que concierne al presente análisis, las dimensiones tipológicas de temporalidad de aplicación y de análisis, así como forma de aplicación son relevantes para comprender mejor al sistema de evaluación del desempeño mexicano.

Respecto a la temporalidad de aplicación, el autor clasifica a los sistemas como aquellos que evalúan ex ante, durante o ex post. En el caso mexicano, la evaluación del desempeño es durante

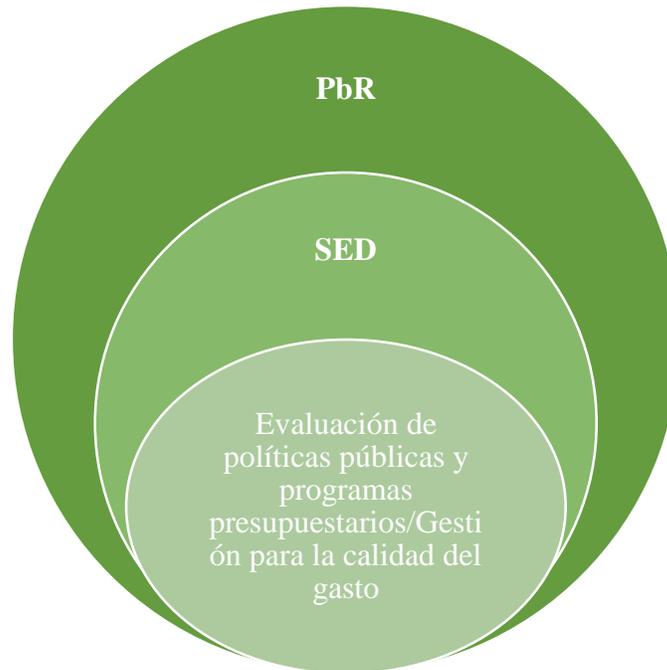
la implementación de la acción pública, aunque se establecen metas e instrumentos de medición antes del comienzo del año fiscal. En materia de temporalidad de análisis, el autor establece que el análisis de una evaluación se puede realizar de manera retrospectiva o prospectiva. La primera se refiere a un análisis emprendido hacia atrás, como un estudio del pasado; mientras que el segundo se refiere a la evaluación de un escenario futuro, así como de sus características para que este sea plausible. En el caso mexicano, el SED tiene una temporalidad de análisis retrospectiva, puesto que, al término de cada año fiscal, se escrudiñan las metas alcanzadas y los avances de los programas públicos. Las formas de aplicación de los sistemas de evaluación pueden ser cuantitativas o cualitativas. El SED mexicano da pie a ambos tipos, aunque predominan las cuantitativas en el sistema PASH.

Composición del Sistema de Evaluación del Desempeño mexicano

El SED es el núcleo del Presupuesto basado en resultados (PbR), puesto que articula operativamente el modelo de cultura organizacional que propone el PbR. Este último busca identificar los beneficios particulares de los programas públicos y vincularlos con la inversión que representan, de tal manera que el gasto sea más eficiente año con año. Así, el SED conforma la información del desempeño de la acción gubernamental, de tal manera que se puedan derivar recomendaciones específicas y continuas, capaces de volver al gasto más eficiente, eficaz y transparente.

Por este motivo, el SED se representa, como podemos observar más adelante, como un sistema al interior del instrumento metodológico que implica el PbR; el PbR es la idea general que vincula en cada organización gubernamental el costo-beneficio de las políticas públicas, mientras que el SED opera, articula y transforma la información del desempeño gubernamental en recomendaciones que mejoran continuamente el gasto.

Gráfica 1. Presupuesto basado en Resultados y SED



Fuente: Elaboración propia, con base en: (Auditoría Superior de la Federación, 2016)

Como podemos observar en la gráfica de arriba, el SED tiene dos componentes: la evaluación de políticas públicas y programas presupuestarios (realizada por medio del análisis de indicadores estratégicos y de gestión), así como la gestión para la calidad del gasto. Esta última es impulsada por medio de la SHCP, para ajustar las acciones de las dependencias gubernamentales federales a regirse por los principios de austeridad, eficiencia y eficacia (Auditoría Superior de la Federación, 2016).

En esta tesis me enfocaré a analizar el primer componente, debido a que el segundo componente se encuentra relacionado con la lógica de gasto y ahorro del gobierno en turno y no abarca las herramientas de monitoreo y evaluación que se aplican a los diferentes programas y políticas públicas. Así, dentro del primer componente del SED, existen los siguientes elementos operativos, como señala la gráfica 2: evaluación mediante la Metodología de Marco Lógico (MML); evaluaciones contratadas; Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD) (Auditoría Superior de la Federación, 2016).

La evaluación mediante la MML consiste en la elaboración, aprobación, seguimiento y recolección de información del desempeño de cada uno de los programas presupuestarios, de

parte tanto de las organizaciones públicas, como de la SHCP. En este elemento, las organizaciones diseñan y proponen indicadores capaces de medir los programas que operan, los cuales deberán ser aprobados por la SHCP. Una vez aprobados, se da seguimiento mensual de estos indicadores para, más adelante, recolectar la medición del desempeño de los programas presupuestarios (esto lo hace la SHCP) y generar un reporte que explique cuáles programas y de qué manera alcanzaron o no sus metas.

Las evaluaciones contratadas parten de los lineamientos publicados en el Programa Anual de Evaluación, donde la SHCP, la ASF y el CONEVAL determinan cuáles programas serán evaluados de manera externa. Los operadores de los programas evaluados deberán recibir los Aspectos Susceptibles de Mejora, los cuales les indicarán las recomendaciones que se realizaron de parte de las consultoras contratadas.

Al juntar el desempeño anual de cada programa según la MML, así como los Aspectos Susceptibles de Mejora, se puede obtener el Modelo Sintético del Desempeño. Este modelo tiene como finalidad reunir toda la información de los dos procesos previos para determinar la eficiencia y eficacia del gasto público y diseñar, así, un presupuesto basado en evidencia.

Gráfica 2. Componentes del SED



Fuente: Elaboración propia

La MML se articula por medio del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), donde los operadores de los programas públicos comunican la información del desempeño ante la SHCP. Esto permite a la SHCP, así como a las diferentes dependencias gubernamentales federales, dar seguimiento a las metas acordadas al principio del año. De esta manera, el PASH funge como un sistema informático capaz de almacenar información del desempeño, dar retroalimentación respecto al porcentaje de avance para alcanzar las metas y generar bases de datos de todos los programas presupuestarios respecto a su desempeño, a lo largo del año fiscal en curso.

En esta tesis me enfocaré en la evaluación realizada por medio de la MML. La información del desempeño se recolecta de manera sistemática y permite ejercer un seguimiento continuo del comportamiento de los programas presupuestarios; en esencia, es la información del desempeño desde la perspectiva planteada por Pollitt (2006).

Metodología de Marco Lógico (MML)

La MML es una herramienta que permite:

- Presentar de manera esquemática los componentes causales de un programa público.
- Identificar y definir la influencia que tienen factores externos en el cumplimiento de las metas del programa.
- Evaluar el avance y logro de los objetivos del programa (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2011).

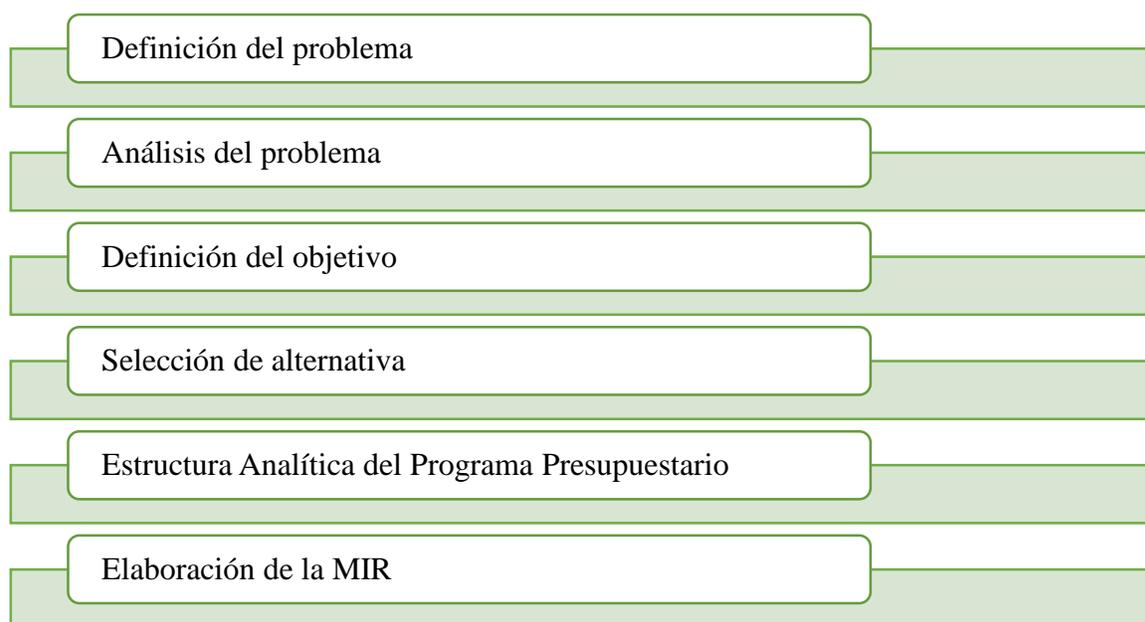
La información que se genera gracias a esta herramienta contribuye a la comprensión de la lógica de los programas evaluados, para que se pueda dimensionar su impacto y vínculo con otras acciones del gobierno. Así, esta metodología se enfoca en determinar y evaluar el desempeño de la acción gubernamental, por medio de sus programas, analizando su actuación, tanto al interior de las organizaciones públicas, como la manera en la que la sociedad ha sido atendida. Es decir, la MML considera a todos los involucrados, desde la elaboración y ejecución del programa, hasta los responsables de la evaluación del mismo, pasando por los beneficiarios.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es la culminación de la MML para tomar en cuenta la planeación estratégica de cada programa público. De esta manera, la MIR funge como

una herramienta que explica de manera resumida cuáles son los objetivos del programa y su enfoque de acción, a partir de la planeación nacional, municipal o sectorial (UNAM; SHCP, 2017).

Para la elaboración de la MIR, la MML sigue determinados pasos (como muestra el siguiente esquema) que permiten desglosar el diseño y medición de la actuación del programa público, a partir de las metas de la planeación gubernamental. Estos pasos analizan a cada programa para definir su teoría causal y, así, establecer las actividades específicas que emprende para alcanzar sus objetivos, enmarcados en la planeación nacional.

Tabla 2. Metodología de Marco Lógico



Fuente: Elaboración propia con base en: (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2011)

En el primer paso se determina cuál es el problema que origina la necesidad de la intervención gubernamental. Se pretende identificar a las demandas sociales que ocasionaron que el Estado interviniera para su atención. En el siguiente paso, el análisis del problema consiste en estudiar el origen y consecuencias del problema definido en el paso anterior, para establecer sus causas, tendencias que lo hayan modificado o afectado, así como sus efectos. En este punto, la SHCP

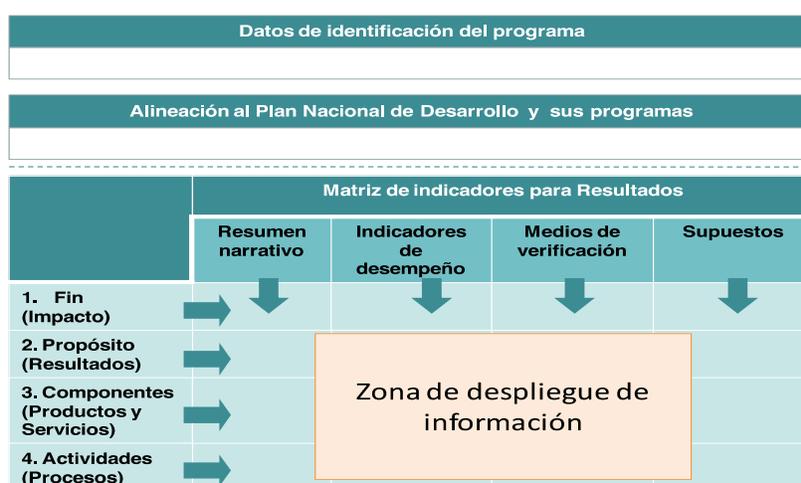
(2011) nos indica que los ejecutores del programa deben diseñar un árbol de problemas donde se especifiquen: el problema, las causas y efectos, que dan pie a la existencia del programa público.

La definición del objetivo busca que se establezca la situación a futuro que se alcanzará si se solventan las demandas sociales, ubicadas en los dos pasos anteriores. En este nivel, se traduce la relación de causa-efecto a una relación de medios-fines. Así, una vez determinado el rumbo que se quiere alcanzar, en el siguiente paso se seleccionan las acciones que llevará a cabo el gobierno, por medio del programa público, para alcanzar el objetivo planteado.

De esta manera, cuando agrupamos todos los pasos anteriores en problemática y solución generamos la estructura analítica del programa presupuestario. En problemática se explica el problema con sus efectos, magnitud, causas y población objetivo. En solución se explican los fines del programa, su objetivo, una breve descripción del resultado esperado, con su magnitud, así como los medios que se emplearán para alcanzar las metas planteadas.

Finalmente, se elabora la MIR al vincular los diferentes instrumentos que emplea el programa público, para su organización, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación. La manera de hacer esto consiste en una lectura tanto horizontal como vertical de su diseño, el cual se puede observar en la siguiente imagen.

Gráfica 3. Matriz de Indicadores por Resultados



Fuente: (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2011)

La lectura vertical consiste en analizar las filas: fin, propósito, componentes y actividades. El fin nos explica cómo el programa contribuye a un objetivo particular del Plan Nacional de Desarrollo. El propósito nos explica el objetivo del programa, mientras que los componentes son los productos que se deben de entregar para lograr este objetivo. Las actividades son las acciones específicas que se requieren para completar los productos descritos en la fila de componentes.

La lectura horizontal consiste en analizar las columnas: resumen narrativo, indicadores, medios de verificación y supuestos. El resumen narrativo registra la descripción de cada nivel de la matriz. Los indicadores son los instrumentos propuestos por el ejecutor del programa, para medir el logro de los objetivos del mismo, mientras que los medios de verificación son las fuentes de información en las cuales se basan los indicadores para su cálculo. Los supuestos son los factores externos – ajenos a la actuación del programa – que podrían afectar el logro de los objetivos del programa.

Una vez que se hayan realizado las lecturas, estas deben tener una lógica que garantice la relación causa-efecto, de tal manera que la MIR sea congruente en su descripción, análisis y evaluación del programa público. En este sentido, existen dos análisis: análisis de lógica horizontal y de lógica vertical (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2011).

El análisis de lógica horizontal verifica los supuestos para cada nivel del resumen narrativo, así como si los medios de verificación son los adecuados y suficientes para el cálculo de los indicadores. Además, se debe verificar que los indicadores realicen el seguimiento de los objetivos que pretenden hacer.

El análisis de lógica vertical determina la veracidad de la relación causa-efecto entre las filas, comenzando de las actividades y llegando hasta el fin. Así, se verifica si las actividades son las adecuadas y necesarias para lograr cada componente. De igual manera, se debe rectificar que los componentes sean los adecuados y necesarios para lograr el propósito u objetivo del programa. Finalmente, debe plantearse una relación lógica y clara respecto a la contribución que tiene el programa, por medio de sus objetivos, para el logro del fin. Este fin – el primer renglón – debe representar fehacientemente algún objetivo de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo.

La MIR es el núcleo de la MML debido a que realiza un rastreo, que pretende ser fidedigno, del diseño, comportamiento e impacto de todos los programas presupuestarios que hay en el país. La MML garantiza que la MIR se plantee de acuerdo a la realidad del programa, por lo que su seguimiento promete ser una manera eficiente y concreta de evaluar el cumplimiento de las metas del gobierno, a partir de cada una de sus acciones ejercidas por medio de los programas públicos.

Los indicadores de la MIR se presentan para cada fila, por lo que hay indicadores desde el fin hasta las actividades. Como medio de seguimiento para el cumplimiento de los objetivos del programa, los indicadores pueden ser de dos tipos: estratégicos y de gestión (UNAM; SHCP, 2017).

Los estratégicos miden qué tanto se han cumplido los objetivos de las políticas públicas y de los programas, mientras que los de gestión miden el grado de avance de los componentes y actividades de la MIR. Es decir, los primeros miden el cumplimiento de las dos primeras filas de la matriz, mientras que los segundos miden el cumplimiento de las dos últimas filas de la matriz.

Los indicadores pueden tener diferentes dimensiones, de acuerdo con los aspectos que se deseen considerar del logro del objetivo. Pueden ser de 4 tipos: eficacia, eficiencia, calidad y economía (UNAM; SHCP, 2017). El aspecto de eficacia se refiere a la medición del cumplimiento del objetivo, o qué tanta capacidad tiene el programa para alcanzar un resultado particular.

La eficiencia mide el uso de los recursos disponibles respecto a las metas que se plantea alcanzar, por medio de las actividades del programa. La calidad mide los atributos y características específicos que debe tener los bienes y servicios que reparte el programa, mientras que la economía se enfoca en qué tan adecuadamente se administran financieramente los recursos del programa, por medio de sus organizaciones, para lograr sus objetivos.

Como mencioné previamente, el seguimiento puntual y frecuente del comportamiento de los programas públicos se realiza por medio del sistema PASH. El PASH tiene dos módulos: módulo del PbR-Evaluación del desempeño y el módulo del sistema de formato único (SFU) (UNAM; SHCP, 2017). El primer módulo registra el avance de las MIR de cada programa presupuestario a partir de los Criterios para el registro y actualización de la Matriz de

Indicadores para Resultados de los Programas públicos. Estos criterios se enfocan, principalmente, en propiciar que, por un lado, las Unidades Responsables que administren y ejecuten los programas públicos deben actualizar sus indicadores y proyección de metas y objetivos. Por otro lado, se enfocan en garantizar que todos los registros y actualizaciones de las MIR sean de utilidad para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como para el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El segundo módulo es el sistema informático encargado de recabar información de las entidades federativas para registrar el ejercicio y resultados obtenidos de los programas públicos, a partir de los recursos federales que han recibido. Es decir, es la parte del sistema PASH encargada de supervisar y registrar el comportamiento de los programas públicos ejecutados por las entidades federativas. En la presente tesis me enfocaré en analizar el primer módulo del sistema PASH.

Conclusiones

La composición del SED mexicano se encuentra anclada en los designios jurídicos que fueron evolucionando a lo largo de más de 20 años. Estos designios tienen la finalidad de garantizar la justificación del gasto público, por medio de la generación de información del desempeño que rinda cuentas de las acciones del gobierno. La veracidad de esta información, así como su usabilidad, de parte de aquellos quienes la generan – y conocen más acerca de los programas del gobierno federal – son aspectos que siguen en tela de juicio, debido a que no hay información al respecto. No se cuentan con encuestas que evalúen si la información generada es de apoyo para la implementación de los programas públicos ni tampoco con el seguimiento puntual de diversos indicadores que permita conocer el avance e impacto de las acciones gubernamentales en la población.

Maldonado (2016) hace mención de las instituciones, normas y rutinas organizacionales creadas en México hace 20 años, para asegurar la evaluación continua de programas públicos; sin embargo, la autora también hace hincapié en que: “en la medida en que la evaluación y la gestión del desempeño no son fines en sí mismos, la institucionalización de normas y prácticas para realizarlos es insuficiente para valorar la evaluación como política pública y, por lo tanto, la función evaluativa como agente modernizador de la gestión pública (Maldonado Trujillo, 2016, págs. 349-350)”. Si las organizaciones y funcionarios no emplean la información que emana de

las evaluaciones, así como de la información para la mejora del desempeño, el sistema del desempeño mexicano se convierte en un reporte burocrático más. De hecho, cuando se conoce la evidencia de que estas evaluaciones se pueden emplear, entonces se puede hablar de una cultura del desempeño que motiva la mejora continua, como menciona la OECD (2019). Por este motivo es pertinente conocer la situación que vive el SED respecto al uso de este tipo de información.

Desafortunadamente, a pesar de que el marco jurídico del SED, así como su definición, abarcan aspectos tanto técnicos, como democráticos (en materia de rendición de cuentas y transparencia), cabe mencionar que, en ningún momento, se hace la distinción entre la información para la mejora del desempeño (lo que generan las organizaciones públicas) y la gestión de la información para la mejora del desempeño (la administración de este tipo de información). Esta omisión nos habla de un entramado institucional creado para la supervisión de la generación de información del desempeño, pero no de la gestión de la misma, olvidando el punto central de la reforma del presupuesto basado en resultados: la discrecionalidad de los funcionarios con enfoque en resultados.

Al no definir particularmente qué es la información del desempeño, así como su finalidad, el marco jurídico muestra su clara tendencia a la rendición de cuentas, en lugar de la mejora del desempeño. Esto porque no quedan claros los objetivos de la información que generan las organizaciones públicas, como tampoco la manera en la que el sistema fomentará el uso de la información para la mejora del desempeño. Solo queda clara la obligación y el procedimiento mediante el cual se podrán monitorear los programas públicos presupuestarios.

Esta situación deriva en el “uso duro” de la información, visto desde la perspectiva de Van Dooren *et al.* (2015). Lo cual, en conjunto con la supervisión de terceros, nos muestra la voluntad del gobierno mexicano por garantizar la vinculación entre la retroalimentación y los resultados de los programas públicos, pero no de cultivar la cultura de evaluación e innovación para la mejora del desempeño.

Si bien la obligación por generar información del desempeño que sea supervisada por terceros – como la SHCP, la SFP y el CONEVAL – pretende asegurar el vínculo entre las acciones de las dependencias gubernamentales federales y sus objetivos, esta perspectiva pasa por alto el conocimiento que pueden aportar, mes con mes, los operadores de los diferentes programas

públicos. La sumisión que tienen los funcionarios encargados de diferentes programas públicos a la SHCP, provoca que la obligatoriedad por generar información del desempeño y reportarla desvíe el objetivo central por mejorar la actuación gubernamental y termina por orillar al cumplimiento de la regla solo por el cumplimiento. desde la perspectiva de la “imposición dominante”, en lugar de la perspectiva de “imposición ajustada” que señalan Cronbach, *et al.*(1981). Esto genera que la información pueda no ser necesariamente para el uso de los funcionarios, sino para cumplir únicamente con la norma.

Ante esta situación, la presente tesis analiza en el siguiente capítulo cuáles son los factores que propician que se use la información del desempeño, de tal manera que este efecto disuasorio se vea atenuado, según la hipótesis planteada previamente. Así, mediante un análisis econométrico reconoceremos cuáles perfiles y contextos organizacionales e individuales promueven el uso de esta información, potenciando la capacidad del SED por volver más eficiente, eficaz y honrado el gasto público.

