



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Arellano Gault, David; Lepore, Walter; Coronilla Cruz, Efraín
La importancia del aprendizaje en los sistemas de evaluación del desempeño: lecciones
de dos Programas de Combate a la Pobreza
Buen Gobierno, núm. 3, julio-diciembre, 2007, pp. 34-62
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660524008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La importancia del aprendizaje
en los sistemas de evaluación
del desempeño:

*Por: David Arellano Gault
Walter Lepore
Efraim Coronilla Cruz*

lecciones de dos Programas de Combate a la Pobreza

INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas han sido testigos de un ambicioso intento por modificar la lógica de la administración pública: de un aparato administrativo centrado principalmente en la provisión de servicios y en la correcta aplicación de los recursos necesarios para su suministro al público, a otro dirigido por resultados. La retórica es muy llamativa: se habla de cambiar la lógica de detallados *input budgets* a una que permita, al mismo tiempo, contar con un gobierno menos costoso, más pequeño y eficiente, y que hable por sus resultados. La Nueva Gestión Pública (NGP), esa amalgama de argumentos, eslóganes, corrientes y debates surgidos del Gerencialismo y del Nuevo Institucionalismo Económico (Hood, 1991), ha sido sumamente exitosa para hacer pasar esta retórica básica. Incluso, podría uno pensar ingenuamente que es increíble que nadie se haya preguntado antes por qué los gobiernos no se organizaban justamente para obtener resultados. Es obvio que tal discusión ha estado viva desde siempre en la cuestión de la administración pública (basta analizar, por ejemplo, las bases conceptuales de la técnica Programación-Presupuestación, todas ellas dirigidas al logro de resultados). Con todo, la NGP se ha transformado en un fenómeno internacional y mundial que ha estado dirigido a incorporar prácticas financieras y económicas del sector privado en el proceso decisorio del sector público.

En pocas palabras, la gran retórica de las reformas impulsadas por la NGP ha buscado suplantar la lógica tradicional de jerarquía y autoridad por una lógica basada en incentivos de mercado y enfoques basados en contratos (Jones y Kettl, 2003), precisamente con el fin de mandar señales claras a los actores organizativos respecto de qué objetivos seguir y qué resultados alcanzar. El propósito de este tipo de reformas ha sido consolidar en el aparato público una orientación hacia productos, costos y clientes, lo cual supone cambios en estructuras y procesos para obtener determinados efectos (Hernes, 2005). En este ámbito, la mayor diferencia entre la administración pública tradicional y la NGP es que mientras la primera se ha enfocado en la regulación y en el control de recursos, la segunda está centrada en incentivos y en el control de resultados (Schedler, 2003). Es así como el criterio principal de las acciones del aparato público ya no son los recursos disponibles para la producción (orientación a insumos), sino los efectos que esas acciones generan en el público, la administración y el sistema político (orientación a resultados). Bajo la lógica de la NGP, por lo tanto, "el propósito actual de la actividad administrativa consiste en la inducción de ciertos resultados" (Schedler, 2004: 375) y éstos, a su vez, se convierten en el objeto principal del control político y administrativo.

La cuestión, en todo caso, no es debatir si esto es novedoso o no, sino identificar cuáles son los retos para hacerlo realidad. Una administración pública orientada a la búsqueda de resultados requiere resolver problemas muy difíciles de medición y operativización de sus conceptos. En la práctica, la acción gubernamental es el resultado de un cúmulo heterogéneo de decisiones y normatividades tomadas en cuenta por agentes en contextos organizativos complejos. Su impacto y su efecto en la realidad se combinan probablemente con otras acciones y decisiones de actores no gubernamentales. Siguiendo a Jones y Kettl, (2003: 4) se necesitarían tres condiciones para que tenga éxito un sistema que provee información cuantitativa y cualitativa sobre los efectos del accionar público: 1) contar con productos cuidadosamente definidos y apropiadamente especificados, que se relacionen directamente a las actividades necesarias de las agencias [públicas]; 2) deben identificarse resultados apropiadamente definidos y medibles, que provean rendición de cuentas respecto al grado en que los recursos públicos están logrando objetivos públicos; 3) los indicadores y medidas de desempeño deben constituir un vínculo entre productos y resultados. Es imposible, entonces, desplazar totalmente el análisis de los procesos a los resultados, como simplistamente podría pensarse. El proceso es fundamental: las organizaciones gubernamentales toman decisiones en marcos políticos y normativos, deben rendir cuentas, y requieren administrar y gestionar sus organizaciones para contar con capacidad de acción. El proceso importa, por lo que un sistema de evaluación de resultados forma parte del proceso mismo, dando señales e información, y afectando la acción organizada de los actores (*organizing*). Las organizaciones aprenden, y éste es un factor con el que este tipo de sistemas debería lidiar.

Aunado a lo anterior, los conceptos no son triviales de implementar. *Resultados, impacto, desempeño*, no son lo mismo, ni hay un acuerdo único y perfecto para definirlos; además de que pueden tener diferentes significados para actores en posiciones organizativas distintas. Sólo para dar una idea, en términos teóricos la evaluación de *productos y resultados*, y la

medición del *desempeño* pueden tener un campo de acción distinto: mientras los dos primeros son utilizados para evaluar a la organización pública en su conjunto y el grado en que está cumpliendo metas y objetivos, la medición del desempeño apuntan a evaluar áreas y grupos de actores, así como su impacto en la toma de decisiones y la gestión de la organización pública. Sin lugar a dudas, esta aparente sencillez teórica con la que se pueden vincular e interrelacionar conceptos como *producto-resultado-desempeño* no es fácil de reflejar en la práctica. No sólo la definición y aplicación de estos conceptos varían según el contexto y su campo de acción, sino que su delimitación e individualización en términos empíricos son sumamente complejas. Esto es más intrincado aún cuando se adiciona una unidad de análisis de difícil identificación y medición como el *impacto* de las organizaciones gubernamentales, que habla de la transformación intencional de una realidad compleja donde la acción organizada de los actores es sólo uno de los elementos que la afectan. Es así como los efectos de las acciones de la administración pública (o lo que podemos llamar “efectos administrativos”) constituyen “el objeto más interesante pero al mismo tiempo más elusivos para el control político y para la gestión pública” (Schedler, 2004: 377), pues muchos resultados sólo pueden ser observados luego de un largo periodo de tiempo y porque el nexo directo entre productos y resultados está interferido por influencias ambientales.

Además, la complejidad para medir resultados y productos es aún mayor si se tiene presente que estos conceptos suponen diferentes lógicas al interior de la administración pública: los productos pueden considerarse la unidad de análisis para la gestión financiera y presupuestaria, mientras que los resultados pueden utilizarse para evaluar la gestión de políticas y programas (Ryan, 2004). La complementariedad entre ambas lógicas es necesaria para crear un sistema de evaluación integral. Sin embargo, la presencia de estos dos tipos de efectos administrativos (productos y resultados) suelen traslaparse en la realidad, por lo que su identificación y eventual medición resultan sumamente complejas en la práctica.

En el caso de México, el enfoque basado en el control de resultados no es reciente (véase Arellano, 2004). Sin embargo, no es sino hasta el año 2006 cuando se establece por ley la obligación para todas las dependencias y organismos de gobierno de evaluar, con base en un sistema de evaluación del desempeño, los resultados de ejecución de sus programas y presu-

...la complejidad para medir resultados y productos es aún mayor si se tiene presente que estos conceptos suponen diferentes lógicas al interior de la administración pública: los productos pueden considerarse la unidad de análisis para la gestión financiera y presupuestaria, mientras que los resultados pueden utilizarse para evaluar la gestión de políticas y programas.

puestos, la calidad de la administración pública federal y el impacto social del ejercicio del gasto público.² Este sistema de evaluación del desempeño representa un avance dirigido a incrementar la rendición de cuentas, pues se hace obligatorio a todos los ejecutores del gasto público,³ que deben incorporar indicadores para evaluar resultados de forma mensual, con especial énfasis en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios ya mencionados. Asimismo, de acuerdo a la ley, los resultados obtenidos por el sistema de evaluación del desempeño deberán considerarse para la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos públicos, con lo cual también parecería impulsarse una dinámica de retroalimentación y aprendizaje que beneficie el proceso de toma de decisiones en el sector público.

Los avances que el sistema de evaluación del desempeño promete en materia de rendición de cuentas, de un manejo de los recursos apegados a criterios de eficiencia, economía y eficacia, así como de un aparato administrativo enfocado al ciudadano y sus necesidades, son destacables. Sin embargo, la ley sólo establece los parámetros y criterios mínimos. El problema surge, sin duda, en la puesta en marcha de las expectativas de la ley. La implementación de esta ley requerirá comprender la dinámica organizacional y social de aprendizaje continuo que este tipo de evaluaciones implica. En especial, en el caso mexicano se ha tendido a una aplicación normativa, a secas, que hará más difícil comprender e incorporar una variable crítica de la implementación: el tiempo. Es decir, ingresar a un sistema de evaluación de resultados y desempeño implica comprender que tanto las políticas y los programas, como las organizaciones gubernamentales, tienen un "ciclo de vida" y que, con base en sus diversas etapas de vida, deberían aplicarse diferentes tipos de evaluaciones, enfocadas en diferentes objetos a ser evaluados. La evaluación de desempeño y resultados, para que sea una herramienta efectiva y útil para mejorar la toma de decisiones, requiere de una dinámica en constante evolución, tanto desde los órganos controladores (en el caso de México, las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público) como de las entidades y dependencias que lo implementan. Si la expectativa es que en el corto plazo se contará con una batería de indicadores discretos que permitirán de un solo juicio y de una sola vez evaluar al sector público, se habrá comenzando por el lado equivocado.

