

¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño de los Organismos Internos de Control en México *

**David Arellano Gault, Manuel Alamilla Ceballos y
Alejandro Campos García**

Introducción

La visión organizacional de los gobiernos ha sufrido diversas transformaciones a lo largo del tiempo. Es posible observar en la literatura, desde una visión mecánica de los gobiernos que asume que sus organizaciones son meros apéndices obedientes de la voluntad política (apéndices técnicos y profesionales, por cierto, Gulick, 1937) hasta una que ha enfatizado el hecho de que estas organizaciones existen en redes flojamente acopladas, dependientes de una multiplicidad de factores que van desde las leyes, las regulaciones de diferente tipo y nivel, hasta las relaciones con otras organizaciones y jerarquías (Weick, 2000).

Sin embargo, en cualquiera de los casos, una de las partes más complejas del análisis es la constatación de que las organizaciones gubernamentales forman parte de un sistema político, muchas veces con un importante poder de coacción y con la capacidad para afectar la vida de muchos seres humanos (Arellano ...[et al], 2005). En otras palabras, son organizaciones que basan su naturaleza en el sustento técnico y administrativo de su origen y de su actuar, pero no dejan de ser parte de una estructura política y no dejan de tener, muchas de ellas al menos, importantes capacidades coercitivas a su alcance. Visualizarlas como entes administrativos es adecuado, pero no puede ser el único o predominante sesgo de interpretación cuando hablamos de organizaciones gubernamentales. En todo caso, como Graham Allison (1987) ha señalado, las organizaciones gubernamentales y privadas se parecen ampliamente, en todos los aspectos menos importantes.

Estudiar organizaciones gubernamentales, entonces, necesariamente implica un grado importante de responsabilidad social, pues no hablamos de espacios organizados simples, aislados, encasillados en normatividades precisas y controladas mecánicamente. Hablamos al mismo tiempo, de manera dual, de organizaciones en sí mismas, con su contexto, adaptándose a su realidad, compitiendo, sobreviviendo. De igual forma, hablamos de espacios organizados de poder (interno y externo, es decir, dentro de la organización, pero también desde el sistema político), controlados por diversas instancias políticas (en una democracia, de alguna manera, por los tres poderes, y en una poliarquía [Dahl, 1972], afectada por grupos de interés), con impactos sobre los grupos y las personas, y muchas veces con poderes de coerción.

Es curioso que pese a esta dinámica del espacio organizado gubernamental, donde el debate contemporáneo ha llevado al convencimiento de que el gobierno es una red de organizaciones diversas, heterogéneas, con vida propia, en general las propuestas de cambio y mejora de los aparatos administrativos siguen asumiendo usualmente que las mejores estrategias son aquellas de carácter genérico, integrales, en lo político, legal e institucional. Es decir, cambiar las organizaciones gubernamentales, muchas veces, pasa más bien por diseñar esquemas genéricos de reforma administrativa, que se apliquen como una estrategia técnica, en forma relativamente uniforme y a través de todo el aparato. Es común, prácticamente en cualquier país, escuchar de grandes e integrales programas de reforma administrativa, que tienen como uno de sus ingredientes principales, la mejora y transformación de todas o al menos gran parte de las organizaciones gubernamentales.

(*) Recibido: 08-08-2006. Aceptado: 31-08-2006.

Los autores agradecen a Walter Lepore por sus valiosos comentarios metodológicos que ayudaron a enriquecer el presente artículo.

Asimismo, agradecen a la Secretaría de la Función Pública la apertura y apoyo para la realización de esta investigación.

Se puede entonces presuponer que existe una contradicción entre un argumento que acepta que un gobierno está compuesto en la práctica por una multiplicidad de organizaciones, diferentes estructural, normativa y políticamente, y otro que propone diseñar e implementar programas homogéneos o unitarios de reforma administrativa; programas que buscan, por lo tanto, imponer una línea definida genérica de transformación sobre un aparato heterogéneo y variado. Curiosamente, sin embargo, es claro que las reformas de este tipo tienen mucho de retórico y su estudio muestra que las estrategias y dinámicas son bastante más desordenadas y variadas de lo que se acepta en el discurso (véanse los ejemplos de Brunsson y Olsen, 1997).

En la actualidad, una de estas estrategias genéricas, con todo y su retórica, está en boga en diversas realidades nacionales. Las reformas administrativas inspiradas en el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE)¹ están siendo implementadas en muchos países con la esperanza de transformar los incentivos institucionales del comportamiento burocrático, hacia uno dirigido al desempeño, con una cultura de atención y servicio al ciudadano (a veces definido como cliente) y a través de una rendición de cuentas por resultados, más que por procesos (Aucoin, 1995).

Una de las características interesantes del NIE como teoría de la organización (Williamson, 1995: 207) es que, aun aceptando que las organizaciones son diferentes y que el gobierno es un conjunto de organizaciones muchas veces acopladas a través de criterios de racionalidad limitada, sin embargo asume que los incentivos a la acción y el marco institucional de reglas que afectan a los actores son relativamente homogéneos o tratables vía estrategias genéricas, uniformes (como lo son las estrategias de agente-principal, por ejemplo, propuestas por Williamson, 1983).

La idea usual del NIE es que será posible acercar los comportamientos racionales de los individuos al logro de objetivos colectivos, sólo si se alinean de manera racional con tales necesidades colectivas. El NIE ha propuesto una serie de instrumentos genéricos para ello, particularmente en el sector gubernamental: los *cuasi mercados* y los esquemas *principal-agente*, entre otros (Le Grand, 1991; Levinthal, 1988; Arellano ...[et al], 2005).

Este artículo busca realizar una evaluación de las estrategias de reforma estilo NIE, analizando su pertinencia para enfrentarse a la diversidad y complejidad específicas de las organizaciones gubernamentales. El NIE, como estrategia genérica, deberá afrontar la contradicción aparente de atacar, con estrategias homogéneas, el cambio efectivo del comportamiento administrativo de múltiples organizaciones diferentes. Si el NIE está en lo correcto, los comportamientos organizacionales se verán efectivamente transformados una vez que los incentivos y las reglas del juego en una organización, alineen los objetivos e intereses individuales con los objetivos e intereses colectivos, más allá de las especificidades estructurales, contextuales y culturales de las diferentes organizaciones sobre las que se está impulsando la aplicación de las herramientas de reforma.

Para acercarse de manera empírica, aunque parcial, a comprender las posibilidades de estas herramientas para la reforma administrativa de los gobiernos, en este documento se presentan los resultados de un estudio de caso: el Modelo Integral de Evaluación de Desempeño de los Organismos Internos de Control (MIDO) aplicado por el gobierno federal en México desde el 2003. El MIDO es un instrumento basado en las ideas del NIE en general, particularmente en la teoría principal-agente, con el fin de modificar los comportamientos de las agencias controladoras dentro del poder ejecutivo federal², con lo cual busca alinear los objetivos de estas agencias con el proyecto de generar organizaciones gubernamentales que se dirigen y actúan con base en resultados.

El MIDO intenta medir cómo cada uno de los 215 Organismos Internos de Control (OICs) existentes en México ajustan su comportamiento para hacerse corresponsables con y coadyuvar al desempeño de las agencias que deben controlar. Para ello, el principio general del NIE, a saber, el ajuste de los incentivos de los actores para que cambien su comportamiento por un nuevo equilibrio racional (de un comportamiento controlador a un comportamiento que se hace responsable del desempeño de la agencia que controla), se instrumenta mediante un mecanismo que mide y evalúa el

desplazamiento hacia nuevos comportamientos. Estos comportamientos se miden y evalúan de manera sistemática, lo cual genera nuevos incentivos hacia valores como el desempeño, la transparencia, la reducción de espacios de opacidad informativa, entre otros. La lógica principal-agente es la piedra angular del esquema, al definir mecanismos de contratos, supervisión y medición que alinean los objetivos e intereses del agente con los del principal.

En el siguiente apartado se realiza un resumen de las ideas principales del NIE que inspiran este tipo de reformas, con el fin de comprender los elementos críticos y los supuestos base que sostienen una estrategia de reforma genérica de las organizaciones gubernamentales. En un segundo apartado se describirá el MIDO como instrumento de diseño neo-institucionalista económico. En el tercero se presenta el estudio de caso del citado instrumento, los criterios metodológicos que se utilizaron, así como los resultados encontrados en términos del argumento que prevé -como uno de los límites y retos más importantes de esta estrategia de reforma organizativa-: la tensión que se genera entre una estrategia de tintes genéricos, con la gran diversidad de organizaciones sobre las que se implanta el instrumento. Por último se presentan conclusiones que buscan analizar los retos y problemas de estrategias genéricas de reforma organizacional ante la diversidad y complejidad organizativa y de red que, por lo general, caracterizan a los gobiernos contemporáneos.

1. Nuevo Institucionalismo Económico y diversidad organizacional: alineación de incentivos para la acción colectiva

Con base en una serie de supuestos respecto al accionar básicamente racional y egoísta de los actores, el NIE hace hincapié en la comprensión de la manera en que las reglas del juego, en un contexto de asimetrías de información y amplias posibilidades de actuar oportunistamente, componen el actuar colectivo. El actuar organizacional es, entonces, la combinación de una serie de acciones individuales racionales (en el sentido de búsqueda de satisfacción de objetivos individuales a la vez) que, gracias a las reglas del juego, genera una serie de incentivos selectivos que, dependiendo del contexto de jerarquías, normas y mecanismos de información, compone los costos de transacción básicos por los cuales una organización actúa y toma decisiones. Si se es capaz de identificar con claridad las reglas que establecen ciertos incentivos, las formas de evitar los “dilemas de acción colectiva” (Olson, 1971) y las oportunidades de los actores para actuar oportunistamente (elementos ubicuos en cualquier organización, para el NIE), se posee entonces un poderoso diagnóstico de cuáles son los móviles críticos, los resortes fundamentales del actuar individual y, en su combinación, del actuar colectivo.

