

NÚMERO 183

DAVID ARELLANO-GAULT, MANUEL ALAMIILLA-CEBALLOS Y  
ALEJANDRO CAMPOS-GARCÍA

¿Reforma organizacional de gobierno por diseño  
genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en  
acción: el caso del Modelo de Integral de  
Desempeño Operativo en México

SEPTIEMBRE 2006



[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2006. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.  
Tel. 5727•9800 exts. 6090 y 6092  
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.  
Correo electrónico: [publicaciones@cide.edu](mailto:publicaciones@cide.edu)  
[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

## Resumen

---

*El presente artículo busca realizar una evaluación de las estrategias de reforma estilo NIE (Nuevo Institucionalismo Económico), analizando su pertinencia para enfrentarse a la diversidad y complejidad específica de las organizaciones gubernamentales. En el primer 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 Modelo Integral de Evaluación de Desempeño de los Organismos Internos de Control (MIDO), un instrumento basado en las ideas del NIE, particularmente en la teoría principal-agente, que ha sido implementado en la Secretaría de la Función Pública en México con el fin de modificar los comportamientos de los Órganos Internos de Control dentro del poder ejecutivo federal. En el tercero, se presenta un estudio de caso del citado MIDO, los criterios metodológicos que se utilizaron, así como los resultados que se encontraron, en términos del argumento que prevé, la tensión que se genera entre una estrategia de tintes genéricos, y la gran diversidad de organizaciones sobre las que se ha implantado dicho instrumento. Por último, se exponen unas 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.*

## Abstract

---

*This article seeks to undertake an evaluation of the NEI-style reform strategies, by analyzing their relevance in coping with the diversity and specific complexity of government organizations. The first section summarizes the main ideas of NEI that appear to be inspiring these reforms, in order to understand the critical elements and basic assumptions underlying a strategy for the generic reform of government organizations. The second section describes the Integral Model for the Evaluation of the Performance of Internal Control Organizations (IMOP) implemented by Federal Government in Mexico since 2003. IMOP is an instrument based on the NEI in general, and in particular with the principal-agent theory, to modify the behavior of comptroller agencies within the federal executive power. The third section, presents the case study, the methodological criteria used as well as the results discovered in terms of the argument they provide, as one of the most important limits and challenges of this strategy for organizational reform, namely the tension generated between a generic*

*strategy and the enormous diversity of organizations to which the instrument is applied. The article ends with the conclusions that seek to analyze the challenges and problems of generic strategies for organizational reform, given the organizational and networking diversity and complexity that tend to characterize contemporary governments.*

## *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 (1979) 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 a 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 que las componen.

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) están siendo implementadas en muchos países con la esperanza de transformar los incentivos institucionales del comportamiento burocrático,<sup>1</sup> 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, aún aceptando que las organizaciones son diferentes y que el gobierno es un conjunto de éstas, 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

---

<sup>1</sup> 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, aceptan 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.

estrategias genéricas, uniformes (como lo son las estrategias de *agente principal*, 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 entonces realizar una evaluación de las estrategias de reforma estilo NIE, analizando su pertinencia para enfrentarse a la diversidad y complejidad específica 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: Modelo Integral de Evaluación de Desempeño de los Organismo 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 federal,<sup>2</sup> 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

---

<sup>2</sup> 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) (véase Bendor, 1999; Grossman y Hart, 1983: 7; Maskin y Tirole, 1990: 379)

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 a 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 posibilidades 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 clara: 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, obtener resultados colectivos positivos.

El cambio de comportamiento es entonces crítico para una reforma administrativa y lo es más críticamente para las organizaciones gubernamentales, pues ahí los dilemas de acción colectiva suelen ser más complejos según el NIE. Al ser proveedores de bienes públicos o cuasi públicos y al estar protegidas de la competencia de mercado (incluso a veces disfrutando de un monopolio 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 tienen 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: “la eficiencia del productor en la ausencia de la utilidad del consumidor no tiene sentido económico” (Ostrom, 1973: 54).