Capítulo 3. Factores organizacionales e individuales para el uso de la información para la mejora del desempeño en México

El presente capítulo analizará la probabilidad que tiene cada factor para fomentar el uso de la información del desempeño, de parte de los funcionarios en México. Los factores organizacionales e individuales que promueven el uso de esta información son elementos cuya consideración puede ayudar a delinear la estructura del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) mexicano, de tal manera que dicha información funja como un insumo en la toma de decisiones para la mejora continua de los programas públicos. El presente capítulo analizará la probabilidad que tiene cada factor para fomentar el uso mencionado.

Como mencioné en capítulos anteriores, el “uso fuerte” de la información del desempeño ocurre cuando la “administración pública termina preocupándose más por la medición del desempeño que por la mejora del mismo” (Van Dooren *et al.*, 2015). Este concepto es relevante de recordar debido a que, si bien el “uso fuerte” de la información para la mejora del desempeño genera rutinas burocráticas que no propician que se use esta información para la toma de decisiones, el involucramiento de los supervisores y la motivación de los servidores públicos para el servicio público, son algunos factores capaces de promover el uso de la información del desempeño como insumo en la operación de los programas públicos. Por medio de la aplicación de encuestas a funcionarios que operan ciertos programas,³ puse a prueba las hipótesis que explican el impacto que tienen ciertos factores – tanto organizacionales como individuales – en promover el uso de la información del desempeño para tomar decisiones, al interior de diferentes organizaciones públicas.

Un modelo econométrico de regresión logística ordinal permite observar que el liderazgo de los supervisores, la preparación académica de los funcionarios y la facilidad para reportar la información del desempeño, son factores que propician que se use la información del desempeño, para la toma de decisiones en la operación de los programas públicos federales. Esto es de particular importancia debido a que contrarresta el efecto del “uso fuerte” y nos

³ Por funcionarios que operan programas públicos me refiero a aquellos que analizan el impacto de los mismos, por medio de la gestión de recursos y supervisión del cumplimiento de sus objetivos.

permite explorar la realidad de la administración pública mexicana, en términos de la toma de decisiones basada en evidencia.

El presente capítulo se dividirá en 5 secciones: la primera sección desglosa las diferentes hipótesis de partida, así como la metodología empleada para la recopilación de encuestas y su consecuente análisis; la segunda sección analiza los estadísticos descriptivos resultantes de las encuestas, de tal manera que se pueda comprender mejor la estructura de la base de datos obtenida; la tercera sección analiza el modelo econométrico de la tesis, con la finalidad de refutar o comprobar las hipótesis planteadas; la cuarta sección discute los hallazgos a la luz de la literatura actual; la quinta sección engloba los hallazgos e implicaciones del análisis.

Hipótesis y metodología

La pregunta de investigación de la presente tesis está encaminada a comprender si se usa o no la información para la mejora del desempeño, así como los motivos por los cuales se usa, para determinar cuáles dinámicas organizacionales e individuales pueden promoverlo. De esta manera, los factores planteados para responder la pregunta de investigación son dos: los organizacionales y los individuales. Los organizacionales abarcan conceptos discutidos en el primer capítulo, tales como flexibilidad, liderazgo, recompensas, rutinas de aprendizaje (por ejemplo, foros para discutir resultados del programa) y capacidad para el manejo de la gestión de la información para la mejora del desempeño. Las individuales contemplan factores como la motivación hacia el servicio público, experiencia como servidor público, claridad de los indicadores y nivel académico del servidor público. A partir de estos factores organizacionales se establecen las siguientes hipótesis:

- La disponibilidad de la información implica que sea accesible y entendible, como mencionan: Arellano *et al.*(2009); Van Dooren *et al.*(2015). Por lo que espero que, conforme los servidores públicos perciban la información más accesible y clara para tomar decisiones respecto al programa que operan, es más probable que usen la información del desempeño.
- El liderazgo gubernamental implica que los altos mandos (sea gobernador, presidente o secretario de estado) estén pendientes de los indicadores y resultados de los programas que manejan los servidores públicos. Ante esta situación, existe evidencia que señala,

como mencionan Moynihan e Ingraham (2004); Melkers y Willoughby (2005); Lavertu y Moynihan (2012); Andersen y Moynihan (2016), que ante un cuerpo de liderazgo de alto nivel atento a los programas que manejan los servidores públicos, el uso de la información del desempeño sea mayor. Por ello, si los servidores públicos perciben mayor interés de parte de sus superiores (funcionarios de alto nivel, como gobernadores, secretarios de estado y subsecretarios) respecto al programa que operan, se incrementará la probabilidad de uso de la información del desempeño.

- Al existir mayor flexibilidad dentro de una organización para tomar decisiones, como mencionan Moynihan y Pandey (2010); Moynihan y Ingraham (2004); Melkers y Willoughby (2005), es más probable que los empleados deseen formar parte del proceso mencionado y usen la información para la mejora del desempeño para sustentar sus puntos de vista. Esta visión de flexibilidad planteada por los autores nos habla de la posibilidad de que los operadores de los programas sean tomados en cuenta para modificarlos, con base en la información del desempeño. Por ello, se espera que, a mayor flexibilidad mayor probabilidad de que usen la información para la mejora del desempeño.
- De acuerdo con Johansson y Siverbo (2009), se espera que, mientras más funcionarios estén dedicados a la gestión de la información para la mejora del desempeño, al interior de la organización pública, se promoverá mayor uso de esta. Esto va de acuerdo con la variable relacionada con la capacidad para el manejo de la gestión de la información para la mejora del desempeño.
- De acuerdo con Moynihan (2005) y Moynihan y Lavertu (2012), la presencia de foros de discusión o rutinas de aprendizaje motivan mayor uso de la información para el desempeño, al promover mayor discusión respecto a avances del programa operado. Estas rutinas van encaminadas a propiciar aprendizaje al interior de la organización, de tal manera que se use la información con la intención instrumental de cambiar lo que se requiera, a partir de las conclusiones de los diversos foros.

Las hipótesis relacionadas con los factores individuales son:

- La motivación de los administradores hacia el servicio público puede ser un factor relevante, como mencionan Moynihan y Pandey (2010); Van Dooren *et al.* (2015);

Andersen y Moynihan (2016). Esto debido a que las creencias altruistas promueven un mayor uso de factores que permitan mejorar el trabajo que realizan, así como su desempeño. En este caso, se espera que, conforme mayor disposición y apertura tengan los funcionarios hacia su trabajo, mayor probabilidad existe de que usen la información del desempeño.

- Los servidores públicos con mayor tiempo en la administración pública es probable que tengan mayor conocimiento sobre las tareas que van a realizar (Moynihan y Pandey, 2010) y, por consiguiente, con mayor probabilidad usarán la información disponible para optimizar los resultados de su trabajo. Por lo que en la presente investigación se espera que, a mayor experiencia en el sector público, mayor uso de la información del desempeño.
- Si los servidores públicos esperan recibir una recompensa externa de parte de sus superiores (sea de manera monetaria o de apoyo institucional), entonces es más probable que usen la información para la mejora del desempeño como una manera de obtener la recompensa recibida, como encontraron: Moynihan y Pandey (2010); Melkers y Willoughby (2005).
- Se espera que los funcionarios con mayor preparación académica hagan mayor uso de la información del desempeño (Moynihan y Pandey (2010); Moynihan e Ingraham 2004) debido a que, por su preparación, es más probable que estén dispuestos a usar esa herramienta para mejorar el programa. Por ello se espera que, conforme el funcionario esté mejor preparado, usará más la información del desempeño.

La relación esperada de las variables independientes respecto al uso de la información del desempeño es la siguiente:

Tabla 3. Relación esperada de las variables

| Variable | Relación esperada |
|--|--------------------------|
| Motivación hacia el servicio público | Positiva |
| Experiencia de los servidores públicos | Positiva |
| Percepción de la claridad en el diseño de la información para la medición de los programas | Positiva |

| | |
|---|----------|
| Liderazgo gubernamental | Positiva |
| Recompensas por alcanzar metas (incentivos) | Positiva |
| Flexibilidad | Positiva |
| Preparación académica de los servidores públicos | Positiva |
| Foros de aprendizaje | Positiva |
| Capacidad para el manejo de la gestión de la información para la mejora del desempeño | Positiva |

Fuente: Elaboración propia

La revisión de estas hipótesis se realizó por medio de la aplicación de encuestas a funcionarios operadores de programas públicos, los cuales tienen la obligación legal de tener indicadores para monitorear su desempeño ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La manera de operacionalizar cada variable mencionada es por medio de las preguntas de la encuesta;⁴ cada pregunta representa una variable. El análisis de la información recabada se realizará para determinar cómo entienden los funcionarios la información del desempeño y su uso.

Los datos se recabaron por medio de encuestas estructuradas y transversales (aplicadas en un solo momento) en línea y presenciales, a servidores públicos responsables de la operación de los programas (desde subdirectores hasta directores generales que laboraron en la Administración Pública Federal entre finales del 2018 a la fecha). Estas encuestas tienen la finalidad de generar una base de datos con elementos tipo *Data Set Observations* (DSO) (Mahoney, 2010) de tal manera que se pueda elaborar un modelo de regresión logística, que permita determinar el peso de cada una de las variables independientes sobre la dependiente.

Así, se buscarán comprender los efectos de las causas, debido a que se quiere conocer la influencia de las variables independientes sobre la probabilidad de ocurrencia de la variable dependiente. De esta manera, se aspira a explicar cuáles son los factores que propician el uso de la información para la mejora del desempeño.

Para calcular el tamaño de la muestra calculé la población potencial a la cual está dirigida la encuesta: funcionarios operadores de programas públicos que tienen Matriz de Indicadores por

⁴ Las preguntas de la encuesta y la operacionalización de cada variable se encuentran en la sección de anexos de la presente tesis.

Resultados (MIR) registrada ante la SHCP. De acuerdo con el Portal de Transparencia Presupuestaria, “Observatorio del gasto”, existe un total de 689 programas que reportan su MIR. En cada programa existe un número determinado de funcionarios que lo operan y supervisan; sin embargo, este número es incierto debido a que no se encuentra accesible al público y se determina arbitrariamente, puesto que no hay una normativa que transparente el nombre de los operadores y su contacto.

Decidí tomar la decisión metodológica de entrevistar a funcionarios, durante la aplicación piloto de las encuestas, para preguntarles cuántos funcionarios, en promedio, observan que operan los programas dentro de las organizaciones públicas donde laboran. Derivado de estas decisiones, pude notar que el número de funcionarios que operan los 689 programas públicos oscila entre 3 y 7 servidores públicos por programa. Por consiguiente, determiné que, en promedio, existen 5 funcionarios operadores de programas, lo cual resulta en 3,445 servidores públicos en total.

De esta manera, los funcionarios a los que dirigí mi encuesta fueron a estos cinco, según cada programa presupuestario. Mi método de elección fue por medio de los contactos que pude realizar dentro de cada organización pública con programas presupuestarios. Esto significa que la muestra no fue aleatoria, sino que fue diseñada a conveniencia, para superar el obstáculo del hermetismo de la administración pública federal.

Los contactos que me recibieron personalmente y en línea contestaron las encuestas y me proporcionaron, a su vez, el contacto de otros funcionarios para que me apoyaran en contestar la encuesta. A pesar del efecto de bola de nieve, derivado de esta situación, tuve una tasa de no-respuesta del 12%. La alta tasa de respuesta se debe a que se fomentó la participación de los funcionarios para llenar la encuesta, por medio de intermediarios.

Estadísticas descriptivas

La base de datos resultante de la encuesta tiene una longitud de 46 respuestas individuales para cada una de las variables planteadas. La variable dependiente es el uso de la información del desempeño, tanto para tomar decisiones dentro de la organización, como para la planeación de

proyectos. Está diseñada en una escala de factores ordenados⁵ expresados con la siguiente secuencia ascendente: “No”; “Generalmente no”; “Generalmente sí”; “Sí”.

Las demás variables tienen escalas similares, aunque no fueron planteadas como factores ordenados sino como numéricos, salvo por el caso de educación, la cual tiene la siguiente secuencia ascendente: “Licenciatura”; “Maestría”; “Doctorado”. El valor numérico que se les brindó a las variables independientes fue ascendente, comenzando con 1 para la opción de “No”, y de 4 ó 5 para las opciones “Sí” o “Completamente De acuerdo”. Es decir, cuando el encuestado respondía que “No” o que estaba “Completamente en Desacuerdo”, se le asignó el valor de 1; mientras que cuando contestaban “Sí” o “Completamente De acuerdo”, se le asignó el valor de 4 ó 5. Estas decisiones metodológicas están basadas en tres puntos:

1. Asignar como factores ordenados a la variable dependiente y a la educación permite clasificar los datos desde una perspectiva encaminada a realizar una regresión logística ordinal.⁶
2. Asignar valores numéricos a las variables independientes permite que se pueda realizar un análisis econométrico, capaz de determinar el efecto que tienen las diferentes variables independientes en la dependiente y, así, corroborar las hipótesis planteadas en la sección anterior.
3. En casi todos los casos los valores son ascendentes hacia la opción de “Sí”, donde esta alternativa opera como 5. Esto debido al planteamiento directo de mis hipótesis, las cuales tienen una relación en el mismo sentido que la de la variable dependiente: más uso, mientras más ocurrencia tenga cualquiera de las variables independientes. La única excepción es la variable de motivación para el servicio público, debido a que el fraseo de la misma implica que, conforme menos consideren que su trabajo tiene algún valor desde la perspectiva de sus supervisores, entonces más motivados estarán para servir como funcionarios.⁷

⁵ Los factores ordenados tienen una ponderación ascendente asignada por el programa computacional *R*, la cual no corresponde necesariamente a la ponderación numérica que aplico al resto de las variables, como señalo más adelante.

⁶ La decisión de realizar la regresión logística ordinal se discutirá más adelante, en este capítulo. Sin embargo, se puede adelantar la respuesta comentando que, por la naturaleza de la variable dependiente, una regresión logística ordinal podría analizar mejor el fenómeno social deseado.

⁷ Para mayor información respecto a las preguntas de la encuesta, consultar el Anexo.

De esta manera, las variables que reciben valores numéricos ascendentes – y no son tratados como factores ordenados por el software *R* – son las siguientes:

Tabla 4. Variables con valores numéricos ascendentes

| Variable | Nombre asignado a la variable |
|--|-------------------------------|
| Motivación hacia el servicio público | MSP |
| Percepción de la claridad en el diseño de la información para la medición de los programas (1) | Claridad |
| Recompensas por alcanzar metas (incentivos) | Felicitación |
| Flexibilidad | Flexibilidad |
| Percepción de la claridad en el diseño de la información para la medición de los programas (2) | Claridad2 |
| Liderazgo gubernamental | Liderazgo |
| Foros de aprendizaje | Foros aprendizaje |
| Capacidad para el manejo de la gestión de la información para la mejora del desempeño | Capacidad manejo información |

Fuente: Elaboración propia

Las variables numéricas que no recibieron algún tipo de asignación y que sirven de control y conocimiento general de la muestra son sexo y edad. Las variables que son numéricas y que no recibieron algún tipo de asignación o tratamiento son experiencia de los servidores públicos y capacidad para el manejo de la gestión de la información para la mejora del desempeño.

Es importante resaltar que existen dos indicadores para medir la variable de percepción de la claridad en el diseño de la información para la medición de los programas. Esta decisión metodológica se tomó para comprender mejor este fenómeno, relacionado con las hipótesis de Arellano *et al.*(2009) y Van Dooren *et al.*(2015). Su pertinencia la veremos más adelante en el capítulo, cuando los modelos ajusten mejor con uno de los indicadores.

Tabla 5. Estadísticas descriptivas

| Variable | N | Media | Desviación Estándar | Valor mínimo | Percentil 25 | Percentil 75 | Valor Máximo | Mediana | Moda |
|------------------------------|----|--------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------|------|
| Sexo | 46 | 0.522 | 0.505 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Edad | 46 | 41.783 | 10.940 | 25 | 32 | 50 | 61 | 42.5 | 35 |
| Uso | 46 | 2.804 | 0.934 | 1 | 2 | 3 | 4 | 3 | 3 |
| MSP | 46 | 2.761 | 1.079 | 1 | 2 | 4 | 4 | 3 | 3 |
| Experiencia | 46 | 13.022 | 10.363 | 1 | 5 | 20 | 42 | 9.5 | 3 |
| Educación | 46 | 1.587 | 0.652 | 1 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 |
| Claridad2 | 46 | 3.761 | 0.993 | 1 | 4 | 4 | 5 | 4 | 4 |
| Claridad | 46 | 3.304 | 1.133 | 1 | 2 | 4 | 5 | 4 | 4 |
| Liderazgo | 46 | 3.174 | 0.769 | 1 | 3 | 4 | 4 | 3 | 3 |
| Felicitación | 46 | 2.130 | 0.980 | 1 | 1 | 3 | 4 | 2 | 2 |
| Flexibilidad | 46 | 2.043 | 0.942 | 1 | 1 | 3 | 4 | 2 | 1 |
| Foros aprendizaje | 46 | 3.0 | 0.730 | 1 | 3 | 3 | 4 | 3 | 3 |
| Capacidad manejo información | 46 | 29.957 | 98.356 | 0 | 4 | 12.8 | 500 | 6 | 6 |

Fuente: Elaboración propia

La tabla de arriba realiza una descripción de la estructura de la base de datos obtenida por medio de las encuestas aplicadas. A continuación, se podrá observar un breve análisis de los resultados para comprender la composición de las respuestas brindadas por los funcionarios.

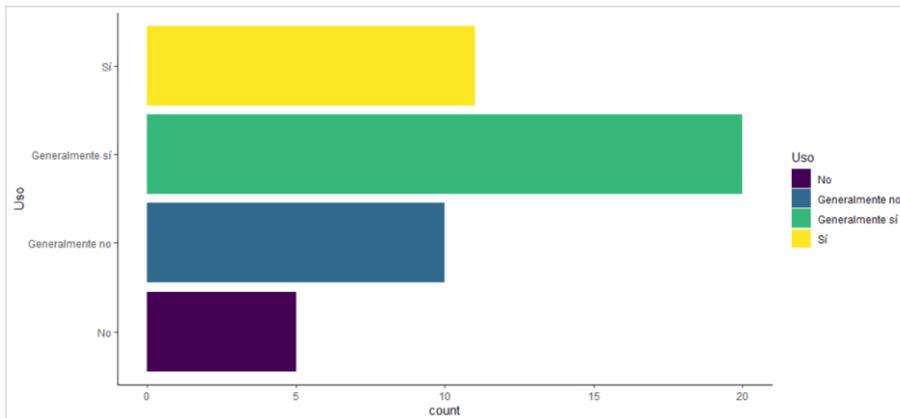
El sexo se recabó como una variable de control y fue operacionalizada como 1 si es hombre y 0 si es mujer. Por la media, podemos observar que la mayoría de los encuestados fue hombre, mientras que la edad promedio de los encuestados fue de 41 años. Respecto a la variable de motivación hacia el servicio público (“MSP”) se puede observar que hay una ligera tendencia a contestar que no o que generalmente no consideran que su trabajo tenga valor solamente si su supervisor lo toma en consideración. Esto se puede observar porque la media tiende a ser mayor a 2.5 (el punto medio de los valores asignados entre 1 y 4).

En lo referente a la variable percepción de la claridad en el diseño de la información para la medición de los programas (“Claridad” y “Claridad2”), podemos observar que tienen una escala con un mínimo de 1 (“Completamente en desacuerdo”) y un máximo de 5 (“Completamente de acuerdo”). Todas tienen una tendencia a expresar que los indicadores que reportan para la mejora del desempeño reflejan lo que ocurre con el programa y sus objetivos, así como también que son fáciles de reportar. Esto debido a que tanto su media, como su mediana y moda se ubican por arriba de 3.

Respecto a las variables “liderazgo” y “foros aprendizaje”, se puede apreciar en la mediana y en la moda que la mayoría considera que sus supervisores están involucrados con el seguimiento del programa que operan, así como también que hay reuniones frecuentes para discutir los avances del mismo. La media de la variable de “felicitación” nos muestra que la mayoría de los funcionarios reportaron que no esperan algún tipo de recompensa si el programa alcanza sus metas, mientras que la media de la variable de “flexibilidad” nos indica que la mayoría de los funcionarios no considera que se puedan reasignar recursos, al interior de su departamento, para alcanzar las metas propuestas para el programa.

La variable dependiente de “uso” no se encuentra en la tabla de estadísticas descriptivas que veremos más adelante, debido a que se introdujo en el paquete estadístico *R* como un factor, por lo que no fue convertida a valores numéricos directamente. No obstante, podemos observar en la gráfica, abajo desglosada, que 67% de los encuestados reportó que “sí” o que “generalmente sí” usa la información para la mejora del desempeño para tomar decisiones. El 33% restante reportó que “no” o “generalmente no” usa la información para la mejora del desempeño para tomar decisiones.

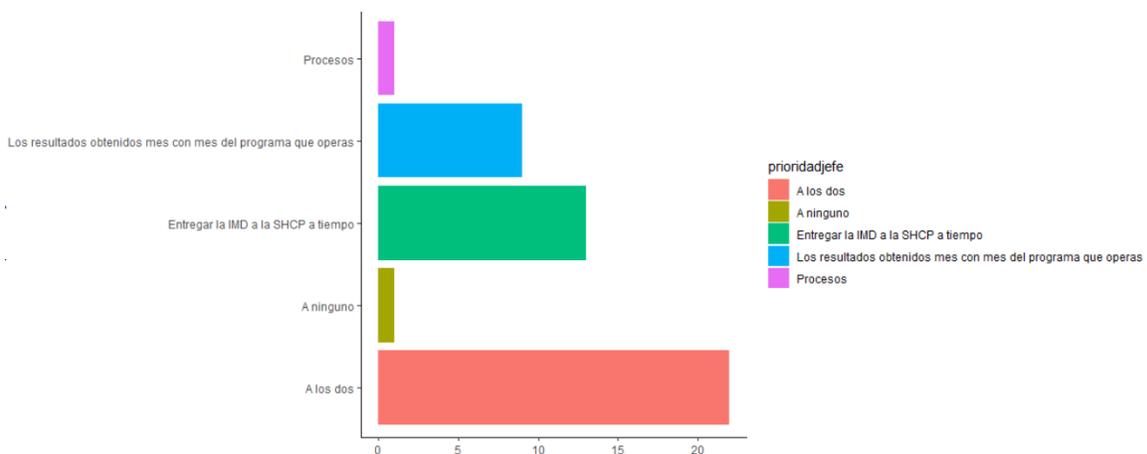
Gráfica 4. Gráfica de frecuencias variable dependiente



Fuente: Elaboración propia

En este caso, cabe mencionar que la pregunta tiene un componente de discapacidad social, debido a que los funcionarios encuestados generan y reportan – por ley – la información mencionada, por lo que es normal esperar que la tendencia a responder sea que sí la emplean. Sin embargo, podemos observar que no todos respondieron según la tendencia de discapacidad social, además de que, como señalé en el capítulo anterior, muchos funcionarios comentaron que la información que se encuentra en esos reportes se vincula un poco más con el cumplimiento que con la toma de decisiones respecto al programa.