Con el fin de mostrar esta dinámica, así como la forma en que el tiempo y el proceso de aprendizaje y evolución serán claves para avanzar sobre un sistema efectivo y realista de evaluación de resultados, esta investigación presenta dos casos de estudio que analizan programas de financiamiento a los microempresarios y a las mujeres rurales en condiciones de pobreza.⁴ La elección de estos casos se debe a una reflexión muy simple: son programas muy focalizados, operados por fideicomisos públicos, con un objetivo claramente definible y, por lo tanto, teóricamente, más fácil de identificar, medir y evaluar en sus resultados (en comparación con dependencias y entidades que persiguen decenas de objetivos y buscan simultáneamente grandes baterías de resultados, muchos de ellos difíciles de medir). Estos programas establecen poblaciones objetivos identificables, pretenden tener un alto impacto socioeconómico en la población objetivo y en su diseño intentan incorporar criterios financieros de operación, pero también de equidad, sustentabilidad y reducción de la pobreza. Todo esto

los hace excelentes ejemplos de control, donde la incorporación de criterios de evolución de resultados -al menos normativamente- debería ser más sencilla que en organizaciones multi-propósito. Aún tratándose de programas de un país latinoamericano determinado, consideramos que las lecciones que se desprenden de nuestro análisis pueden resultar relevantes para el caso de México, pues ofrece herramientas para comprender de mejor forma las complejidades inherentes de todo sistema de evaluación. Mostraremos cómo sin una perspectiva dinámica de los objetivos y los resultados, que comprenda la dinámica social que se requiere para generar impactos y el proceso organizacional de aprendizaje continuo que esto implica, el desarrollo de sistemas de evaluación de resultados es enormemente difícil.

De acuerdo con lo mencionado, el documento se estructura de la siguiente forma. En la siguiente sección se definen conceptos fundamentales a los fines de esta investigación y útiles para que el lector comprenda más fácilmente algunos elementos esenciales para nuestro análisis: producto, desempeño, resultados, impacto, su relación y ámbitos de aplicación. Posteriormente, se presentan los casos de estudios para vislumbrar las dificultades que presenta la evaluación del desempeño en el sector gubernamental, en particular en este tipo de programas de combate a la pobreza que se sostienen en una política de intermediación crediticia para impulsar proyectos productivos entre su población objetivo. Por último, este documento concluye con algunas observaciones y recomendaciones para mejorar la evaluación de políticas y programas de gobierno, y su eventual aplicación en la toma de decisiones del sector público.

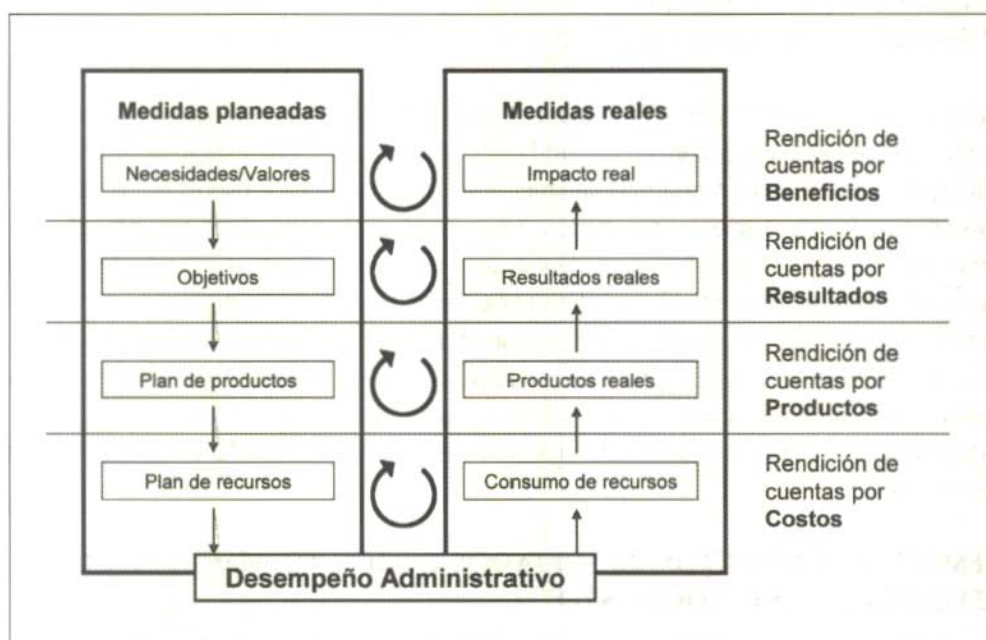
DESEMPEÑO, PRODUCTOS, RESULTADOS E IMPACTO: HACIA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y ENTENDIMIENTO

Sin perder de vista que en la práctica los productos, resultados e impactos de una acción o programa gubernamental se traslapan y que sus campos de acción respectivos pueden volverse difusos y complejos, en esta sección intentaremos operativizar y definir sus diferencias más importantes al menos desde el punto de vista teórico.

A los fines de simplificar su comprensión, puede entenderse que -en términos ideales- la presencia de los efectos de la acción pública suele darse en diferentes "capas", que toman como punto de partida las necesidades y valores del público. Éstos determinan los objetivos políticos y prioridades del gobierno, que luego (en un nivel inferior) se traducen en más detallados objetivos y metas de políticas estratégicas y programas de gobierno. Posteriormente, para alcanzar los propósitos que se plantea la administración pública debe establecerse un plan de productos que permita a la gente conocer en forma ideal cuáles son sus actividades y efectos esperados en función de los propósitos del gobierno. Una vez elaborado, el plan de productos debe servir para establecer un plan de recursos que ayude a determinar los costos necesarios para obtener los productos esperados y el nivel de eficiencia al ejecutar esos recursos (Schedler, 2004).

El esquema gráfico que se presenta a continuación sintetiza lo que se ha descrito en los párrafos anteriores. Agrega, al mismo tiempo, algunos elementos útiles para la definición, operativización y delimitación del *desempeño*, *productos*, *resultados* e *impactos*, así como las diferentes etapas del sistema de control administrativo y político de las organizaciones gubernamentales, que se presentarán en el resto de esta sección.

Esquema 1. Niveles de control y etapas del sistema de rendición de cuentas



Fuente: Schedler (2004)

Lo descrito anteriormente consiste en una breve y simple presentación de lo que podríamos considerar un “modelo deductivo” (ideal) que, partiendo de las de los problemas más importantes de la agenda pública, establece acciones detalladas del aparato público y los recursos necesarios para realizarlas. A pesar de su simplicidad (y en muchos casos, de su reduccionismo) este tipo de esquema suele ser incorporado en los modelos lógicos – o también conocidos como modelos causales heurísticos- que establecen medidas planeadas de la acción pública (cómo, cuándo, por qué y dónde se logran los efectos esperados de acuerdo a las estrategias propuestas) y que, posteriormente, sirven para ser comparado con las medidas reales de la acción pública.

Es así como a cada capa (planeada) del esquema descrito corresponde una medida real de los efectos de las acciones de la administración pública y un foco de evaluación diferente para cada tipo. El desempeño del aparato público, entonces, debe ser entendido como las diferentes consecuencias de la acción pública en cada etapa del esquema anteriormente presentado. En otras palabras, la medición del desempeño se refiere a la valoración cualitativa y/o cuantitativa de los efectos administrativos reales con relación a las necesidades, metas, obje-

tivos, planes de producto y de recursos, que se han determinado previamente para alcanzar los propósitos establecidos por el gobierno. El desempeño de la administración pública, por lo tanto, se compone en términos “secuenciales” de productos, resultados e impactos, a los cuales corresponde un sistema de rendición de cuentas (*accounting*) específico. Los diversos sistemas de rendición de cuentas pueden, a su vez, ser considerados como diferentes etapas de un sistema de control administrativo (y político) de las acciones gubernamentales y sus efectos.

El desempeño administrativo, entonces, encuentra un primer componente en el consumo de costos necesarios para obtener productos, resultados e impactos, el cual debe ser comparado con el plan de recursos que se estableció previamente. En esta capa del esquema aplica un sistema de rendición de cuentas de los costos ejercidos (uso de recursos y distribución por grupos o áreas de responsabilidad), cuya importancia reside en la posibilidad de generar información necesaria para realizar comparaciones históricas, horizontales, verticales y transversales.

En una segunda capa, el desempeño del aparato público se compone de los productos reales obtenidos por las acciones gubernamentales. Los productos, bajo este enfoque, son considerados “la unidad de rendimiento más pequeña e independiente que provee un beneficio a sus destinatarios” (Schedler, 2004: 377). En general, los productos suelen expresarse en términos cuantitativos, con el fin de que sean comparados con el plan de productos establecidos, y en términos de cumplimiento de determinados estándares de calidad. Esta segunda etapa del sistema de control del desempeño está dirigida a registrar los productos de la administración pública y someter los datos a una evaluación sistemática que permitan identificar los desvíos (reales) respecto a los productos planeados.

Los resultados, por otra parte, se refieren a los efectos mayores de las políticas y programas de gobierno (incluidos los efectos no intencionados), los cuales deben ser comparados con los objetivos políticos y administrativos previamente establecidos (objetivos genéricos y operativos, respectivamente). Un requisito para implementar un sistema efectivo de rendición de cuentas de resultados consiste en contar con objetivos claramente definidos e identificables, elaborar y determinar la relación entre las prioridades del gobierno respecto de los objetivos y metas de programas y políticas, así como la relación entre productos y resultados. Esta, sin dudas, no es una tarea sencilla pues los resultados no necesariamente son una extensión secuencial de los productos, sino que pueden representar lógicas administrativas diferentes, como ya se

Los resultados, por otra parte, se refieren a los efectos mayores de las políticas y programas de gobierno (incluidos los efectos no intencionados), los cuales deben ser comparados con los objetivos políticos y administrativos previamente establecidos (objetivos genéricos y operativos, respectivamente).

ha mencionado anteriormente. Además, cabe tener presente que existen también resultados y productos inmediatos e intermedios, es decir “objetivos de menor nivel que se han cumplido ‘a lo largo del camino’ para alcanzar resultado finales de un nivel mayor” (Ryan, 2004: 425). Además, lo que es un “resultado” es muchas veces una expectativa de una causalidad definida por algún marco teórico o instrumento técnico, lo que hace difícil establecer resultados “en abstracto” sin una referencia a las cadenas causales supuestas o sin evidencia empírica a partir de una teoría que orienta dicha causalidad. Todo esto agrega un grado extraordinario de complejidad a las actividades de control y evaluación del desempeño.