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 oportunistamente 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 o aproximada. Instrumentos como los cuasi mercados, los esquemas *principal-agente*, y los contratos,<sup>3</sup> entre otros, aparecen como instrumentos preferidos en este sentido, para reformar a 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 diversos indicadores de desempeño, busca fundamentalmente transformar el comportamiento de un grupo de agencias, previamente 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

---

<sup>3</sup> Los contratos de desempeño o de supervisión estilo *principal-agente* podrían considerarse mecanismos más específicos que atiendan a las diferencias organizacionales. Sin embargo, su sentido es el mismo en general: la idea de que el contrato restringe el oportunismo del actor y que su comportamiento se adaptará de acuerdo a los incentivos establecidos por el contrato.

siguiente apartado describiremos al MIDO y a 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***

### **2.1. Descripción del MIDO**

#### **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 encargan 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 Federal 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.

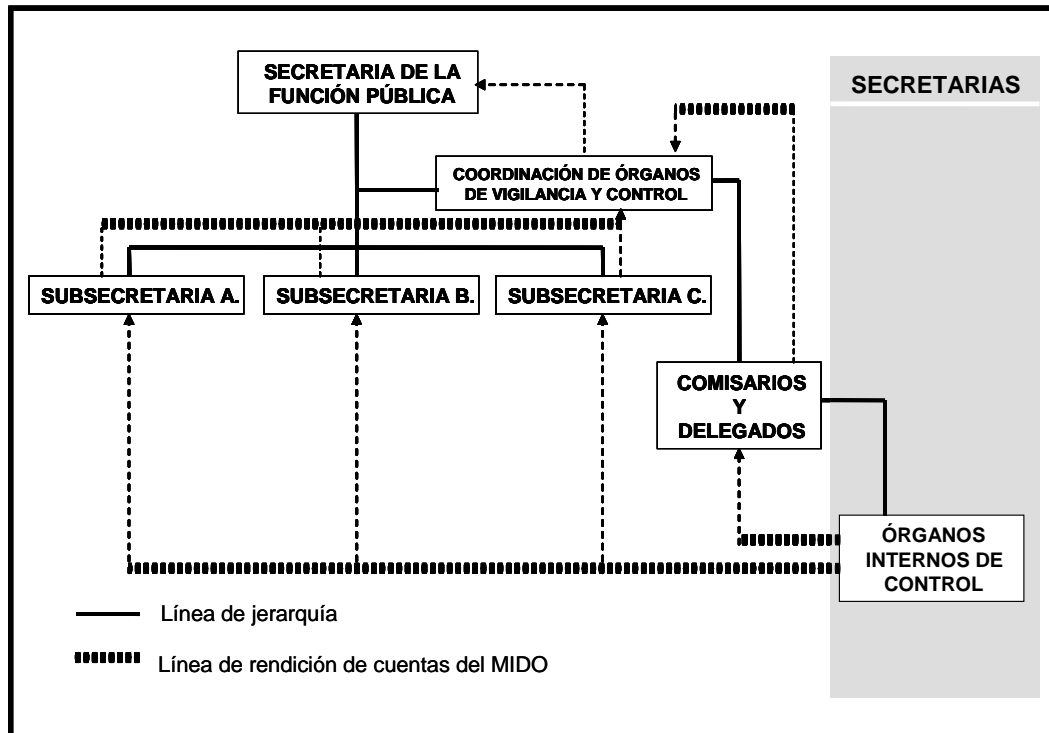
*Comisarios, Delegados y Subdelegados:* Los OVCs son los encargados de las tareas de control interno en la APF. Los Comisarios Delegados y Subdelegados tienen como función principal la de coordinar las acciones de los OICs y se clasifican en siete sectores estratégicos.<sup>4</sup> A su vez, los Comisarios 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 organismos 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 controla). 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.

---

<sup>4</sup> Estos sectores son: Desarrollo Económico; Desarrollo Social y Recursos Renovables; Educación y Cultura; Hacienda; Energía; Salud, Trabajo y Seguridad Social.

**FIGURA 1**  
**ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE CONTROL DE 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 5 índices que agrupan 26 indicadores.<sup>5</sup> En el *cuadro 1* se muestran los 5 índices y los 26 indicadores del MIDO, así como las áreas responsables de cada uno de ellos.

<sup>5</sup> Estos 26 indicadores fueron creados por las Áreas Normativas de la SPF en colaboración con la OGOVC.