Gráfica 5. Gráfica de frecuencias prioridades del supervisor

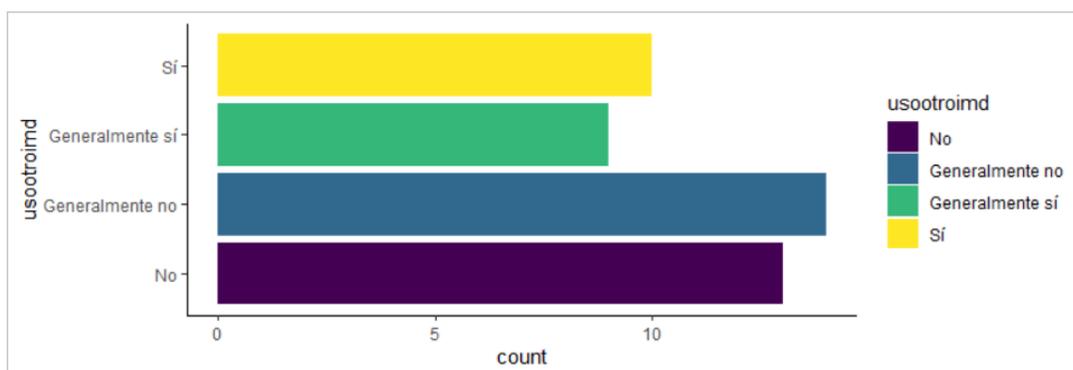


Fuente: Elaboración propia

Otra variable que no se encuentra en los estadísticos descriptivos es la de “prioridadjefe”, la cual nos explica a qué aspectos le da prioridad el supervisor de los funcionarios encuestados: a entregar la información para la mejora del desempeño a la SCHP a tiempo, a los resultados obtenidos mes con mes del programa que operan, a los dos, a procesos del programa o a ninguno. El 48% reportó que su supervisor le da prioridad a entregar la información para la mejora del desempeño a tiempo, así como a alcanzar los resultados deseados del programa que operan. Mientras que el 28% mencionó que su supervisor solamente le da prioridad a entregar la información para la mejora del desempeño. Solamente 19% respondió que su supervisor les da prioridad a los resultados obtenidos mes con mes del programa que operan. Esto nos muestra que el componente de cumplir con la norma del reporte de las MIR a tiempo tiene un peso importante, el cual, de acuerdo con la gráfica, va acompañado de la búsqueda de resultados.

Kroll (2013) señala que la información no oficial representa un gran apoyo para la toma de decisiones, puesto que está enmarcada en un contexto que toma en consideración a los burócratas más involucrados con el programa, así como también porque su finalidad es ser un insumo para la toma de decisiones. Ante esta situación, este tipo de información no-rutinaria puede comportarse como un sustituto perfecto, al momento de tomar decisiones, para los funcionarios. Por este motivo, en la encuesta incluí una pregunta relacionada con el tipo de información para la mejora del desempeño que usan los funcionarios.

Gráfica 6. Gráfica frecuencias de otro tipo de información del desempeño empleado



Fuente: Elaboración propia

En esta gráfica se puede observar la proporción de respuestas relacionadas con si los funcionarios usan otro tipo de información del desempeño, para tomar decisiones respecto a los

programas que operan. El 41% de los encuestados reportó que “sí” o que “generalmente sí” usan otro tipo de información para la mejora del desempeño, diferente a aquel que reportan en la MIR, para tomar decisiones respecto al programa público que operan. Esto representa un porcentaje importante que acepta el uso y generación de información, diferente a aquella que reportan en la MIR, para la operación de un programa público. Si juntamos estos resultados con aquellos que reflejan aquello a lo que sus supervisores le dan prioridad, podemos observar que existe evidencia de dos cosas: la presión por cumplir con los reportes de la MIR ante la SHCP y la existencia de información ajena a las MIR reportadas, la cual permite que los funcionarios tomen decisiones con información alternativa – y no reportada ni oficial – para operar programas públicos.

Cabe señalar que esta evidencia también indica que, la mayoría de los funcionarios encuestados, le dan peso tanto al cumplimiento de la norma como al uso de la información del desempeño. Es decir, más del 50% de los encuestados señalan que usan la información del desempeño para la toma de decisiones y que lo hacen tanto por cumplir con la norma como para mejorar el desempeño del programa. No obstante, la presión por cumplir con los reportes de la MIR, así como la existencia de información no oficial (o alternativa), siguen presentes y su peso se podrá dimensionar al considerar los resultados de las entrevistas realizadas que analizo en el próximo capítulo.

Estas entrevistas nos muestran que muchas veces se busca salir del compromiso con la SHCP, para luego continuar con los objetivos que deben alcanzar los programas que se operan. No obstante, el modelo econométrico nos apoyará para determinar el peso específico que tienen las variables descritas y, así, comprender qué elementos fomentan a que se incremente la probabilidad del uso de la información del desempeño.

Modelo econométrico

En la presente tesis desarrollo un modelo econométrico de regresión logística ordinal. Esto debido a la naturaleza de mi variable dependiente: tiene más de dos resultados y se pueden ordenar (Long y Freese, 2014). Los encuestados pueden responder que: “no”, “generalmente no”, “generalmente sí” o que “sí” usan la información de la mejora del desempeño para tomar decisiones respecto a los programas que operan.

Este tipo de regresión tiene dos características importantes: la primera es que no es lineal y la segunda es que se basa en el supuesto de regresión paralela. Respecto a la primera, es importante observar que, al no ser lineal, la magnitud del cambio en la probabilidad de la variable dependiente, ante un cambio en una de las variables independientes, depende de los niveles de todas las variables independientes en su conjunto. Es decir, la combinación de diferentes variables independientes afecta al modelo en su totalidad.

Respecto a la segunda característica, el supuesto de regresión paralela implica que los coeficientes de cada una de las variables independientes se mantienen iguales, para cada categoría que puede adquirir la variable dependiente. De esta manera, las probabilidades van variando dependiendo de los puntos de corte de las categorías de la variable dependiente, pero la pendiente sigue siendo la misma. Es decir, los coeficientes de cada variable independiente serán los mismos, independientemente de las categorías que puede tomar la variable dependiente, debido a que las pendientes son las mismas, aunque con un intercepto diferente según la categoría de la variable dependiente (Mauracher, *et al.*, 2019; Long y Freese, 2014).

La importancia de corroborar este supuesto reside en que los parámetros del modelo no deben cambiar a lo largo de las categorías, de tal manera que los resultados puedan ser interpretados correctamente. Si las curvas de probabilidad no son paralelas, entonces la interpretación de cada coeficiente tendrá que ser diferente al que estima este modelo. Por este motivo, llevé a cabo dos pruebas para corroborar, por un lado, el cumplimiento del supuesto de regresión paralela y, por otro lado, la proporcionalidad asociada con el ajuste entre las variables observadas y la variable dependiente ordinal.

La prueba que apliqué, relacionada con la verificación de la regresión paralela, fue la de Brant (Mauracher, *et al.* 2019; Long y Freese, 2014). En esta prueba, la hipótesis nula es que los coeficientes de las variables independientes son los mismos para cada categoría de la variable dependiente. Por otro lado, la prueba que apliqué para evaluar la bondad de ajuste entre las variables observadas y la variable dependiente fue la de Lipsitz (Mauracher, *et al.* 2019; Abeysekera y Sooriyarachchi, 2008; Fagerland y Hosmer, 2017), en donde la hipótesis nula es que el modelo se ajusta a las variables observadas.

A partir de las pruebas realizadas seleccioné un modelo para predecir comportamientos que favorezcan el uso de la información del desempeño, así como para generar perfiles de

funcionarios que sean más propensos para usarla. Así, el modelo seleccionado nos permitirá comprender el comportamiento individual de cada uno de los factores mencionados (Pereira, Crespo, y Sáez, 2010), al interior de las organizaciones gubernamentales, cuando los funcionarios deciden usar o no la información del desempeño. Así, al conocer los factores que tienen más peso y probabilidad de fomentar el uso de la información para la mejora del desempeño, podremos comprender qué componentes del actual SED están propiciando a que este fenómeno ocurra.

Una vez conocidos los factores particulares que fomentan la ocurrencia del uso de la información mencionada, otra de las finalidades de este modelo será elaborar posibles perfiles de funcionarios que serían más propensos a utilizar la información como un insumo, en la toma de decisiones respecto al programa que operan. Si conocemos este perfil, entonces se podrían generar visiones que permitan realizar ajustes al sistema, de tal manera que se cumpla con los objetivos de la reforma administrativa del presupuesto basado en resultados.

La tabla que podemos observar a continuación muestra el resultado de cuatro modelos de regresión logística ordinal:

- En el primer modelo se desglosa cada una de las variables independientes propuestas, así como su significancia.
- En el segundo modelo se presenta un análisis más sucinto que cumple con el supuesto de regresión paralela, así como también presenta un ajuste adecuado.
- En el tercer modelo se presenta otro análisis, pero donde una de las variables no cumple con el supuesto de regresión paralela, además de que, el modelo en su conjunto, no presenta la misma bondad de ajuste que el segundo modelo.
- En el cuarto modelo presento un análisis que, no solo cumple con el supuesto de regresión paralela para todas sus variables, sino que tiene una bondad de ajuste mejor que la del segundo modelo.

Gráfica 7. Coeficientes modelos econométricos

| Variable dependiente: Uso | | | | |
|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <i>Variable</i> | <i>Modelo 1</i> | <i>Modelo 2</i> | <i>Modelo 3</i> | <i>Modelo 4</i> |
| | AIC: 125.87 | AIC: 120.46 | AIC: 121.22 | AIC:120.55 |

| | | | | |
|---|----------|----------|----------|----------|
| Educación.L | -0.154 | -0.216 | -0.436 | -0.172 |
| Error Std. | (0.760) | (0.738) | (0.736) | (0.747) |
| Valor p | 0.84 | 0.77 | 0.55 | 0.817 |
| Educación.Q | -0.934 | -1.066* | -1.160* | -1.031* |
| Error Std. | (0.660) | (0.621) | (0.635) | (0.626) |
| Valor p | 0.16 | 0.086 | 0.068 | 0.099 |
| MSP | 0.413 | 0.362 | | 0.351 |
| Error Std. | (0.323) | (0.298) | | (0.310) |
| Valor p | 0.20 | 0.225 | | 0.256 |
| Felicitación | 0.163 | | 0.047 | |
| Error Std. | (0.368) | | (0.333) | |
| Valor p | 0.66 | | 0.89 | |
| Claridad | -0.641* | -0.657* | -0.560 | -0.674* |
| Error Std. | (0.380) | (0.370) | (0.360) | (0.373) |
| Valor p | 0.09 | 0.0759 | 0.12 | |
| Experiencia | 0.003 | | 0.007 | 0.004 |
| Error Std. | (0.032) | | (0.029) | (0.031) |
| Valor p | 0.93 | | 0.815 | 0.892 |
| Claridad2 | 0.577 | 0.617 | 0.404 | 0.607 |
| Error Std. | (0.400) | (0.394) | (0.362) | (0.391) |
| Valor p | 0.15 | 0.117 | 0.264 | |
| Flexibilidad | 0.117 | 0.114 | | |
| Error Std. | (0.344) | (0.339) | | |
| Valor p | 0.73 | 0.737 | | |
| Liderazgo | 1.774*** | 1.977*** | 1.884*** | 2.032*** |
| Error Std. | (0.626) | (0.567) | (0.570) | (0.559) |
| Valor p | 0.0046 | 0.00049 | 0.0009 | 0.00028 |
| Capacidad manejo información | -0.003 | -0.003 | | -0.003 |
| | (0.003) | (0.003) | | (0.003) |
| | 0.29 | 0.277 | | 0.278 |

| | | | | |
|------------------------|---|--|--|--|
| Error Std. | | | | |
| Valor p | | | | |
| Foros | 0.223 | | | |
| aprendizaje | (0.474) | | | |
| Error Std. | 0.64 | | | |
| Valor p | | | | |
| Puntos de corte | No/Generalmente no: 5.37 Generalmente sí/Sí: 9.811 | No/Generalmente no: 4.98 Generalmente sí/Sí: 9.37 | No/Generalmente no: 3.41 Generalmente sí/Sí: 7.63 | No/Generalmente no: 4.85 Generalmente sí/Sí: 9.23 |
| Observaciones: | 46 | 46 | 46 | 46 |
| Nota: | *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01 | | | |

Fuente: Elaboración propia

En el primer modelo podemos observar que las variables de liderazgo y facilidad para reportar la información para la mejora del desempeño son significativas; sin embargo, las demás variables no salen significativas. Esto nos permitiría explorar la posibilidad de que las hipótesis vinculadas con las demás variables no se apliquen al caso mexicano. Aunque, la veracidad para rechazar las hipótesis vinculadas con estas variables puede ser un poco dudosa debido al mal ajuste del modelo, así como al hecho de que no cumple con el supuesto de regresión paralela.⁸

A pesar de esta situación, considero importante explicar este modelo por dos motivos: nos permite ver la interacción entre todas las variables de mi estudio y nos permite ver la necesidad de un modelo que tenga una mejor bondad de ajuste entre las variables observadas. Al respecto,

⁸ Al correr las pruebas de Brant y Lipsitz para el modelo uno, el programa estadístico *R* no fue capaz de arrojar resultados específicos debido al número de variables, su varianza y el número de observaciones. Derivado de esto, se puede inferir que la parsimonia del modelo uno, así como su bondad de ajuste, no permiten que la interpretación de los resultados sea adecuada.

se puede observar que el criterio de información de Akaike (AIC por sus siglas en inglés) presenta un número muy alto, en comparación con los demás modelos, lo cual significa que el modelo es el que peor ajuste tiene.

De esta manera, en el segundo modelo removí algunas variables para brindarle mejor ajuste al modelo. Las variables que removí se basaron en la mejor interacción que podrían tener en su conjunto, a partir del AIC reportado. Cabe mencionar que, como no es un modelo lineal, la interacción entre las variables, de manera independiente a su significancia, es la que permite obtener un modelo con una buena bondad de ajuste. Al retirar, particularmente, las variables de recompensa, participación en foros de aprendizaje y experiencia de los funcionarios, obtuve un modelo con tres variables significativas: educación (para el caso de doctorado), liderazgo y percepción de la claridad de la información del desempeño. Además, el AIC presenta un número más pequeño, en comparación con el primer modelo, lo que significa que ajusta mejor. De cualquier manera, como se puede observar en los valores de AIC de los modelos 2 al 4, la diferencia es muy poca, por lo que se decidió aplicar las pruebas de Brant y Lipsitz para comprobar la bondad de ajuste y, así, comparar de manera más exacta cada modelo. Para la prueba de Brant se demuestra si se sostiene el supuesto de regresión paralela y para la prueba de Lipsitz se demuestra si existe bondad de ajuste en el modelo.

Gráfica 8. Pruebas de Brant y Lipsitz. Segundo Modelo

| HO: Supuesto de Regresión Paralela se sostiene | | | |
|---|-----------|-------------|--------------|
| | X2 | g.l. | Prob. |
| Omnibus | 0.02165 | 16 | 1.00000 |
| educación.L | 0.23646 | 2 | 0.88849 |
| educación.Q | -35.13932 | 2 | 1.00000 |
| MSP | 3.13953 | 2 | 0.20809 |
| Claridad2 | 1.28671 | 2 | 0.52552 |
| Claridad | 1.46911 | 2 | 0.47971 |
| Flexibilidad | 4.06855 | 2 | 0.13077 |
| Liderazgo | 1.33031 | 2 | 0.51419 |

| | | | |
|------------------------------|---------|---|---------|
| Capacidad manejo info | 0.08381 | 2 | 0.95896 |
|------------------------------|---------|---|---------|

Prueba Lipsitz de bondad de ajuste para modelos de respuesta ordinal

| | | | | | |
|-----------------------|--------|-------------|---|------------------|--------|
| LR statistic = | 9.9769 | df = | 9 | p-value = | 0.3524 |
|-----------------------|--------|-------------|---|------------------|--------|

Fuente: Elaboración propia

La prueba de Brant nos muestra, mediante una prueba Ji cuadrada, que ninguna variable se encuentra por debajo de una probabilidad de 0.05, lo cual implica que se cumple el supuesto de regresión paralela para cada una. Asimismo, la probabilidad de la variable de ómnibus nos explica que el modelo, en su conjunto, cumple con el supuesto. La bondad de ajuste no rechaza la hipótesis nula, por lo que presenta un ajuste proporcional entre las variables observadas y el modelo planteado.

En el tercer modelo decidí probar las hipótesis relacionadas con recompensa y experiencia de los servidores públicos en conjunto con otras variables que me permitieran generar un esquema donde se cumpla el supuesto de regresión paralela y que tenga mejor bondad de ajuste que el modelo anterior. El resultado nos arroja que, la remoción de variables como flexibilidad y motivación para el servicio público, continúa generando un modelo bien ajustado, pero que todavía no se compara con el segundo modelo.

Gráfica 9. Pruebas de Brant y Lipsitz. Tercer modelo

| HO: Supuesto de Regresión Paralela se sostiene | | | |
|--|----------|----|---------|
| | X2 | | g.l. |
| Prob | | | |
| Omnibus | 4.22238 | 14 | 0.99397 |
| Educación.L | 0.44574 | 2 | 0.80021 |
| Educación.Q | 18.54594 | 2 | 0.00009 |
| Felicitación | 0.58192 | 2 | 0.74754 |
| Claridad | 3.33416 | 2 | 0.18879 |
| Experiencia | 1.87385 | 2 | 0.39182 |
| Claridad2 | 0.31732 | 2 | 0.85328 |

| | | | |
|------------------|---------|---|---------|
| Liderazgo | 2.39075 | 2 | 0.30259 |
|------------------|---------|---|---------|

Prueba Lipsitz de bondad de ajuste para modelos de respuesta ordinal

| | | | | | |
|-----------------------|--------|------|---|-----------|--------|
| LR statistic = | 12.733 | df = | 9 | p-value = | 0.1751 |
|-----------------------|--------|------|---|-----------|--------|

Fuente: Elaboración propia

Como podemos observar, la prueba de Brant muestra que el supuesto de regresión paralela se cumple para todos los casos, salvo para el de la educación. La bondad de ajuste no rechaza la hipótesis nula, pero el valor-*P* no es tan grande como en el caso del modelo dos, por lo que podemos concluir que no tiene tan buen ajuste.

Hasta ahora, se puede observar que modelos con menos variables favorecen la interpretación adecuada de los resultados porque promueve un mejor ajuste, ante el número de observaciones que existen. Además, comienza a resultar evidente que la variable de liderazgo es significativa en cada modelo y que, conforme mejor ajustado está, la percepción de la claridad de la información del desempeño y la educación a nivel doctorado también tienen efectos significativos para predecir el uso de la información del desempeño.

Finalmente, en el modelo cuatro se encuentran las mismas variables significativas que en el modelo dos, solo que con un mejor ajuste (además de que también cumple con el supuesto de regresión paralela), como muestra, a continuación, la prueba de Lipsitz. Esto fue posible al remover la variable de flexibilidad y agregar la de experiencia de los servidores públicos.

Gráfica 10. Pruebas de Brant y Lipsitz. Cuarto modelo

| HO: Supuesto de Regresión Paralela se sostiene | | | |
|---|-----------|-----------|-------------|
| | | X2 | g.l. |
| Prob | | | |
| Omnibus | -64.28481 | 16 | 1.00000 |
| Educación.L | 0.32688 | 2 | 0.84921 |
| Educación.Q | -21.29702 | 2 | 1.00000 |
| Experiencia | 1.02178 | 2 | 0.59995 |

| | | | |
|------------------------------|---------|---|---------|
| MSP | 3.02137 | 2 | 0.22075 |
| Claridad2 | 0.91874 | 2 | 0.63167 |
| Claridad | 1.37436 | 2 | 0.50299 |
| Liderazgo | 2.82786 | 2 | 0.24318 |
| Capacidad manejo info | 0.15532 | 2 | 0.92527 |

Prueba Lipsitz de bondad de ajuste para modelos de respuesta ordinal

| | | | | | |
|-----------------------|--------|-------------|---|------------------|--------|
| LR statistic = | 6.5116 | df = | 9 | p-value = | 0.6878 |
|-----------------------|--------|-------------|---|------------------|--------|

Fuente: Elaboración propia

Los resultados descritos arriba nos arrojan que, el mejor modelo para poner a prueba las hipótesis de la presente tesis, es el cuatro. Cabe mencionar que la variable de foros de aprendizaje no fue incluida, más allá del primer modelo, debido a que no permitía el ajuste óptimo que observamos en los demás modelos. Asimismo, se presenta una tendencia relativamente estable en la significancia de las variables de: liderazgo, percepción de la claridad de la información del desempeño y educación (a nivel doctorado).

Por lo tanto, las hipótesis que se corroboran, a partir de los resultados del modelo econométrico, son tres:

- El efecto de la educación en el uso de la información para la mejora del desempeño (Arellano et al., 2009; Moynihan y Pandey, 2010; Van Dooren *et al.*, 2015), aunque sea en el sentido opuesto al esperado.
- El efecto del liderazgo en el uso de la información para la mejora del desempeño (Moynihan e Ingraham, 2004; Melkers y Willoughby, 2005; Lavertu y Moynihan, 2012; Andersen y Moynihan, 2016).
- El efecto de la facilidad de reportar la información del desempeño en su uso (Moynihan y Pandey, 2010; Moynihan e Ingraham, 2004, Arellano *et al.*2009; Van Dooren *et al.*2015), aunque sea en el sentido contrario al esperado.

Tabla 6. Tabla de variables significativas

| Variable | Significancia |
|--|----------------------|
| Motivación servicio público | NO |
| Experiencia servidores públicos | NO |
| Percepción de la claridad en indicadores (2) | NO |
| Liderazgo | SÍ |
| Recompensas por alcanzar metas (incentivos) | NO |
| Flexibilidad | NO |
| Preparación académica servidores públicos | SÍ |
| Foros de aprendizaje | NO |
| Percepción de la claridad en indicadores (1) | SÍ |
| Capacidad para el manejo de la gestión de la información para la mejora del desempeño | NO |

Fuente: Elaboración propia

De todas las variables analizadas, la de liderazgo es la que resultó como la más significativa respecto a la predicción para el uso de la información del desempeño. Conforme aumenta el liderazgo, la probabilidad de que se use la información del desempeño se incrementa, hasta en un 80%.