De esta manera, el NIE argumenta que no será mediante el uso exclusivo de técnicas administrativas que se alcanzarán resultados en las reformas de los aparatos gubernamentales. Para ello, será necesario tener una comprensión sistemática de las estructuras de incentivos y los contextos de información (y de los juegos estratégicos, por tanto) que generan que actores racionales tomen ciertas decisiones, más allá de que bajo una perspectiva global puedan ser considerados como comportamientos subóptimos.

El gran atractivo del argumento del NIE para la reforma administrativa de los gobiernos es muy claro: parte de la constatación de los burócratas y políticos como actores interesados y posiciona un nivel de prioridad importante en las estructuras, jerarquías, políticas y normas que componen la trama organizativa (Moe, 1995; Ayala, 1999). Sin embargo, esta metodología asume como posibilidad que las diferencias entre las organizaciones, si bien importantes, puedan ser interpretadas al final como una problemática básica: la ineficiencia gubernamental se debe a un alineamiento erróneo entre los intereses y capacidades oportunistas de los actores y las estructuras de incentivos (Moe, 1995: 137-138). En otras palabras, si fuera posible comprender estos intereses y las capacidades de acción oportunista y los dilemas de acción colectiva que controlan los actores organizacionales en un marco organizativo, sería posible establecer nuevas reglas del juego, nuevas instituciones que generaran

incentivos acertados para, aprovechando el empuje del accionar egoísta y racional, generar sin embargo resultados colectivos positivos.

El cambio de comportamiento es entonces crítico para una reforma administrativa y lo es más críticamente para las organizaciones gubernamentales, pues los dilemas de acción colectiva ahí suelen ser más complejos, según el NIE. Al ser proveedoras de bienes públicos o cuasi públicos y al estar protegidas de la competencia de mercado (incluso a veces disfrutando de un monopsonio de información), las organizaciones gubernamentales tienen pocos incentivos para experimentar un cambio tanto de comportamiento como de las estructuras de incentivos enraizadas en la lógica de los actores (e incluso enraizadas ideológicamente).

De esta manera, Niskanen (1971) ha buscado mostrar cómo la ineficiencia gubernamental se debe, antes que nada, al diseño de las reglas y, por lo tanto, de la estructura de incentivos que permite un orden administrativo típico de una democracia. Los pesos y contrapesos, la separación de poderes, hace difícil la tarea de controlar a una burocracia que tiene ventajas de información.

El diagnóstico organizativo, desde el NIE, es claro y simple: cualquier reforma debe crear las posibilidades de transformación estructural de los incentivos y las reglas del juego (Niskanen, 1996). No solamente eso, sino que la mejor forma de hacerlo es mediante el uso de mecanismos que simulen o se acerquen lo más posible a lógicas de mercado. La frase que resume esta idea sería aquella famosa expresión que dice: “no hay lógica ni racionalidad si no considera la satisfacción de la necesidad”.

Las reglas del juego se dan en un marco de actores racionales propensos al uso estratégico de la información para alcanzar sus propios objetivos. Los actores no son transparentes y podrán ser capaces de utilizar oportunamente sus ventajas de información, sus habilidades y su posición en el “juego”. Por ello, los mecanismos que comprenden este uso estratégico de la acción y la posición suelen ser más efectivos, según el NIE, que quienes consideran que los actores pueden ser convencidos de actuar colectivamente mediante mecanismos morales o éticos (Williamson, 1995: 244-245). Los actores estratégicos actúan éticamente cuando las reglas del juego se combinan de tal forma que generan incentivos para actuar racionalmente en ese sentido ético o moral. La moral existe con base en el acuerdo racional (Gauthier, 1987).

La reforma organizacional de las agencias gubernamentales, con el NIE, parece tener proyecto y claridad: existen mecanismos genéricos para acercar el comportamiento individual egoísta al logro de los objetivos colectivos (Olson, 1971) mediante la generación de incentivos para la acción. Si bien las organizaciones y sus marcos jerárquicos de acción (Williamson, 1983) no son cercanos a la lógica y estructura de los mercados, la lógica de éstos puede ser simulada, aproximada. Instrumentos como los cuasi mercados, los esquemas principal-agente, entre otros, aparecen como instrumentos preferidos, en este sentido, para reformar las organizaciones gubernamentales, para hacerlas competir, romper asimetrías de información y alinear el comportamiento y el cálculo racional de los individuos con el logro de los objetivos organizacionales, lo cual, en el caso de las organizaciones gubernamentales, muchas veces implica lograr objetivos verdaderamente colectivos.

Éstas son las bases analíticas que inspiraron en México la implementación del MIDO. Este modelo de evaluación del desempeño de Organismos Internos de Control (OICs) se plantea justamente redirigir los incentivos de los administradores encargados del control y la auditoría interna en el gobierno federal, con el fin de realinearlos en la búsqueda del desempeño. El MIDO, al evaluar y medir con diversos indicadores de desempeño, busca transformar el comportamiento de un grupo de agencias fundamentalmente dirigidas al control y la vigilancia, hacia una lógica de responsabilidad compartida en el alcance de los resultados gubernamentales y no sólo de su control. En el siguiente apartado describiremos el MIDO, y los OICs que busca transformar, con el fin de comprender la naturaleza del cambio propuesto.

2. El MIDO: NIE, diseño principal-agente y cambio de comportamientos e incentivos

Lógica de control y los OICs

La Secretaría de la Función Pública (SFP) diseñó el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO) como un instrumento de evaluación de actividades operativas y estratégicas, cuyo fin es implementar una nueva forma de relación entre la SFP y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF). El objetivo último de esta nueva relación es contribuir al logro de un mejor desempeño institucional de las entidades de la Administración Pública Federal, lo cual debe traducirse necesariamente en ofrecerle mejores servicios a la ciudadanía. El objetivo del MIDO se especifica como: “Garantizar que los Órganos Internos de Control y los Delegados y Comisarios Públicos contribuyan a reducir riesgos de corrupción y de opacidad en la APF, así como hacer efectiva la operación de ésta, mediante una adecuada relación con las dependencias, entidades, órganos desconcentrados y la PGR, con un enfoque preventivo de control, una correcta vigilancia de la gestión pública y una efectiva aplicación de medidas correctivas” (MIDO, 2004: 10).

La operación del MIDO implica la interacción de distintos actores que pueden clasificarse de dos formas: los Operadores-Ejecutores y los Actores Evaluados. El primer grupo de actores lo integran la Coordinación de Órganos de Vigilancia y Control (CGOVC) y las áreas normativas o subsecretarías de la SFP. Por su parte, el segundo grupo está conformado por los Órganos de Vigilancia y Control (OVC), los que a su vez se dividen en Comisarios, Delegados y Subdelegados, y Órganos Internos de Control (OIC). A continuación se detalla las características de cada uno de estos elementos.

Coordinación de Órganos de Vigilancia y Control (CGOVC): es la oficina ejecutiva de la SFP que se encarga de coordinar las labores de los OVC. Esta oficina fue la encargada de realizar el diseño instrumental y operativo del MIDO. Dentro de la evaluación se encarga de agrupar y organizar la información que le envían las áreas normativas, con el fin de alimentar el instrumento MIDO.

Áreas normativas: son las subsecretarías de la SFP y el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IFAI). Cada una de ellas vela por el cumplimiento de metas específicas (medidas en indicadores) que han sido orientadas a los OVC. Dentro del proceso de evaluación, su función es establecer los canales de comunicación, procesar la información que se genera en los OICs, y enviarla a la CGOVC para su agrupamiento y organización en el MIDO.

Comisarios, Delegados y Subdelegados: los OVCs son los encargados de las tareas de control interno en la APF. Los Comisarios, Delegados y Subdelegados tienen como función principal la de coordinar las acciones de los OICs, y se clasifican en siete sectores estratégicos³. A su vez, los Comisarios, Delegados y Subdelegados son responsables de los resultados que los OICs presenten ante la CGOVC y las áreas normativas. Actualmente hay un total de 40 Comisarios, Delegados y Subdelegados.

Órganos Internos de Control: los OICs son representantes de la SFP dentro de cada dependencia y organismo de la APF; actualmente hay 215. Su grado de heterogeneidad es amplio en términos del sector en el que se insertan, el tamaño (recursos y empleados, por ejemplo) y su importancia estratégica (según el peso de la agencia que controlan). Su función es aplicar auditorías, tanto de control de gestión como de fiscalización, resolver inconformidades referentes a procesos de licitación, así como comprobar hechos ilícitos y de corrupción que realicen funcionarios públicos en las dependencias del orden federal. Los OICs son el sujeto de la evaluación que aplica el MIDO, a través de la información que generan y reportan diariamente a la SFP.

El MIDO como instrumento de evaluación

El MIDO está conformado por un conjunto de índices explícitos de desempeño que definen las acciones que deben regir el comportamiento de los Órganos de Vigilancia y Control (OVC). Los índices de desempeño conforman un instrumento de evaluación que permite, por una parte, orientar a los OICs a la generación de resultados con impactos positivos, tanto para las entidades de la APF como

para la ciudadanía; y por la otra, construir las bases para la transformación profunda de sus comportamientos, tanto en la manera en que comprenden su papel como en la manera en que coadyuvan al buen desempeño de la administración pública.

El MIDO se encuentra conformado por cinco índices que agrupan 26 indicadores⁴. En el Cuadro N° 1 se muestran los cinco índices del MIDO, agrupados en estratégicos y operativos.

Cuadro N° 1
Índices del MIDO

Índices generales	Índices focalizados	Número de indicadores
<i>Índices Estratégicos</i>	Índice de Reducción de Riesgos de Corrupción (IRRCO)	2
	Índice de Reducción de Riesgos de Opacidad (IRROP)	3
	Índice de Desempeño Institucional (IDI)	1
	Índice de Percepción del Desempeño (IPD)	1
<i>Índice Operativo</i>	Índice de Desempeño Operativo de los OVCs (IDO)	19

Fuente: elaboración propia con base en MIDO (2004).