**C U A D R O 1**

**RELACION DE ÍNDICES E INDICADORES QUE INTEGRAN AL MIDO**

Índice	Área Normativa		Indicador	Clasificación actual		
Índice de Reducción de Riesgos de Corrupción	SECITCC		1 Seguimiento de Transparencia	Estratégico		
			2 Mapa de Riesgos de Corrupción	Estratégico		
Índice de Reducción de Riesgos de Opacidad	IFAI		3 Apertura, Efectividad de Clasificación y Seguimiento	Estratégico		
			4 Atención Prestada por las Unidades de Enlace	Estratégico		
			5 Obligaciones de Transparencia	Estratégico		
Índice de Desempeño Institucional	SMP (UCEGP)		6 Desempeño Institucional	Estratégico		
Índice de Desempeño Operativo	SCAGP	UCEGP	7 Revisión de Aseguramiento de Calidad	Operativo		
			8 Observaciones Recurrentes	Operativo		
			9 Oportunidad en la Solventación de Observaciones	Operativo		
			10 Antigüedad del Inventario de Observaciones	Operativo		
	SACN	DGAC		11 Atención de Denuncias	Operativo	
				12 Atención de Seguimientos de Irregularidad	Operativo	
				13 Atención a la Voz del Usuario	Operativo	
				14 Atenciones Directas	Operativo	
		DGIn			15 Tiempo Promedio de Resolución de Inconformidades	Operativo
					16 Resoluciones Recurridas y Confirmadas	Operativo
		DGRSP			17 Tiempo Prom de Resolución de Proced Admvos	Operativo
					18 Resoluciones Firmes	Operativo
		UNAOPSF			19 Sanciones – Resoluciones Emitidas	Operativo
					20 Sanciones – Legalidad	Operativo
	21 Conciliaciones Realizadas				Operativo	
	SSFP			22 Conciliaciones con Acuerdo de Voluntades	Operativo	
				DGEABG	23 Mejora de los Servicios al Ciudadano	Operativo
				USPRHAPF	24 Implementación del Servicio Profesional de Carrera	Operativo
				UGEPTI	25 Desarrollo del Gobierno Digital	Operativo
Índice de Percepción del Desempeño	CGOVC		26 Percepción del Desempeño	Estratégico		

Como se observa en el anterior cuadro, los índices del MIDO han sido agrupados en estratégicos y operativos lo cual ha quedado de la siguiente forma:

**C U A D R O 2**

**ÍNDICES DEL MIDO**

ÍNDICES GENERALES	INDICES FOCALIZADOS	# DE INDICADORES
ÍNDICES ESTRATÉGICOS	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
ÍNDICE OPERATIVO	ÍNDICE DE DESEMPEÑO OPERATIVO DE LOS OVCS (IDO)	19

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, el cuál es 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. En dependencia de cuántos indicadores corresponda a cada OIC es como se les clasifica. 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, y
- Focus 3:* Para OICs que puedan evaluarse por un rango de 15 indicadores.

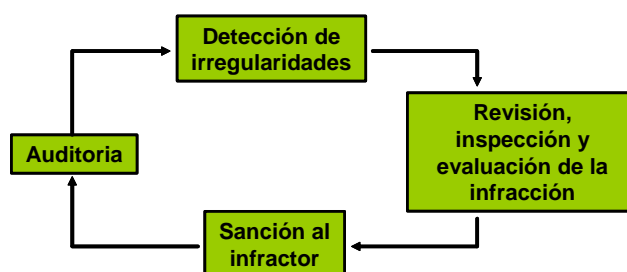
La estructura del MIDO permite realizar una evaluación en dos niveles: una *integral* que se obtiene al agregar los índices e indicadores que corresponden a cada OIC; y otra *parcial* (indicador por indicador) que permite conocer el desempeño en las distintas materias. La evaluación se manifiesta en 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, lo cual les permitirá 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 detectados 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.