En la última etapa, un sistema de evaluación del desempeño debe enfocarse en la medición y comparación del impacto de las políticas y programas en la población objetivo respecto a sus necesidades y valores, pero también sobre el aparato público y el sistema político, en general. Esta etapa de la evaluación es la que reviste mayor dificultad y complejidad porque requiere vincular los efectos de las acciones del aparato administrativo con la percepción subjetiva que tiene el público de estas acciones respecto de sus necesidades y valores. En este caso, no sólo es complejo medir este tipo de efectos, sino también los valores y necesidades de referencia que tiene el público, con base en los cuales se establecen las prioridades del gobierno.

Caber recordar, una vez más, que la simplicidad con la que se ha presentado la definición, relación y ámbitos de aplicación de cada uno de estos conceptos, no se presenta de esta forma en la práctica. Los efectos de las acciones de gobierno, así como las etapas del sistema de evaluación, suelen traslaparse en la realidad, de tal forma que los límites entre costos, productos, resultados e impactos se vuelven borrosos (Schedler, 2004). Por lo tanto, sus respectivas identificación y medición resultan sumamente complejas. Asimismo, esto hace imposible explicar empíricamente las relaciones entre productos particulares y resultados particulares —ex ante o ex post— (Ryan, 2004) y, más aún, establecer relaciones de causalidad entre estos diferentes efectos de la acción pública.

Bajo el esquema que hemos descrito, entonces, una organización puede ser vista como un sistema que transforma insumos en productos, a través de un proceso o una serie de procesos. Dichos productos generarán ciertas reacciones, cambios, afectaciones (resultados) en el contexto y estos cambios podrán modificar eventualmente la naturaleza del mismo. En última instancia, una organización busca impactar en un contexto, en un ambiente, en una realidad, con el fin de transformarla. Y lo hace a través de productos que en su interacción con actores, agentes y procesos de otras organizaciones generan resultados y, posiblemente, un impacto en la realidad. Dicho de otra manera, las organizaciones establecen un proceso que genera una serie de productos, los cuales son “entregados” como resultados a un contexto o realidad, buscando lograr un impacto en esta realidad. Cabe mencionar, sin embargo, que la simplicidad de este modelo, si bien es útil para comprender las cadenas causales y lógicas del actuar de una organización, esconden diversas complejidades en cada uno de sus eslabones. En primer lugar, el proceso organizacional no es mecánico, sino que consiste en el producto de interacciones, coordinaciones, diálogo y búsqueda de sentido de los participantes de la

organización. No todos los agentes organizativos comprenden, entienden y viven el proceso organizacional de la misma manera. Los productos organizacionales, por otra parte, no son necesariamente algo tangible, visible de inmediato, como una unidad aislada que se entrega como un objeto. De la misma forma, los resultados organizacionales no siempre son visibles inmediatamente, pues suelen afectar diferentes niveles, recursos o capacidades de muy diversas personas, grupos u organizaciones, en diversos periodos de tiempo. Los impactos, por último, hablan de la transformación de una realidad compleja, donde dichos efectos administrativos son regularmente sólo uno de los posibles elementos que la afectan. En otras palabras, el impacto es el efecto combinado -en el tiempo y en el espacio- de múltiples productos y de múltiples actores implicados en múltiples procesos de "producción", interacción y coordinación. Esta es una complejidad que ningún sistema de evaluación del desempeño puede dejar de lado si está dirigido a mejorar la toma de decisiones en el sector público y a generar una lógica de aprendizaje al interior de las organizaciones públicas.

Antes de finalizar esta sección, resulta conveniente operativizar y definir otros conceptos que transversalmente está presente en todo sistema de evaluación del desempeño (y cuyos significados suelen confundirse):

indicadores y estándares. Los primeros se diseñan para proveer información sobre el estado o desarrollo de un efecto administrativo en particular. La importancia de contar con un sistema de indicadores (hablamos de sistema porque un solo indicador difícilmente pueda proveer información útil al proceso decisorio) reside en su capacidad para generar comparaciones entre valores reales (actuales) y deseados. Esto permite iniciar un proceso de aprendizaje y corrección, a partir del análisis de divergencias entre los efectos esperados y aquellos obtenidos efectivamente (Schedler, 2004). Los estándares, por otro lado, se refieren a metas válidas y no limitadas en el tiempo que se utilizan para explicitar al público (y a los integrantes del aparato administrativo) la calidad esperada en la provisión de bienes y servicios públicos. En este sentido, existe un vínculo entre estándares e indicadores, siempre que éstos últimos sean utilizados para verificar el cumplimiento de determinados estándares. Sin embargo, la conexión entre indicadores y estándares de calidad no siempre es posible, pues la naturaleza misma de los estándares sugiere que su utilidad es mayor en procesos que pueden ser organizados rutinariamente (Schedler, 2004).

Los impactos, por último, hablan de la transformación de una realidad compleja, donde dichos efectos administrativos son regularmente sólo uno de los posibles elementos que la afectan. En otras palabras, el impacto es el efecto combinado -en el tiempo y en el espacio- de múltiples productos y de múltiples actores implicados en múltiples procesos de "producción", interacción y coordinación.

Ahora bien, habiendo operativizado sintéticamente conceptos tan complejos de definir y de medir en la realidad, en la próxima sección presentamos dos casos de estudio. El objetivo es mostrar cómo programas y organizaciones gubernamentales con objetos y metas claras, focalizadas y unipropósito, se enfrentan a comprender y desarrollar mecanismos en, al menos, otros dos ámbitos para aplicar efectivamente instrumentos de evaluación de resultados. Por un lado, la dinámica social sobre la que afectan y desean construir es un ente móvil, cambiante y en evolución constante, y, por otro lado, la organización se va ajustando y aprendiendo en el tiempo, modificando y adaptando los criterios que definen los objetivos organizacionales en diferentes etapas. Medir resultados e impacto implica la generación de una capacidad organizativa muy particular, que establezca fases con base en la evolución y adecuación tanto de la dinámica social que desea afectar (y que seguramente no será afectada unilateralmente ni sólo bajo los deseos o proyectos de la acción pública), como del aprendizaje y adaptación de la organización a tal dinámica móvil y en constante modificación. Mostraremos cómo estas dos variables son críticas para avanzar en un sistema de evolución de resultados en estas organizaciones.

COMBATE A LA POBREZA: ANTECEDENTES DE PROGRAMAS DE INTERMEDIACIÓN CREDITICIA

A mediados de los años setenta en la Universidad de Chittagong, Bangladesh, se comenzó a desarrollar un proyecto que desembocaría en 1983 finalmente en la creación del *Grameen Bank* (o Banco de los Pobres), organismo dedicado a otorgar microcréditos a personas -principalmente mujeres- en condiciones de pobreza. Sustentado básicamente en que la pobreza es en parte explicada porque las personas de escasos recursos no tienen acceso a créditos (Castillo, 2006), el profesor universitario Muhammad Yunus puso en práctica su idea de dar préstamos a los pobres, primero de su propio bolsillo y luego sirviendo como aval ante los bancos ya establecidos. Después de algunas gestiones frente al gobierno, Yunus creó un banco dedicado específicamente a los microcréditos. En el 2004 se afirmaba que el Banco de los Pobres tenía 3.7 millones de usuarios y cubría 68 por ciento de las aldeas de Bangladesh.

Existen referencias más antiguas de experiencia semejantes a la de Bangladesh en Alemania (1846), Italia (principios del siglo XX), Canadá e Irlanda; sin embargo el *Grameen Bank* es el antecedente contemporáneo más importante respecto de la utilización de una estrategia crediticia de tamaño micro y es el que detonó el movimiento internacional relacionado con las llamadas finanzas sociales. En diversas partes del mundo se trató de adaptar el modelo e inclusive el propio Banco de los Pobres lo exportó a manera de franquicias, aunque no con tan buenos resultados. En los últimos tiempos se ha lanzado el *Grameen II*, que bien pudiera ser interpretado como muestra de un agotamiento del esquema centrado en el producto (el microcrédito): los actuales modelos ponen el énfasis en el cliente, visto como parte del mercado de los servicios financieros y se busca la sustentabilidad de las instituciones de microcrédito y el fomento del ahorro (Castillo, 2006).

En los países de América Latina, influenciados especialmente por organismos internacionales asiáticos, se llevó a cabo una expansión de instituciones oferentes de microcréditos, como

sucedió en Argentina, Bolivia, Colombia, Perú y México. Tan sólo en la parte centro y sur del continente, donde el espectro de instituciones al respecto se compone de bancos comerciales, microfinancieras y organizaciones no gubernamentales, se estima en más de 3 millones de clientes beneficiados a través de empresas bien consolidadas como Banco Sol de Bolivia, Banco Solidario de Ecuador, Banco Rural de Guatemala o el Banco del Trabajo de Perú (Aguilar, 2006).

Además de su juventud, hoy en día el sector de las microfinanzas en América Latina está en crecimiento, tanto en extensión como en intensidad. Es decir, en los últimos años se aprecia un aumento tanto en el número de organizaciones dedicadas a esta actividad como un crecimiento considerable en las organizaciones ya existentes. A pesar de la dificultad de encontrar información estadística completa, de acuerdo con Alpizar y González-Vega es posible apreciar incrementos, por ejemplo, en las carteras totales, el número de clientes de crédito e inclusive en el total de personal contratado por algunas instituciones intermediarias, también llamadas microfinancieras o instituciones de microfinanciamiento.