El MIDO define como índices *estratégicos* a aquellos que involucran elementos que tienen que ver con la calidad de las interacciones que se llevan a cabo al interior de las propias dependencias (Comisarios y/o OICs - Secretarías) y entre éstas y los ciudadanos (corrupción, transparencia y cumplimiento de metas). Por otra parte, se llama *operativos* a los índices que tienen que ver con procedimientos rutinarios del OIC (labores de auditoría, asignación de responsabilidades administrativas, etc.).

La estructura detallada de cada uno de estos indicadores se conoce a través de fichas técnicas de los indicadores, las que son un formato donde se expone brevemente el objetivo del área responsable así como del propio indicador, su fórmula, cobertura, criterios de medición (en algunos casos), fechas de entrega de información, responsables del indicador y de las consultas respecto al mismo.

Los indicadores se aplican de forma diferenciada a los 215 OICs que conforman el universo de las contralorías. Esta aplicación diferenciada depende de la cobertura que las áreas normativas definieron para cada indicador. Los OICs se clasifican dependiendo de cuántos indicadores les corresponde a cada uno. En el Manual de Operación del MIDO (MOMIDO) aparecen tres grupos de OICs (Focus), los cuales se clasifican de la siguiente manera:

Focus 1: para OICs que puedan evaluarse por un rango de 22 a 26 indicadores.

Focus 2: para OICs que puedan evaluarse por un rango de 16 a 21 indicadores.

Focus 3: para OICs que puedan evaluarse por un rango de 15 indicadores.

La estructura del MIDO permite realizar una evaluación en dos niveles: una integral, que se obtiene al agregar los índices e indicadores que corresponden a cada OIC; y otra parcial (indicador por indicador), que permite conocer el desempeño en las distintas materias. La evaluación se manifiesta en forma de calificaciones. El instrumento prevé formalmente dos evaluaciones por año de tal suerte que permitan a los OICs hacer las correcciones necesarias en su desempeño relacionado a cada uno de los indicadores a evaluar; ello les posibilitará obtener una calificación anual final satisfactoria. El MIDO asume que la búsqueda de una mejor calificación por cada uno de los OICs redundará en una mejora en el desempeño organizacional, y en el largo plazo se habrá logrado una reforma institucional que permita establecer una nueva relación entre la SFP y la APF.

El MIDO y el diseño principal-agente

Por años, los órganos internos de control en México han desarrollado dos funciones importantes: auditar y sancionar. Auditar requiere de técnicas contables sofisticadas, para la inspección y detección

de irregularidades o errores, ya sean coyunturales o sistémicos, que se presentan en el manejo de los recursos públicos y el desarrollo de los procesos administrativos. Estos errores e irregularidades toman cuerpo, generalmente, en fraudes, prácticas de corrupción y otras formas de comportamiento deshonesto en el manejo del dinero público. Castigar se refiere, entonces, a la aplicación de sanciones, administrativas y/o penales, sobre los infractores que la auditoría logró detectar; sanciones que van desde amonestaciones, suspensión del infractor como servidor público, hasta la cárcel, según sea la magnitud de la infracción y del delito que se cometió.

La auditoría implica, de esa forma, un comportamiento básicamente reactivo, dado que pone su énfasis en los errores y en la posibilidad de que éstos se hayan “reproducido” en las diversas áreas que se auditan. En otras palabras, su énfasis organizativo no está en el diseño de métodos de prevención, sistemas de mejora, asesoría, o simplemente en la producción de recomendaciones de gestión (en todo caso, de corrección). Dado este papel, como actor que busca irregularidades con el fin de aplicar sanciones, al auditor se le conoce en la jerga administrativa como “*watchdog*” (sabueso).

A diferencia de la cultura *procedural*, se puede encontrar otra cultura organizativa que se ha convertido en un aspecto de interés por parte de los gobiernos contemporáneos. Podríamos denominarla como *cogestión*. La cultura de cogestión se puede definir como aquella que busca y detecta errores no para sancionarlos, sino para encontrar su porqué, la naturaleza de su formación, la magnitud del daño provocado, su mitigación, minimización o desaparición, así como las estrategias para prevenir o administrar el riesgo que implica su aparición y la toma de decisiones que trae consigo.

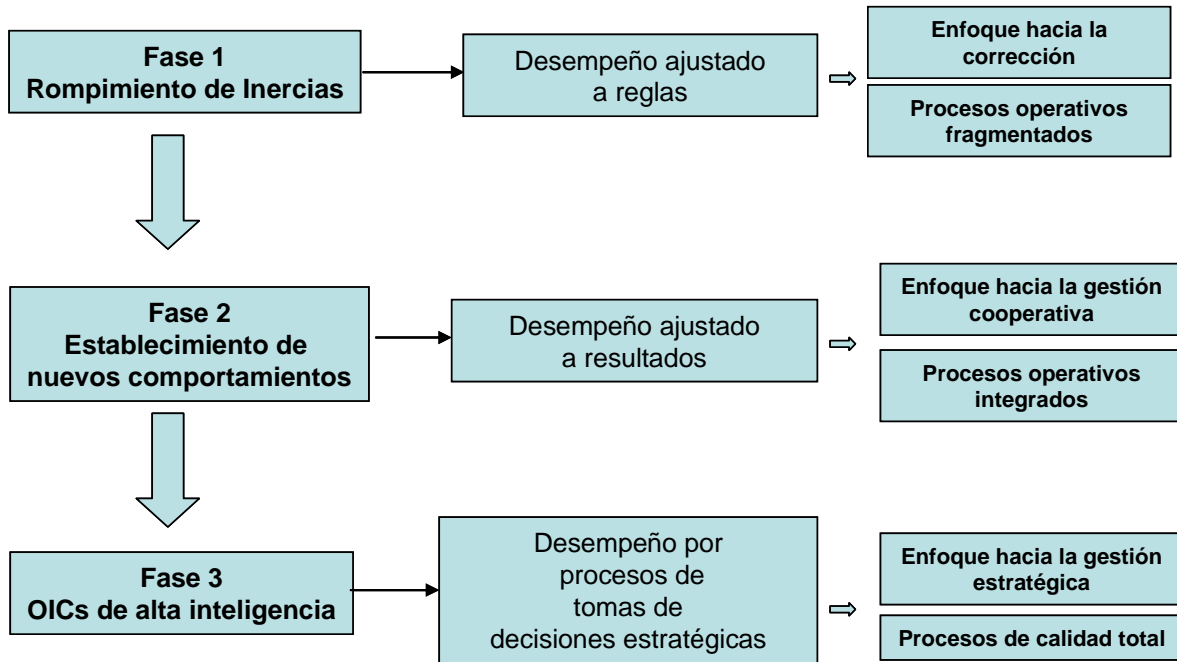
El objetivo que persigue el instrumento de evaluación MIDO es la transformación profunda de los comportamientos de los OICs, para lo cual se requiere pasar de una cultura de la auditoría, la sanción y la corrección, hacia una cultura de la cogestión donde el desempeño por resultados sea la piedra angular que fundamente las relaciones OICs-APF. Para ello, el MIDO se plantea dos grandes retos: 1) generar incentivos para el rompimiento de viejos esquemas inerciales de trabajo enfocados a la auditoría y el cumplimiento de procedimientos normativos, con el fin de institucionalizar nuevas formas organizacionales de cooperación (cogestión) y el enfoque de resultados; y 2) generar incentivos para que los nuevos esquemas de trabajo apoyen la toma estratégica de decisiones, a través de la generación de información significativa y suficiente para orientar estratégicamente la acción y la decisión.

Siguiendo la lógica principal-agente, el MIDO se diseñó estableciendo una relación entre dos actores: los mandos de la SFP promotores de la reforma administrativa (el principal) y los OICs (agentes). El instrumento en cuestión define mecanismos de contratos, supervisión y medición que buscan alinear los objetivos e intereses de los agentes con los del principal y, en correspondencia, obtener visibilidad sobre el desplazamiento de los OICs hacia nuevos comportamientos. En lo particular, el MIDO busca modificar los comportamientos de los OICs con el fin de alinear sus objetivos con el proyecto de generar organizaciones gubernamentales que se dirijan y actúen con base en resultados.

Para lograr su cometido, el MIDO establece tanto incentivos negativos como positivos. Los incentivos negativos descansan en la amenaza de sanciones graduales relacionadas con la recurrencia en el mal desempeño⁵. Por su parte, los incentivos positivos del MIDO tienen como fundamento el establecimiento de sistemas de competencia entre OICs con el propósito de premiar esfuerzos organizacionales y el intercambio de experiencias exitosas.

En atención a lo anterior, el éxito del impacto del MIDO en el modelo organizacional de los OICs se percibe en el tránsito progresivo de una primera etapa, donde la tarea principal es la eliminación de comportamientos inerciales en el desempeño de los OICs, hacia una segunda etapa en la cual se asuman comportamientos más ligados al enfoque de resultados; para llegar finalmente a una tercera y definitiva etapa, en la cual se generen OICs de *alta inteligencia* (ver Figura N° 1).

Figura N°1
Fases del MIDO



Fuente: elaboración propia con base en MIDO (2004).

Cuando se piensa en OICs de alta inteligencia, lo que el MIDO define son contralorías que sean capaces de:

- . Elaborar planes estratégicos que incidan en los procesos administrativos, tomando como referente las demandas de sus clientes (ciudadanía, entidades de la APF y SFP) para contribuir a satisfacerlas plenamente.
- . Establecer un sistema de calidad total y mejora continua, haciendo un uso integral de la información con el objeto de ver la problemática y sus consecuencias en el conjunto del desempeño; incentivar la iniciativa y el comportamiento proactivo más que el cumplimiento estricto de la norma.
- . Monitorear el ambiente e identificar en él los riesgos y oportunidades sustanciales, y generar productos de impacto social positivo (Quesnel, 1997).
- . Establecer redes laborales y trabajo en equipo.

3. Estudio de caso del MIDO

Protocolo de investigación

El estudio de caso que realizamos tuvo por finalidad determinar la incidencia que el MIDO como instrumento estaba teniendo en la cultura organizacional de los OICs. Por cultura organizacional entendimos las premisas básicas compartidas y aprendidas por un grupo para el desarrollo de su actividad, la solución de sus problemas de adaptación con el exterior y de integración hacia el propio grupo (Schein, 1992)⁶.