**F I G U R A 2**  
**LA CULTURA PROCEDURAL**



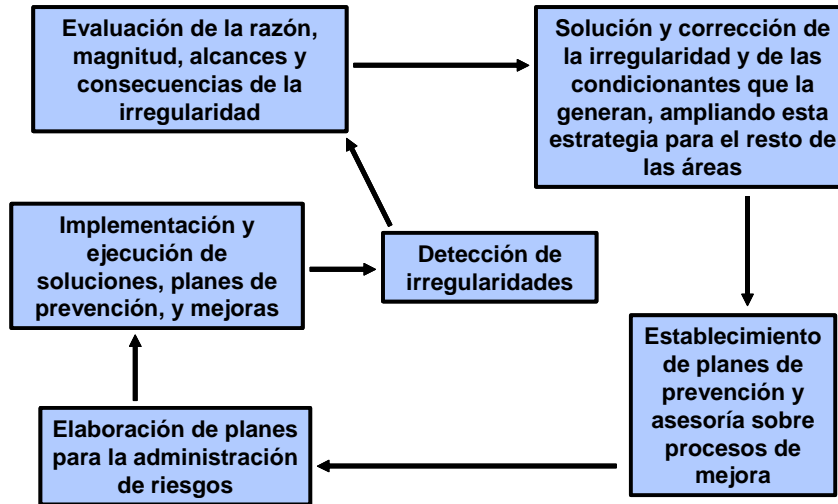
La auditoría implica, de esa forma, un comportamiento básicamente reactivo, dado que pone su énfasis en los errores y en la posibilidad de que éstos se hayan “reproducido” en las diversas áreas que se auditan. En otras palabras, su énfasis organizativo no se especializa en el diseño de métodos de prevención, 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 procedual, 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 la podríamos 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 estrategias para prevenir o administrar el riesgo que implica tanto su aparición como la toma de decisiones que trae consigo.



**F I G U R A 3**

**LA CULTURA DE COGESTIÓN**



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 a 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.

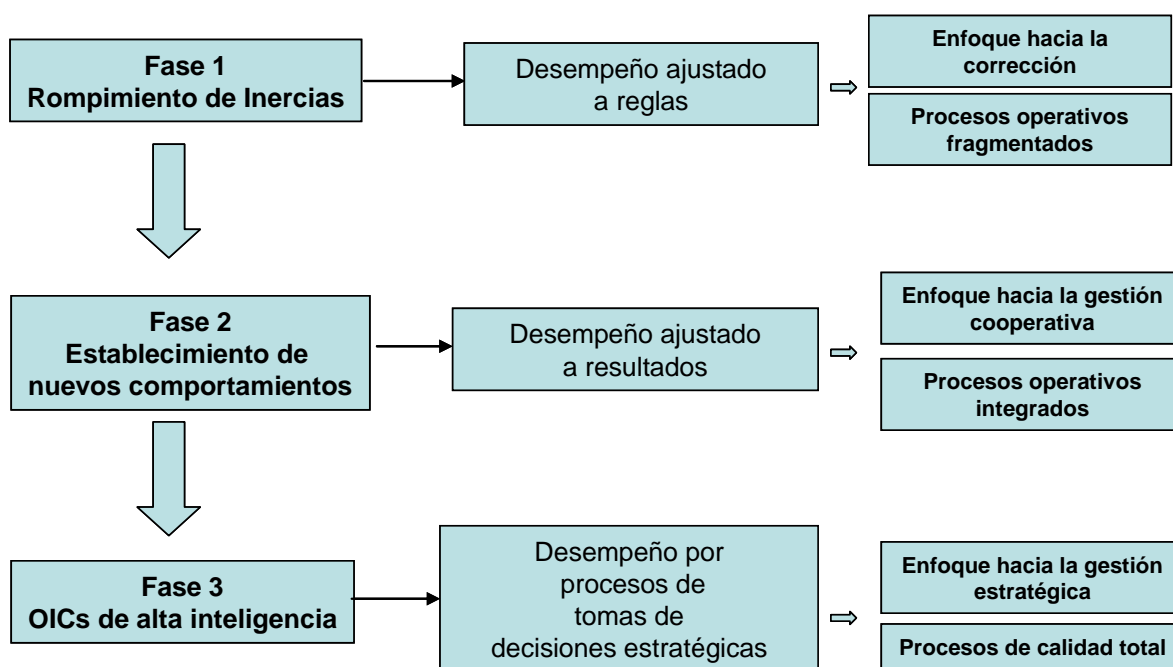
Siguiendo la lógica principal-agente, el MIDO se diseñó estableciendo una relación entre dos actores: los mandos de la SFP promotores de la reforma administrativa (el principal) y los OICs (agentes). El instrumento en cuestión define mecanismos de contratos, supervisión y medición que buscan alinear 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 incentivos positivos. Los incentivos negativos descansan en la amenaza de

sanciones graduales relacionada con la recurrencia en el mal desempeño.<sup>6</sup> 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 como 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 a resultados; para llegar finalmente a una tercera y definitiva etapa, en la cual se generen OICs de *alta inteligencia*. Ver figura 4.