Como se ha mencionado, los programas que analizamos nacieron en un país latinoamericano a principios del presente siglo. Estos programas esencialmente otorgan líneas de crédito a instituciones de microfinanciamiento, con el fin de que éstas proporcionen microcréditos a la población que vive en situación de marginación para que, mediante la operación de pequeños proyectos productivos, puedan crear oportunidades de empleo y generación de ingresos. Se trata, por tanto, de una política de intermediación.

El primer programa, que llamaremos FINACIERA, y el segundo, RURAL, trabajan a través de fideicomisos que operan con cobertura nacional en zonas de alta y muy alta marginación. Adicionalmente, RURAL tiene como población objetivo específica a mujeres rurales con prioridad en zonas indígenas. La metodología de microcrédito que predomina en los dos fideicomisos es la de grupos solidarios, aunque FINACIERA abre las posibilidades a los beneficiarios individuales. De igual manera, ambos recurren al otorgamiento de los apoyos a través de ciclos de financiamiento y el cobro de los apoyos en periodos y mecanismos establecidos por las propias microfinancieras. Los dos fideicomisos colocan como parte de su labor establecer un sistema sólido de instituciones de microfinanciamiento.

FINACIERA Y RURAL: La política de intermediación y su cadena causal

Es innegable que tanto FINACIERA como RURAL son programas gubernamentales con una finalidad de impacto relevante: auxiliar a sujetos (individuales o grupales) que se encuentran en condiciones de pobreza, los cuales podrían crear condiciones para acceder a créditos, y así iniciar o impulsar actividades productivas. En este sentido, la cadena causal que está implícita en la realización de este propósito es relativamente: sujetos en condiciones de pobreza, que tienen la capacidad y el apoyo económico para iniciar actividades productivas, pueden generar las circunstancias y actividades que les permitan justamente salir del círculo de la pobreza.

...se debe asumir el hecho de que una actividad productiva exitosa no necesariamente se logra sólo con voluntad y apoyo financiero, sino que existen otros eventos posibles que implica la viabilidad (o no) de un negocio determinado, como en cualquier mercado. En otras palabras, además de financiamiento, el éxito de una actividad productiva requiere, por ejemplo, de la voluntad y capacidad por parte de los emprendedores, y de todos aquellos factores que, en un mercado y ante la posibilidad de una competencia significativa, intervengan en el proceso.

Sin embargo, con esta primera cadena de causalidades se debe asumir el hecho de que una actividad productiva exitosa no necesariamente se logra sólo con voluntad y apoyo financiero, sino que existen otros eventos posibles que implica la viabilidad (o no) de un negocio determinado, como en cualquier mercado. En otras palabras, además de financiamiento, el éxito de una actividad productiva requiere, por ejemplo, de la voluntad y capacidad por parte de los emprendedores, y de todos aquellos factores que, en un mercado y ante la posibilidad de una competencia significativa, intervengan en el proceso. Por lo demás, es bien sabido que el éxito de un negocio, por pequeño que sea, es una compleja combinación de esfuerzo, voluntad, capacidad, recursos, tecnología y adaptación al ambiente y a la competencia. Adicionalmente, en el caso particular del RURAL, entre los múltiples factores que intervienen habría que agregar los producidos por las carencias estructurales de muchos espacios rurales y la condición de género que en gran parte de América Latina todavía es un aspecto limitante tanto social como culturalmente.

Justamente, ambos programas, como parte de una política pública dirigida a la reducción de la pobreza, buscan impactar en uno de los varios factores involucrados en el éxito de una propuesta productiva determinada. La cadena de causalidades en la que RURAL y FINANCIERA se encuentran es, por tanto, más compleja. La población objetivo de ambas intervenciones son las personas o grupos en situación de pobreza, pero tienen como su objetivo principal de afectación a una diversidad de instituciones microfinancieras (como entidades iniciales de apoyo y sostenimiento), las cuales son concebidas como partes integrantes de un sistema. Para RURAL se trata de un "sistema sólido de microfinanciamiento", mientras que FINANCIERA habla de un "sistema de institución de microfinanciamiento", de acuerdo a sus respectivas Reglas de Operación.

Tomando en cuenta lo anterior, se comprende que la política pública implementada por ambos programas es de intermediación, pues se espera que la población objetivo sea alcan-

zada a través de la afectación directa de otros actores (las microfinancieras). Podemos decir que el impacto en las condiciones de pobreza está intermediado por el apoyo otorgado para actividades productivas, que a su vez está intermediado por el apoyo que se les pueda dar en término de créditos. Éstos, a su vez, están intermediados por el éxito de las microfinancieras y de su sistema, al solucionar o paliar fallas de mercado.

Entonces, tomando en cuenta estas variables, la cadena causal podría ser descrita de la siguiente manera. Con la creación de un sólido sistema de instituciones de microfinanciamiento, las fallas de mercado que hoy existen en el sistema crediticio nacional se verán disminuidas o resueltas, de tal manera que la población objetivo pueda acceder continuamente, y con base en sus propios méritos, al crédito necesario para llevar a cabo su actividad productiva (y con ello, incrementar la probabilidad de que personas en situación de pobreza, salgan de esta condición).

Hasta aquí, hemos descrito dos cadenas causales implícitas en la intervención de ambos programas; sin embargo, la cadena resulta ser mucho más compleja y se manifiesta a través de algunos supuestos importantes. El primero es el relacionado con la consolidación de un sistema de instituciones de microfinanciamiento. En principio, hablar de un “sistema” implica pensar en algo más que la suma de sus partes; nos remite más bien a un compuesto de relaciones entre diversas organizaciones y sus usuarios o clientes, lo cual generan una dinámica estable y viable en el tiempo. Desde luego, se puede suponer que la política que da vida a este tipo de programas no pretende brindar apoyo a microfinancieras u organismos intermediarios sin razón o en forma aislada, sino que tiene la preocupación de crear un cúmulo de organismos, redes, relaciones, reglas y recursos que adquieran su propia dinámica en beneficio de todos los involucrados (es decir, construir precisamente el “sistema”). En efecto, establecer un sistema de microfinancieras implicaría una relación de beneficio mutuo, continuo y estable entre agentes privados, sociales, particulares y gubernamentales.

En principio, hablar de un “sistema” implica pensar en algo más que la suma de sus partes; nos remite más bien a un compuesto de relaciones entre diversas organizaciones y sus usuarios o clientes, lo cual generan una dinámica estable y viable en el tiempo.

Un segundo supuesto aparece al sustentar la idea de que este sistema se vuelve necesario dadas determinadas condiciones que resultan desventajosas para ciertas personas. Esto es, el mercado de crédito para actividades productivas no se encuentra lo suficientemente desarrollado como para ofrecer apoyo, en condiciones de riesgo y viabilidad aceptables, a los diversos segmentos del mercado, incluyendo a las personas en situación de pobreza. Desde el punto de vista de la teoría económica de mercado de competencia se diría que, si el mercado de crédito funcionara, los sujetos en situaciones de pobreza deberían tener suficientes

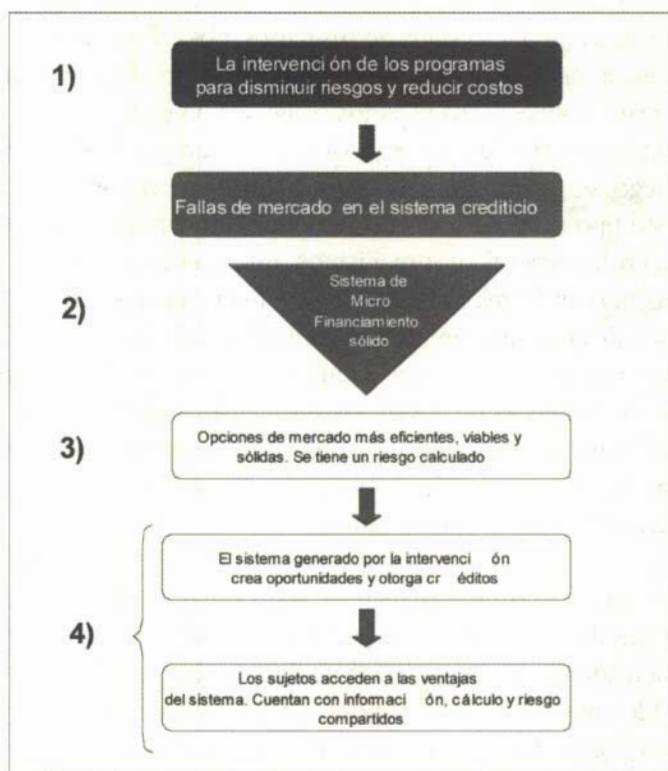
oportunidades para obtener apoyo por los canales comunes del sistema financiero, de acuerdo a su mérito y al cálculo del riesgo por parte de la institución financiera. Se asume, sin embargo, que no existen las condiciones para que tales instituciones financieras existan —nos referimos a aquellas que puedan calcular la obtención de beneficio a riesgo moderado apoyando a personas en condiciones de pobreza—, ni para que las personas en condiciones de pobreza puedan hacer méritos suficientes para obtener tal apoyo en los “canales normales” del mercado financiero. Como resultado, se presenta una falla de mercado que evita que la información fluya con mayor eficiencia para hacer encontrar las dos necesidades, la de las instituciones financieras y las de la persona que busca el crédito.