Escogimos analizar la cultura organizacional de los OICs por las razones que a continuación exponemos. El MIDO, como una herramienta que se ajusta a la visión organizacional del NIE y específicamente a la lógica del principal-agente, es un mecanismo generador de incentivos (contratos, supervisiones y mediciones) dirigidos a alinear los objetivos e intereses del agente (OICs) con los del principal (los objetivos que la SFP está promoviendo). El propósito que se persigue con lo anterior es

inducir a que los agentes se desplacen hacia nuevos comportamientos administrativos y, por lo tanto, se adscriban a una determinada cultura organizacional, caracterizada por valores como el enfoque de resultados, la corresponsabilidad, la mejora continua, etc.

El estudio de la cultura organizacional de los OICs, de ese entonces, nos facilitó alcanzar dos propósitos. Primero, determinar cómo estaba incidiendo el sistema de incentivos del MIDO en el cambio de comportamiento administrativo en los OICs, específicamente en lo que concierne al alineamiento entre los objetivos y acciones de los agentes (OICs) y los objetivos del principal (los objetivos plasmados en la reforma). Segundo, partiendo del argumento definido en la introducción de este documento, observar la cultura organizacional con el fin de advertir si la expectativa del NIE, como estrategia global y genérica de cambio, había logrado alinear los comportamientos organizacionales aun en espacios de alta diversidad como son los de los OICs.

Siguiendo a Schein (1992), analizamos la cultura organizacional de acuerdo con tres niveles: 1) artefactos; 2) valores compartidos; y 3) premisas básicas. Los artefactos se encuentran en el nivel visible de la cultura. Éstos hacen referencia a los comportamientos y procesos organizacionales en cuyo marco se realizan las rutinas. Los valores expuestos, situados en un nivel intermedio, constituyen la ideología o filosofía organizacional que, a manera de preceptos, rigen la actividad de los miembros de la organización. Por último, los supuestos básicos se sitúan en el nivel más profundo e invisible. Éstos constituyen las orientaciones dominantes de una organización, que guían la conducta y que indican a los miembros del grupo la forma en que se debe percibir, pensar y sentir acerca de una situación. Los supuestos básicos son elementos sin los cuales la organización no se concibe, y son difícilmente debatibles y modificables (Schein, 1992).

a) Pregunta(s) de investigación

La pregunta matriz que animó el estudio de caso fue la siguiente: en su propósito de cambiar comportamientos, ¿cómo ha incidido el MIDO en la cultura organizacional de los OICs? En términos operativos desglosamos la anterior en dos preguntas puntuales:

. ¿Cuáles son los elementos significativos que componen la cultura organizacional de los OICs?

. ¿Cuál ha sido el cambio de cultura organizacional efectivo en los OICs, acorde con el comportamiento que el MIDO desea promover?

b) Hipótesis de investigación

Es necesario tomar en cuenta que las culturas “procedural” y de “cogestión” pueden congeniar y formar parte de un mismo espacio organizacional. En experiencias contemporáneas se ha dado el caso de que los órganos auditores han sido corresponsables del desempeño de las estructuras de gestión⁷. Sin embargo, ambas culturas organizacionales, si bien complementarias, son esencial y sistemáticamente contradictorias en términos organizativos. Por sistemáticamente contradictorias queremos establecer que si bien esta tensión puede ser resuelta caso por caso, en forma ad hoc, es una tensión lógica y permanente, dado que estas culturas comprenden dos principios distintos de desarrollar las rutinas, definir la filosofía de acción y percibir los modos adecuados de actuar (véase Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2
Diferencias entre los conceptos “procedural” y “cogestión”

	PROCEDURAL	COGESTIÓN
ARTEFACTOS	Existencia de rutinas organizacionales perfectamente definidas.	No existen rutinas preestablecidas.
	Las actividades de control se rigen por reglas administrativas formales.	Las actividades de control se rigen por modelos gerenciales y pro-activos/preventivos.
	Existen procedimientos formales que tienen que ser respetados.	Se persigue el instinto y el pensamiento de los tomadores de decisiones.
	La formalización o justificación de las acciones toman forma de documentos amplios y con poco contenido.	Busca minimizar la formalización haciendo esquemas y síntesis informativas.
	La temporalidad del control se encuentra determinada por procesos que, a su vez, están determinados por tiempos contables, años fiscales, etc.	La temporalidad se establece por proyectos, medidos por el alcance de sus objetivos y metas en tiempo y forma.
VALORES EXPUESTOS	Los fines que persigue este tipo de control es el cumplimiento de tareas formalmente asignadas.	Los fines que persigue este tipo de control es el logro de resultados cuyo evaluador es el cliente.
	Las tareas de control tienen restricciones, lo que limita y detiene su cumplimiento.	Las acciones de control buscan cumplir con objetivos, es por ello que las restricciones aunque limitan, no detienen su alcance.
	Hay una forma de hacer las cosas, establecida por la cultura administrativa organizacional.	Son prioritarios los procesos de cambio. Resultan necesarias la innovación y la mejora continua.
SUPUESTOS BÁSICOS	La premisa de acción se sitúa en “mantener el sistema de control”, lo cual convierte al medio (control) en un fin en sí mismo.	La premisa de acción es “el logro de resultados”. Ello convierte al control sólo en un medio o un instrumento, el cual se dirige a la consecución de fines situados más allá de sí.
	La naturaleza del actuar del control es “qué puede estar mal”. Su naturaleza es una búsqueda sistemática de errores y la asignación de sanciones.	La naturaleza del control radica en “qué puede suceder y cómo se puede mejorar permanentemente”, permitiendo no sólo la búsqueda y sanción de los errores, sino también su minimización/desaparición, así como la prevención y mejora del sistema de control y planeación.
	La organización asume el riesgo y la incertidumbre como problemas estructurales que se resuelven mediante instrumentos técnicos y sistemáticos de evaluación y auditoría de procesos y recursos.	La organización asume el riesgo y la incertidumbre como elementos intrínsecos a la toma de decisiones y al desarrollo de la actividad, lo cual exige la presencia de un esquema de trabajo flexible, no sujeto a esquemas e instrumentos genéricos, y enfocado hacia lo preventivo.

Fuente: elaboración propia.

Condicionados por la instauración del MIDO, partimos del supuesto de que la cultura organizacional de los OICs en la actualidad contiene tanto elementos de una cultura procedural como elementos de una cultura de cogestión. Los elementos de la primera, posicionan a los OICs en una cultura de procedimientos y reglas, enfocada a la búsqueda, hallazgo y castigo de fallas, cuyo marco temporal de acción es el corto plazo. Los segundos elementos, posicionan a los OICs en una cultura gerencial de prevención, que como paso preliminar se enfoca hacia el diagnóstico y la identificación de fallas sistémicas, y como paso posterior, muy estrechamente vinculado a lo anterior, se enfoca a la profilaxis, esto es, hacia actividades cuya prioridad es la búsqueda de riesgos de fallas sistémicas, y la proposición a priori de soluciones. El marco temporal de esta cultura es el mediano y el largo plazos. Estos elementos, aunque complementarios, generan en los OICs una tensión permanente en el

desarrollo de sus funciones, en los preceptos e ideologías que guían la actividad y en los supuestos básicos de acción. Tomando en cuenta lo anterior, la investigación partió de dos hipótesis:

. El MIDO, como estrategia principal-agente, plantea el cambio organizacional como un ajuste de incentivos, creando, sin embargo, una contradicción o tensión entre una cultura organizacional dirigida al control y una dirigida a la cogestión, con valores y símbolos en constante tensión.

. Esta tensión se resuelve dependiendo de los recursos y la cultura organizativa de cada OIC, con diversos grados de éxito.

c) Metodología de investigación

La metodología que empleamos en este estudio de caso fue mixta, es decir, en sus diferentes fases combinó elementos cuantitativos y cualitativos. Lo anterior obedeció al interés de contar con herramientas para aprehender la complejidad del cambio de comportamientos que esta investigación implicaba.

La parte principal de la investigación consistió en aplicar una encuesta a miembros de los OICs. La finalidad que perseguimos fue la de poder determinar, de forma generalizable, cuáles eran los valores compartidos que funcionaban como supuestos básicos para la conducta individual y grupal de sus miembros. Nuestro principal foco de análisis fue la percepción de estos actores en relación con un grupo de dicotomías que expresaban valores ideales de los dos modelos de cultura organizacional previamente citados: cultura procedural - cultura de cogestión. Cada dicotomía se compuso por una parte que presentaba valores asociados a la cultura procedural y otra que presentaba valores asociados a la cultura de cogestión. Las dicotomías con las que se trabajó aparecen reflejadas en el Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3
Dicotomías utilizadas en el estudio

CONTROL	VS.	DESEMPEÑO
Por <i>control</i> se entendió si el enfoque existente en la organización se daba hacia el estricto seguimiento de los procesos.		Por <i>desempeño</i> se entendió si el enfoque existente en la organización se daba hacia el logro de un buen desempeño.
PROCEDIMENTAL	VS.	RESULTADO
Por <i>procedimental</i> se entendió si las rutinas y procedimientos organizacionales formalizados eran las guías del comportamiento organizacional.		Por <i>resultado</i> se entendió si el logro de resultados era la guía del comportamiento organizacional.
REGLA	VS.	INNOVACIÓN
Por <i>regla</i> se entendió si la organización funcionaba siguiendo una lógica de adscripción a un comportamiento estandarizado.		Por <i>innovación</i> se entendió si la organización funcionaba siguiendo una lógica de mejora continua de procesos y esquemas de trabajo.
NORMA	VS.	CONTEXTO
Por <i>norma</i> se entendió si el seguimiento de la norma era el único referente para el comportamiento.		Por <i>contexto</i> se entendió si el contexto era un referente ineludible para el comportamiento organizacional.
NEUTRAL	VS.	ANALÍTICO
Por <i>neutral</i> se entendió si el comportamiento de los miembros de la organización se atenía exclusivamente a las responsabilidades objetivas prescritas para cada cargo.		Por <i>analítico</i> se entendió si el comportamiento de los miembros de la organización se ajustaba a objetivos y metas organizacionales dinámicas.