En el caso de la variable de claridad en la percepción de la información del desempeño, mientras se percibe mayor claridad, menos probable es que se use dicha información. Esto debido a que, como discutiré en el siguiente apartado, la información que se reporta por medio del sistema

PASH corresponde a información oficial que es avalada por la SHCP, por lo que no es información que se considere frecuentemente para tomar decisiones, en contraste con aquella que se genera de manera interna y que no es oficial.

Para la variable de educación podemos observar que, si los funcionarios tienen un doctorado, la probabilidad de usar la información del desempeño disminuye, en comparación con aquellos que tienen maestría. Es decir, si los funcionarios tienen maestría es más probable que usen la información del desempeño, en comparación con aquellos que poseen doctorado. Esto significa, como discutiré en el siguiente apartado, que los funcionarios con mayor preparación académica prefieren otro tipo de indicadores que se ajusten a sus necesidades de supervisión y operación del programa.

Como mencioné previamente, la regresión logística ordinal no es lineal, lo cual implica que la interacción entre todas las variables independientes ayudar a determinar los efectos y su bondad de ajuste sobre las categorías de la variable dependiente. Por lo que el modelo en su conjunto sigue siendo relevante para la determinación de probabilidades y perfiles, debido a que tiene buena bondad de ajuste. Las variables significativas ayudan a determinar, en lo particular, su relevancia al momento de predecir la probabilidad del uso de la información del desempeño. Pero esto no implica que el efecto combinado de las otras variables independientes no deba ser considerado para la formulación de perfiles y predicción de probabilidades.

De esta manera, con base en las probabilidades predichas del modelo econométrico elegido (el cuatro) podemos observar los siguientes perfiles:

- Un funcionario en promedio con maestría tiene 20% más probabilidad de usar la información del desempeño, en comparación con un funcionario promedio con doctorado.
- Un funcionario en promedio, con doctorado y que reporta un ambiente de alto liderazgo, tiene 35% más probabilidad de usar la información del desempeño, en comparación con un funcionario promedio, con doctorado, pero que reporta un bajo ambiente de liderazgo.
- Un funcionario promedio con maestría, pero que reporta que es fácil reportar la información para la mejora del desempeño, tiene 55% menos probabilidad de usar la información del desempeño, en comparación con un funcionario promedio con maestría, que reporta que no es fácil reportar la información del desempeño.

- En este sentido, si tenemos a un funcionario con doctorado que presenta las siguientes características: poca motivación por el servicio público, considera que los objetivos del programa que opera no son medidos por sus indicadores, considera que es fácil reportar la información del desempeño, no observa un ambiente de liderazgo y lleva un año trabajando en la administración pública, entonces tiene más del 95% de probabilidad de no usar la información del desempeño.
- En contraste, un funcionario en promedio, con maestría, y con las siguientes características: menciona que no es fácil reportar la información para la mejora del desempeño, está altamente motivado por el servicio público, considera que los objetivos del programa sí son medidos por sus indicadores, observa un alto ambiente de liderazgo y lleva más de 40 años trabajando en la administración pública, tiene más del 95% de probabilidades de usar la información del desempeño para tomar decisiones, de acuerdo con mi modelo.

Discusión de los resultados

Los resultados obtenidos en el modelo cuatro resultan interesantes, principalmente, por tres motivos: se corrobora la importancia que tiene la presencia del liderazgo transformacional (Kroll y Vogel, 2014) para fomentar una toma de decisiones basada en evidencia; cobra una nueva dirección la variable de educación, en un contexto como el mexicano; la direccionalidad de la variable de percepción en la claridad de los indicadores es un hallazgo novedoso para el tema en cuestión.

Moynihan y Pandey (2010), Kroll y Vogel (2014), Moynihan e Ingraham (2004) y Sun y Henderson (2016) hacen referencia, como mencioné en capítulos anteriores, a un tipo de liderazgo que pretende potenciar las capacidades de los funcionarios y alcanzar resultados óptimos de manera frecuente. El impacto que tiene esta variable en la organización es de vital importancia, puesto que les da dirección y motivación a los servidores públicos, para tomar decisiones basadas en evidencia. En el caso mexicano hemos observado la obligación que tienen los funcionarios para reportar la MIR del programa que operan a tiempo, por lo que el impulso de sus supervisores fomenta el cumplimiento de la norma y, en dado caso, puede apoyar a propiciar el uso de la información para la toma de decisiones.

De hecho, por la relación positiva entre el uso de la información y el liderazgo, este modelo nos deja entrever que, independientemente de la obligación que tengan por cumplir con el reporte, existe una relación que determina una probabilidad positiva para usar la información del desempeño, cuando el supervisor del funcionario está pendiente del programa que este último opera. Si extrapolamos esta asociación positiva, a partir de la teoría de liderazgo transformacional que mencionan los demás autores, la influencia que tienen los líderes de los funcionarios es de tal magnitud que se puede motivar a los servidores públicos para tomar decisiones sustentadas en evidencia, para mejorar la calidad de las actuaciones gubernamentales.

En este sentido, Kroll y Vogel (2014) mencionan que el liderazgo transformacional motiva a los funcionarios para alcanzar metas trascendentales relacionadas con el crecimiento profesional. Así, si se dirige el efecto tan importante que tienen los supervisores en los servidores públicos mexicanos para alcanzar determinadas metas, definitivamente se puede esperar la condensación de un mayor compromiso por mejorar continuamente el desempeño de los programas públicos.

Respecto a la variable de percepción de la claridad en el diseño de la información para la medición de los programas, autores como Arellano *et al.*(2009) y Van Dooren *et al.*(2015) indican que, conforme la información sea clara, de buena calidad y coherente técnicamente, la probabilidad de usar la información del desempeño se incrementa. Es decir, conforme más claros sean los indicadores de la información del desempeño para medir los logros de los programas públicos, más se estaría propiciando a que se use la información necesaria para mejorar la calidad del actuar gubernamental.

En el caso mexicano observamos que ocurre todo lo contrario, según el modelo cuatro: conforme más clara y, por consiguiente, más fácil es de reportar la información del desempeño, menos se usa. Pareciera que, conforme los instrumentos para medir los programas fueran más claros, menos incentivados están los funcionarios para usar la información del desempeño, al momento de operar los diferentes programas públicos. Sin embargo, cabe mencionar que los funcionarios tienden a emplear otro tipo de información – usualmente diseñada por ellos mismos y que no reportan ante la SHCP – para tomar decisiones.

De esta manera, la visión de Kroll (2013) nos permite comprender el sentido de esta variable: al momento en el que los funcionarios reportan que la información es clara y, por lo tanto, fácil de reportar, están haciendo referencia a la información rutinaria y oficial que Kroll (2013)

indica. Por este motivo, conforme la ubican como aquella información que solamente es para cumplir con la normativa y no para operar y conocer al programa público en cuestión, entonces no la emplean para la toma de decisiones. De cualquier forma, en el próximo capítulo profundizaré más en esta lógica, explicando las tendencias que manifiestan diferentes funcionarios respecto a su preferencia por otro tipo de información del desempeño no rutinaria y que, realmente, les ayuda a hacer su labor.

La variable de educación también resulta con una direccionalidad opuesta a la esperada: conforme más preparados estén los funcionarios, menos usan la información del desempeño. De acuerdo con Askim (2007) y Andersen y Moynihan (2016), conforme los funcionarios estén más preparados académicamente, preferirán apoyarse en mayor diversidad de información para tomar decisiones.

No obstante, en el caso mexicano tenemos el caso en el que, en ocasiones, los funcionarios prefieren apoyarse en información no rutinaria (Kroll, 2013) para la toma de decisiones, dado el contexto normativo de control que presenta el SED. Por lo que el sentido de esta variable nos indica que, conforme más preparados estén los funcionarios, menos usarán la información del desempeño para la toma de decisiones puesto que tienen otros medios que les apoyarán en la operación del programa.

Así, en un contexto – como el mexicano – en el que es una obligación legal generar y enviar reportes de información del desempeño frecuentemente, la prioridad por mejorar la calidad de los programas se desplaza para sustentar las exigencias legales. De esta manera, los funcionarios más preparados académicamente tienden a preferir no usar la información del desempeño, debido a que se pueden apoyar en datos que ellos o su propio equipo pueden generar, como nos explica Kroll (2013).

Conclusiones

A partir de los resultados analizados arriba se puede llegar a una visión comprehensiva respecto de los factores que propician que la información se use para la mejora del desempeño. Hay tres variables independientes que resultaron significativas y que corroboran las hipótesis de que tanto el liderazgo gubernamental, como la preparación académica de los funcionarios y la

percepción de la claridad en los indicadores del desempeño propician a que se use la información para la mejora del desempeño.

Por otra parte, el modelo econométrico presentado en esta tesis no corrobora las demás hipótesis: motivación por el servicio público, capacidad para el manejo de la gestión de la información, experiencia de los servidores públicos, recompensas por alcanzar metas, flexibilidad y foros de aprendizaje. Sin embargo, cabe señalar que la falta de corroboración de estas hipótesis no implica su rechazo absoluto para un contexto como el mexicano. Una muestra más grande podría ayudarnos a capturar mejor el impacto de estas variables. De cualquier manera, el modelo cuatro presenta todos los requisitos para una interpretación adecuada de los valores observados.

Como se verá en el siguiente capítulo, las entrevistas dejan entrever que, al incluir a los servidores públicos en la toma de decisiones respecto al rumbo del programa público, el uso de la información se convierte en un insumo que puede nutrir la discusión entre pares, al interior de la organización. Asimismo, la motivación por el servicio público aparece en las mismas entrevistas cuando queda en evidencia la voluntad por alcanzar ciertas metas, en beneficio del país y siguiendo recomendaciones de evaluadores externos (sustentadas en la información del desempeño generada).

Las hipótesis analizadas en este capítulo nutren la presente tesis mostrando que el involucramiento de los supervisores con los programas, la preparación académica y la percepción de la claridad en los indicadores son aspectos que fomentan el uso de la información del desempeño y moderan, a su vez, el efecto disuasorio que puede tener el “uso fuerte” sobre las rutinas burocráticas, señalado por Van Dooren *et al.*(2015).

Capítulo 4. La obligatoriedad y el sistema de evaluación del desempeño en México

Vincular acciones y objetivos del gobierno federal, por medio de la obligatoriedad en la generación de información del desempeño, genera el incentivo a manejar esta situación como una carga burocrática, en lugar de verla como una oportunidad para nutrir y mejorar el desempeño de los programas públicos. Como hemos visto en la literatura, esta obligatoriedad se puede conocer como “uso fuerte” (Van Dooren *et al.*, 2015), el cual se preocupa más por generar información que por propiciar mecanismos que fomenten su uso. Por ello, se espera que un sistema de evaluación del desempeño (SED) que promueva el “uso fuerte” (Van Dooren *et al.*, 2015) de la información para la mejora del desempeño, generará rutinas burocráticas que no propician el uso de información para la toma de decisiones. Sin embargo, algunos factores organizacionales e individuales, como el liderazgo transformacional y una cultura de flexibilidad, contrarrestan este efecto.

En el capítulo anterior se mostró cómo la educación, la percepción de la claridad de los indicadores de la información del desempeño y el liderazgo promueven o disuaden el uso de este tipo de información. Sin embargo, es importante comprender la mecánica de estos efectos a partir del diseño del SED mexicano. Si su estructura normativa desplaza el objetivo central de su existencia, en su afán por garantizar retroalimentación y transparencia, entonces se podrán observar rutinas burocráticas enfocadas meramente en el cumplimiento de la ley, pero no en la mejora del desempeño.

El presente capítulo explorará la percepción que tienen los funcionarios respecto a si el diseño del SED mexicano promueve el uso de la información del desempeño, para determinar si se desplazan los objetivos centrales del sistema y, de ser así, cómo ocurre este fenómeno. De esta manera, se realizaron entrevistas a los principales actores del sistema de evaluación de desempeño mexicano: a los encargados de la supervisión de los indicadores de la información para la mejora del desempeño del CONEVAL, SHCP y SFP, así como a los operadores de algunos programas públicos encargados de elaborar reportes o subir información al sistema del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (sistema PASH).

Así, al conocer la percepción que tienen los principales funcionarios, encargados del funcionamiento del SED en México, respecto tanto a los objetivos del sistema, como a las

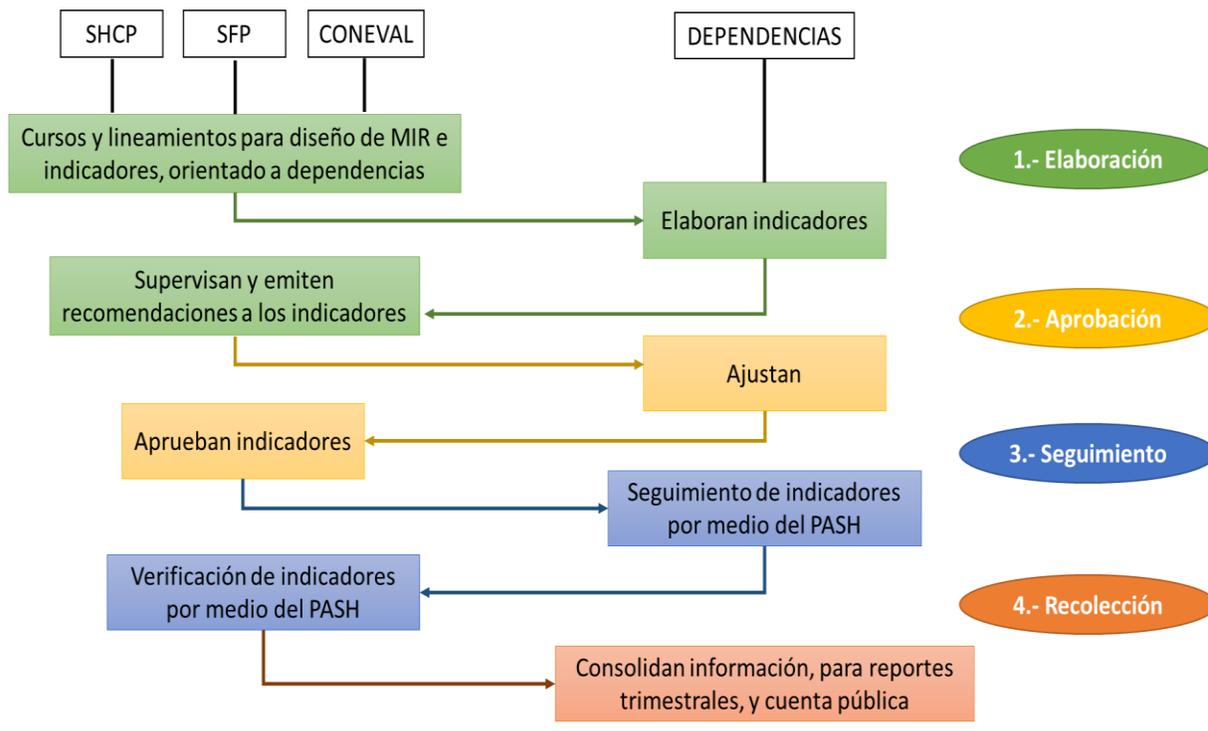
mejoras en el desempeño de los programas públicos, se podrá determinar el contexto en el cual se desarrolla este sistema. Para ello, este capítulo se divide en cinco secciones: en la primera explico cómo se enmarca la hipótesis de la tesis en la estructura del SED; en la segunda explico la manera en la que operacionalicé las preguntas de investigación; en la tercera analizo las respuestas recibidas, para contrastarlas con la hipótesis de la tesis; en la cuarta, discuto los hallazgos a la luz de la teoría; finalmente, en la quinta explico de qué manera se corrobora la hipótesis planteada y cómo se pueden atenuar algunos de los efectos encontrados en el capítulo anterior.

Estructura operativa del SED

La hipótesis que sigue la presente tesis es la siguiente: un SED que promueve el “uso fuerte” (Van Dooren *et al.*, 2015) de la información para la mejora del desempeño genera rutinas burocráticas que no propician que las y los funcionarios usen esta información para la toma de decisiones; sin embargo, las dinámicas organizacionales e individuales, tales como la motivación al servicio público y una cultura de flexibilidad, contrarrestan este efecto. De esta manera, en este capítulo analizaré la posible existencia del “uso fuerte” promovido por el SED, el cual termina por desviar las metas del mismo y no propicia el uso de la información del desempeño en la toma de decisiones, sino que refuerza la inercia de rutinas burocráticas que cumplen, únicamente, con las responsabilidades administrativas.

Para comprender esta inercia es indispensable profundizar en la estructura operativa del SED. Esto debido a que, al conocer la dinámica organizacional e institucional del sistema, podremos comprender dónde se generan las inercias mencionadas, así como el fundamento normativo que lo perpetúa. Como mencioné previamente, en esta tesis me enfocaré en la evaluación realizada por medio de la MML. Esta evaluación sigue el siguiente proceso:

Gráfica 11. Esquema que explica el proceso de la evaluación por medio de la MML



Esquema de elaboración propia con base en: (Auditoría Superior de la Federación, 2016)

Como se puede observar en la gráfica anterior, los puntos del 1 al 4 son categorías que resumen la creación de indicadores, su seguimiento, verificación y consecuente consolidación para la cuenta pública. De estos puntos, el 3 resulta de particular interés para este análisis, puesto que se quiere determinar si los servidores públicos usan la información del desempeño al interior de sus organizaciones. De ser así, quiero entender si el “uso fuerte” prescrito desde la normativa termina por desviar los objetivos centrales del SED y cómo lo hace.

Si bien esta información está siendo continuamente monitoreada por la SHCP, SFP y el CONEVAL,⁹ la realidad es que lo que es de interés en la presente tesis es saber qué propicia que los funcionarios que desarrollan y gestionan la información del desempeño de cada dependencia, usen la misma para alcanzar las metas que se plantean año con año. Esto para comprender qué elementos promueven que la política de gestión del desempeño mexicano se

⁹ Las funciones de estas tres entidades se encuentran en los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, párrafo décimo sexto y décimo séptimo. Estos lineamientos son publicados, hasta la fecha, como sustento de los Programas Anuales de Evaluación.

implemente, desde la perspectiva de Julnes y Holzer (1991), así como de la de Cronbach *et al.* (1981). Julnes y Holzer (2001) nos hablan de la diferencia entre adopción e implementación, mientras que Cronbach *et al.* (1981) nos hablan de aquello que he traducido como imposición dominante e imposición ajustada. En los casos de la adopción y la implementación dominante, se puede observar que el diseño del SED se ajusta, principalmente, al cumplimiento de las normas, pero no a la persecución de su finalidad. En los casos de implementación y de imposición ajustada, se aprecia que la finalidad del SED se encarna por los funcionarios, para alcanzar el objetivo del mismo.

De esta manera, como se podrá observar más adelante, las entrevistas captan la percepción de los funcionarios clave para el funcionamiento del SED, de tal manera que se determina si los objetivos se han desplazado y cómo ha ocurrido este fenómeno. De acuerdo al gráfico anterior, las diferentes dependencias gubernamentales federales tienen la obligación de generar y reportar la información del desempeño ante: SHCP, SFP y CONEVAL. Estas últimas tienen la obligación de supervisar la elaboración de indicadores del desempeño, tanto estratégicos como de gestión, de tal forma que estos correspondan a las metas que debe alcanzar el programa, según los operadores del mismo. Desde este momento, podemos observar que, al tener que reportar continuamente sus indicadores ante terceros, los funcionarios no tienen incentivos para mejorar el desempeño de su programa, debido a que, de no conseguir lo pactado, pueden ser acreedores a sanciones (por ejemplo, actos de responsabilidad administrativa¹⁰ establecidos en la norma).

A esta situación cabe agregarle que la SHCP, CONEVAL y SFP no tienen manera de conocer a profundidad la operación de todos los programas públicos. Su responsabilidad legal es garantizar que el uso de los recursos sea eficiente, eficaz y transparente, para que se pueda justificar el gasto público. Así, los funcionarios responsables de la operación de los programas públicos tienen la oportunidad y el incentivo a promover indicadores que no sean arriesgados, que no reflejen necesariamente el desempeño del programa sin tener que romper la ley. La

¹⁰ Por responsabilidad administrativa me referiré a la definición aportada por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente: “Es responsabilidad administrativa la que surge para los servidores públicos que faltan a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública (Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, s.a.)”. Asimismo, los artículos 109 y 113 constitucionales determinan cómo se asignan las responsabilidades administrativas, dependiendo de las competencias del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, al igual que las sanciones que se pueden aplicar al respecto.

discrecionalidad para conseguir resultados, como el corazón de esta reforma, queda vedada por el carácter obligatorio del reporte y supervisión de terceros.

No estoy planteando únicamente la presencia de un problema agente-principal, donde la información es asimétrica de origen, sino que, además, quiero dejar en claro la ironía de la situación: para garantizar la conexión entre objetivos y acciones por medio de la retroalimentación de los programas públicos, se terminó por regular de manera tan específica el actuar gubernamental, que la obsesión por el cumplimiento de la ley se antepone al compromiso por la mejora del desempeño. Esto lo podemos observar a partir del diseño operativo y normativo del SED; sin embargo, las entrevistas tienen la finalidad de poner a prueba este análisis, en conjunto con la hipótesis.

Para poner en contexto al diseño del SED mexicano y retomando los tipos de SED que existen, Hood (2007) explica que hay tres tipos:

- Sistemas que imponen objetivos.
- Sistemas que clasifican el desempeño.
- Sistemas de inteligencia.

Los primeros imponen umbrales o metas que tienen consecuencias perversas sobre individuos y organizaciones, en congruencia con lo hallado por Thiel y Lewu (2015). Los segundos promueven la comparación entre indicadores de diferentes servicios, lo cual genera distorsiones de los productos y presiona a cambiar continuamente la composición de la comparación. Los terceros producen información contextual que puede ser anónima, para nutrir objetivos o clasificaciones específicas. Los sistemas del primer tipo encajan en la visión del SED mexicano y los límites que identifica el autor son que generan incentivos perversos que derivan en errores de medición con la intención de engañar a los que observan el desempeño de algún programa o política pública.

En congruencia con estos análisis, Van Dooren *et al.* (2015) explican qué ocurre cuando un sistema de evaluación del desempeño se enfoca, principalmente, en transparencia y rendición de cuentas: la intensidad del uso de la información del desempeño para tomar decisiones es baja, mientras que la intensidad de los efectos negativos es alta. Si bien los autores explican que se puede usar la información del desempeño en un sistema con las características mencionadas, el

control ejercido para dar cuenta de los recursos empleados termina por desincentivar el uso de la información del desempeño, como expliqué previamente.