Seguramente, un diagnóstico del mercado financiero normal o tradicional encontraría que existen diversos problemas de información que generan espacios de riesgo moral (*moral hazard*) y de selección adversa (*adverse selection*), que hacen difícil que personas en condiciones de pobreza obtengan apoyo de organizaciones financieras “tradicionales”, aun con cierto mérito y riesgo moderado en sus propuestas de proyectos. Se aprecia entonces que el riesgo es una variable fundamental en esta ecuación, tanto por el lado de las posibilidades de éxito del negocio, como de las condiciones de competencia, como del mérito de la propuesta de negocio. El sistema de microfinancieras propiamente dicho tendría que ser un mecanismo exitoso ya sea para reducir o paliar, e incluso resolver, tales fallas de mercado (asimetrías de información y altos costos de transacción para las partes involucradas).

Llegando a este punto, la cadena causal que explicaría la lógica de estos programas de intermediación ya no es tan sencilla. Hemos identificado cuatro pasos críticos y necesarios para alcanzar el impacto deseado (ver Diagrama 1):

- 1) Al alcanzar a las microfinancieras, el programa busca disminuir los riesgos que enfrentan, así

Diagrama 1. Cadena causal implícita en la política de intermediación de RURAL y de FINANCIERA



Fuente: Elaboración propia

- como generar mejor información (vía capacidades) y reducir el costo de transacción (al compartir el riesgo).
- 2) Entonces se construye con ello un *sistema* que entra en una relación positiva y crea círculos virtuosos con los clientes actuales y potenciales, al cimentar un espacio de consolidación.
 - 3) La consolidación del sistema, a su vez, genera opciones de mercado más eficientes y viables, sólidos y de riesgo calculado.
 - 4) En última instancia, el propósito consiste en otorgar créditos y generar oportunidades sistemáticamente para que las personas en condiciones de pobreza y que tengan (o potencialmente puedan tener) proyectos productivos viables, puedan acceder a las ventajas del sistema (que no es sólo crédito, sino información, cálculo y riesgo compartido, así como ventanas de oportunidad de negocios).

Comprender de esta manera la cadena causal de la política pública y del accionar organizacional tanto de FINANCIERA como de RURAL, implica también entender qué tan alineados están sus instrumentos organizativos y normativos para lograr sus respectivos propósitos. Esta es una tarea fundamental para estos programas, no sólo para vislumbrar una congruencia simple (es decir, congruencia formal entre objetivos e instrumentos organizativos), sino una congruencia lógica que tiene que ver con la manera en que ambos programas son capaces de lograr el impacto final de la política a través de la realización de acciones en cada eslabón que conforma la cadena. El marco lógico organizacional podría apoyarse entonces de esta cadena de causalidades y de intermediaciones, para comprender los pasos de acción y los cambios comportamentales y efectivos que en cada eslabón de la cadena se pueden alcanzar, además del análisis de las capacidades y limitaciones de ambos programas.

FINANCIERA y RURAL: Instrumentos y Mecanismos

En las dos secciones anteriores hemos descrito el contexto y creación de FINANCIERA y de RURAL, así como su finalidad y los supuestos implícitos en su intervención como política pública de intermediación. En esta parte del texto corresponde ahora especificar los instrumentos y mecanismos (normativos y organizativos) con que cuenta cada uno de los programas para alcanzar sus fines y objetivos. Para ello, es preciso reiterar que estos programas más allá de impulsar y apoyar a instituciones microfinancieras tienen un objetivo que apunta a una dimensión mayor: crear las posibilidades estructurales o sistémicas de mercado, con el propósito de que más gente en condiciones de pobreza tenga las suficientes oportunidades para salir de tal situación a través de obtener apoyo crediticio y técnico para sus proyectos productivos.

Teniendo esto presente, es claro que aunque la medición directa de la reducción de la pobreza formaría parte de la batería de indicadores de impacto de estos organismos, no puede ser el único instrumento relevante, sobre todo tratándose de políticas de intermediación. Sus respectivos objetivos y fines impulsan al FINANCIERA y RURAL a ir más allá, pues tal como se mencionó entre su lógica de acción organizacional se encuentra la creación de un sistema de instituciones de microfinanciamiento (o sistema sólido de microfinanciamiento) y, por lo

tanto, a establecer oportunidades sistemáticamente para su población objetivo. En otras palabras, a estos programas les compete constituir oportunidades, por ejemplo, a través del crédito, del fomento de capacidades o compartiendo el riesgo, y al hacerlo de forma sistemática se obligan a realizarlo de manera continuada y generando aprendizaje y reglas del juego cada vez más claras y transparentes. Pero además, un sistema de instituciones de microfinanciamiento no implica solamente la existencia de los créditos, sino más bien la presencia del entramado sistémico que implica que esos créditos lleguen en condiciones adecuadas a los que lo necesitan o demandan. Es posible crear un vínculo *cliente-financista* en forma mutuamente provechosa, en condiciones de riesgo compartido y viable, y reduciendo las asimetrías de información y los costos de transacción más graves que se presenten. Esto podría entenderse operativamente, como la "consolidación" de ese sistema.

Por otra parte, consolidar ese sistema implica de igual manera comprender los puntos críticos de la ruta, donde el riesgo existe de manera continuada y múltiple desde el momento de la gestación de los proyectos, hasta la definición de la viabilidad de sus resultados y de la tasa de riesgo aceptable en la relación financiera que se encuentra en la base. En pocas palabras, no todas las estrategias funcionan, no todos los proyectos, por más viables que parezcan o sean, resultarán exitosos, y no todos los cálculos de riesgo serán adecuados. Caber recordar una vez más que ésta es una política que busca afectar en un mercado, donde viabilidad, competencia, riesgo, capacidades y habilidades se combinan para, a veces incluso con un poco de suerte, definir el éxito de un negocio. En este sentido, si no se entiende la ruta crítica que sigue el sistema de instituciones de microfinanciamiento y sus componentes, será difícil comprender el riesgo o las posibilidades de fallo aceptable que esta política tendría que incorporar en su diagnóstico para prever sus respuestas organizativas ante este tipo de situaciones. Inclusive, esta política requiere comprender cómo reducir las asimetrías de información para equilibrar el apoyo a proyectos innovadores, pero potencialmente riesgosos, sin caer en la trampa de un sistema que, pretendiendo únicamente bajar el riesgo ante un cálculo de viabilidad estricto, termine apoyando solamente proyectos viables, simples y tradicionales (probablemente de poco impacto en la población objetivo). El sistema y la política de FINANCIERA y RURAL tendrían que considerar esta situación y crear los mecanismos para enfrentarla.

En este mismo ámbito, es parte de la cadena de consolidación del sistema lograr un balance que implique apoyar proyectos de la población de más alta marginación, que, sin embargo, muchas veces pueden ser proyectos con problemas de diseño técnico o débiles en términos generales. No obstante, si dichos proyectos son apoyados y logran ser exitosos, podrían tener un impacto sustantivo en la población objetivo final, aunque no necesariamente en el agregado total de impacto (entendido como la consolidación de un sistema auto sustentable de instituciones microfinancieras que generen oportunidades de autoempleo y de mejores ingresos).

Ahora bien, ¿específicamente con qué instrumentos ha sido dotado tanto FINANCIERA como RURAL para alcanzar las metas y los objetivos cuyas dimensiones hemos ponderado en párrafos anteriores?

INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Respecto de los instrumentos normativos, en primer lugar ambos programas cuentan con sus respectivos contratos constitutivos. En ellos se establece como fideicomitente único del gobierno al ministerio de Economía, y como fiduciaria a una organización bancaria gubernamental. Desde su firma, cada uno de estos contratos ha experimentado dos convenios modificatorios. En el caso de FINANCIERA, el primer convenio (firmado a principios de la década) introdujo cambios principalmente respecto de los fines del fideicomiso y la integración del Comité Técnico, mientras que el segundo (unos 3 años después del anterior) concretó modificaciones relacionados con la constitución y fines del fideicomiso, su duración y vigilancia. Respecto de RURAL, el primer convenio modificatorio formalizó la resectorización de este programa, además de establecer transformaciones en la integración, facultades y obligaciones del Comité Técnico, y de definir por 30 años la duración del fondo. En el segundo convenio, establecido dos años después, se acordó entre otras cosas que la Coordinación General de FINANCIERA llevaría a cabo acciones de vigilancia respecto al uso y manejo de sus recursos, introduciendo igualmente a un miembro de este último programa como integrante del Comité Técnico de RURAL.

Tras la formalización de sus contratos constitutivos, su correspondiente registro presupuestario y la instalación de los Comités Técnicos, se aprobaron las primeras reglas de operación tanto para FINANCIERA como para RURAL, mismas que han experimentado diversas modificaciones. Los últimos cambios (determinados en las Reglas de Operación del 2006) se enfocaron básicamente a introducir elementos de control de las microfinancieras y establecer mejoras relacionadas con su contabilidad, además de incorporar medidas relacionadas con la transparencia en el manejo de la información.

En dichas reglas de operación se señalan ciertos instrumentos organizativos y operativos que desde luego inciden en el funcionamiento de ambas organizaciones y en la consecución de los objetivos trazados por esta política pública. En el apartado quinto de las Reglas de Operación 2006 de los dos programas, por ejemplo, se establecen las funciones, facultades y atribuciones de sus instancias coordinadoras, ejecutoras, normativas y de control y vigilancia (ver Cuadro 1). En el caso de FINANCIERA, la instancia coordinadora es la Coordinación General, a la que se le encomienda la coordinación institucional y la vinculación de acciones del programa. Por otro lado, para RURAL sólo se establece que corresponde al programa esa coordinación pero no se menciona específicamente a alguna instancia en concreto. Las otras instancias señaladas son las mismas para los dos fideicomisos: las ejecutoras son sus respectivos Comités y Secretarios Técnicos, mientras que las instancias normativas son los Comités Técnicos y el Ministerio de Economía. Las instancias de control y vigilancia de los fideicomisos son: el Ministerio de Administración Pública, el Órgano de Fiscalización del Poder Legislativo y el Despacho de Auditores Externos acreditado ante el Ministerio, que se contrata para el efecto.