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la forma en que desglosamos los indicadores de medición en cada una de estas dicotomías, tomadas como variables, se describen en el Cuadro N° 4.

Cuadro N° 4
VARIABLES e indicadores

VARIABLE	INDICADORES
CONTROL	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de los procesos estandarizados como objetivo primordial de la organización. • Interpretación unívoca del reglamento como elemento de armonía organizacional. • Conocimiento de las normas como atributo de mayor valor para los miembros de la organización.
DESEMPEÑO	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento de una lógica de servicio al cliente (lo cual se desglosa en conocimiento de las demandas y atención y solución de las demandas). • Atención a la limitación de recursos disponibles para el desempeño. • Uso de tecnología como vía de mejoramiento permanente del desempeño. • Percepción flexible del nivel de esfuerzo necesario para alcanzar los fines organizacionales.
PROCEDIMENTAL	<ul style="list-style-type: none"> • Apego al reglamento como indicador de buen funcionamiento. • Procedimientos administrativos estandarizados. • Carácter formal de las comunicaciones.
RESULTADO	<ul style="list-style-type: none"> • Atención sobre los efectos de los programas. • Uso de los procedimientos administrativos como medios para alcanzar metas. • Establecimiento de canales dinámicos de comunicación.
REGLA	<ul style="list-style-type: none"> • Uniformidad en las tareas y los procedimientos. • Presencia de incentivos para cumplir con el comportamiento fijado. • Comportamiento estable de las competencias . • Comportamiento estable de las relaciones entre los miembros de la organización. • Comportamiento estable de la agenda de prioridades organizacionales. • Resistencia a la utilización de tecnología. • Bajo valor otorgado a las iniciativas grupales y personales.
INNOVACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Tareas y procedimientos cambiantes. • Presencia de incentivos para el aprendizaje organizacional. • Comportamiento dinámico de las competencias. • Comportamiento dinámico de las relaciones entre los miembros de la organización. • Comportamiento dinámico de la agenda de prioridades organizacionales. • Propensión al uso de tecnología. • La organización está abierta a las iniciativas grupales y personales.
NORMA	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo grado de relación con actores extraorganizacionales. • Presencia marginal de tópicos relacionados con el medio ambiente en la agenda de trabajo de la organización.
CONTEXTO	<ul style="list-style-type: none"> • Relación dinámica y alto grado de vinculación con actores extraorganizacionales. • Presencia estratégica de tópicos relacionados con el medio ambiente en la agenda de trabajo de la organización.
NEUTRAL	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter estandarizado de la toma de decisiones (jerarquía y categorización como base decisional). • Carácter formal de la división del trabajo: definición rigurosa de competencias; existencia de un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones. • Existencia de una atribución definida de poderes y existencia de una unidad de mando. • Prescripción pormenorizada de las responsabilidades asociadas al cargo. • Impersonalidad en el cumplimiento de las responsabilidades. • El desempeño del cargo se realiza según normas generales y no siguiendo situaciones casuísticas. • Visión unívoca de la toma de decisiones. • Existencia de un esquema de especialización.
ANALÍTICO	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter dinámico de la toma de decisiones (bajo grado de formalización). • Bajo grado de formalización de la división del trabajo: definición flexible de competencias; existencia de un ámbito de deberes y servicios ajustado a coyunturas. • Existencia de delegación de poderes. • Prescripción dinámica y flexible de las responsabilidades asociadas a los cargos. • Los miembros de la organización no poseen una visión estandarizada acerca de las formas de solucionar problemas (desempeño enfocado a casos). • Los miembros de la organización tienen la facultad de tomar decisiones no formalmente prescritas (libertad de gestión). • Grado de centralización / descentralización respecto a la autoridad. • Grado de centralización / descentralización respecto a los subordinados. • Grado de individualismo / colectivismo en el logro de metas.

Fuente: elaboración propia.

La encuesta se estructuró en 74 preguntas de opción múltiple, lo cual permitió reconocer percepciones, predilecciones y creencias en torno al “deber ser” de la actividad organizacional de los

OICs. Las preguntas se diseñaron siguiendo la lógica de las dicotomías recién descritas. Debemos aclarar que el cuestionario no tuvo por intención que los encuestados encontraran la mejor respuesta, sino que sólo expresaran su percepción acerca del trabajo que realizaban en la contraloría.

Otra parte del estudio consistió en aplicar entrevistas semi-estructuradas a miembros de OICs y realizar análisis de contenido de los documentos que rigen la actividad de la organización (normatividad, sistema de gobernanza). El cuestionario de las entrevistas semi-estructuradas persiguió como objetivo obtener información detallada sobre algunos aspectos que ya habían sido mencionados en las encuestas. Por su lado, el análisis de documentos organizacionales tuvo por finalidad tener información de primera fuente concerniente a las cuestiones formales del OIC, es decir, los artefactos o aspectos del primer nivel de la cultura organizacional. En lo particular, abordamos estas cuestiones formales mediante la consulta de los documentos que fijaban la normatividad que regía el funcionamiento del MIDO y los documentos que formaban parte de la actividad de los OICs.

d) Configuración de la muestra de la investigación

Antes de pasar a describir las características de la muestra del estudio, resulta pertinente analizar las características del universo de análisis de esta investigación. También es necesario explicar claramente cuáles fueron los criterios que indujeron a definir la muestra.

El universo de análisis de la presente investigación estuvo integrado por 215 OICs. Las características principales de este universo pueden resumirse de la forma siguiente. Los 215 se diferencian de acuerdo con los siguientes criterios: el rango de la entidad de la Administración Pública Federal en la que están insertos, la cantidad de personal con la que cuentan, el monto de presupuesto que manejan y el volumen de actividad que tienen a su cargo. Estos OICs, a su vez, se encuentran diversificados en siete sectores estratégicos: Desarrollo Económico; Desarrollo Social y Recursos Renovables; Educación y Cultura; Hacienda; Seguridad Nacional; Salud, Trabajo y Seguridad Social; y Energía.

Como se planteó previamente, con la implementación del MIDO, la Secretaría de la Función Pública decidió reorganizar los OICs en tres grupos. Estos grupos, denominados Focus (Focus 1, Focus 2 y Focus 3), se crearon atendiendo a un sistema de estratificación de los OICs, que tomaría en cuenta tres aspectos: primero, variables cuantitativas como el grado de importancia de la entidad de la APF en la que el OIC estaba inserto, la cantidad de personal, el volumen de actividad y el monto del presupuesto; segundo, el número de indicadores del MIDO que aplicaba a cada OIC; y tercero, la jerarquía que ocupaban los OICs en el sector estratégico al cual pertenecían.

De esa forma, en los Focus 1 quedaron agrupados los OICs de mayor tamaño, pertenecientes a entidades de alto rango en el sector estratégico, cuyo volumen de manejo de recursos era mayor y sobre los cuales se estaba aplicando un mayor número de indicadores del MIDO. En el Focus 2 y 3, por su parte, quedaron los OICs de menor tamaño, pertenecientes a entidades de la APF que ocupaban posiciones subordinadas en el sector estratégico, con menor personal, presupuesto y sobre los cuales se estaba aplicando un menor número de indicadores.

Tomando en cuenta la estratificación anterior, se tomó como unidad de análisis a los OICs del Focus 1. La selección de esta unidad de análisis obedeció a tres razones. Primero, al hecho de que sobre las contralorías del Focus 1 se aplicaba la mayor parte de los indicadores del MIDO. Este elemento permitió observar con mayor claridad el comportamiento de la cultura organizacional de los OICs frente al sistema de incentivos impuesto por el MIDO. Segundo, obedeció al hecho de ser el grupo de OICs de mayor complejidad debido al monto de personal, actividades y presupuesto a su cargo. Este elemento facilitó la comprensión del espectro de características de los OICs como organizaciones. Tercero, tomando en cuenta que los OICs del Focus 1 presentan igual grado de heterogeneidad que los otros Focus, esta selección permitiría aprehender la cultura de OICs con perfiles y ambientes organizacionales distintos. Dentro de la unidad de análisis de los Focus 1, la muestra de la presente investigación estuvo integrada por 29 OICs pertenecientes a cada uno de los siete sectores estratégicos:

Desarrollo Económico; Desarrollo Social y Recursos Renovables; Educación y Cultura; Hacienda; Seguridad Nacional; Salud, Trabajo y Seguridad Social; y Energía⁸. A estos 29 OICs se les aplicó la encuesta de percepción del desempeño, sumando un total de 121 personas encuestadas (29 contralores y 92 mandos medios).

Una vez aplicada la encuesta y obtenido un primer grupo de resultados, entre las 29 contralorías previamente encuestadas escogimos a 3 OICs para aplicar la entrevista a profundidad (véase Cuadro N° 5). El número reducido de OICs a entrevistar obedeció al hecho de que con las entrevistas sólo se perseguía obtener información detallada sobre algunos aspectos que ya habían sido recogidos en las encuestas. En total entrevistamos a quince personas: tres contralores y doce mandos medios.

Cuadro N° 5
Relación de OICs entrevistados

OIC	SECTOR ESTRATÉGICO
Secretaría de Economía	Desarrollo Económico
Secretaría de Gobernación	Seguridad Nacional
Luz y Fuerza del Centro	Energía

Fuente: elaboración propia con base en clasificación de MIDO (2004).