Para enfrentar los efectos negativos de un sistema del desempeño jerárquico, enfocado en rendición de cuentas y transparencia, Cronbach *et al.* (1981) y Julnes y Holzer (2001) nos enseñan que encarnar e implementar la finalidad de una política pública es una solución factible para conciliar la manera de hacer las cosas y el objetivo de las mismas. Esta implementación o encarnación de la finalidad se refiere al compromiso por alcanzar el objetivo de la intervención gubernamental. En el caso del sistema de evaluación del desempeño mexicano, la finalidad de una reforma como el SED es mejorar el desempeño de los programas públicos, sin descuidar la importancia que tiene la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos para lograrlo. Así, una visión más enfocada en la solución del problema por el cual se crea un programa público, permitiría que el desempeño se incremente y que los funcionarios se comprometan más en los resultados.

Instrumento de análisis empírico y operacionalización

Para comprender la existencia y los efectos del “uso fuerte” de la información del desempeño, entrevisté a dos tipos de funcionarios: por un lado, funcionarios clave¹¹ para el funcionamiento y diseño del SED en México; por otro lado, entrevisté a funcionarios operadores de programas públicos presupuestarios. La finalidad de hacer esto es doble: primero, explorar la presencia y consecuencias del “uso fuerte” de la información del desempeño, desde la operación del SED; segundo, conocer porqué los funcionarios deciden usar o no la información del desempeño para la toma de decisiones en su programa. Por ello apliqué dos conjuntos de preguntas diferentes, según tipo de funcionario entrevistado.

Antes de proceder al conjunto de temas tratados en las entrevistas considero pertinente explicar qué entiendo por el “uso fuerte” en el contexto del SED mexicano. Quiero dejar en claro que la generación de la información del desempeño de los programas públicos, así como su monitoreo, presupone una obligación de reporte y cumplimiento de metas ante terceros. Sin embargo, esto

¹¹ Por funcionarios clave para el funcionamiento y diseño del SED me refiero a aquellos que operan directamente el SED y se encargan de que los diferentes organismos federales reporten su información del desempeño, de acuerdo con lo que estipula la normativa.

no implica que se use para tomar decisiones ni para mejorar el desempeño del actuar gubernamental, puesto que solo garantiza el cumplimiento de la ley. Entonces, si bien la SHCP, la SFP y el CONEVAL supervisan indicadores y se cercioran del cumplimiento de metas, dejándole en claro a los operadores qué tan cerca están de alcanzarlas, esto no implica que estos hagan uso de la información que generan para mejorar (o pretender mejorar) el programa público.

Los temas y objetivos que muestro a continuación están diseñados para explicar el mapa de ruta para el análisis de la hipótesis planteada al comienzo del presente capítulo. La operacionalización de cada pregunta se encuentra en la sección de anexos.

1. Congruencia entre las metas y objetivos del SED y la contribución de la estructura operativa y normativa del sistema para garantizar dicha congruencia. El objetivo de este tema es conocer si las metas y objetivos del SED están relacionadas y determinar cómo los funcionarios perciben la estructura operativa y normativa del sistema para observar la relación.
2. Contribución de la información del desempeño para alcanzar las metas que se proponen los programas públicos. El objetivo de este tema es determinar si los funcionarios consideran que los resultados que alcanzan los programas públicos se deben a la información del desempeño.
3. Determinar si el SED está más preocupado por promover transparencia y rendición de cuentas que mejorar el desempeño. La finalidad es conocer si la percepción de los funcionarios muestra que el reporte de la información del desempeño se enmarca como una rutina burocrática necesaria para cumplir con la ley, pero que no está comprometida con la mejora del desempeño.
4. Conocer si la información del desempeño es reflejo del verdadero comportamiento del programa público. El objetivo de este tema será determinar si los reportes de las MIR son solamente una simulación que permite que ambas partes, SHCP y la dependencia encargada del reporte, cumplan con la norma de la entrega a tiempo y no tanto con lograr mayor calidad en la aplicación del programa público.
5. Analizar la percepción que tienen los funcionarios respecto a la metodología del SED, para conocer si existe alguna inquietud respecto al uso efectivo de la información del

desempeño para la toma de decisiones. La finalidad es determinar si existe alguna intención, de parte de los funcionarios, por analizar los elementos que promueven el uso de la información del desempeño y, así, contribuir a la eficacia del sistema.

Este primer conjunto de temas y objetivos están planteados para comprender si el diseño del SED está encaminado a motivar el “uso fuerte” de la información del desempeño y, así, desplazar el objetivo central del sistema. Su característica primordial, a diferencia del siguiente conjunto de temas y objetivos, es que se enfocan por completo en conocer al SED, mientras que el siguiente conjunto de preguntas se enfoca más en la percepción que tienen algunos funcionarios respecto al uso y utilidad de esta información para la toma de decisiones del programa en el que laboran.

Los temas y objetivos que muestro a continuación corresponden a un segundo conjunto de preguntas que están diseñadas para profundizar en las apreciaciones de funcionarios que están en la primera línea del reporte de la información del desempeño. La operacionalización de cada pregunta se encuentra en la sección de anexos.

1. Percepción de los funcionarios respecto al reporte de la información del desempeño que realizan. La finalidad es comprender si los funcionarios encuentran suficientemente útil a la información del desempeño, para emplearla al momento de tomar decisiones.
2. Vínculo entre los reportes y las metas que el programa público pretende alcanzar. El objetivo en este tema es establecer un vínculo entre lo que reportan los funcionarios en las MIR y las metas que el programa tiene que alcanzar, de tal manera que pueda analizar – si es que hay – la congruencia entre los indicadores y la lógica del programa público que operan.
3. Conocimiento de las consecuencias de no reportar la información del desempeño. Al conocer si los servidores públicos son conscientes de estas consecuencias, podré conocer un poco más acerca de la eficacia de la ley.
4. Disuasión del uso de la información del desempeño, a partir de la promoción del “uso fuerte”. En congruencia con el primer conjunto de preguntas, quiero determinar si el uso fuerte promueve el uso de la información del desempeño para la toma de decisiones, a partir de la carga burocrática que tienen que enfrentar los funcionarios.

5. Frecuencia de las reuniones para la discusión de los resultados de los programas públicos. La finalidad es encontrar algún tipo de evidencia del uso de la información del desempeño para la toma de decisiones.
6. Implementación de la Metodología de Marco Lógico. El objetivo es explorar si los funcionarios consideran que el instrumento que emplea el SED para generar y reportar la información del desempeño no es compatible con su programa, pero sí con otros.

Ese segundo conjunto de preguntas pretende encontrar mecanismos alternos que motiven el uso de la información del desempeño y, así, moderar o evidenciar el “uso fuerte” que he comentado previamente. Estos mecanismos atenuarán o contextualizarán algunos de los efectos encontrados en el capítulo anterior. A pesar de que algunas variables no fueron significativas estadísticamente, las entrevistas ayudarán a entender qué más faltaría para comprender de lleno el impacto de ciertos factores para motivar el uso de la información.

En el capítulo anterior se encontró evidencia de que el liderazgo transformacional, la percepción de la claridad de los indicadores del desempeño y la educación son factores que se relacionan con el uso de la información del desempeño. El liderazgo se relaciona positivamente con el uso (o no uso), mientras que la percepción de la claridad de los indicadores del desempeño y la educación se relacionan negativamente con el uso.

De esta manera, el análisis de las entrevistas profundizará, por un lado, en la explicación de estos resultados, mientras que, por otro lado, explicará el potencial explicativo que tienen otras variables, tales como la flexibilidad, la información no rutinaria (Kroll, 2013) y la motivación. Además, se podrá profundizar en las implicaciones del “uso fuerte” expuesto previamente.

Análisis de las entrevistas

Las entrevistas se aplicaron a 15 funcionarios, de los cuales, 7 forman o formaron parte de la operación del SED. Estos siete entrevistados no solamente conocen la dinámica operativa y normativa del sistema, sino que conocen la percepción de otros servidores públicos que operan diversos programas presupuestarios. Por otro lado, los funcionarios entrevistados restantes son operadores de programas presupuestarios, que tienen que reportar sus indicadores por medio del sistema PASH. Particularmente, estas entrevistas aportaron una perspectiva muy enriquecedora

a la comprensión del tema, debido a la amplia experiencia de servidores públicos en la administración pública federal, particularmente en el área relacionada con el reporte de los indicadores para el sistema PASH.

La manera de proceder en esta sección del capítulo será explicar hacia dónde se dirige la mayoría de las respuestas que obtuve a partir de cada tema, de tal manera que se ponga a prueba la hipótesis planteada. Así, discutiré cada tema propuesto previamente y analizaré las implicaciones que tienen los resultados hallados.

Congruencia entre las metas y objetivos del SED y la contribución de la estructura operativa y normativa del sistema para garantizar dicha congruencia

Conocer la relación entre las metas y los objetivos del SED me permitirá determinar si su estructura operativa y normativa genera las metas que pretende alcanzar. De esta manera, las respuestas obtenidas coincidieron en que: el diseño normativo es adecuado, aunque la implementación del sistema no contempla ni el efecto que pueden tener los cambios políticos que ocurren en cada sexenio, ni la coordinación entre diferentes agentes supervisores (entre SHCP, CONEVAL y SFP). Esto significa que las respuestas de los funcionarios estaban enfocadas a que las metas planteadas para cada programa público se encuentran supeditadas a las decisiones políticas que cambian cada sexenio. Esto significa que no se pueden conocer los avances de los programas públicos porque no se acumula suficiente información como para determinar alcances y beneficios de las acciones gubernamentales.

Entonces, aunque normativamente se les obligue a los funcionarios a emitir reportes de desempeño, el SED no contempla que la medición pierda efecto con cada cambio de gobierno. Aunado a esto, los funcionarios manifestaron que la coordinación entre tres dependencias gubernamentales (SHCP, CONEVAL y SFP) requiere una base normativa mayor, capaz de contemplar el análisis de la calidad de los indicadores, de parte del CONEVAL.

Al respecto, un funcionario de alto nivel de la SHCP mencionó:

No está diseñado (el SED) para alcanzar sus metas y sus objetivos. Está diseñado con enfoque en resultados con monitoreo periódico, pero el SED no incorpora la dinámica política. Los últimos dos años ha sido ejemplo del peso de la política.

Todos los años tienen un corte de poblaciones atendidas, pero el 90% de los programas sociales no llegaron a la meta por el recorte de presupuesto. Esto no lo contempla el SED, le falta dinamismo. Al replantear población objetivo y demás, pierdes tiempo e información (SHCP 2, 2020).

El impacto que tiene la falta de continuidad de los indicadores es tal que las metas no se alcanzan por el rediseño de poblaciones objetivo y las decisiones políticas. Al respecto, otro funcionario de alto nivel de la SHCP mencionó que el diseño normativo es correcto en lo general, pero que el cumplimiento de la misma norma desplaza los objetivos para alcanzar los resultados planteados para cada programa:

Buen diseño normativo a nivel general, pero se desplaza finalidad. Mientras controlas más, desplazas las metas. Si quitamos informes normativos y nos enfocamos más en metas, las rutinas se reorientarían (SHCP 6, 2020) .

En este sentido, la percepción de los funcionarios indica que la normativa del SED promueve la generación de la información del desempeño, pero las metas que se proponen para los programas funcionan como una especie de atadura, a veces invisible, – otras tantas muy visible – que disminuye la intensidad del uso en aras de la rendición de cuentas, como nos comentan Van Dooren *et al.* (2015).

La mayoría de las respuestas comentan que el marco normativo es adecuado, aunque tiene áreas de oportunidad. Al respecto de estas áreas de oportunidad, algunos funcionarios mencionan que se deberían contemplar los incentivos políticos que se presentan en cada sexenio cuando se cambia el enfoque de cada programa (o incluso cuando se desaparecen), controlar menos y fomentar un enfoque en metas, así como mejorar la comunicación entre las organizaciones para su trabajo en conjunto. Si bien algunos entrevistados afirmaron que el sistema está diseñado para conectar sus objetivos con las metas, la mayoría de las respuestas señaló la necesidad de generar mayor adaptabilidad del SED ante los cambios políticos.

En resumen, queda la percepción de que el sistema normativo debe obligar a los funcionarios a reportar avances, aunque también es deseable dar mayor adaptabilidad respecto de los cambios de gobierno, para alcanzar continuidad en las metas de algunos programas. De hecho, se comienza a vislumbrar la presencia de las consecuencias del “uso fuerte” de la información del

desempeño debido a la necesidad de mayor flexibilidad y adaptabilidad del SED y cuyas condiciones no propician un verdadero compromiso con la mejora del desempeño de los programas, ya sea por falta de continuidad en los programas o por problemas de implementación o por exceso de regulación. De cualquier manera, en la sección de discusión de resultados profundizaré más acerca de las implicaciones de estos hallazgos.

Contribución de la información del desempeño para alcanzar las metas que se proponen los programas públicos

Esta pregunta busca conectar la percepción que tienen los funcionarios del SED con los logros específicos de los programas públicos, a raíz de la implementación del sistema. Si consideran que los resultados que alcanzan aquellos se debe al sistema, entonces se presenta la posibilidad de que usen la información para la mejora del desempeño. No obstante, la mayoría de las respuestas fue en el sentido de que hay mucho margen de maniobra para emplearla para que las acciones del gobierno logren sus metas. Es decir, parece que hay metas indispensables que no se ven reflejadas en las MIR y, por consiguiente, se alcanzan independientemente de lo que reportan ante la SHCP, gracias a la información no rutinaria que menciona Kroll (2013).

Esta tendencia resulta interesante porque muestra que la mayoría de los entrevistados está preocupada por normar el uso de la información, en lugar de fomentarlo para mejorar el desempeño de los programas. Ante las respuestas obtenidas, parece que el uso de la información alternativa – y que no se reporta en la MIR – es una respuesta de los funcionarios a la falta de normatividad. No obstante, de acuerdo con Kroll (2013), la información alternativa es la respuesta de los servidores públicos a sistemas rígidos, que están más preocupados por el cumplimiento de la norma, que por el uso de la información para la toma de decisiones.

El problema fundamental de la generación y uso de información del desempeño alternativa a la reportada no es, en sí mismo, su existencia, sino que es el síntoma de un sistema que se obsesiona tanto por la normatividad, que termina produciendo incentivos para la generación de fuentes alternativas de información que no son accesibles para la población. Lo cual deriva, a su vez, en mayor opacidad para comprender las decisiones de los funcionarios respecto a los programas públicos que operan. Respecto al margen de maniobra de los servidores públicos, un funcionario de la SHCP señala:

(El uso) depende de la voluntad de cada uno de los ejecutores del gasto anual de cada Secretaría. La información generada por la MML depende de cómo la usa cada secretaría. Pueden tener otra agenda y decidir no usarla. Se requiere también de una buena capacidad técnica de su parte para usar la información (SHCP 3, 2020).

Este margen de maniobra para usar la información no se contrapone con la generación de la misma, lo cual deja en evidencia la posibilidad de reportar información que no se emplea, con tal de cumplir con la norma. Esto resulta particularmente problemático porque reafirma la situación negativa que vive el SED: se reportan indicadores respecto a las metas de cada programa presupuestario, pero varios de esos indicadores y metas no reflejan en realidad lo que ocurre con el programa. Por consiguiente, las finalidades del SED de rendir cuentas, así como de generar insumos para la toma de decisiones, quedan desplazadas.

Al respecto, la visión de Julnes y Holzer (2001), así como con la de Cronbach *et al.* (1981), resulta de gran utilidad para analizar esta situación en términos de adopción y consecución de la finalidad del SED, lo cual abordaré en la sección de discusión. Tener la alternativa de no usar la información y, aun así, reportarla, parece mostrar que las condiciones de generación de información no van de la mano ni de la transparencia y rendición de cuentas, como tampoco de la mejora del desempeño.

Otro funcionario de la SHCP menciona:

60% (de los programas públicos que presentan MIR) obtiene resultados gracias a la MML. Necesitas encauzarte a la agenda del SED y PbR. El 40% restante (de los que alcanzan sus resultados sin la ayuda de la MML) es por la política. Es un insumo para tomar decisiones, aunque, el hecho de que lo usen, depende de otras cosas (SHCP 2, 2020).

De esta manera, queda en evidencia que existen insumos para operar los programas públicos que no son atribuibles a la información del desempeño que maneja el SED. Esto significa que la información que reciben, tanto ciudadanos como otros tomadores de decisiones, no refleja lo que verdaderamente ocurre respecto a las acciones gubernamentales. De hecho, el cumplimiento de reportes que propicien el encuadre de los recursos ejercidos y los resultados alcanzados es una prioridad que no se vincula, necesariamente, con el desempeño.

Un funcionario de la SFP reportó una visión más específica del asunto:

Para nada alcanzan resultados a partir de la retroalimentación de la MML. Hay un ejercicio inercial de los recursos. Se preocupan porque todo cuadre para el cuarto trimestre y repiten recursos e inercias (SFP 5, 2020).

Esta respuesta es importante de analizar porque nos aporta evidencia acerca de la simulación que existe detrás del reporte de la MIR. Al respecto de este comentario, podemos observar que la intensidad del efecto que tiene garantizar la rendición de cuentas, genera un costo en el uso de la información del desempeño (Van Dooren *et al.*, 2015) y, probablemente, en el desempeño de los programas públicos (como mencionó anteriormente el funcionario de la SHCP).

Las respuestas obtenidas en este tema aportan evidencia para analizar la hipótesis planteada, puesto que la mayoría de los funcionarios reporta, en un principio, que al marco normativo le falta mayor flexibilidad para permitir la continuidad de la metodología implantada por medio del SED; sin embargo, podemos observar que también señala que los funcionarios pueden no usar la información del desempeño para tomar decisiones. Esto implica que, por un lado, pueden reportar indicadores en el PASH para cumplir con las exigencias de la ley y, por otro lado, se basan en sus propios indicadores para evaluar las metas de sus programas. Por consiguiente, el PASH promueve simulaciones en materia de transparencia y desempeño, debido a que los programas pueden alcanzar otros resultados por medio de indicadores que no aparecen en la MML.

Determinar si el SED promueve más la transparencia y rendición de cuentas que mejoras en el desempeño

Este tema intenta explicar la ruta bajo la cual se puede sustentar las acciones promovidas por el SED. Si el sistema se enfoca más en promover transparencia que mejora del desempeño, entonces entenderíamos que el “uso fuerte” fomentado desde el marco normativo se desempeña por medio de rutinas burocráticas expresadas por medio de reportes bimestrales, en lugar del compromiso por alcanzar metas. Las respuestas recibidas muestran, en su mayoría, que se logran ambos aspectos: transparencia y mejora del desempeño.

Como mencioné previamente, Halachmi (2002) establece la tensión entre rendición de cuentas y mejora del desempeño. Menciona que la rendición de cuentas se preocupa por si se hizo correctamente lo que haya decidido el gobierno, mientras que la mejora del desempeño se preocupa de si se hizo lo correcto. Esto significa que, mientras que la rendición de cuentas se interesa más en la forma en la que se hacen las cosas, la mejora del desempeño se preocupa de que se hagan lo mejor posible, de acuerdo con el autor. De esta manera, este tema pretende explorar esta visión y comprender la perspectiva desde la cual la enfocan los funcionarios, operadores del SED.

Un funcionario de la SHCP menciona, al respecto del tema:

Promueve tanto desempeño como transparencia. Los indicadores del desempeño dicen qué tanto se mejora y, además, promueven transparencia. Ayuda ver la vigencia del problema del programa y te permite mejorar el gasto al actualizar el enfoque del problema. Afina dónde debe intervenir el Estado, eficientando (sic) el gasto (SHCP 3, 2020).

Se puede apreciar que la intervención del funcionario señala que el SED es capaz de mostrar qué tanto avanza cada programa y, por medio de la publicación de resultados ante la ciudadanía (se publican en el Portal de Transparencia), se promueve la transparencia. En este sentido, un funcionario del CONEVAL señala que conviene tener un buen desempeño y demostrarlo por medio de la información del desempeño porque, al publicar los resultados ante la ciudadanía, puedes presumir los logros.

De cualquier forma, como la información que se captura y que muestra el SED no es representativa de lo que hacen los programas, entonces no se puede estar seguro de si el desempeño es el óptimo ni si la información publicada es fehaciente. Por lo que el argumento de Halachmi (2002) no puede verse superado por estas afirmaciones, como explicaré más adelante.

La explicación que tiene la tendencia señalada en este tema es que existe confusión entre la mejora del desempeño y la transparencia; generalmente se espera que de esta última se derive un mejor desempeño y no se añade la posibilidad de engaño que nos explica la literatura. Así, las respuestas reflejan la creencia de que la administración pública mexicana, al ser más

transparente, más compromiso habrá con mejorar el desempeño de los programas públicos. Es decir, la esperanza de que la obligación rutinaria de enviar reportes bimestrales termina por desplazar el enfoque real del SED: el enfoque en resultados y no en procesos.

Conocer si la información del desempeño es reflejo del verdadero comportamiento del programa público

La esencia de este tema reside en la reacción de los funcionarios entrevistados a la siguiente afirmación: las rutinas burocráticas que genera el sistema de evaluación del desempeño mexicano se enfocan más en cumplir con los reportes de la Matriz de Marco Lógico, que en mejorar el desempeño de los programas.

Analizar esta afirmación busca determinar la existencia de la simulación mencionada previamente, de tal manera que se ponga a prueba la hipótesis planteada para esta tesis: el “uso fuerte” de la información del desempeño acarrea el desplazamiento de los objetivos centrales del SED, por medio del cumplimiento de rutinas burocráticas. Y lo que podemos observar es que la mayoría de las respuestas indicó que la afirmación es cierta.

No obstante, algunas respuestas brindaron ciertos matices respecto a la afirmación. Por ejemplo, un funcionario del CONEVAL señaló que:

Se ha adelgazado el aparato burocrático y ahora pocas personas hacen mucho, por lo tanto, se busca no distraer a los funcionarios. CONEVAL está consciente de que tienen poco tiempo para coordinarse mejor (CONEVAL 4, 2020).

Ante esta afirmación, parece que el funcionario acepta la carga burocrática, así como el aparente desplazamiento de la mejora del desempeño, para el cumplimiento de los reportes, debido a que no niega la afirmación y, en su lugar, explica que el CONEVAL pretende quitarles poco tiempo para cumplir con la generación de la MIR.

Junto con el margen de maniobra que tienen los funcionarios para el uso de la información, un entrevistado de la SHCP mencionó:

Sin voluntad lo ven como un requisito y no interiorizan la importancia de la MML.
Sin capacidad técnica no usan la información para tomar decisiones. Generan,

entonces, información para cumplir la norma. Está en los funcionarios determinar cómo usar la información. Es más que una rutina (SHCP 3, 2020).