Un aspecto a destacar aquí es la doble función que tiene el Comité Técnico de operar el programa y, al mismo tiempo, incidir en su regulación. Además, en estos lineamientos se otorgan amplias facultades a este órgano en el proceso decisorio del programa. Sin embargo, no se establecen con precisión y de manera explícita la forma y criterios en que esta instancia debe tomar decisiones apegadas a los objetivos de sus respectivos programas.

Cuadro 1. Instancias establecidas en las reglas de operación para ambos fideicomisos

Instancia	FINANCIERA	RURAL
Coordinadora	Coordinación General del Programa FINANCIERA Coordina la operación y seguimiento de FINANCIERA	El RURAL En las RO se establece sólo que RURAL establecerá los mecanismos de coordinación pero no se establece una instancia concreta
	Comité Técnico Es el máximo órgano de gobierno de FINANCIERA, y ahí se toman las decisiones respecto al uso y disposición de su patrimonio	Comité Técnico Se trata de su órgano máximo de gobierno y es quien toma las decisiones respecto al uso y disposición del patrimonio del fideicomiso
Ejecutoras	Secretario Técnico Nombrado por el Comité Técnico, es responsable del manejo operativo relativo al otorgamiento de los apoyos a las instituciones microfinancieras. Formaliza sus acciones por medio de convenios, contratos, etc.	Secretario Técnico Es nombrado por el Comité y es responsable del manejo operativo relativo al otorgamiento de apoyos a las instituciones micro financieras. De igual manera ejecuta los acuerdos tomados y formaliza las decisiones celebrando convenios, contratos etc.
	Comité Técnico Cumple también un papel en la regulación del programa	Comité Técnico Cumple también un papel en la regulación del programa
Normativas	Ministerio de Economía En el término de su respectiva atribución	Ministerio de Economía En el término de su respectiva atribución
	Ministerio de Administración Pública En el término de su respectiva atribución	Ministerio de Administración Pública En el término de su respectiva atribución
Control y Vigilancia	Órgano de Fiscalización del Poder Legislativo En el término de su respectiva atribución	Órgano de Fiscalización del Poder Legislativo En el término de su respectiva atribución
	Despacho de auditores externos Acreditado y contratado para el efecto	Despacho de auditores externos Contratados para tal efecto

Fuente: Elaboración propia.

INSTRUMENTOS CREDITICIOS

En la lógica de acción organizacional de los fideicomisos que operan los programas FINANCIERA y RURAL se establece la creación de un sistema sólido de microfinanciamiento y, de igual manera, mejores oportunidades para su población objetivo. Como consecuencia, los dos fideicomisos recurren a diversos instrumentos encaminados esencialmente tanto a fortalecer a las instituciones microfinancieras como a otorgar créditos en condiciones favora-

bles. En principio, los programas FINANCIERA y RURAL cuentan con dos tipos de apoyos: el primero destinado a que las microfinancieras u organismos intermediarios lo distribuyan como microcréditos directamente a la población objetivo, y el segundo dedicado a compras y actividades orientadas a fortalecer a las instituciones crediticias. Este último apoyo es otorgado con carácter de no recuperable y básicamente es para que las microfinancieras obtengan asistencia técnica, capacitación y compren equipos de cómputos. Existe sólo un par de diferencias: FINANCIERA otorga este tipo de subsidio para que las microfinancieras también participen en foros y mesas de trabajo y sobre todo para que establezcan sucursales. RURAL da este subsidio únicamente para que sus organismos intermediarios lleven a cabo labores de promoción de sus actividades crediticias (Ver cuadro 2).

Cuadro 2. Principales instrumentos utilizados por FINANCIERA y RURAL

Tipo de instrumento	FINANCIERA	RURAL
Instrumentos enfocados a crear condiciones favorables en los microcréditos para la población objetivo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasas de interés activas razonables de acuerdo con los costos de operación de las microfinancieras y condiciones de mercado ▪ Evitar concentración de riesgos en la cartera ▪ Diversificar fuentes de financiamiento de las microfinancieras ▪ Buscar dar créditos adicionales para las microfinancieras de acuerdo a la calidad y volumen de la colocación del microcrédito 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controlar el riesgo máximo de recurso asignado ▪ Tomar en cuenta las condiciones regionales, tipo de actividad económica, capacidad de pago y tipo de mujeres para adaptar los montos y plazos de microcréditos ▪ Mantener en los créditos un principio de gradualidad (los créditos aumentan tanto en monto como en plazo de devolución) ▪ Calcular la tasa de interés de los microcréditos basados en costos de operación y en las características de cada mercado, procurando que sean accesibles y beneficien a las mujeres
Instrumentos enfocados a la consolidación de las microfinancieras u organismos intermediarios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otorgar apoyos no recuperables para asistencia técnica y capacitación ▪ Dar apoyos no recuperables para participar en foros o mesas de trabajo ▪ Dar apoyos no recuperables para la adquirir software, mobiliario, equipo de cómputo ▪ Dar apoyos no recuperables para establecer sucursales de microfinancieras ▪ Las microfinancieras deben aplicar reglas prudenciales y normas contables, además deben entregar un programa operativo-financiero 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dar apoyo no recuperables para la adquisición de equipo informático ▪ Dar apoyo no recuperable para asistencia técnica y capacitación ▪ Otorgar apoyos no recuperables para promoción ▪ Los organismos intermediarios deben aplicar criterios y normas de regulación y contabilidad, además deben de entregar un programa operativo-financiero.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto de los principales instrumentos enfocados a crear mejores oportunidades crediticias, el énfasis está puesto sobre todo en regular los términos y condiciones por los que se

entregarán los recursos a las instituciones microfinancieras. De esta manera, FINANCIERA tiene como principales criterios evitar la concentración de riesgos en su cartera, alentar la diversificación de las fuentes de financiamiento de las microfinancieras y buscar la posibilidad de otorgar créditos adicionales en función de la calidad y volumen de la colocación de créditos. Se estima, sin embargo, que las tasas de interés activas de los apoyos crediticios a la población objetivo deben ser razonables y de acuerdo tanto a los costos de operación de las microfinancieras como a las condiciones de mercado.

A este respecto, RURAL hace un poco más explícito su interés en las condiciones particulares de su población objetivo. En las reglas de operación, por ejemplo, se especifica que tanto lo montos como los plazos de los microcréditos otorgados a las mujeres rurales deben ser adaptados a las condiciones regionales, al tipo de actividad económica, a la capacidad de pago y al tipo de mujeres que apoyan las microfinancieras. Además, los organismos intermediarios darán los microcréditos a los grupos solidarios con una tasa de interés variable, pero estimada en sus costos de operación y en las características de su mercado, procurando que resulten accesibles para las mujeres. Por otra parte, a manera de incentivo, la entrega de los recursos a las beneficiarias debe observar el esquema de gradualidad, en donde los créditos aumentan tanto en el monto otorgado como en el plazo de devolución de los préstamos, siempre y cuando las beneficiarias cumplan puntualmente con sus pagos.

En función de los objetivos y propósitos sostenidos por estos programas y de acuerdo con la naturaleza de una política de intermediación, resulta lógico que gran parte de sus disposiciones y lineamientos estén enfocados a regular la interacción entre los fideicomisos y las instituciones microfinancieras. Sin embargo, no resulta tan evidente la forma como las microfinancieras y organismos intermediarios lograrían el cometido de mejorar el nivel de vida de la población objetivo y generar mayores oportunidades de autoempleo o incluso, como es el caso de las intenciones de RURAL, fomentar el ahorro. Puesto en otros términos, el análisis formal parece indicar que las disposiciones normativas sobre el funcionamiento de FINANCIERA y de RURAL están principalmente enfocadas a dar cumplimiento a la consolidación de las microfinancieras y se desdeña un tanto la creación de oportunidades de autoempleo y de generación de ingresos entre la población de bajos ingresos con iniciativas productivas. Pero además, los instrumentos con que cuentan ambos programas no parecen estar dirigidos a la creación de un sistema de instituciones de microfinanciamiento. La operación del programa parece basarse, al menos hasta ahora, en el desarrollo individual de las microfinancieras y no en la consolidación de un sistema tal como se ha definido anteriormente.

INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN

Otro asunto importante es el relacionado con los instrumentos que utilizan ambas organizaciones para medir el cumplimiento de objetivos y metas, así como su evaluación de resultados. A este respecto, de acuerdo con sus reglas de operación, tanto FINANCIERA como RURAL cuentan con dos tipos de evaluación, la interna y la externa. Además, es atribución de los respectivos Comités Técnicos autorizar la realización de estudios y auditorías que evalúen algún aspecto en específico.

Cuadro 3. Indicadores para la evaluación interna de FINANCIERA y de RURAL.