Dos elementos incidieron en la configuración de la anterior muestra. Primero, la voluntad de realizar una investigación sobre cultura organizacional que brindara información cualitativamente significativa. En otras palabras, el interés de disponer de datos que nos permitieran comprender el comportamiento de la cultura organizacional de OICs heterogéneos frente al sistema de incentivos genéricos impuesto por el MIDO. Este interés nos hizo desechar el proyecto de plantear una investigación enfocada en la obtención de información generalizable o válida desde el punto de vista estadístico. Sin embargo, en sentido inductivo, el análisis buscó sistematizar la muestra de tal manera que la evidencia encontrada permitiera conclusiones válidas. El segundo elemento que incidió en la configuración de la muestra fue el acto de sopesar los grados de dificultad que encontraríamos en la realización del estudio. En nuestra decisión jugaron un papel importante, el análisis de las limitaciones de tiempo y recursos con las que contaríamos para desarrollar todo el proceso de aplicación de encuestas y entrevistas, el grado de dificultad para hacer coincidir las agendas de trabajo de los OICs con nuestra agenda de investigación, y los problemas de no contar con suficientes apoyos institucionales para evitar resistencias a la colaboración por parte de los OICs.

En lo que concierne al análisis de documentos organizacionales, se consultaron documentos de corte normativo como el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, los Lineamientos del MIDO y el Manual del MIDO, y documentos formales de operación como fueron las Normas de Auditoría Pública, la Ley de Adquisiciones y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Resultados de la investigación

La investigación nos permitió corroborar las dos hipótesis que definimos en el apartado metodológico. A modo de recordatorio, resulta pertinente tener presente que la primera hipótesis que planteamos fue que el MIDO como estrategia principal-agente, plantea el cambio organizacional como un ajuste de incentivos, lo cual crea, sin embargo, una contradicción o tensión entre una cultura organizacional dirigida al control y una dirigida a la cogestión, con valores y símbolos en constante tensión. La segunda hipótesis, por su parte, fue que la citada tensión se resuelve dependiendo de los recursos y la cultura organizativa de cada OIC, con diversos grados de éxito. Vayamos por partes.

a) Primera hipótesis

La investigación nos permitió descubrir la asimilación, en los OICs, de conceptos y categorías propios de la cultura de cogestión. Al menos en lo que corresponde a la percepción de los encuestados

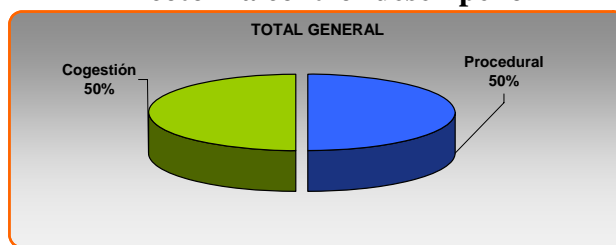
y en lo que pudimos constatar en los procesos organizacionales y las filosofías de trabajo, el espíritu de la cogestión se ha posicionado como un discurso sustantivo y necesario. En términos cuantitativos, el 61% de las respuestas de la encuesta hicieron explícito que los miembros de los OICs consideran que la cultura de cogestión es la que está rigiendo su filosofía de trabajo.

La explicación que encontramos a lo anterior fue que los cambios normativos promovidos e implementados en la Secretaría de la Función Pública⁹, los cuales se presentan como inductores de comportamientos organizacionales y creadores de incentivos, han incidido en la cultura organizacional de los OICs de forma tal que han modificado la percepción que los miembros de las contralorías tienen sobre los cometidos, rutinas y la ideología que rige su acción. La naturaleza normativa de las nuevas reglas de operación ha creado una estructura de funciones ineludibles las cuales funcionan como condicionantes de las lógicas culturales de trabajo.

Como un efecto de lo anterior, en los OICs se ha comenzado a otorgar un papel importante a la lógica preventiva, como un complemento necesario a las lógicas correctivas y punitivas. Esto ha dotado de un carácter distinto a la auditoría tradicional al convertirla en un instrumento que también se enfoca a la detección de oportunidades de mejora de la actividad de la Administración Pública. De igual forma, la presencia del nuevo marco normativo ha inducido a que en los OICs, por lo menos en los dos niveles más visibles de la cultura organizacional, comiencen a hacerse palpables los enfoques de obtención de resultados, desempeño, innovación, atención al contexto, análisis y administración del riesgo.

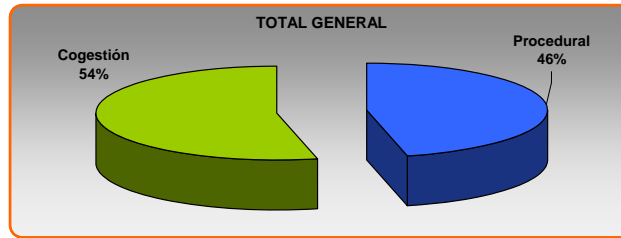
No obstante las modificaciones anteriores, la investigación también nos permitió arribar a conclusiones que acotan la profundidad de los cambios. Si bien la instauración de nuevas reglas e incentivos ha resultado eficaz en la asimilación de nuevos procesos y filosofías de trabajo, ello no implica necesariamente un cambio en los supuestos básicos de acción. Si, por ejemplo, hacemos el desglose de las respuestas de la encuesta y la vemos según las dicotomías (control-desempeño; procedural-resultado; regla-innovación; norma-contexto; neutral-analítico), podemos encontrar evidencia en torno a este punto. En tres de las dicotomías (control-desempeño; procedural-resultado; regla-innovación) encontramos una contradicción en las percepciones respecto a la cultura que debe regir la filosofía de trabajo de los OICs (confróntense las Figuras Nos. 2, 3 y 4).

Figura N° 2
Dicotomía control-desempeño



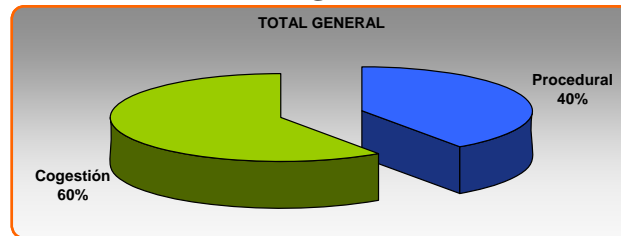
Fuente: encuesta elaborada en este estudio.

Figura N° 3
Dicotomía procedural-resultados



Fuente: encuesta elaborada en este estudio.

Figura N° 4
Dicotomía regla-innovación



Fuente: encuesta elaborada en este estudio.

La investigación nos permitió descubrir que parte del cambio de esquema de trabajo obedece a la práctica internalizada de seguir las reglas y los procedimientos, y no a la internalización propiamente dicha de una cultura de cogestión. Pudiéramos afirmar que, en gran medida, el equilibrio que se está dando entre estas dos culturas obedece al hecho de que es desde la cultura procedural donde se están operando las condiciones de posibilidad para la asimilación de la cultura de cogestión.

En la encuesta se encontró que el 89,7% de los OICs entrevistados consideran que es de una importancia ineludible cumplir estrictamente con la normatividad, mientras que el 10,3% restante le otorga una importancia relevante. En ningún caso se encontró que el seguimiento estricto de la norma fuera ocioso. La principal explicación que los encuestados ofrecieron fue que la razón de ser de su trabajo es seguir las reglas (42,5% de las respuestas) y hacerlas cumplir. Seguir las normas significa adoptar estrictamente la cultura de cogestión más como un requerimiento normativo que como un estilo de gestión¹⁰.

De igual forma, en el nivel más profundo de la cultura organizacional es donde se da la mayor tensión entre los dos modelos culturales (procedural-cogestión). Es allí donde los actores experimentan el choque de las lógicas de trabajo y de los diferentes modelos que explican el fin último de las contralorías. Con la investigación se hizo visible que los encuestados y entrevistados, más allá del discurso institucional, compartían la misma opinión acerca de los problemas de incompatibilidad entre los dos modelos. Específicamente expresaron las dificultades de manejar, al mismo tiempo, una lógica de trabajo centrada en la búsqueda de errores y la sanción, y una lógica de corresponsabilidad¹¹. También expresaron los problemas que experimenta el desarrollo de un esquema de trabajo flexible, innovativo, no ajustado a reglas, propio de la cultura de cogestión, en un marco institucional cuyo foco de atención es velar por el cumplimiento de los procedimientos y el manejo del dinero público.

Resumiendo, en términos de los tres niveles definidos en el apartado teórico (artefactos, valores expuestos y supuestos básicos), los resultados obtenidos permitieron concluir que al menos en los dos primeros niveles se está produciendo un cambio de cultura organizacional en los OICs. En lo

correspondiente a las rutinas de trabajo pudimos constatar que el énfasis que se le está otorgando a la lógica preventiva está cambiando esquemas de comunicación, interacción y definición de prioridades. Esta situación hace pensar en un cambio en las estructuras y procesos organizacionales visibles (artefactos). De igual forma, ese cambio en la lógica cultural prioritaria hace explícita la asimilación de nuevas estrategias, metas y filosofías compartidas (valores expuestos).

Ya en lo que respecta a los supuestos básicos, sólo podemos agregar que en este nivel es donde se expresan las tensiones entre la cultura organizacional procedural y de cogestión. En lo particular, el proceso de asimilación de creencias y premisas básicas de acción no ha experimentado los cambios que describimos en los otros dos niveles. En ese mismo orden, el equilibrio entre las dos culturas se está dando mediante la hegemonía de la cultura procedural sobre la de cogestión, lo cual desvirtúa en cierta medida el espíritu de la segunda. Por último, existen contradicciones en el nivel de los supuestos básicos dado que los actores perciben que hay incompatibilidades entre las culturas desde las cuales se debe establecer la finalidad del trabajo de la contraloría y se establecen los criterios tácitos de operación.

b) Segunda hipótesis

La investigación nos permitió corroborar que existen diferencias entre las culturas organizacionales de los OICs que investigamos. Estas diferencias provocan que la tensión existente entre una cultura organizacional dirigida al control y una dirigida a la cogestión, se resuelva por cada OIC siguiendo esquemas propios y logrando grados diversos de éxito. Las diferencias que la investigación puso al descubierto toman cuerpo en los tres niveles de la cultura organizacional (artefactos, valores expuestos y supuestos básicos) y se deben a dos factores: el tipo de actividad que los OICs tienen que desarrollar tomando como referente el contexto institucional en el que están insertos y la organización interna del trabajo de las contralorías¹².