Esta afirmación supone que el SED genera lo necesario para mejorar el desempeño, sin profundizar en que, si varios no interiorizan la lógica de la MML puede ser porque no les resulta útil para la operación del programa. Además, si no emplean esa misma información que reportan, algún otro tipo de información se encargará de apoyarles para la toma de decisiones, por lo que queda en evidencia que no se ha interiorizado la importancia y peso que tienen los procesos, en comparación con la finalidad del SED.

El resto de las respuestas reconoce directamente que las rutinas burocráticas de las diferentes organizaciones públicas se enfocan más en los reportes que en la mejora del desempeño.

Otro funcionario que estuvo de acuerdo con la afirmación, añadió que:

Lo que pasa en el SED es que le faltan dientes. Si una evaluación sale muy mala y si no lo cumples, no pasa nada. Lo único donde pasa algo es en reporte de metas de MIR porque se va a Cámara de diputados y pueden pegar por ahí, por eso motivo ajustas metas cada trimestre. Se ha burocratizado el proceso de monitoreo (SHCP 2, 2020).

Así, el aparente desplazamiento puede ocurrir por tres motivos, de acuerdo con los funcionarios entrevistados: primero, se puede deber a que no hay un proceso organizacional y normativo que haga responsables a los funcionarios por no enfocarse en los resultados. Segundo, puede ocurrir porque los funcionarios no son capaces técnicamente de usar la información para mejorar el desempeño del programa. Tercero, el desvío de los objetivos se le atribuye a la rigidez de la norma, la cual propicia un enfoque más en procesos que en resultados.

Con independencia de las causas que mencionan los funcionarios, el resultado refleja lo proyectado en la hipótesis, además de que es congruente con el margen de acción que se menciona que tienen los funcionarios, al momento en el que deciden no usar la información del desempeño para la toma de decisiones.

Analizar la percepción que tienen los funcionarios respecto a la metodología del SED, para conocer si existe alguna inquietud respecto al uso efectivo de la información del desempeño para la toma de decisiones

En este tema se pretende determinar el conocimiento que tienen los funcionarios operadores del SED, respecto del tema específico del uso de la información del desempeño, de parte de los servidores públicos, operadores de programas presupuestarios. La mayoría de las respuestas va dirigida a que sí la usan, aunque su definición de uso no se puede separar el hecho de la generación misma de la información del desempeño.

Algunos entrevistados señalaron que el uso de la información ocurre porque los jefes la solicitan a manera de reporte, aunque no, necesariamente, para la toma de decisiones respecto al programa, como muestra la respuesta de un funcionario de la SHCP:

Sí usan la información del desempeño para tomar decisiones. Por los candados metodológicos de la MIR, los indicadores que más les importan son los de propósito y componente porque se los reportan a sus jefes. La mayoría de los programas tienen un sistema de monitoreo alternativo, pero los indicadores estratégicos son otros, por lo general (SHCP 2, 2020).

Esta afirmación comprueba dos de las ideas previamente señaladas, tales como: cumplimiento de reportes, sobre cumplimiento de objetivos y reportes que no reflejan, necesariamente, lo que ocurre con el programa (la evidencia es la existencia de sistemas de monitoreo alternativos).

Otra respuesta se enfoca en la frecuencia del uso de la información del desempeño, así como su desarticulación con la toma de decisiones presupuestales. Al respecto, un funcionario del CONEVAL comentó:

4 de cada 10 la usan. Algunos la usan, pero no está vinculada a decisiones presupuestales. Se tiene que potenciar el uso de la información del desempeño en actores claves presupuestales (CONEVAL 4, 2020).

Lo interesante de esta afirmación reside en que el uso está vinculado con la toma de decisiones presupuestal, lo cual es congruente con un SED que le da prioridad a la rendición de cuentas sobre la mejora del desempeño. Sin embargo, la respuesta de un funcionario de la SFP dejó más clara la dimensión del uso, al mencionar que este se encuentra supeditado a las decisiones

jerárquicas de cada organización, lo cual es completamente congruente con el análisis de Li (2015).

No la usan porque la información fluye de arriba hacia abajo y los funcionarios diseñan indicadores que no miden lo que deben medir y tienen su perversión para evitar conflictos con sus superiores y con la SHCP (SFP 5, 2020).

Al respecto, Li (2015) menciona que el engaño se presenta en burocracias con relaciones jerárquicas y donde la presión por cumplir con ciertas metas, acarrea castigos para los funcionarios. La información y la toma de decisiones en extremo jerarquizada fomenta que el uso de la información se encamine a la justificación de designios políticos o ajenos a los que realmente conocen y operan los programas públicos.

En lo referente al segundo conjunto de temas, las preguntas realizadas se enfocaron en conocer la percepción de los funcionarios, operadores de programas públicos, respecto a la contribución de la información del desempeño, para la toma de decisiones relacionadas con el programa. De igual manera, otro elemento que se abordó en estas entrevistas fue el efecto que tiene la información que generan en la dinámica organizacional de donde laboran.

Percepción de los funcionarios respecto al reporte de la información del desempeño y su apoyo para la mejora del desempeño de los programas

La pregunta en este tema se enfocó en comprender si la información que generan los funcionarios, respecto a sus programas, les es útil para tomar decisiones relacionadas con los mismos. La mayoría de las respuestas se encaminaron a explicar que los compromisos ante la SHCP, así como la presión jurídica por el cumplimiento de los reportes, promueven que los indicadores se diseñen para evitar conflictos con los órganos supervisores del SED (SHCP, CONEVAL y SFP). De esta manera, un alto funcionario del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) mencionó:

Mientras más técnico sea el programa requiere de más indicadores, pero los que se reportan ante la SHCP responden a un tema más burocrático, por lo que hay que acoplar los indicadores de uso interno con aquellos que se reportan en la MIR (IMSS 1, 2020).

Ver a los indicadores que se reportan ante la SHCP como una carga burocrática es reflejo de la preocupación que atañe más a los funcionarios: reportar información para cumplir con el proceso, en lugar de que sea útil para la toma de decisiones. Al respecto, el mismo funcionario del IMSS indicó que los indicadores económicos ayudan a que los procesos sean más baratos, al interior de la organización; sin embargo, estos indicadores que requieren para mejorar el desempeño son diferentes a los que se reportan. Esto sigue siendo una muestra de la desvinculación que existe entre lo que se reporta en la MIR y lo que realmente ocurre con el programa.

La tendencia encontrada en este primer tema es congruente con aquella de las percepciones que tienen los funcionarios operadores del SED, debido a que surgen los comentarios relacionados con la existencia de indicadores alternativos, que son diferentes a aquellos que se reportan en la MIR. Por lo que la simulación que se había sugerido en el grupo de preguntas anterior se rectifica con este grupo de preguntas.

Otra respuesta, proveniente de un funcionario de la actual Secretaría del Bienestar, señala algo similar, solo que hace hincapié en que la medición cuantitativa no resalta lo que en realidad ocurre con el programa y su contacto con la gente. Así, el funcionario comentó que el reporte de los indicadores es un requisito solamente y que, dicho requisito, se encuentra completamente fuera del contexto y contacto con la sociedad.

Para cerrar este tema, considero que la siguiente afirmación de un funcionario de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) refleja adecuadamente lo planteado por tantos autores que explican los efectos nocivos de un sistema del desempeño enfocado principalmente en la rendición de cuentas:

(...) uno se adapta a generar reportes e información del desempeño por lo que pide la SHCP, aunque ni ellos ni el CONEVAL conocen acerca de nuestro programa (SEDATU 7, 2020).

Derivado de esta afirmación, la única manera en la que la simulación puede proseguir es por la complicidad, tanto de los que operan los programas públicos, como de los que operan al SED. Retomando el análisis de Thiel y Leewu (2015), una perspectiva de evaluación del desempeño que se enfoca en castigos para burócratas si no llegan a una meta particular puede traer consecuencias no deseadas, como el caso, que mencioné previamente, del “aprendizaje

perverso”. Una manera de darnos idea de las implicaciones de este tipo de aprendizaje es que afecta el desempeño del sector público. En este sentido, un funcionario del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART) menciona al respecto de la MIR:

Se plantean metas muy grandes en la MIR y están desconectadas, frecuentemente del programa, por lo que es muy ambiguo medir metas y resultados (FONART 8, 2020)

Si las metas del programa público no están conectadas entre sí, ni con lo que se monitorea por medio de la MIR, entonces no solo los resultados son ficticios, sino que la aparente desconexión puede jugar muy mal para el desempeño, como nos señalan Thiel y Leewu (2015).

Disuasión del uso de la información del desempeño, a partir de la promoción del “uso fuerte”

En congruencia con el análisis del tema anterior, la finalidad de este tema es determinar si las características actuales del SED mexicano promueven un “uso fuerte” de la información del desempeño, capaz de desincentivar la aplicación de este tipo de información para la toma de decisiones. La manera de observar esto será prestando atención a qué tanto los requisitos y exigencias de los reportes de la MIR provocan que se tenga que pasar por alto aspectos fundamentales en el monitoreo de lo que ocurre en el programa público. Así, la tendencia de las respuestas de los funcionarios fue comentar acerca de la rigidez de la Matriz de Marco Lógico y del PASH. Además de esta rigidez, mencionaron cómo los procedimientos y los tipos de reportes que se les exigen no permiten que comuniquen lo que realmente ocurre con el programa.

Un alto funcionario del IMSS señala, en congruencia con Kroll (2013) que:

No te enteras de los indicadores que se reportan en la MIR porque requieres otros diferentes, para operar el programa (IMSS 1, 2020).

Si se requieren de indicadores diferentes a los que reportas en la MIR, para la operación del programa público, entonces el reporte no es fiel a lo que ocurre en el programa y, ya sea su éxito o fracaso, no se puede vincular con lo que se hace transparente para la sociedad.

Otro motivo por el cual los indicadores reportados en la MIR no reflejan lo que ocurre en el programa es por la falta de accesibilidad del PASH. Un funcionario proveniente de la SEDATU comentó que la Matriz de Marco Lógico es muy rígida y no permite añadir aspectos importantes del programa que se está operando, por lo que, frecuentemente, tienen que transformar y ajustar los logros del programa para que el PASH los capture. Esta perspectiva no solo nos muestra la falta de veracidad de los indicadores para el monitoreo del programa, sino que también deja en evidencia que el sistema no tiene alternativas capaces de capturar la realidad de varios programas públicos.

Por último, otro funcionario procedente de la SEDATU señaló:

La MML es muy rígida y requiere mucho trabajo tener lista la MIR, debido a que los procedimientos rebasan la capacidad de alcanzar metas (SEDATU 7, 2020).

De nueva cuenta, la presión por la entrega de reportes alinea los incentivos para que los procedimientos se vuelvan prioridad y, la finalidad de conocer lo que verdaderamente ocurre con el programa, así como sus alcances, se desplazan. Ante estas respuestas podemos observar que la carga burocrática para la elaboración y reporte de la MIR es muy alta y se comporta como un requisito legal, más que como un insumo para comprometerse con el cumplimiento de las metas del programa público. Por lo que la hipótesis relacionada con el “uso fuerte” de la información del desempeño, basada en el estudio de Van Dooren *et al.* (2015) se ve demostrada.

Discusión de los hallazgos

Lo resultados obtenidos de las encuestas nos muestran diversos acercamientos que corroboran planteamientos ya vistos en la teoría. A continuación, abordaré las secciones analíticas de los hallazgos para estudiar sus implicaciones teóricas.

Respecto a la sección de congruencia entre las metas y objetivos del SED, la mayoría de los encuestados expresó la importancia de obligar a los funcionarios a reportar avances de los programas, así como también generar mayor adaptabilidad del sistema a los cambios del gobierno. Esto implica que prevalece la preocupación por generar información del desempeño, más no propiciar su uso, lo cual es un ejemplo del desplazamiento de objetivos del sistema, como nos mencionan Van Dooren *et al.* (2015).

Estos autores señalan que, cuando la información del desempeño tiene como finalidad rendir cuentas, su enfoque reside en controlar las acciones a partir de los gastos, por lo que la intensidad del uso disminuye y, los efectos nocivos de engaño que nos mencionan también autores como Li (2015), Hood (2007) y Thiel y Leeuw (2002), se manifiestan afectando el desempeño para alcanzar metas.

En referencia a la sección de la contribución que puede hacer la información del desempeño para alcanzar las metas de los programas públicos, se pudo encontrar evidencia de que la mayoría de las respuestas indican que existe un gran margen de maniobra para que los funcionarios decidan si usan o no la información en la toma de decisiones. No obstante, la generación de información no presenta cuestionamiento alguno porque todos los operadores de los programas están obligados a generarla, sea para usarse o no. Este comentario es congruente con la visión de Julnes y Holzer (2001), así como con la de Cronbach *et al.* (1981), cuando señalan que una política se adopta y se aplica, pero sin encarnar la finalidad de la misma. La finalidad sería la mejora del desempeño de los programas, a partir del uso de la información del desempeño que se genera y no tanto la generación de insumos que no se emplean para la toma de decisiones.

De esta manera, la información se genera, pero puede no emplearse para monitorear los alcances del programa. Si existe conocimiento de este fenómeno, entonces ¿no sería mejor promover la generación de información que sea útil para monitorear un programa público? De igual manera, la información que se reporta pero que no se usa deja en evidencia el engaño que nos mencionan Li (2015), Van Dooren *et al.* (2015), Hood (2007) y Thiel y Leeuw (2002).

Ahora bien, si de cualquier manera algunos los programas alcanzan sus metas, aunque exista evidencia de que la información del desempeño reportada no es empleada, entonces podemos vislumbrar la posibilidad de que exista el uso de la información no rutinaria que Kroll (2013) ha mencionado. Los funcionarios tienen que operar programas para alcanzar metas particulares, pero si lo que alcanzan no es gracias a la información que reportan, entonces existen insumos que les apoyan y que no están reflejados en la MIR. La pregunta, a manera de reflexión, que surge es: ¿se debe forzar a que los funcionarios usen solamente la información rutinaria que reportan? ¿Se puede lograr este cometido?

La respuesta sería que no, puesto que, como Kroll (2013) nos comenta, esta información es difícil de rastrear, salvo que trabajes en la operación del mismo programa. Lo idóneo es generar incentivos que permitan a los funcionarios generadores de la información del desempeño participar en la toma de decisiones del programa y, en un ambiente de flexibilidad, tomar en consideración la información más allá de las sanciones por no alcanzar metas específicas. En el caso mexicano, se puede observar que, ante la normativa existente, se presenta la simulación de reportar cierta información ante la SHCP, la cual no emplean y, en cambio, generan y usan otro tipo de información para alcanzar determinadas metas.

Respecto a la sección que pretende comprender si el SED se enfoca más en la transparencia y rendición de cuentas que en mejorar el desempeño, la evidencia nos señala que, ante la presencia de información alternativa y no oficial (Kroll, 2013), no se puede estar seguro de si el desempeño es el óptimo ni si la información publicada es fehaciente. Por lo que el argumento de Halachmi (2002) no puede verse superado por estas afirmaciones.

En este sentido, todas las respuestas de los entrevistados se basaron en que el SED promueve transparencia, rendición de cuentas y mejora del desempeño, al mismo tiempo. La lógica de su argumentación se basa en que, al momento en que los funcionarios tienen que hacer público lo que hacen, entonces tienen la obligación de hacerlo lo mejor posible; no obstante, lo que se reporta es lo que se decide enseñar acerca del programa y no, necesariamente, lo que el programa ha alcanzado, como nos mencionan Li (2015) y Thiel y Leeuw (2002).

La sección que analiza si la información del desempeño refleja el comportamiento de los programas públicos indica que el SED mexicano genera incentivos en donde es posible engañar al sistema y salir adelante con reportes que no reflejan lo que ocurre con los programas públicos. Ante esta situación cabe preguntarse ¿cómo identificar a los programas que se gestionan – solamente – con base en información del desempeño y aquellos que alcanzan sus metas por medios no rutinarios, como los que señala Kroll (2013)?

El “uso fuerte” que plantean Van Dooren *et al.* (2015) se hace evidente en esta sección, al observar que, como se tienen que reportar frecuentemente los avances de los indicadores, con la finalidad de rendir cuentas y no verse sujetos a consecuencias legales, el margen de maniobra de los funcionarios reside en reportes que les cuidan la espalda y, para la consecución de otros

objetivos, pueden depender de otro tipo de información, no reportada (y no rutinaria, como diría Kroll (2013)).

En la sección referente a la percepción que tienen los funcionarios respecto al uso efectivo de la información del desempeño para la toma de decisiones se puede observar que, como menciona Li (2015), el engaño se presenta en burocracias donde la presión por cumplir con ciertas metas acarrea castigos para los funcionarios. La información y la toma de decisiones en extremo jerarquizada fomenta que el uso de la información se encamine a la justificación de designios políticos o ajenos a los que realmente conocen y operan los programas públicos.

En esta sección, casi todas las respuestas de los entrevistados vinculan el concepto de uso de la información del desempeño con la generación de la información del desempeño. Por el hecho de reportar indicadores relacionados con el programa presupuestario, el supuesto normativo sugiere que se tiene que usar dicha información para tomar decisiones. No obstante, las respuestas de los funcionarios entrevistados, así como la teoría del “uso duro” sugieren otra cosa: la generación de la información y el cumplimiento de rutinas burocráticas no implica que la usen para tomar decisiones. De hecho, se ha reportado la evidencia de que los funcionarios emplean otra información para tomar decisiones respecto a sus programas, además de que reportan la MIR solamente para cumplir con sus obligaciones marcadas por la ley.

La explicación de esta tendencia es reflejo de la creencia de que, al normar un hecho, se consigue la finalidad misma del proceso. Cuando se ha observado que, muchas veces, la finalidad del proceso termina siendo el proceso en sí mismo y, reflejo de esta situación, es que los funcionarios, en su margen limitado de maniobra respecto al uso de la información, optan por generar otros indicadores, ajenos a aquellos que reportan en la MIR.

Finalmente, en la sección referente a la percepción de los funcionarios respecto al reporte de la información del desempeño y cómo esta apoya para la mejora del desempeño, se puede observar que la simulación señalada previamente es congruente con el juego que describe Li (2015) en su análisis de la provincia en China, al interior de la administración pública, derivado de las exigencias del “uso fuerte” que nos explican Van Dooren *et al.* (2015). Sin embargo, lo que llama todavía más la atención es que, tanto los funcionarios operadores del SED, como los funcionarios operadores de los programas públicos que reportan la MIR, están conscientes de la existencia de la simulación, debido a que ambos señalan su consciencia acerca de la simulación reportada.

Entonces, si definitivamente hay alternativas para analizar a los programas y sacarlos adelante, ¿de qué sirven los potenciales castigos para aquellos que no cumplen con los reportes de la MIR? En realidad, ¿para qué sirven dichos reportes si es común escuchar, a partir de lo que observamos en las entrevistas, que no siempre la información entregada es útil para monitorear el comportamiento de los programas?

La respuesta a estas preguntas considero que reside en la creencia burocrática de la eficiencia: si se exige normativamente la entrega de resultados capaces de monitorear (en teoría) la eficiencia y eficacia de los programas, entonces el compromiso reside en el cumplimiento de la norma, en el cumplimiento del “uso fuerte”, pero no en el espíritu de la reforma del SED, como nos señalan Julnes y Holzer (2001) con el término de implementación.

Conclusiones

La hipótesis de la presente tesis es: un SED que promueve el “uso fuerte” (Van Dooren *et al.*, 2015) de la información para la mejora del desempeño genera rutinas burocráticas que no propician que las y los funcionarios usen esta información para la toma de decisiones; sin embargo, las dinámicas organizacionales e individuales tales como la motivación al servicio público y una cultura de flexibilidad, contrarrestan este efecto. A partir de la evidencia analizada en el capítulo, puedo corroborar que la primera parte de la hipótesis se cumple: el “uso fuerte” de la información del desempeño genera rutinas burocráticas que no propician su uso y, por consiguiente, desplaza los objetivos centrales del SED.

Desde al análisis del marco normativo del sistema se puede apreciar ligeramente la rigidez con la que se determinaba la generación de la información, así como su consecuente supervisión por terceros. El estudio de las percepciones de los funcionarios, tanto operadores del SED, como operadores de otros programas presupuestarios, terminan demostrando que se presenta el caso donde el sistema promueve simulaciones de mejora en el desempeño, vedadas por el cumplimiento de la normativa. Los funcionarios tienen el escape perfecto: enfoque absoluto en el cumplimiento de la ley, a cambio de no comprometerse con resultados específicos; desvirtuación de la consecución de resultados, disfrazada del cumplimiento de procesos. Esta desvirtuación se manifiesta como una serpiente que se muerde la cola: se generan procesos para

intentar deshacerse de los mismos; sin embargo, terminan generando un enfoque en procesos desplazando aquel que pretende alcanzar, principalmente, resultados.

De esta manera, en las conclusiones reuniré toda la evidencia para determinar de qué forma se llegan a atenuar los efectos del “uso fuerte” y, así, analizar la hipótesis central de la tesis. Estudiando todo en conjunto, se podrán conocer los alcances específicos del presente estudio.

CONCLUSIONES

Una reforma como la del sistema de evaluación del desempeño tiene el objetivo de orientar a una administración basada en procesos y reglas, a una enfocada en el desempeño y resultados. De acuerdo con Behn (2002), la administración para la mejora del desempeño debe promover que los servidores públicos se concentren, principalmente, en el desempeño para generar resultados y añadir valor, sin descuidar las reglas.

Sin embargo, Behn (2002) explica que realmente no se están empleando los principios de la reforma de una “manera que sea apta para producir mejoras reales en los resultados y en el valor. La administración del desempeño (...) vive más en la retórica que en la realidad (Behn, 2002)”. Al respecto, la presente tesis ha analizado el comportamiento de los funcionarios mexicanos para comprender qué motivaría el uso de la información del desempeño en México.

Esta tarea se ha realizado a los ojos de la literatura del uso de la información del desempeño de países como Estados Unidos, Alemania, Inglaterra, Italia, Países Bajos y China, entre otros. La importancia de conocer el impacto de una reforma, como la de la gestión para el desempeño, en contextos diferentes a los ya analizados, reside en comprender la interacción entre lo que se espera conseguir (basado en lo que han reportado otros países al respecto) y la realidad de un país con una dinámica burocrática como la mexicana y que sustenta sus acciones de mejora en pretensiones por garantizar la rendición de cuentas.

Pandey (2015) menciona que, para hacer grandes avances en materia del uso de la información del desempeño, es indispensable profundizar en el análisis del contexto en el cual las organizaciones públicas producen sus servicios. A partir de esta afirmación, puedo decir con certeza que el conocimiento del desarrollo de esta reforma en un contexto como el mexicano puede dar luz sobre los retos que puede traer su implementación.