Programa	Nombre del Indicador	Periodicidad	Descripción
RURAL	1. Cobertura del Programa	Trimestral	(Número de beneficiarias atendidas a la fecha / Número de beneficiarias programadas al periodo) x 100
	2. Porcentaje de Recuperación de la Cartera	Trimestral	(Monto recuperado de la cartera en el periodo / Monto de la cartera con vencimiento en el periodo) x 100
	3. Avance de créditos otorgados	Trimestral	(No. de Créditos Otorgados / número de créditos programados) x 100
	4. Capacitación	Anual	(No. de organismo intermediarios capacitados en el periodo / Número de organismos intermediarios programados para capacitar) x 100
	5. Supervisión	Anual	(No. de visitas de supervisión / No. de organismos intermediarios) x 100
FINANCIERA	1. Cobertura del Programa	Trimestral	(No. de Instituciones atendidas / No. de Instituciones programadas al periodo) x 100
	2. Porcentaje de Recuperación de la Cartera	Semestral	(Monto recuperado de la cartera en el periodo / Monto de la cartera con vencimiento en el periodo) x 100
	3. Créditos Otorgados	Trimestral	(No. de Créditos reportados por las microfinancieras / No. de Créditos programados) x 100
	4. Capacitación	Trimestral	(No. de Empleados de la microfinanciera capacitados en el periodo / No. de empleados de la microfinanciera programados para capacitar en el periodo) x 100
	5. Monto promedio del micro crédito otorgado a cada beneficiario	Trimestral	(Monto total de micro créditos otorgados / No. de beneficiarios del programa) x 100
	6. Plazo promedio para otorgar el micro crédito reportado por las microfinancieras	Trimestral	(Tiempo [días] en el otorgamiento de la totalidad de los micro créditos [desde la solicitud hasta la entrega del crédito] / Total de micro créditos otorgados)
	7. Visitas de seguimiento a Microfinancieras	Trimestral	(Visitas de seguimiento realizadas a micro financieras en el periodo / No. de visitas programadas en el periodo) x 100
	8. Atención en municipios Marginados (monto)	Semestral	(Monto de créditos estimados en municipios marginados / Total de créditos estimados) x 100
	9. Participación del Fideicomiso	Anual	(Cartera total con recursos del Fideicomiso / Cartera total de la microfinancieras) x 100
	10. Impacto sobre la Eficiencia	Anual	(Gasto de operación en el periodo / Presupuesto total) x 100
	11. Sucursales del programa	Anual	(No. de Sucursales en operación abiertas por FINANCIERA / No total de Sucursales de microfinancieras apoyadas por el FINANCIERA) x 100
	12. Incubaciones del Programa	Anual	(No. de microfinancieras incubadas por el FINANCIERA y en operación / No. Total de microfinancieras incubadas por FINANCIERA) x 100
	13. Mujeres beneficiadas	Anual	(No. de mujeres beneficiadas por las microfinancieras / No. Total de mujeres programadas para beneficiar en el periodo) x 100

Fuente: Elaboración propia.

La evaluación interna de los fideicomisos tiene como objetivo verificar el cumplimiento de metas y objetivos, y para ellos se prevén sencillos indicadores de resultados: 13 indicadores para el caso del FINANCIERA y 5 para el RURAL. En el cuadro siguiente presentamos los indicadores que utilizan ambos fideicomisos para medir los efectos de sus respectivos programas. Este cuadro ha sido elaborado con la información provista en las Reglas de Operación 2006 de FINANCIERA y de RURAL.

Realmente no existen indicadores que midan el impacto de los micronegocios abiertos, empleos creados, impacto social esperado rubros o consolidación del sistema de microfinanciamiento, ligados sin duda a los objetivos de ambos fideicomisos.

En este punto es interesante observar que para los dos programas existen indicadores de resultados relacionados con las microfinancieras y relacionados con la población objetivo. No obstante, salvo el caso de algunos indicadores como el de capacitación, supervisión o sucursales, la mayoría, incluso los que tienen que ver con los beneficiarios, se enfocan a los créditos (numero de montos, recuperación del microcrédito, cartera vencida, etc.). Realmente no existen indicadores que midan el impacto de los micronegocios abiertos, empleos creados, impacto social esperado rubros o consolidación del sistema de microfinanciamiento, ligados sin duda a los objetivos de ambos fideicomisos. De hecho, se observa un interés particular por el tema de la recuperación del crédito, que presumiblemente se asocia con el suceso de los programas, aunque ésta es sólo uno de los determinantes de éxito de FINANCIERA y de RURAL.

Otro dato relevante que se aprecia en la evaluación interna se refiere a la "Cobertura del programa", pues, si bien tanto FINANCIERA como RURAL cuentan con un indicador para medir sus respectivos alcances, están diseñados de manera diferente. Para FINANCIERA este indicador debe ser "(Número de instituciones atendidas/el número de instituciones programadas al periodo) x 100", mientras que para RURAL se trata de "(Número de beneficiarias atendidas/número de beneficiarias programadas al periodo) x 100". Esta diferencia bien puede ejemplificar una variación respecto a lo que ambos fideicomisos consideran cual es el espacio de la cobertura de sus respectivos programas. Es decir, para FINANCIERA esa cobertura estaría en alcanzar al mayor número de microfinancieras, mientras que para RURAL estaría en alcanzar al mayor número de mujeres rurales atendidas (sin contar que dichos indicadores no nos refieren en forma inmediata al tamaño de la población afectada, sino sólo la programada).

Por otra parte, dentro de los indicadores de resultados señalados para FINANCIERA existen dos relacionados con el funcionamiento del Fideicomiso: "Participación del Fideicomiso" e "Impacto sobre la eficiencia". El primero pretende conocer la proporción de los recursos provenientes del fideicomiso utilizados por las instituciones de microfinanciamiento, mientras que el segundo se avoca a conocer la eficiencia en el uso de los recursos de fideicomiso, pero relacionados directamente con sus gastos de operación.

La medición directa de la reducción de la pobreza sin ser el único instrumento es muy relevante, como ya lo mencionamos antes. En este caso esta medición se limita a los resultados que arroje la evaluación externa o en todo caso a los estudios externos que para el efecto decidieran realizar los respectivos comités técnicos, como las encuestas de impacto social.

Finalmente, un último instrumento de evaluación es el de las auditorías internas y externas que los comités técnicos deben ordenar para supervisión y control de sus respectivos fideicomisos. Asimismo los comités tienen la atribución de autorizar las visitas de seguimiento e inspección que considere necesario.

El cuadro 4 que se presenta a continuación resume los instrumentos de los que disponen los fideicomisos que respectivamente operan el FINANCIERA y el RURAL, para medir interna y externamente los efectos de sus acciones.

Cuadro 4. Instrumento de evaluación y medición.

Fideicomiso	Relacionados con las microfinancieras	Relacionados con la población objetivo	Relacionados con la reducción de la pobreza
FINANCIERA	Evaluación interna. Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cobertura del programa. ▪ Porcentaje de recuperación de cartera. ▪ Capacitación ▪ Visitas de seguimiento ▪ Sucursales ▪ Incubación. 	Evaluación interna. Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Créditos Otorgados ▪ Monto promedio del microcrédito otorgado a cada beneficiario ▪ Plazo promedio para otorgar el microcrédito reportado ▪ Atención a municipios marginados (montos) ▪ Mujeres beneficiadas por las microfinancieras Estudios Específicos: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Impacto de vida: Mujeres y microcréditos 	Evaluación externa: <ul style="list-style-type: none"> ▪ De acuerdo con la Ley de Presupuesto de Egresos.
RURAL	Evaluación interna. Indicadores. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje de recuperación de cartera ▪ Capacitación ▪ Supervisión Estudios Específicos: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de Mercado 2005 	Evaluación interna. Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cobertura del programa ▪ Avance de créditos otorgados 	Evaluación Externa: <ul style="list-style-type: none"> ▪ De acuerdo con la Ley de Presupuesto de Egresos.

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

La búsqueda de mecanismos para hacer más racional y transparente a la administración pública pasa necesariamente por la introducción de mecanismos que permitan vislumbrar las intenciones y la eficacia/eficiencia con que se utilizan los recursos. Esta es una expectativa no solamente técnica, sino, en una sociedad plural, una exigencia política. En otras palabras, como ya es un tema viejo en la disciplina de la administración pública, pero que vale la pena recordarlo, los fines están en disputa en una democracia. No existe un solo mecanismo técnico, neutral, unidireccional, que resuelva la necesaria deliberación respecto de cuáles son los problemas públicos a atender, con qué jerarquía y cuáles son los medios más adecuados para realizarlo.

Llama la atención que cada tanto, sin embargo, aparezcan en el espectro de la disciplina modas administrativas o técnicas que asuman que, sin embargo, han encontrado la "piedra filosofal" de la disciplina, el instrumento adecuado para resolver de una vez por todas la enorme dificultad de dirigir y controlar al aparato administrativo y sus programas, con el fin de que alcancen los mejores resultados posibles.

Toca el turno a la Nueva Gestión Pública que, en uno de sus argumentos más importantes, plantea dirigir y controlar al aparato vía la definición explícita de resultados, impactos, es decir, a la luz de la evaluación del desempeño. Si bien es llamativa la retórica que asume que es una cuestión de buen sentido común el desglosar los problemas, los objetivos, las acciones, las causas y los efectos, en la práctica este tipo de técnicas comete dos errores:

1. Asumir que no hay disputa respecto de la definición de los fines, de las jerarquías de los mismos, y de las prioridades a atacar con los recursos públicos.
2. Asumir que generar cadenas causales desde problemas hasta efectos es una cuestión lineal y racional de un actor monolítico llamado *gobierno* o *programa gubernamental*, hacia una realidad monolítica llamada *sociedad* o *población objetivo*.

Medir el desempeño pasa por un acuerdo respecto de los resultados buscados. Los resultados son tales gracias a la definición de un problema; en otras palabras, se logra algo (o no se logra) dependiendo de que sea identificado un problema. La literatura de política pública ha hecho claro durante décadas que definir problemas públicos es un esfuerzo colectivo de crítica, deliberación, batalla entre intereses diversos. No es necesario en este espacio abundar a esta literatura, sino simplemente decir que medir desempeño debe responder a las preguntas: "¿qué desempeño?" y, más importante aún, "¿desempeño que logra resultados según quien y para quién?".