**F I G U R A 4**  
**FASES DEL MIDO**



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

<sup>6</sup> Se plantea como una amenaza debido a que la aplicación de sanciones está prevista, aunque no está operando todavía.

- i)* Confeccionar 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.
- ii)* Establecer un sistema de calidad total y mejora continua: haciendo un uso integral de la información con el objeto de ver las problemática y sus consecuencias en el conjunto del desempeño, así como incentivar la iniciativa y el comportamiento proactivo más que el cumplimiento estricto de la norma.
- iii)* Monitorear el ambiente e identificar en él los riesgos y oportunidades sustanciales y generar productos de impacto social positivo. (Quesnel, 1997)
- iv)* Establecer redes laborales y trabajo en equipo.

### ***3. Estudio de Caso del MIDO***

#### **3.1 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 mismos. 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).<sup>7</sup>

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 a 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

---

<sup>7</sup> 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.

plasmado 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 aún en espacios de alta diversidad como lo es cada uno de los OICs.

Siguiendo a Schein, analizamos la cultura organizacional de acuerdo a 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, son difícilmente debatibles y resulta difícil tratar de modificarlos. (Schein, 1992)

### Pregunta(s) de investigación

La pregunta matriz que animó al 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 lo anterior en dos preguntas puntuales:

- i) ¿Cuáles son los elementos significativos que componen la cultura organizacional de los OICs?
- ii) ¿Cuál ha sido el cambio de cultura organizacional efectivo en los OICs, acorde con el comportamiento que el MIDO desea promover?

### 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 sean corresponsables del desempeño de las estructuras de gestión.<sup>8</sup> Sin embargo, ambas culturas organizacionales si bien complementarias, son esencial y sistemáticamente contradictorias en términos organizativos. Por

---

<sup>8</sup> 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.

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 3)

**C U A D R O 3**  
**DIFERENCIAS ENTRE PROCEDURAL Y COGESTIÓN**

	<b>PROCEDURAL</b>	<b>COGESTIÓN</b>
<b>ARTEFACTOS</b>	EXISTENCIA DE RUTINAS ORGANIZACIONALES PERFECTAMENTE DEFINIDAS.	NO EXISTEN RUTINAS PREESTABLECIDAS.
	LAS ACTIVIDADES DE CONTROL SE RIGEN POR REGLAS ADMINISTRATIVAS FORMALS.	LAS ACTIVIDADES DE CONTROL SE RIGEN POR MODELOS GERENCIALES Y PRO-ACTIVOS/PREVENTIVOS.
	EXISTEN PROCEDIMIENTOS FORMALS 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, MEDIDO POR EL ALCANCE DE SUS OBJETIVOS Y METAS EN TIEMPO Y FORMA.
<b>VALORES EXPUESTOS</b>	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.
<b>SUPUESTOS BÁSICOS</b>	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.

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

- i)* 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.
- ii)* Esta tensión se resuelve 'con diversos grados de éxito' dependiendo de los recursos y la cultura organizativa de cada OIC.

### 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 con relación a 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 fueron las siguientes:

**C U A D R O 4**

**DICOTOMÍAS**

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.

Por su parte la forma en que desglosamos los indicadores a medir en cada una de estas dicotomías, tomadas como variables, fue la siguiente:

**C U A D R O 5**  
**VARIABLES E INDICADORES**

VARIABLE	INDICADORES
CONTROL	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	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	APEGO AL REGLAMENTO COMO INDICADOR DE BUEN FUNCIONAMIENTO PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESTANDARIZADOS CARÁCTER FORMAL DE LAS COMUNICACIONES
RESULTADO	ATENCIÓN SOBRE LOS EFECTOS DE LOS PROGRAMAS USO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS COMO MEDIOS PARA ALCANZAR METAS ESTABLECIMIENTO DE CANALES DINÁMICOS DE COMUNICACIÓN
REGLA	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	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	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	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	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



VARIABLE	INDICADORES
	SITUACIONES CASUÍSTICAS. VISIÓN UNÍVOCA DE LA TOMA DE DECISIONES EXISTENCIA DE UN ESQUEMA DE ESPECIALIZACIÓN
ANALÍTICO	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 DESCENTRALIZACIÓN/ DESCENTRALIZACIÓN RESPECTO A LOS SUBORDINADOS. GRADO DE INDIVIDUALISMO/ COLECTIVISMO EN EL LOGRO DE METAS

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 guían parte de la actividad de los OICs.