De esta manera, el presente capítulo de conclusiones se abocará a determinar cómo se acoplan los resultados empíricos para responder a la hipótesis central de la tesis. Para este proceso, realizaré una breve recopilación de los resultados obtenidos y los enlazaré con aquellos encontrados en la literatura, proveniente de otros países. Así, desarrollaré esta sección en dos apartados: en el primero discutiré los hallazgos de las entrevistas y encuestas para explicar cómo se relacionan con el argumento de esta tesis; en el segundo explicaré las limitaciones de la presente investigación, así como áreas derivadas del análisis que pueden investigarse a futuro.

Evidencia empírica, “uso fuerte” y la intermediación de los factores organizacionales e individuales

La hipótesis de la presente tesis está encaminada a comprender cómo un sistema tan comprometido con garantizar el monitoreo de los programas públicos presupuestarios, puede terminar por generar una simulación donde nadie tiene incentivos a moverse, puesto que están cumpliendo con la ley y las consecuencias de un cambio radical pueden ser peligrosas, si no se alcanza la meta prometida. Por este motivo, se ha observado que un SED que promueve el “uso fuerte” (Van Dooren *et al.*, 2015) de la información del desempeño genera rutinas burocráticas que no propician que los funcionarios usen esta información para la toma de decisiones.

A pesar de que en las encuestas la mayoría de los funcionarios expresó que sí la usan, no se puede olvidar que existe un componente de deseabilidad social en las respuestas, derivado de la normativa que obliga al reporte de los indicadores. Además, la información que también pueden emplear, como se observa en las entrevistas, es información no oficial y que, por consiguiente, no puede ser contemplada por el SED.

Los hallazgos expresados a lo largo de los capítulos tres y cuatro corresponden con la visión de Van Dooren *et al.* (2015) respecto a las consecuencias de la promoción de un uso fuerte, dentro de un sistema de administración del desempeño: mientras mayor presión exista para que se entregue evidencia de su uso, por medio de reportes obligatorios, mayor probabilidad hay de que no se use efectivamente esa información para la mejora del desempeño. De igual manera, la evidencia también coincide con la visión de Halachmi (2001), respecto a la tensión que existe entre rendición de cuentas, transparencia y mejora del desempeño. En este caso, los hallazgos apuntan a que todo el sistema está diseñado para garantizar mayor rendición de cuentas y transparencia, pero los medios de verificación que indiquen mejoras o compromisos con mejorar el desempeño de los programas públicos son escasos.

A su vez, de acuerdo con los resultados, la variable de liderazgo para fomentar el uso de la información del desempeño va en el mismo sentido que plantean diversos autores (Moynihan e Ingraham, 2004; Melkers y Willoughby, 2005; Lavertu y Moynihan, 2012; Andersen y Moynihan, 2016; Kroll y Vogel, 2014; Sun y Henderson, 2016). Y ocurre lo mismo en el caso de la variable de educación, si se toma como referencia al análisis de Hammeschmid, *et al.* (2013). No obstante, la variable de claridad de los indicadores no resulta significativa en el

sentido esperado. En este caso, el resultado se explica por la lógica de la información no rutinaria. Recordando lo expuesto en el capítulo tres, esto implica que, como menciona Kroll (2013), las medidas rutinarias del desempeño (las que, en el caso mexicano, se reportan oficialmente ante la SHCP) tienen un carácter inherentemente de control normativo y no permiten la generación de información que sea *ad hoc* a los requisitos que enfrentan los funcionarios al momento de tomar decisiones. De esta manera, al momento en el que los funcionarios reportan que la información es clara y, por lo tanto, fácil de reportar, están haciendo referencia a la información rutinaria y oficial que Kroll (2013) indica. Por este motivo, conforme la ubican como aquella información que solamente es para cumplir con la normativa y no para operar y conocer al programa público en cuestión, entonces no la emplean para la toma de decisiones.

Estas variables de índole organizacional e individual son capaces de propiciar la operación de programas públicos basada en evidencia. Estas dinámicas son capaces de contrarrestar el efecto del “uso fuerte” mencionado. Aunque, cabe mencionar que, a pesar de la atenuación lograda por estos factores, la estructura normativa, causante de la amenaza constante de responsabilidad administrativa para los funcionarios, tiene un efecto inexpugnable sobre el uso de la información del desempeño. Si bien los factores organizacionales e individuales pueden paliar el efecto, no lo pueden desaparecer, puesto que el sustento del SED reside en sus normas.

Y aunque esta situación asemeje la tarea de un grillete para el funcionario motivado por aprender y mejorar continuamente la labor gubernamental, también es una ilusión perfecta que promueve un equilibrio perverso. Este equilibrio consiste en que, por un lado, la normativa exige resultados específicos, que sean alcanzables y benéficos para la imagen del gobierno. Por otro lado, el cumplimiento de la normativa pierde el enfoque sobre el compromiso por aprender y mejorar el desempeño.

¿Cómo es que la normativa no puede controlar o manejar el aprendizaje, en aras de un desempeño fétén? La respuesta reside en que el aprendizaje, por sí mismo, es un proceso flexible que requiere de ensayos y errores, por lo que un sistema que impone objetivos y resultados específicos no promueve el uso de la información del desempeño. Por este motivo, el SED mexicano sacrifica uso y aprendizaje, a cambio del control del gasto público. Sin embargo, es importante resaltar que dicho control también cae en una simulación: si la información reportada

no corresponde en realidad a las acciones del programa, no existe una correspondencia eficiente entre inversión gubernamental y resultados; se desvirtúa la consecución de resultados, gracias al enfoque en los procesos (cumplimiento en la entrega de reportes para sustentar las metas prometidas).

Al respecto de las consecuencias mencionadas previamente, puedo mencionar que el presente análisis contribuye, principalmente, a tres aprendizajes, capaces de abonar a la literatura existente del uso de la información del desempeño. Primero, el sentido de la variable de claridad de los indicadores es interesante, puesto que, en un SED viciado por la lógica de la simulación, la claridad se traduce en términos de exigencias normativas de reportes y no en insumos para la toma de decisiones. Elemento que es coherente con la existencia de información no rutinaria (Kroll, 2013) que contribuye al manejo de los programas públicos.

Segundo, los funcionarios no son conscientes del fenómeno del uso fuerte expuesto por Van Dooren *et al.* (2015) porque desean seguir normando para disminuir el margen de maniobra de los funcionarios y, así, garantizar el uso de la información del desempeño; sin embargo, sí están conscientes de que esa información no siempre es de utilidad para los funcionarios que operan los programas y que, por consiguiente, la mayoría no la emplea. Ante la consciencia de esta realidad, la situación ha continuado igual, por lo que podemos decir que la simulación mencionada previamente se ha internalizado y ya es normal el cumplimiento del proceso, aunque no, necesariamente, de la finalidad del SED. No obstante, el conocimiento de esta situación puede ayudar a reorientar el proceso de generación de información, para que se enfoque más en apoyar a la toma de decisiones – en la mejora de los programas públicos – basada en evidencia. Esta reorientación puede promover una preocupación más genuina en los resultados que en los procesos, sin descuidar a estos últimos, como menciona Behn (2002), lo cual permitiría un reajuste hacia la finalidad misma del SED.

Tercero, la lógica de los reportes de la MIR, o el equivalente a la generación de la información del desempeño, de acuerdo con la SHCP, el CONEVAL y la SFP, es la siguiente: si los funcionarios tienen la oportunidad de transparentar sus metas y sus grados de avance al respecto, entonces el sistema promueve que quieran presumir sus logros. La realidad indica que la obligación de generar la información del desempeño, además de garantizar su accesibilidad para

los ciudadanos, por medio del portal de transparencia, son candados que promueven la simulación encontrada.

El aprendizaje que se puede obtener acerca del sentido de las variables de percepción en la claridad de la información del desempeño, así como de la variable de educación, es que se requiere mayor flexibilidad en la norma, para el reporte de la MIR. Es necesario apoyarse más en el conocimiento de los funcionarios, respecto al programa que operan, y promover la generación de información que sea adecuada para la toma de decisiones de parte de los servidores públicos mexicanos; que realmente sea un insumo y no una carga, en congruencia con el espíritu de una reforma administrativa como lo es la del SED.

Retomando a Behn (2002), al promover mayor flexibilidad en el actuar procedimental de las organizaciones públicas, para mejorar el desempeño, se logrará encaminar a la administración pública a una visión basada en resultados y no tanto en procedimientos. Esto no quiere decir que las garantías legales que los ciudadanos pueden observar, en términos procedimentales, se vayan a deshacer, sino que, se pueda velar por la rendición de cuentas, sin perder de vista las metas, resultados y desempeño.

En los capítulos iniciales de la tesis he mencionado la importancia de los conceptos de adopción e implementación de Julnes y Holzer (2001), así como los de *imposición dominante* e *imposición ajustada* de Cronbach *et al.* (1981). Recordando la visión de los primeros, la adopción se refiere a la aplicación de la norma como tal, pero no la internalización de la finalidad de la misma. En contraste, la implementación se refiere la aplicación de la norma y la internalización de la finalidad de la misma. La aplicación de la norma y la finalidad de misma no necesariamente van en el mismo sentido: uno puede cumplir con la norma, pero no internalizar su finalidad. Asimismo, los conceptos de *imposición dominante* e *imposición ajustada* resuenan de la misma manera, moviéndose paralelamente *imposición dominante* con adopción e *imposición ajustada* con implementación. Estas ideas pueden ayudar a la comprensión del fenómeno encontrado en el presente análisis porque un enfoque en procesos es aquel que sigue la visión de adopción y de *imposición dominante*, mientras que un enfoque más flexible y comprometido con los resultados se puede vincular con el de implementación o *imposición ajustada*. Comprender la finalidad de una reforma de la NGP, como lo es el SED, implica la encarnación de los principios

de mayor enfoque en resultados y menos en procesos, para mejorar el desempeño gubernamental.

Hasta ahora se puede observar cómo la hipótesis planteada al comienzo se corrobora, por medio de los diversos hallazgos obtenidos, tanto por las encuestas como por las entrevistas realizadas. Sin embargo, es importante reflexionar sobre cómo se puede extrapolar el presente análisis. En el capítulo dos se expusieron y estudiaron los diversos sentidos que pueden tener los estudios relacionados con los sistemas de gestión del desempeño, así como la información que generan y el uso de esa información. Como he mencionado previamente, las principales características de esos estudios es que provienen, en su mayoría, de países anglosajones, donde las democracias están ampliamente desarrolladas y elaboran encuestas para comprender las motivaciones que tienen los servidores públicos para usar la información del desempeño en la toma de decisiones.

La mayoría de estos estudios aporta elementos teóricos que permiten comprender cómo es que determinados factores tienen impacto en que los funcionarios usen la información del desempeño. En este sentido, los estudios se abocan, generalmente, a estudiar de las diversas áreas que no han sido abordadas, como el caso del liderazgo y los foros de aprendizaje con Moynihan y Pandey (2010), el caso de la calidad de la información y su utilidad según la percepción de los servidores públicos con Lewandowski (2018), la percepción de la autoridad administrativa con Nielsen y Jacobsen (2018), así como el diseño de la información del desempeño y cómo fomenta el uso de la misma con Dimitrijevska-Markoski y French (2019).

Los estudios contemporáneos relacionados con el uso de la información del desempeño analizan cómo el contexto se acopla con determinadas teorías que describen el comportamiento de los actores, para comprender cómo se puede, además de generar información, emplear para la toma de decisiones. La importancia de tomar decisiones basadas en evidencia, en las políticas públicas, es mayúscula puesto que fomenta el ejercicio de acciones encaminadas a mejorar el desempeño gubernamental y facilita la transparencia y la rendición de cuentas porque se pueden rastrear fácilmente las decisiones emitidas.

En este ámbito, cabe mencionar que lo aportado en la tesis va encaminado a comprender el contexto de un SED como el mexicano, donde la rendición de cuentas y transparencia son el principal foco del sistema, de tal manera que se desplaza la visión de mejora del desempeño de los programas. Esto ocurre porque, como había mencionado anteriormente, la preocupación

normativa y operativa se encuentra volcada, principalmente, sobre los procesos. De acuerdo con los hallazgos, esta situación provoca, a su vez, que la educación de los funcionarios juegue un papel en donde no se puede confiar en la información del desempeño porque se elabora, en su mayoría, para el cumplimiento de procesos y, por consiguiente, no se usa para la toma de decisiones. Además, como el enfoque está volcado en el cumplimiento de procesos, el peso de lo que requieran los supervisores (funcionarios de alto nivel) cobra una relevancia muy grande, por lo que, principalmente éstos, en el contexto mencionado, son los que pueden promover el uso de la información del desempeño.

Ahora bien, como la información del desempeño está encaminada principalmente a procesos, entonces no se espera que aporte insumos para la toma de decisiones informada. Esto hace que se presente una esquizofrenia organizacional: por un lado, se genera información para el reporte y cumplimiento de procesos normados; por otro lado, también se genera información, pero para operar el programa público. Es decir, se generan dos tipos de información, una para cumplir con el proceso burocrático y otra para uso interno, indispensable para la operación de los programas públicos. Esto implica que, si bien tienes un sistema que busca rastrear procesos y dejar evidencia de resultados, también hay evidencia de que los funcionarios operadores del SED están conscientes de que no siempre se reporta la información que está vinculada con el comportamiento del programa.

De esta manera, el enfoque en los procesos oculta verdades de consecuencias profundas y relevantes respecto al desempeño de los programas públicos. Y, aunque se conoce esta verdad, se llega a un equilibrio porque, siempre y cuando se cumpla con el proceso normado, se puede continuar con una simulación donde no se toma en cuenta la información reportada para la toma de decisiones, aunque se simula su transparencia. Es decir, el enfoque en procesos que ha evidenciado el SED mexicano, desplaza la finalidad de mejorar el desempeño para cumplir, principalmente, con la transparencia de los recursos. No obstante, esta transparencia no está del todo presente porque la información del desempeño reportada no necesariamente refleja lo que está ocurriendo con el programa público. Por lo que no se logra la transparencia ni rendición de cuentas y tampoco la mejora del desempeño, pero se cumple con la norma.

Así, el equilibrio se sostiene porque se cumple con el proceso exigido en la norma y no hay incentivos a generar transparencia y rendición de cuentas por medio del análisis exhaustivo de

los resultados de los programas públicos y tampoco hay motivación alguna para mejorar los programas. Ya sea porque desaparecerán en unos cuantos años o porque el riesgo de no cumplir las metas prometidas conlleva a responsabilidad administrativa.

Limitaciones del estudio y futuras áreas de investigación

La presente investigación se enfrentó a dos tipos de retos: logísticos y teóricos. Los logísticos fueron dos: el hermetismo de la administración pública federal y el número de encuestas realizadas. Respecto al primero, ocurrió algo muy similar al caso de Li (2015), porque varios funcionarios se mostraron temerosos de responder las entrevistas con toda sinceridad, por miedo a sufrir consecuencias desagradables, de parte de sus supervisores. Así que todas las entrevistas no son atribuidas. Además, esto provocó que un número reducido de funcionarios decidieran contestar mi encuesta, lo cual limita el número de la muestra; sin embargo, se obtuvieron las encuestas suficientes para que se cumplan los supuestos básicos de los modelos econométricos. Ante esta situación, considero que, con la finalidad de tener resultados más precisos y una explicación más profunda acerca del contexto del SED en México, sería importante ampliar el número de encuestas para explorar otras variables, tales como: motivación para el servicio público, flexibilidad y foros de aprendizaje.

Estas limitaciones derivan en una de índole teórica porque, para recibir información tanto para las encuestas, como para las entrevistas, tuve que recurrir a contactos provistos por académicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, así como por conocidos, al interior de la administración pública. Esto representa un sesgo por falta de aleatoriedad en la selección de mis casos, para entrevistas y encuestas.

Cabe mencionar, también, que mi ámbito de enfoque en este estudio fue el gobierno federal, debido a que funge como un modelo para el resto de los sistemas del desempeño de las diferentes entidades federativas. Esto no quita la relevancia que pueden tener las diferentes variables analizadas en la tesis para contextos tan diversos, como son los de los estados.

Varios estudios (Melkers y Willoughby, 2005; Ho, 2005; Beeir *et al.*, 2019; Lewandowski, 2018; Kroll, 2013; Grossi *et al.*, 2016, entre otros) se enfocan en analizar los factores que propician el uso de la información del desempeño en gobiernos locales. La gran ventaja que

presentan estos estudios es que poseen bases de datos que les permiten comparar a diferentes agencias, al interior de los estados, para estimar el impacto que tiene cada variable. Los países en los que están basados estos estudios aplican encuestas a funcionarios para conocer aquello que motiva a que empleen la información del desempeño que generan, como insumo en la toma de decisiones. Por lo que, en el caso mexicano sería de gran ayuda conocer el impacto de diversos factores organizacionales en la promoción del uso de la información del desempeño, a nivel local, de tal manera que se puedan comparar lecciones valiosas.

Asimismo, sería de gran valor teórico conocer las diferentes motivaciones y necesidades de información del desempeño que presenta cada organización pública, dependiendo al sector que pertenece. Es decir, no es el mismo tipo de información que requiere una organización inherentemente técnica como la COFEPRIS o el CONACYT, que una organización destinada a regular el reparto de tierras como la SEDATU. Hacer la comparación entre estas diferentes organizaciones podrá aportar insumos para comprender las diferentes necesidades que se pueden presentar para cada caso.

Este estudio representa un primer acercamiento, en México, para conocer un sistema diseñado, esencialmente, para generar insumos para la toma de decisiones gubernamental. El conocimiento de las condiciones bajo las cuales se fomenta el uso de estos insumos es de vital importancia en el desarrollo de las capacidades técnicas del Estado. Un sistema de gestión del desempeño permite armar y comprender la estructura de decisiones encaminada a garantizar la gobernabilidad y gobernanza de cualquier país, por lo que resulta relevante el análisis de las condiciones en las cuales esto ocurre o se propicia.

Las extrapolaciones de esta tesis son diversas y se encaminan, principalmente, a potenciar futuros estudios capaces de dimensionar la eficiencia y efectividad de sistemas generadores de información del desempeño gubernamental. La naturaleza de las motivaciones de los servidores públicos, así como de las dinámicas organizacionales en las cuales se encuentran inmersos, son aspectos dignos de discusión para la comprensión de la aplicación de sistemas de administración del desempeño en contextos diferentes a los ya estudiados.

Bibliografía

- Abeysekera, W., & Sooriyarachchi, R. (2008). A novel method for testing goodness of fit of a proportional odds model: an application to an AIDS study. *J. Natn. Sci. Foundation Sri Lanka*, 125-135.
- Alkin, M. C., & Taut, S. M. (2003). Unbundling evaluation use. *Studies in Educational Evaluation*, 1-12.
- Andersen, S. C., & Moynihan, D. (2016). How Leaders Respond to Diversity: the moderating role of Organizational Culture on Performance Information Use. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 448-460.
- Arellano Gault, D., Lepore, W., & Guajardo Mendoza, M. A. (2009). ¿Hacia un Sistema Integral de Evaluación del Desempeño? Situación actual de la regulación federal mexicana para la construcción y uso de indicadores de desempeño. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 109-135.
- Askim, J. (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, 453-472.
- Auditoría Superior de la Federación. (2003). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001*. Ciudad de México: Cámara de Diputados; Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación. (2003). Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001. In A. S. Federación, *Informes de auditoría* (Vol. 1, pp. 5-552). México.
- Auditoría Superior de la Federación. (2016). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación - Cámara de Diputados.
- Azzam, T., & Whyte, C. E. (2018). Evaluative feedback delivery and the factors that affect success. *Evaluation and Program Planning*, 148-159.

- Bailleres Helguera, J. E. (2016). El Sistema de Evaluación del Desempeño en México: realidades, quimeras y perspectivas. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública* (pp. 1-18). Santiago, Chile: CLAD.
- Beeir, I., Uster, A., & Vigoda-Gadot, E. (2019). Does Performance Management relate to good governance? A study of its relationship with Citizens' Satisfaction with and Trust in Israeli local government. *Public Performance & Management Review*, 241-279.
- Behn, R. D. (2002). The psychological barriers to performance management or why isn't everyone jumping on the Performance Management Bandwagon? *Public Performance & Management Review*, 5-25.
- Cejudo, G., & Pardo, M. d. (2016). Tres décadas de reformas administrativas en México. In M. d. Pardo, & G. Cejudo, *Trayectorias de Reformas Administrativas en México: legados y conexiones* (pp. 57-115). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Chelimsky, E. (2006). The Purposes of Evaluation in a Democratic Society. In I. F. Shaw, J. Greene, & M. Mark, *The SAGE Handbook of Evaluation* (pp. 34-55). SAGE Publications Ltd.
- Chen, H.-T., & Rossi, P. H. (2015). Evaluación con sentido: El enfoque basado en la teoría. In C. Maldonado Trujillo, & G. Pérez Yarahuán, *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. (pp. 85-112). Ciudad de México: CIDE; CLEAR.
- CONEVAL 4, F. a. (2020, octubre 5). Entrevista 4. (L. F. Fajardo, Interviewer)
- Cronbach, L., Ambron, S., Dornbusch, S., Hess, R., Hornik, R., Phillips, D., . . . Weiner, S. (1981). *Toward Reform of Program Evaluation*. San Francisco; Washington; Londres: Jossey-Bass Publishers.
- Crutzen, N., & Lebas, A. (2019). *Performance Measurment in smart cities*. Lieja, Bélgica: Smart City Institute-HEC Liége.
- Cunill-Grau, N., & Ospina, S. M. (2012). Performance Measurement and evaluation systems: Institutionalizing accountability for governmental results in Latin America. In S. Kushner, & E. Rotondo, *Evaluation voices from Latin America. New Directions for Evaluation* (pp. 77-91).

- Díaz Aldret, A. (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Reforma y Democracia*, 121-154.
- Dimitrijevska-Markoski, T., & French, P. E. (2019). Determinants of Public Administrators' Use of Performance Information: Evidence from Local Governments in Florida. *Public Administration Review*, 699-709.
- Douglas, S., Hood, C., Overmans, T., & Scheepers, F. (2019). Gaming the system: building an online management game to spread and gather insights into the dynamics of performance management systems. *Public Management Review*, 1-17.
- Dussauge, M. (2007). Paradojas de la reforma administrativa en México. *Buen Gobierno*, 28-42.
- Fagerland, M. W., & Hosmer, D. W. (2017). How to test for goodness of fit in ordinal logistic regression models. *The Stata Journal*, 668-686.
- FONART 8, F. n. (2020, septiembre 11). Entrevista 8. (L. F. Fajardo, Interviewer)
- González Peña, J. D. (2018). Uso de la información de seguimiento y evaluación de políticas públicas para la toma de decisiones. *Gestión y Política Pública*, 39-77.
- Grossi, G., Meijer, A., & Sargiacomo, M. (2020). A public management perspective on smart cities: "Urban auditing" for management, governance and accountability. *Public Management Review*, 633-647.
- Grossi, G., Reichard, C., & Ruggiero, P. (2016). Appropriateness and use of performance information in the budgeting process: some experiences from german and italian municipalities. *Public performance & management review*, 581-606.
- Halachmi, A. (2002). Performance Measurement, Accountability and Improved Performance. *Public Performance & Management Review*, 370-374.
- Hammeschmid, G., Van de Walle, S., & Stimac, V. (2013). Internal and external use of performance información in public organisations: results from an international executive survey. *Public Money and Management*, 1-16.