La evidencia recabada apuntó a percibir que las características de la entidad de la APF en la que el OIC estaba inserto, contribuyen a crear culturas organizacionales singularizadas en cada contraloría. Específicamente, se observó que el contexto institucional condiciona la existencia de un grupo de aspectos que termina influyendo en cómo se conforma la cultura organizacional de los OICs. Esos aspectos son los siguientes: la naturaleza de la actividad que desarrolla la entidad de la Administración Pública Federal (Desarrollo Económico; Desarrollo Social y Recursos Renovables; Educación y Cultura; Hacienda; Seguridad Nacional; Salud, Trabajo y Seguridad Social; y Energía), su tamaño (en recursos humanos, recursos presupuestales, responsabilidades, etc.), el tipo de clientes de la dependencia (inmediato, mediato, final), el tipo de productos que debe generar (políticos, económicos, etc.), y el tipo de vínculos formales e informales instituidos entre los miembros de la entidad de la APF y el personal de la contraloría.

Particularmente estos aspectos inciden en la forma en que se establecen los esquemas de planeación, se define el sistema de prioridades, se lleva a cabo la operación cotidiana y el desarrollo y cumplimiento de las funciones prescritas por el marco normativo, se construye la filosofía organizacional que sirve de guía al trabajo de la organización y se estructuran los supuestos básicos o de sentido común que orientan la acción de los miembros de las contralorías. De estos aspectos depende, en gran medida, cómo el OIC resuelve las tensiones que emanan de la convergencia entre la cultura organizacional procedural y la dirigida a la cogestión.

Los resultados de la encuesta mostraron que el 66% de los OICs consideran que el mejor esquema para lidiar con las tareas y procedimientos es aquel donde el OIC contara con un margen para enfocarse a problemas específicos, porque ello permitiría mejorar la toma de decisiones. De ese porcentaje total, el 70% de los encuestados estuvo de acuerdo con que la existencia de esquemas particulares de trabajo para cada OIC ayudaría a reducir incertidumbre y las decisiones discrecionales, y facilitarían la operación diaria. Estos datos permiten percibir cómo los OICs consideran sumamente importante la singularidad de sus respectivos ambientes organizacionales y, como consecuencia, la

pertinencia de tener un marco particular para operar. De igual forma, esos datos permiten arribar a la conclusión de que la cultura organizacional interna parece ser un elemento importante para entender la existencia de estrategias diferentes para resolver la tensión entre las culturas de cogestión y procedural.

Por otra parte, la información recabada apuntó a que la organización interna del trabajo de los OICs es un *input* crítico del proceso de desenvolvimiento de la cultura organizacional. Por organización interna del trabajo entendemos la forma en que se labora, el esquema relacional entre los actores, la asignación de responsabilidades, los canales de comunicación, el principio de reclutamiento de los miembros y la definición de los perfiles deseables para el ingreso a la contraloría (tipo de formación, tiempo de estancia en la Administración Pública Federal, visión a la que se adscriben, etc.), incluso los instrumentos operativos propios para evaluar el alcance de metas, o para evaluar el alcance de otros instrumentos como el MIDO¹³.

De este aspecto se derivan elementos importantes para comprender cómo los miembros de los OICs se enfrentan a las dos culturas organizacionales (procedural y cogestión). También este aspecto fija las condiciones para entender cómo los miembros de los OICs perciben la tensión existente entre estas dos culturas y tratan de afrontarla con grados diversos de éxito.

Conclusiones

La reforma gubernamental sigue siendo un objeto de estudio resbaladizo. Entre las esperanzas de los reformadores, el discurso que intenta convencer a las sociedades de que es posible impulsar a los gobiernos a ser más efectivos, incluso más eficientes, es sin duda atrayente y puede otorgar bonos políticos a quienes lo enarbolan. Sin embargo, las organizaciones gubernamentales, el propio gobierno entendido como un grupo de organizaciones “flojamente acopladas”, en la práctica, muestran que es mucho más difícil comprender y mover los “hilos” conductuales, comportamentales y lógicos de los individuos y los grupos que las componen.

La gran virtud del NIE es su capacidad de simplificación: asumir que los actores son al fin de cuentas individuos y por lo tanto calculadores relativamente racionales, permite enfrentar con una caja de herramientas clara y sólida las necesidades de cambio. Además, la propuesta de que lo anterior se logra a través del establecimiento de reglas del juego cada vez más racionales y transparentes, hacen del NIE un discurso sumamente seductor ante la conciencia política y social que requiere hacer a los gobiernos más efectivos, eficientes y humanos. Sin embargo, esta simplificación es también un gran problema para el NIE: reducir la motivación principal del comportamiento a un cálculo racional, deja escapar o hace muy complejo entender actores multi-motivos o que actúan bajo cálculos o formas de racionalidad múltiple.

En el caso del MIDO, el entendimiento de esta simplificación generó una diversidad de sentidos, diferentes en intensidad y dirección, dentro de los OICs, y en consecuencia, una multiplicidad de efectos o alcances que distan de la predicción o expectativa de la reforma desde su base teórica del NIE. En este sentido, entonces, podemos hablar de dos tipos de alcances. El primero se refiere a los alcances previstos por la estrategia del MIDO, los cuales ha constatado el presente documento: cambios de comportamiento, rutinas y objetivos por parte de los actores hacia fines como la medición del desempeño dirigido a resultados, y la búsqueda de nuevos valores de acción en los OICs. Estos alcances, en mayor o menor medida, han sido consecuencia del MIDO y del esquema de incentivos que propone. Pero es también cierto que estos alcances han sido parciales hasta este momento: los agentes organizativos han incorporado el valor conceptual y retórico del cambio hacia la cogestión, pero no han abandonado ni transformado en demasía la perspectiva del “sabueso” como base de su actuación. Este punto parece ser más que una simple resistencia de la “vieja cultura”, sino más bien un ingrediente indispensable de la acción organizada de los OICs. En este sentido, la reforma ha logrado resultados esperados, aunque parcialmente o mejor dicho con modificaciones importantes de sentido, creadas desde la base organizacional.

El segundo tipo de alcances se refiere a aquellos que no estaban previstos en la reforma, y que, sin lugar a dudas, han tenido como origen la divergencia de intereses y objetivos de los actores, así como el sentido de acción diferenciado que se deriva de espacios de alta diversidad como son los OICs.

Estos alcances imprevistos pueden ir desde aquellos que son potencialmente positivos para los objetivos de la reforma, basados en valores y conceptos que no aparecen en la base del MIDO y de su teoría, el NIE. Aquí encontramos aquellas estrategias que buscan profundizar el sentido del desempeño como base de la acción de los OICs, pero que no se sustentan en una visión de antagonismo principal-agente o de medición del desempeño como principal instrumento. En este sentido se observa que muchos actores empujan por un fortalecimiento normativo de la actividad de “sabueso” y un estatus similar (es decir, normativo) para la cultura del cogestor. Por el otro lado, encontramos consecuencias no deseadas y potencialmente negativas para la estrategia del MIDO, y que se refieren a aquellas perspectivas de los actores que, dentro del marco reglamentario y de incentivos del MIDO, buscan darle una dirección diferente a la reforma con el fin de evitar un conflicto de intereses. La reacción de distintos actores por definir una clara separación entre las partes organizativas dedicadas a ser “sabuesos” y aquellas dedicadas a la “cogestión” puede estar basándose en una expectativa de poca duración para las reformas del MIDO, lo cual crea una especie de “esquizofrenia” organizativa, con dos partes perfectamente diferenciadas (e incluso en pugna constante) dentro de la organización (ver Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6
Consecuencias del MIDO

CONSECUENCIAS ESPERADAS	CONSECUENCIAS NO ESPERADAS, POTENCIALMENTE POSITIVAS	CONSECUENCIAS NO ESPERADAS DE INCIDENCIA NEGATIVA
<ul style="list-style-type: none"> • Posicionamiento del discurso de la cogestión como sustantivo y necesario en los procesos y filosofías de trabajo al interior de los OICs. • Modificación de la percepción que los miembros de los OICs tienen sobre sus cometidos, rutinas y la ideología que rige su acción. • Integración de una lógica preventiva como complemento necesario a las lógicas correctivas y punitivas. • Incentivar procesos de mejora al interior de los OICs. • Adopción del MIDO como eje central de la planeación y la determinación de objetivos y resultados esperados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generación y adopción de estrategias propias de evaluación del desempeño. • Cambio del esquema de trabajo derivado no de un cambio de la cultura organizacional, sino de las prácticas internalizadas enfocadas al cumplimiento normativo. • La fuente para la asimilación de una cultura de cogestión es la cultura de procedural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad en el manejo de funciones de <i>watchdog</i> y cogestor al mismo tiempo. Por tanto, existe incompatibilidad para integrar las funciones de vigilante y las de coadyuvante en una sola. • Visión de corto plazo respecto al MIDO. • Abandono de práctica de cogestión por una donde el OIC busca trasladar el costo del MIDO a la Secretaría. • Divergencia en el entendimiento de la proactividad: ¿deben ser los OICs reactivos desde su propio punto de vista o desde el punto de vista de las Secretarías? • Aislamiento y no-integración del OIC respecto a las tareas de las Secretarías. • El OIC no logra integrar el MIDO a su lógica de trabajo cotidiano, tratándolo como una responsabilidad aparte y, en consecuencia, limitando su impacto.

Fuente: elaboración propia.

Es claro entonces que los actores y miembros de las organizaciones gubernamentales se encuentran afectados por diversos “estímulos” que van desde la arena política macro (es decir, del sistema político) y micro (es decir, de la política intra e interorganizacional) hasta aquellos más individuales de la carrera propiamente dicha o de los estímulos económicos. Ante actores de este tipo, la simpleza del cálculo racional se desdibuja, haciendo difícil comprender si un determinado comportamiento es simplemente irracional en términos económicos, pero racional en términos de unas ciertas reglas del juego (como parece ser la apuesta general del NIE), o si un comportamiento puede ser al mismo tiempo racional e irracional en reglas del juego que no necesariamente se reducen a una sola definición de lo racional, sino a varias.