### 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 a 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; Energía; Hacienda; Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Seguridad Nacional.

Como se planteó previamente, con la implementación del MIDO, la Secretaría de la Función Pública decidió reorganizar a 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 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. Véase cuadro 6

**C U A D R O 6**  
**FOCUS POR EJES ESTRATÉGICOS**

	DESARROLLO ECONÓMICO	DESARROLLO SOCIAL Y RECURSOS RENOVABLES	EDUCACIÓN Y CULTURA	HACIENDA	ENERGÍA	SALUD, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	SEGURIDAD NACIONAL
<b>Focus 1</b>	5	5	1	8	8	6	7
<b>Focus 2</b>	13	19	25	15	12	20	10
<b>Focus 3</b>	20	2	22	13	2	2	2
	<b>38</b>	<b>26</b>	<b>48</b>	<b>36</b>	<b>22</b>	<b>28</b>	<b>19</b>

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 quienes 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 quien 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, tomado en cuenta que los OICs del Focus 1 presentan igual grado de heterogeneidad como el resto de 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; Energía; Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Energía.<sup>9</sup> 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). Véase cuadro 7

**C U A D R O 7**  
**RELACIÓN DE OICs ENCUESTADAS**

OIC	SECTOR ESTRATÉGICO
SECRETARÍA DE TURISMO	DESARROLLO ECONÓMICO
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	
AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	
SECRETARÍA DE ECONOMÍA	DESARROLLO SOCIAL Y RECURSOS RENOVABLES
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	EDUCACIÓN Y CULTURA <sup>10</sup>
SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA	
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	
LUZ Y FUERZA DEL CENTRO	ENERGÍA
COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	
PETRÓLEOS MEXICANOS	
PEMEX PETROQUÍMICA	HACIENDA
BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C.	
NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.	

<sup>9</sup> El total de OICs del Focus 1 estaba integrado por 51 OICs.

<sup>10</sup> Sólo se entrevistó un OIC del sector educación y cultura porque la contraloría de la Secretaría de Educación Pública es el único OIC del Focus 1 perteneciente a ese sector.

OIC	SECTOR ESTRATÉGICO
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S.N.C.	
PRONÓSTICOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO - ASEGURADOR Y TURISSTE SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA	SALUD, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL SECRETARÍA DE SALUD	
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	SEGURIDAD NACIONAL

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 8. 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.

**C U A D R O 8**  
**RELACIÓN DE OICs ENTREVISTADOS**

OIC	SECTOR ESTRATÉGICO
SECRETARÍA DE ECONOMÍA	DESARROLLO ECONÓMICO
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	SEGURIDAD NACIONAL
LUZ Y FUERZA DEL CENTRO	ENERGÍA

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, plausiblemente, 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.

### 3.2. Resultados de la investigación

La investigación nos permitió corroborar las dos hipótesis que definimos en el apartado metodológico. A modo de recordatorio 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 'con diversos grados de éxito' dependiendo de los recursos y la cultura organizativa de cada OIC. Vayamos por partes.

#### 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.

La explicación que encontramos a lo anterior fue que los cambios normativos promovidos e implementados en la Secretaría de la Función Pública,<sup>11</sup> 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

---

<sup>11</sup> Dentro del cual se ubica el MIDO.

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. 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 dónde se están operando las condiciones de posibilidad para la asimilación de la cultura de cogestión.

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 corresponsabilidad. 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.

### 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 contralorías.

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; Energía; Hacienda; Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Seguridad Nacional), 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 Administración Pública Federal 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.

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 MIDO.

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 a 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 cuáles 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 otras palabras, existe la posibilidad de que una parte importante de los OICs estén buscando adaptar, hacer una mezcla con sentido de ambas culturas, donde algunas de sus características “antiguas” obtengan nuevo significado y logren sobrevivir y hasta hacerse necesarias para

la operación del MIDO. 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 de éste, 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" pueden estar basándose en expectativas 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.