Respecto de la segunda pregunta, los casos estudiados aquí nos dan varias lecciones. Siendo casos escogidos por ser programas relativamente sencillos de evaluar (programas técnicos, unipropósito, dirigidos por entero a resolver un problema definido), nos muestran que la

consecución de un sistema de evaluación del desempeño requiere no sólo de un sistema de información muy amplio que permita conectar las acciones de un programa gubernamental en una realidad de interacción en redes de múltiples actores. Además nos muestran que definir resultados e impactos pasa por un proceso de definición teórica, en el sentido de que las causalidades muchas veces están justificadas por marcos teóricos particulares que establecen dichas causalidades como parte de su modelo. En otras palabras, no existe necesariamente un camino lógico único o que pueda ser desarrollado por mero sentido común y gran capacidad de explicitar y operativizar variables e indicadores. Muchos efectos gubernamentales son en realidad construcciones basadas en modelos analíticos, que a su vez requerirían hacer explícitos sus supuestos y las evidencias que soportan tales cadenas de causas y efectos (así como las secuencias entre efectos que son causas de otros efectos).

Una manera entonces de tratar con el tema de evaluación del desempeño es probablemente no perder nunca de vista los enormes límites que posee como técnica para ser creíble por sí misma. Es una técnica importante y útil, en la medida en que se comprenda que su finalidad más importante es hacer explícitos, lo más claro que se pueda, los valores y supuestos de una programada acción gubernamental, tanto a los ciudadanos como a los propios servidores públicos. Es una herramienta falible y, por lo tanto, no puede escapar a la deliberación pública y al control político. Es una herramienta incompleta (como toda herramienta cuando hablamos del sector público) y, como consecuencia, es importante que incorpore reflexiones sobre el tiempo, los cambios y la evolución. En efecto, si se quiere que esta herramienta permita tomar mejores decisiones, requiere incorporar el aprendizaje como elemento y generar los incentivos para que dicho aprendizaje sea premiado en ciertas circunstancias.

Los programas gubernamentales buscan transformar la realidad, modificar las condiciones, movilizar actores y cambiar sus comportamientos. Esto se logra, sin duda, mediante un proceso que se desarrolla en el tiempo: los programas gubernamentales no necesariamente son eventos discretos, sino que muchas veces se forjan en el aprendizaje de las organizaciones y las personas, y en la evolución pausada y no lineal de los procesos sociales. En los programas que hemos estudiado aquí, FINANCIERA y RURAL, han impactado en la realidad, construyendo y apoyando nuevas organizaciones y dinámicas sociales. Probablemente no han llegado a transformar la realidad todavía y su desaparición tal vez no necesariamente llevaría a un fenómeno social de sustitución (es decir, donde la "sociedad" crea las redes suficientes para compensar la pérdida de una de estas organizaciones del espectro de acción). Sin embargo, es claro que diversas personas han sido afectadas positivamente, que existen más negocios microfinanciantes y más clientes para estos negocios. El aprendizaje probablemente ha llevado a estas organizaciones a modificar sus criterios de decisión, para hacer del cumplimiento del crédito un requisito no solamente burocrático, sino de creación de cultura financiera. Cabe preguntarse entonces ¿cómo evaluar a estos programas? ¿Con indicadores discretos que nos hablen de cobertura y retorno de créditos? ¿O como un proceso en ciernes, donde la sistematización del impacto y resultados buscados se están generando, probablemente requiriendo incluso cambios estratégicos importantes para lograr los impactos últimos buscados? Si lo segundo es cierto, entonces el aprendizaje debe formar parte de la ecuación de un sis-

tema de este tipo. Un sistema que se acepta limitado y que por ello es capaz de adaptarse para inducir el aprendizaje. Sin duda, no es un reto menor lograr tal equilibrio.

Un sistema de evaluación del desempeño que confíe en su propia retórica, probablemente se convertirá en un mecanismo adicional e imperfecto de control.

Un sistema de evaluación del desempeño que confíe en su propia retórica, probablemente se convertirá en un mecanismo adicional e imperfecto de control. Se añadirá a la ya de por sí larga lista de mecanismos que buscan controlar la acción gubernamental, con un éxito relativo (y con un costo importante, pues como hemos visto, es una técnica que requiere capacidad y preparación). En cambio, un sistema que asuma sus límites desde el principio, puede convertirse en un instrumento de alta utilidad, que fomente la creatividad y la búsqueda inteligente de resultados e impacto, y que incluso pueda asumir parte del riesgo que un programa gubernamental novedoso pueda acarrear. Introducir el riesgo y el aprendizaje como parte del sistema pareciera ser el gran reto de esta técnica.

REFERENCIAS

- ¹ Gulick (1937) define el término *organizing* como la actividad de establecer la estructura formal de autoridad a través de la cual se arreglan, se definen y se coordinan las subdivisiones del trabajo con un objetivo definido. Esta actividad es sumamente importante para este autor, pues la incluye como uno de los componentes de su famoso anagrama POSDCORB que describe las funciones de coordinación y división del trabajo al interior de las organizaciones.
 - ² Artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006).
 - ³ El Artículo 6 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece como ejecutores del gasto al Poder Legislativo; el Poder Judicial; los entes autónomos; los tribunales administrativos; la Procuraduría General de la República; la Presidencia de la República; las dependencias de gobierno y entidades paraestatales.
 - ⁴ Estos casos pertenecen a programas reales de un país latinoamericano. Por razones ajenas a esta investigación, se ha decidido mantener anónimos los nombres de los programas reales, pese a que la información utilizada para el estudio de estos dos casos fue estrictamente de acceso público, es decir, información documental disponible (en papel o formato electrónico) para el público en general. Por estas mismas razones, en el documento hacemos alusión a las Reglas de Operación de estos programas, aunque para mantener el anonimato no las incluimos en las referencias bibliográficas y documentales.
- Por otro lado, cabe señalar que como toda organización, las organizaciones y fideicomisos que operan estos pro-

gramas, tienen vida propia que le dan las personas y las dinámicas organizativas en sí mismas, por lo que no pretendemos que la interpretación aquí planteada abarque la complejidad y dinámica propia de las organizaciones que operan estos programas.

⁵ Los modelos lógicos representan lógicas de acción *ex ante*, es decir, una especie de "mapas de ruta" donde se espera que una estrategia pueda cambiar una situación determinada, lo cual se contrapone a los modelos de explicación post-hoc basados en investigación empírica. Los modelos lógicos suelen identificar actores, estrategias, prácticas, recursos, así como resultados inmediatos, intermedios y finales. Estos modelos pueden considerarse como procesos recursivos de identificación de metas y de determinación de estrategias, y como un modelo heurístico en constante revisión durante la planeación, la implementación y la evaluación (Ryan, 2004: 423-424).

⁶ Cabe destacar que en todo este razonamiento se está suponiendo que la unidad de análisis de la acción gubernamental se encuentra en los programas de acción, es decir, en específicos mecanismos de acción gubernamental definidos por una o diversas agencias gubernamentales. La ambigüedad es clara pues con estos mecanismos es difícil hablar de un "desempeño" de la administración pública o del gobierno, e incluso, en algunos casos, de una organización gubernamental, pues se está analizando sólo una dimensión: la acción hacia fuera de una organización a partir de un programa específico.

⁷ Hoy en día el 95 por ciento de los beneficiarios de los préstamos son mujeres. Aparentemente la condición aún más vulnerable de la mujer y su mejor comportamiento como administradora y pagadora del crédito motivaron que en el Banco de los Pobres privilegiara un criterio de género en la selección de sus clientes. Para una breve reseña de cómo se desarrolló y puso en práctica la idea del *Grameen Bank*, véase Muhammad Yunus, "El Banco de los Pobres", en *Letras Libres*, abril de 2006.

**David Arellano
Gault, Walter
Lepore y Efraín
Coronilla Cruz**

Profesor Investigador y profesores asociados del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Carretera México-Toluca 3655. DF México davidarellano@cide.edu, walterlepore@cide.edu, efrain.coronilla@cide.edu.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Rubén (2006) "Evolución y perspectivas de las microfinanzas en México", conferencia pronunciada en el 5º Encuentro Nacional de Microfinanzas, 30 de mayo de 2006. Versión estenográfica completa. México.
- Alpizar, Carlos A. y González Vega, Claudio (2006) "Los mercados de las finanzas rurales y populares en México: Una visión global rápida sobre su multiplicidad y alcance. V: El sector de las microfinanzas en México". USAID México. Disponible en <http://www.cide.edu/cide-osu/documentos/AFIRMA5.pdf>, fecha de consulta: 30 de abril de 2007, México.
- Arellano, David (Coord.) (2004) Más allá de las Reinversión del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina. Miguel Ángel Porrúa y CIDE, México.
- Castillo, Alfonso (2006) "Desarrollo social y financiamiento popular, las finanzas sociales, un sector en rápido cambio pero de lento aprendizaje", conferencia pronunciada dentro del programa de seminarios a distancia 2006 Ibergop-INAP, 5 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.inap.org.mx/WEBINAP2005/Ibergop2006/ibergop-colmex/Alfonso%20Castillo.pdf>, fecha de consulta: 20 de abril de 2007, México.
- Gulick, Luther (1937) "Notes on the Theory of Organization", en *Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration, New York.
- Hernes, Tor (2005) "Four ideal-type organizational response to New Public Management reforms and some consequences", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71 (1), USA.
- Hood, Christopher (1991) "A Public Management for all Seasons?", en *Public Administration*, Vol. 69, USA.
- Jones, L.R. y Kettl, D. (2003) "Assesing Public Management Reform in an International Context", en *International Public Management Review*, Vol. 4 (1), USA.
- Ryan, Bill (2004) "Measuring and Managing for Performance: Lessons from Australia", en *Strategies for Public Management Reform*. Elsevier, Oxford, U.K.
- Schedler, Kuno (2003) "'...And Politics?' Public management development in the light of two rationalities", en *Public Management Review*, Vol. 5 (4), USA.
- (2004) "Developing Performance Indicators and Measurement Systems in Public Institutions", en *Strategies for Public Management Reform*. Elsevier, Oxford, U.K.
- Yunus, Muhammad (2006) "El Banco de los Pobres", en *Letras Libres*, año VIII, no. 88, México.

DOCUMENTOS

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006, México.