En el caso que hemos estudiado (MIDO), queda evidenciado que los individuos y las organizaciones son capaces de construir e interpretar las reglas del juego, adaptarlas y construir nuevas instituciones que le dan sentido a la acción presente, muchas veces con mecanismos del pasado. Más cuando se observa que un mecanismo genérico tiene que ser adaptado a las micro racionalidades que cada organización enfrenta. Estas micro racionalidades terminan definiendo una cantidad importante de razones de sentido para los actores, haciendo que la implementación de un modelo genérico se vea envuelto en un sinnúmero de instrumentaciones específicas, dentro de cada organización, en la búsqueda de sentidos que otorguen claridad a las bases del accionar de los miembros de la organización.

En todo caso, pareciera necesario mantener cierto nivel de cautela y de escepticismo ante las posibilidades de éxito de un modelo genérico de reforma organizacional de los gobiernos. Entre el discurso que impulsa a encontrar soluciones genéricas y la realidad multifacética de las organizaciones que lo componen, el juego de reforma sigue siendo uno múltiple, uno de juegos de poder e incertidumbre, uno donde el *input* individual y grupal sigue siendo crítico, por más genéricas y globales se pretendan las teorías y cajas de herramienta de reforma que se nos propongan.

Notas

¹ El NIE es una colección relativamente heterogénea de reflexiones, teorías y corrientes que desde la economía han enfatizado la importancia de la construcción de instituciones racionales, basadas en lo posible en principios de mercado. Los autores más conocidos de esta corriente van desde North (1990) y Williamson (1995) hasta aplicaciones más específicas como Knight (1992) o Moe (1995). El NIE es sin duda una etiqueta genérica para un heterogéneo grupo de analistas que, sin embargo, coinciden en que los actores sociales son básicamente actores racionales, capaces de calcular en lo general, en un mundo de racionalidad limitada, los costos y beneficios de su comportamiento. Los actores sociales, acepta el NIE, viven y se mueven en un mundo de reglas e incentivos al comportamiento, que buscan inducirlos a comportarse y reaccionar a ciertos estímulos, de cierta manera. Por eso, las reglas del juego, es decir, las instituciones, son elementos fundamentales a través de los cuales los actores calculan su comportamiento y reaccionan en lo particular a sus estímulos, de una manera intencional y tal vez racional. Lógicamente, el NIE acepta particularmente los dilemas de la acción colectiva de Olson (1971), planteándose el problema de que individuos racionales pueden actuar colectivamente de manera irracional. No sólo eso, sino que individuos racionales pueden ser ampliamente oportunistas en su comportamiento y generar beneficios individuales pero sub óptimos colectivos. De ahí la importancia de las instituciones. Por otro lado, es evidente la estrecha relación que existe entre el NIE y la conocida como Nueva Gestión Pública (NGP). Sin embargo, aquí preferimos la primera etiqueta, pues nos concentraremos en instrumentos de reforma que claramente emanaron del NIE, aunque pueden estar envueltos en la retórica de la NGP. La relación estrecha entre NIE y NGP fue analizada en forma muy clara por Barzelay (2000).

² En lo particular, el modelo atiende la relación que establecen dos tipologías de actores: el *principal* y el *agente*, los cuales se sitúan en un eje asimétrico de autoridad formal. El modelo entiende por

principal a aquellos actores cuya posición, visualizada como de autoridad formal, es la de quien contrata o quien exige un servicio o resultado. Por su parte, el agente es entendido como aquel actor cuyo papel es el de ser contratado o quien procura un servicio o resultado esperado. En el ámbito de la administración pública y en el de la ciencia política, el modelo principal-agente se utiliza para estudiar el espectro de la influencia burocrática. En estas áreas, el principal tiende a estar encarnado por la legislatura (y los políticos en general), mientras que el agente es encarnado por la burocracia (y los burócratas como su componente singular) (véanse Bendor, 1999; Grossman y Hart, 1983: 7; Maskin y Tirole, 1990: 379).

³ Estos sectores son: Desarrollo Económico; Desarrollo Social y Recursos Renovables; Educación y Cultura; Hacienda; Energía; Salud; Trabajo y Seguridad Social.

⁴ Estos 26 indicadores fueron creados por las áreas normativas de la SFP en colaboración con la CGOVC.

⁵ Se plantea como una amenaza debido a que la aplicación de sanciones está prevista, aunque no está operando todavía.

⁶ Estamos conscientes de que la literatura sobre cultura organizacional es muy extensa. La decisión de utilizar a Schein (1992) obedeció a razones operativas, dado que nos proporcionaba un marco conceptual que nos permitía reducir complejidad en el análisis de nuestro objeto de estudio.

⁷ Un ejemplo claro de esta complementariedad se encuentra en el caso de Inglaterra. En ese país, la función de auditoría se divide en dos organismos: la auditoría interna, propiamente organizacional; y la auditoría externa, encargada no sólo de auditar lo interno, sino también de cumplir con funciones de cogestión y de representación de la ciudadanía en la evaluación del uso apropiado de los recursos públicos.

⁸ El total de OICs del Focus 1 estaba integrado por 51 OICs.

⁹ Dentro de la cual se ubica el MIDO.

¹⁰ Además, durante las entrevistas en profundidad se logró percibir que los miembros de los OICs de la Secretaría de Economía, la Secretaría de Gobernación, y Luz y Fuerza del Centro consideraron que era importante ajustar su comportamiento organizacional a la cultura de cogestión, no sólo porque consideraban que fuera una herramienta de trabajo útil, sino porque era obligatoria su adopción dado el nuevo marco normativo vigente en la SFP. Recurrentemente se encontró este punto de vista, cuando en la aplicación de la encuesta algunos de los entrevistados de SAGARPA, ISSSTE, Pronósticos, SEP, CFE, NAFINSA y BANCOMEXT nos comunicaron su opinión en relación con el MIDO.

¹¹ Ésta fue una opinión que compartieron las personas entrevistadas en las Secretarías de Gobernación, de Economía, y Luz y Fuerza del Centro.

¹² Los tres OICs que se entrevistaron, aun teniendo funciones comunes y metas organizacionales, presentaron diferentes esquemas de trabajo debido a las particularidades de las entidades de la APF en las que se hallaban insertos. Por ejemplo, el OIC de Luz y Fuerza del Centro ha tenido que ajustar sus metas organizacionales a la complejidad política de la entidad de la APF en la que se encuentra. En este caso en particular, la entidad de la APF está dominada por un sindicato bien consolidado que tiene la suficiente fuerza para obstaculizar el cumplimiento de funciones ordinarias del OIC, como pueden ser las auditorías y la aplicación de sanciones. Esta característica afecta los planes estratégicos del OIC, su marco de gobernanza y su grupo de prioridades organizacionales.

¹³ La organización interna de los OICs que se entrevistaron dependía de las perspectivas y esquemas de trabajo de sus miembros. Se encontró que en la Secretaría de Gobernación, por ejemplo, les resultaba sencillo seguir los requerimientos del MIDO, porque su esquema previo de trabajo estaba fundado sobre los valores de la Nueva Gestión Pública (enfoque de resultados, innovación, modelos de mejora continua, etc.).

Bibliografía

- Arellano, David; Alamilla, Manuel; y Campos, Alejandro (2005), “¿Sólo innovación gerencial? La nueva gestión pública, cuasi mercados y esquema principal-agente”, en *Perfil contemporáneo de la administración pública*, R. Uvalle (coord.), México, Instituto de Administración Pública del Estado de México
- Allison, Graham (1987), “Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?”, en *Classics of Public Administration*, Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (eds.), Chicago, The Dorset Press.
- Aucoin, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Research on Public Policy.
- Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael (2000), “How to Argue about the New Public Management”, en *International Public Management Journal*, Vol. 2 N° 2, New York, pp. 183-216.
- Bendor, Jonathan (1999), “Modelos formales de la burocracia: una reseña”, en *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Brunsson, Nils y Olsen, Johan (1997), *The Reforming Organization*, Copenhagen, Handelshojskolens Forlag.
- Dahl, Robert (1972), *Polyarchies, Participation and Opposition*, New Heaven, Yale University Press.
- Gauthier, Daniel (1987), *Morals by Agreement*, Oxford, Oxford University Press.
- Grossman, Sandford J. y Hart, Oliver D. (1983), “An Analysis of the Principal-Agent Problem”, en *Econometrica*, Vol. 51 N° 1, London, January, pp. 7-45.
- Gulick, Luther (1937), *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration.
- Knight, Jack (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press (Political Economy of Institutions and Decisions).
- Le Grand, Julian (1991), “Quasi Markets and Social Policy”, en *The Economic Journal*, N° 101, Boston, September, pp. 1256-1267.
- Levinthal, Daniel (1988), “A Survey of Agency Models of Organization”, en *Journal of Economic Behavior and Organization*, N° 2, Amsterdam, pp. 307-333.
- Maskin, Eric y Tirole, Jean (1990), “The Principal-Agent Relationship with an Informed Principal: the Case of Private Values”, en *Econometrica*, Vol. 58 N° 2, London, March, pp. 379-409.
- MIDO (Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control) (2004), *Manual de operación*, México, Secretaría de la Función Pública.
- Moe, Terry (1995), “The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy”, en *Organization Theory: from Chester Barnard to the Present and Beyond*, O. Williamson (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Niskanen, William (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Atherton.
- _____ (1996), *Bureaucracy and Public Economics*, New York, Edward Elgar Publishing.
- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (1971), *Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- Quesnel, Jean (1997), “Evaluación de rendimiento de cuentas”, documento presentado en el Seminario sobre Gestión Pública Moderna, Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo, San José, marzo.

- Shein, Edgar (1992), *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass (The Jossey-Bass Business and Management Series).
- Weick, M. (2000), *Making Sense in Organizations*, London, Blackwell Publishers.
- Williamson, Oliver (1983), *Market and Hierarchies*, New York, Free Press.
- _____ (ed.) (1995), *Organization Theory: from Chester Barnard to the Present and Beyond*, Oxford, Oxford University Press.