**C U A D R O 9**  
**CONSECUENCIAS DEL MIDO**

CONSECUENCIAS ESPERADAS	CONSECUENCIAS NO ESPERADAS, POTENCIALMENTE POSITIVAS	CONSECUENCIAS NO ESPERADAS DE INCIDENCIA NEGATIVA
<p>POSICIONAMIENTO DEL DISCURSO DE LA COGESTIÓN COMO SUSTANTIVO Y NECESARIO EN LOS PROCESOS Y FILOSOFÍAS DE TRABAJO AL INTERIOR DE LOS OICs.</p> <p>MODIFICACIÓN DE LA PERCEPCIÓN QUE LOS MIEMBROS DE LOS OICs TIENEN SOBRE SUS COMETIDOS, RUTINAS Y LA IDEOLOGÍA QUE RIGE SU ACCIÓN.</p> <p>INTEGRACIÓN DE UNA LÓGICA PREVENTIVA COMO COMPLEMENTO NECESARIO A LAS LÓGICAS CORRECTIVAS Y PUNITIVAS.</p> <p>INCENTIVAR PROCESOS DE MEJORA AL INTERIOR DE LOS OICs</p> <p>ADOPCIÓN DEL MIDO COMO EJE CENTRAL DE LA PLANEACIÓN Y LA DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS.</p>	<p>GENERACIÓN Y ADOPCIÓN DE ESTRATEGIAS PROPIAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.</p> <p>CAMBIO DEL ESQUEMA DE TRABAJO DERIVADO NO DE UN CAMBIO DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL, SINO DE LAS PRÁCTICAS INTERNALIZADAS ENFOCADAS AL CUMPLIMIENTO NORMATIVO.</p> <p>LA FUENTE PARA LA ASIMILACIÓN DE UNA CULTURA DE COGESTIÓN ES LA CULTURA DE LOS PROCEDURAL.</p>	<p>DIFICULTAD EN EL MANEJO DE FUNCIONES DE <i>WATCHDOG</i> Y COGESTOR AL MISMO TIEMPO. POR TANTO, INCOMPATIBILIDAD PARA INTEGRAR LAS FUNCIONES DE VIGILANTE Y LAS DE COADYUVANTE EN UNA SOLA.</p> <p>VISIÓN DE CORTO PLAZO RESPECTO AL MIDO</p> <p>ABANDONO DE PRÁCTICA DE COGESTIÓN POR UNA DONDE EL OIC BUSCA TRASLADAR EL COSTO DEL MIDO A LA SECRETARÍA.</p> <p>DIVERGENCIA EN EL ENTENDIMIENTO DE LA PROACTIVIDAD: ¿DEBEN SER LOS OICs REACTIVOS DESDE SU PROPIO PUNTO DE VISTA S O DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS SECRETARÍAS?.</p> <p> AISLAMIENTO Y NO-INTEGRACIÓN DEL OIC RESPECTO A LAS TAREAS DE LAS SECRETARÍAS.</p> <p>EL OIC NO LOGRA INTEGRAR EL MIDO A SU LÓGICA DE TRABAJO COTIDIANO, TRATÁNDOLO COMO UNA RESPONSABILIDAD APARTE Y, EN CONSECUENCIA, LIMITANDO SU IMPACTO.</p>

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 inter organizacional) 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 definición de lo racional, sino a varias.

En el caso que hemos estudiado, 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.