- Henry, G., & Mark, M. (2003). Toward an Agenda for Research on Evaluation. *New Directions for Evaluation*, 69-80.
- Herbert, J. L. (2014). Researching Evaluation Influence: A review of the Literature. *Evaluation Review*, 388-419.
- Ho, A. T.-K. (2005). Accounting for the Value of Performance Measurement from the Perspective of Midwestern Mayors. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 217-237.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 3-19.
- Hood, C. (2007). Public management by numbers. Public service management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles? *Public Money & Management*, 95-102.
- IMSS 1, F. a. (2020, marzo 6). Entrevista 1. (L. F. Fajardo, Interviewer)
- Johansson, T., & Siverbo, S. (2009). Explaining the utilization of relative Performance Evaluation in Local Government: a multi-theoretical study using data from Sweden. *Financial Accountability & Management*, 197-219.
- Julnes, P. d., & Holzer, M. (2001). Promoting the utilization of Performance Measures in Public Organizations: an empirical study of Factors affecting Adoption and Implementation. *Public Administration Review*, 693-705.
- Kirkhart, K. (2000). Reconceptualizing Evaluation Use: An integrated theory of influence. *Evaluation*, 5-23.
- Kroll, A. (2013). The other type of performance information: Nonroutine feedback, its relevance and use. *Public Administration Review*, 265-276.
- Kroll, A. (2015). Drivers of Performance information use. *Public Performance and Management Review*, 459-486.
- Kroll, A., & Vogel, D. (2014). The PSM-Leadership fit: a model of performance information use. *Public Administration*, 974-991.

- Laegrid, P., Ronen, P., & Rubecksen, K. (2008). Performance Information and Performance Steering: Integrated System or Loose Coupling? In W. Van Dooren, & S. Van de Walle, *Performance Information in the Public Sector. How it is used* (pp. 42-57). Nueva York: palgrave mac millan.
- Leviton, L. C., & Hughes, F. X. (1981). Research on the utilization of evaluation: A review and synthesis. *Evaluation Review*, 525-548.
- Lewandowski, M. (2018). Public managers' perception of performance information: the evidence from Polish local governments. *Public Management Review*, 1-23.
- Li, J. (2015). The paradox of performance regimes: strategic responses to target regimes in chinese local government. *Pubilc Administration*, 1152-1167.
- Long, J. S., & Freese, J. (2014). *Regressión Models for Categorical Dependent Variables using Stata*. College Station, Texas: Stata Press Publication.
- Mahoney, J. (2010). *After KKV: The New Methodology of Qualitative Research*. World Politics.
- Maldonado Trujillo, C. (2016). La evaluación en México: orígenes, características y ¿resultados? In M. d. Pardo, & G. Cejudo, *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones* (pp. 345-397). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Mark, M., & Henry, G. (2004). The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence. *Evaluation*, 35-57.
- Mauracher, C., Procidano, I., & Valentini, M. (2019). How Product Attributes and Consumer Characteristics Influence the WTP, Resulting in a Higher Price Premium for Organic Wine. *sustainability*, 1-15.
- Melkers, J., & Willoughby, K. (2005). Models of Performance-Measurement Use in local governments: Understanding budgeting, communication and lasting effects. *Public Administration Review*, 180-190.
- Mizrahi, S. (2017). *Public Policy and Performance Management in Democratic Systems. Theory and Practice*. Beer Sheva, Israel: palgrave mac millan.

- Moynihan, D. P. (2005). Goal-Based Learning and the Future of Performance Management. *Public Administration Review*, 203-216.
- Moynihan, D. P. (2005). What do we talk about when we talk about performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 151-168.
- Moynihan, D. P. (2005). What do we talk about when we talk about performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 151-168.
- Moynihan, D. P., & Landuyt, N. (2009). How do public organizations learn? Bridging cultural and structural perspectives. *Public Administration Review*, 1097-1105.
- Moynihan, D. P., & Lavertu, S. (2012). Does Involvement in Performance Management Routines Encourage Performance Information Use? Evaluating GPRA y PART. *Public Administration Review*, 592-602.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2010). The Big Question for Performance Management: Why do managers use performance information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 849-866.
- Moynihan, D., & Ingraham, P. (2004). Integrative Leadership in the Public Sector: A model of Performance Information Use. *Administration & Society*, 427-453.
- Moynihan, D., & Ingraham, P. (2004). Integrative Leadership in the Public Sector: A model of Performance-Information Use. *Administration & Society*, 427-453.
- Moynihan, D., & Pandey, S. (2010). The Big Question for Performance Management: why do managers use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 850-866.
- Nielsen, P. A., & Jacobsen, C. B. (2018). Zone of acceptance under Performance Measurement: Does Performance Information affect employee acceptance of Management Authority? *Public Administration Review*, 684-693.

- Nomm, K., & Randma-Liiv, T. (2016). Medición sobre el desempeño e información sobre el desempeño en las nuevas democracias. Un estudio del Gobierno Central de Estonia. In M. Dussauge Laguna, *Gestión para resultados* (pp. 258-289). Ciudad de México: Biblioteca Básica de Administración Pública.
- OECD. (2019). *OECD Good Practices for Performance Budgeting*. Paris: OECD.
- Pandey K., S. (2015). Performance information use: making progress but a long way to go. *Public performance & Management Review*, 1-6.
- Pereira, J. M., Crespo, M. A., & Sáez, J. L. (2010). Propuesta de Clasificación de los Modelos de Predicción del Fracaso Empresarial. *Comunicaciones Presentadas - Actas del XIV Encuentro AECA* (pp. 1-19). Coimbra, Portugal: AECA.ES. doi:ISBN: 978 - 84 - 96648 - 43 - 2
- Pérez Yarahuán, G., & Maldonado Trujillo, C. (2015). *Panorama de los Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación en América Latina*. Ciudad de México: CIDE; COYUNTURA Y ENSAYO.
- Petersen, N. B. (2019). How the source of performance information matters to learning on the front lines: evidence from a survey experiment. *International Public Management Journal*, 1-16.
- Pfiffner, R. (2019). Why Performance Information Use requires a Managerial Identity: evidence from the field of human services. *Public Performance & Management Review*, 405-431.
- Pollitt, C. (2006). Performance Information for Democracy. The Missing Link? *Evaluation*, 38-55.
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. (s.a.). *Responsabilidad de los Servidores Públicos en el manejo y custodia de la información*. Ciudad de México: Prodecon.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2011). *Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Ciudad de México: CONEVAL; SHCP; SFP.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2017). *Diplomado Presupuesto basado en Resultados 2017. Módulo 4. Sistema de evaluación del Desempeño*. Ciudad de México: SHCP.
- SEDATU 7, F. n. (2020, marzo 7). Entrevista 7. (L. F. Fajardo, Interviewer)
- SFP 5, F. a. (2020, noviembre 12). Entrevista 5. (L. F. Fajardo, Interviewer)
- SHCP 2, F. a. (2020, agosto 27). Entrevista 2. (L. F. Fajardo, Interviewer)
- SHCP 3, F. a. (2020, septiembre 29). Entrevista 3. (L. F. Fajardo, Interviewer)
- SHCP 6, F. a. (2020, Noviembre 13). Entrevista 6. (L. F. Fajardo, Interviewer)
- Shick, A. (2016). El estado orientado al desempeño: reflexiones en torno a una idea cuyo momento ha llegado, pero cuya implementación sigue pendiente. In M. I. Dussauge Laguna, *Gestión para Resultados* (pp. 64-110). Ciudad de México: Grupo Editorial Siglo Veintiuno.
- Sun, R., & Henderson, A. (2016). Transformational Leadership and organizational processes: influencing public performance. *Public Administration Review*, 554-565.
- Thiel, S. v., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 267-281.
- UNAM; SHCP. (2017). *Diplomado Presupuesto basado en Resultados. Módulo 4. Sistema de Evaluación del Desempeño*. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Evaluación del Desempeño.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector*. Nueva York: Routledge Masters in Public Management.
- Weiss, C. (2015). Preparando el terreno. In C. Maldonado Trujillo, & G. (. Pérez Yarahuan, *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* (pp. 43-83). Ciudad de México: CIDE;CLEAR.
- Weiss, C. H. (1982). Policy Research in the Context of Diffuse Decision Making. *The Journal of Higher Education*, 619-639.

Weiss, C. H. (1993). Where Politics and Evaluation Research Meet. *Evaluation Practice*, 93-106.

Yang, K. (2015). From Administration to Management. In M. & Guy, *Public Administration Evolving: From Foundations to the Future* (pp. 103-119). Routledge.

Anexos

Preguntas de las encuestas

1.- Indica si las siguientes afirmaciones reflejan tu experiencia laboral

- Uso la IMD para tomar decisiones respecto al programa que opero

1 = Sí; 2 = Generalmente sí; 3 = Generalmente no; 4= No

- Uso la IMD para planear proyectos al interior de mi área

1 = Sí; 2 = Generalmente sí; 3 = Generalmente no; 4= No

- Uso otro tipo de IMD (diferente a la que se reporta en la MIR) para tomar decisiones respecto al programa que opero

1 = Sí; 2 = Generalmente sí; 3 = Generalmente no; 4= No

- De ser así, ¿qué tipo de IMD usa para tomar decisiones respecto al programa que opera?

2.- Indica si las siguientes afirmaciones reflejan tu experiencia laboral

- Considero que mi trabajo solo tendrá impacto si mi jefe lo toma en cuenta

1 = Sí; 2 = Generalmente sí; 3 = Generalmente no; 4= No

- Creo que por medio de mi trabajo puedo hacer un cambio importante en la sociedad en la que vivo.

1 = Sí; 2 = Generalmente sí; 3 = Generalmente no; 4= No

3.- ¿Cuántos años lleva trabajando para el gobierno (federal o local)? (En caso que haya sido en ambos, colocar la suma)

4.- ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones?

Los indicadores del desempeño del programa que opero son claros

1 = Completamente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo;
4 = Deacuerdo; 5 = Completamente de acuerdo

Los indicadores del desempeño del programa que opero reflejan lo que ocurre con el programa

1 = Completamente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo;
4 = Deacuerdo; 5 = Completamente de acuerdo

Los indicadores del desempeño del programa que opero están relacionados con los objetivos que pretende alcanzar el programa

1 = Completamente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo;
4 = Deacuerdo; 5 = Completamente de acuerdo

Es fácil reportar la información relacionada con los indicadores del desempeño del programa que opero

1 = Completamente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo;
4 = Deacuerdo; 5 = Completamente de acuerdo

5.- Indica si las siguientes afirmaciones reflejan tu experiencia laboral

Mi supervisor(a) está pendiente de los resultados que debe alcanzar el programa que opero

1 = Sí; 2 = Generalmente sí; 3 = Generalmente no; 4= No

En tu experiencia, ¿a qué le da prioridad tu supervisor(a):

1 = Entregar la IMD a la SHCP a tiempo; 2 = Los resultados obtenidos mes con mes del programa que operas; 3 = A los dos; 4 = A ninguno

6.- Indica si las siguientes afirmaciones reflejan tu experiencia laboral

Si se cumplen los objetivos propuestos en los indicadores para la mejora del desempeño recibiré una felicitación de parte de mis supervisores

1 = Sí; 2 = Generalmente sí; 3 = Generalmente no; 4= No

7.- ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones?

Si el programa que opero lo necesita, mi departamento/división/dirección puede reasignar recursos para alcanzar las metas propuestas en los indicadores para la mejora del desempeño del programa

1 = Completamente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4 = De acuerdo; 5 = Completamente de acuerdo

8.- Indica si las siguientes afirmaciones reflejan tu experiencia laboral

Mi departamento/división genera un tipo de IMD diferente a aquel que reportamos ante la SHCP

1 = Sí; 2 = Generalmente sí; 3 = Generalmente no; 4= No

Mi departamento/división usa IMD diferente a aquella que reportamos ante la SHCP,

paratomar decisiones respecto al programa que operamos

1 = Sí; 2 = Generalmente sí; 3 = Generalmente no; 4= No

Mi departamento/división participa en reuniones para discutir los avances del programa que opero

1 = Sí; 2 = Generalmente sí; 3 = Generalmente no; 4= No

¿Cuál es su último nivel de estudios?

- Preparatoria
- Licenciatura
- Maestría
- Doctorado

10.- ¿Cuántos funcionarios colaboran para obtener la IMD para el programa que usted opera?

11.- Cargo que tiene el (la) funcionario(a)

12.- Edad

13.- Sexo

a) Mujer

b) Hombre

14.- Sueldo aproximado que percibe el (la) funcionario (a)

15.- Solo para verificar ¿en cuál de los siguientes grupos de ingreso se encuentra su sueldo aproximado?

1= De \$3,900 a \$7,800

2= De \$7,900 a \$11,800

3=De \$11,900 a \$15,800

4=De \$15,900 a \$19,800

5=De \$19,900 a \$23,800

6= De \$23,900 a \$30,800

7= De \$30,900 a \$35,800

8= De \$35,900 a \$40,000

9= Más de \$40,000

16.- Programa en el que se encuentra trabajando el (la) funcionario (a)

17.- ¿Trabaja actualmente en la Administración Pública Federal?

1= Sí

2=No

Preguntas entrevistas a funcionarios operadores del SED

1. Tomando en consideración los objetivos y metas que tiene que alcanzar el Sistema de Evaluación del Desempeño en México, ¿Cuál es su opinión respecto al diseño de este sistema? (¿Considera que está diseñado para alcanzar sus metas y objetivos? ¿Por qué?)
2. ¿Qué tanto considera que los resultados alcanzados por los programas se deben a la retroalimentación que reciben de parte de la Metodología de Marco Lógico?
3. ¿De qué manera considera usted que la Metodología de Marco Lógico promueve transparencia en el uso de los recursos, así como mejora en el desempeño de los programas?
4. Qué opina acerca de la siguiente afirmación: Las rutinas burocráticas que genera el sistema de evaluación del desempeño mexicano se enfocan más en cumplir con los reportes de la Matriz de Marco Lógico, que en mejorar el desempeño de los programas.
5. ¿Considera que los funcionarios que operan los programas usan la información que reportan mediante la Metodología de Marco Lógico para tomar decisiones al interior de sus organizaciones? ¿Por qué?
6. ¿Considera que el Sistema de Evaluación del Desempeño está enfocado tanto en la promoción de la transparencia en el uso de los recursos como en la mejora en el desempeño de los programas? O ¿cree usted que se enfoca un poco más en alguno de los dos aspectos mencionados?
7. ¿Tiene alguna sugerencia para mejorar el diseño del Sistema de Evaluación del Desempeño?

Preguntas entrevistas a funcionarios operadores de programas presupuestarios

1. ¿Considera que la información para la mejora del desempeño les ha ayudado a mejorar la actuación del programa?
2. ¿Considera que la información para la mejora del desempeño les ha ayudado a alcanzar las metas que se proponen en las MIR?
3. ¿Qué ocurriría si no reportan la información que deben reportar en las MIR ante la SHCP?

4. ¿Cree que el reporte de los indicadores de las MIR es más un compromiso ante la SHCP, en lugar de una herramienta para mejorar el programa que opera?
5. ¿Qué tan frecuentemente se reúnen para platicar sobre sus alcances reportados en las MIR?
6. ¿Cree que la información para la mejora del desempeño ayude a otros programas públicos a tomar decisiones?

Diagramas de caja y dispersión

Diagrama de dispersión uso-msp

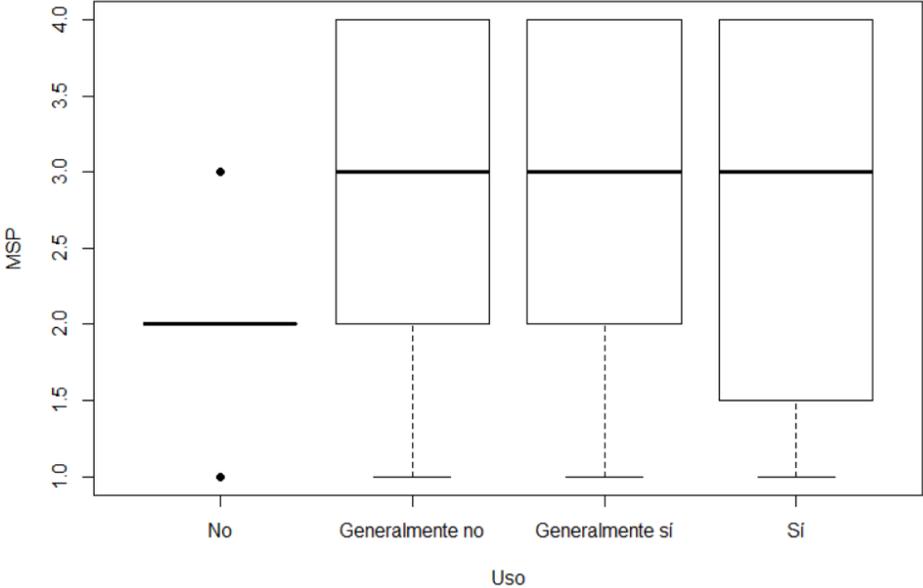


Diagrama de dispersión uso-experiencia

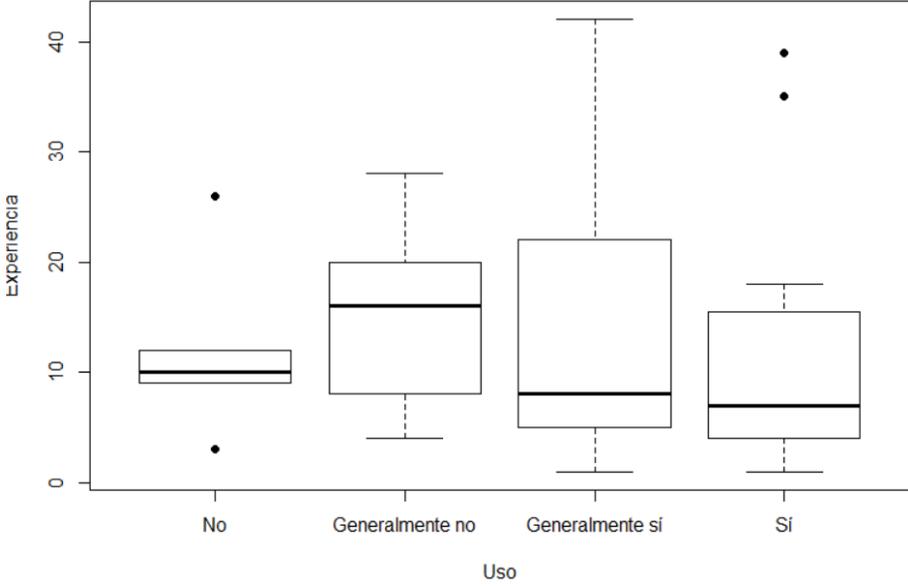


Diagrama de dispersión uso-claridad

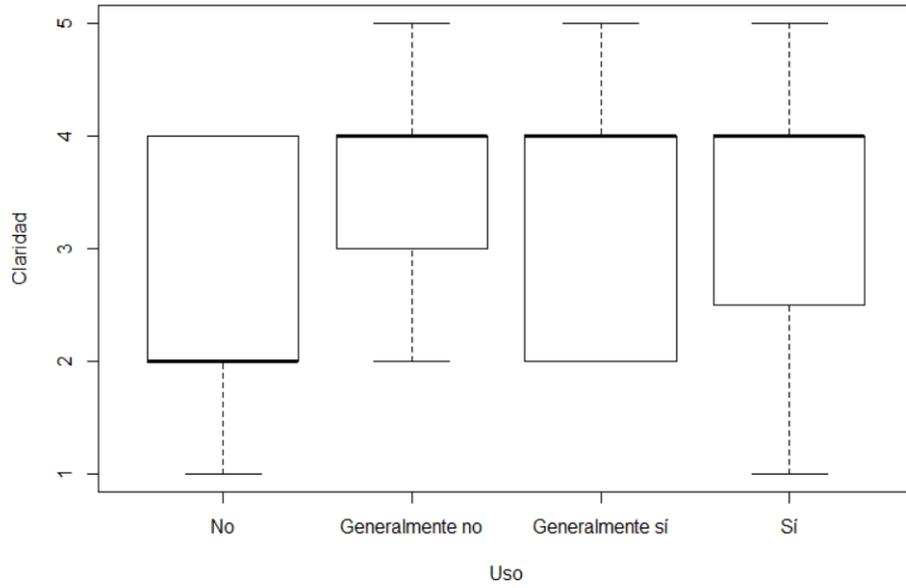


Diagrama de dispersión uso-liderazgo

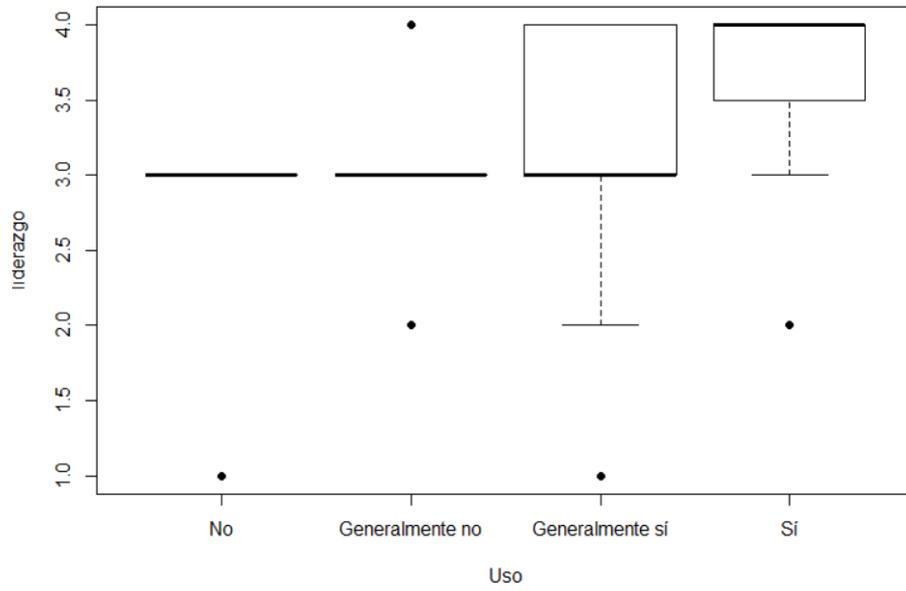


Diagrama de dispersión uso-edad