## Bibliografía

---

- Arellano, D., M. Alamilla and A. Campos. 2005. "¿Sólo innovación gerencial? La Nueva Gestión Pública, cuasi mercados y esquema principal-agente", en Uvalle, R. *Perfil contemporáneo de la administración pública*. Estado de México, IAPEM.
- Allison, G. 1979. "Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?". Paper presented at the Public Management Research Conference. Washington DC.
- Aucoin, P. 1995. *The New Public Management: Canada in comparative perspective*, Montreal, IRPP.
- Ayala Espino, José. 1999 *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE.
- Barzelay, M. 2000. "How to argue about the New Public Management", *International Public Management Journal*. 2[2(A)]: 183-216
- Brunsson, N. and J. Olsen. 1997. *The Reforming Organization*. Handelshojkolen. Forlag.
- Dahl, R. 1972. *Polyarchies, participation and opposition*,. New Heaven. Yale University Press.
- Gauthier, D. 1987. *Morals by agreement*. Oxford. Oxford University Press.
- Gulick, L. 1937. *Papers on the science of administration*, New York, Institute of Public Administration.
- Knight, J. 1992. *Institutions and Social Conflict (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Le Grand, J. 1991. "Quasi markets and social policy", *The Economic Journal*, 101. September. 1256-1267.
- Levinthal, D. 1988. "A survey of agency models of organization", *Journal of Economic Behavior and Organization*. 2. 307-33.
- Moe, T. 1995. "The politics of structural choice: toward a theory of public bureaucracy", in Williamson, O. 1995. *Organization theory. From Chester Barnard to the present and beyond*. Oxford. Oxford University Press.
- Niskanen, W. 1996. *Bureaucracy and public economics*. New Cork, Edward Elgar Publishing; 2nd edition.
- . 1971. *Bureaucracy and representative government*. Aldine, Atherton
- North, D. 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 y Rendimiento de Cuentas. Presentación realizada en el Seminario sobre Gestión Pública Moderna*. San José, Costa Rica.
- Shein, Edgar. 1992. *Organizational Culture and Leadership*, The Jossey-Bass Business & Management Series, San Francisco, California, United States.
- Weick, M. 2000. *Making sense in organizations*, London, Blackwell Publishers.
- Williamson, O. Ed. 1995. *Organization theory. From Chester Barnard to the present and beyond*. Oxford. Oxford University Press.
- . 1983. *Market and hierarchies*, New York, Free Press.

## Novedades

---

### DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Mariscal, Judith, Rivera Eugenio, *Organización industrial y competencia en las telecomunicaciones en América Latina: estrategias empresariales*, AP-173
- Rivera Urrutia, Eugenio, *La construcción del gobierno electrónico como problema de innovación institucional: la experiencia mexicana*, AP-174
- Bravo Pérez, Héctor Manuel, *et al.*, *Evaluación económica del convenio de distribución de aguas superficiales del lago de Chapala y su efecto en el bienestar social*, AP-175
- Bravo Pérez, Héctor Manuel, Juan Carlos Castro Ramírez, *Construcción de una matriz de contabilidad social con agua para el estado de Guanajuato*, AP-176
- Bracho González, Teresa y Giulianna Mendieta, *El proceso de focalización y las estrategias estatales de selección de beneficiarios: El caso del Programa Escuelas de Calidad*, AP-177
- Arellano, David y Walter Lepore, *Publicness y Nueva Gestión Pública: hacia una recuperación de los valores de lo público*, AP-178
- López Ayllón, Sergio y Alí Bernardo Haddou Ruiz, *Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México*, AP-179
- Sour, Laura, *Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados*, AP-180
- Cabrero, Enrique, *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*, AP-181
- Merino, Mauricio, *La profesionalización municipal en México*, AP-182

### DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Brito Dagobert L. y Juan Rosellón, *The Political Economy of Solar Energy*, E-357
- Torres Rojo, Juan M., *et al.*, *Índice de peligro de incendios forestales de largo Plazo*, E-358
- J. M. Torres *et al.*, *Bequest Motive for Conservation in Forest Production Communities*, E-359
- Hernández, Fausto y Brenda Jarillo Rabling, *Is Local Beautiful? Decentralization in Mexico in the Presence of Elite Capture*, E-360
- Unger, Kurt, *El desarrollo económico y la migración mexicana: el TLCAN e Impactos en las regiones*, E-361
- Gómez Galvarriato, Aurora, Rafael Dobado and Jeffrey Williamson, *Globalization, De-Industrialization and Mexican Exceptionalism, 1750-1879*, E-362
- Gómez Galvarriato, Aurora and Aldo Musacchio, *Larger Menus and Entrepreneurial Appetite: An Empirical Investigation of Organization Choice*

- in Mexico*, E-363
- Mayer, David y Carlos Bazdresch, *Hacia un consenso para el crecimiento económico en México: puntos mínimos para una estrategia coherente de desarrollo*, E-364
- Mayer, David y Ma. Fernanda López Olivo, *Transmisión intergeneracional de habilidades cognitivas por niveles socioeconómicos...*, E-365
- Mayer, David, *Dinámica geográfica de productividad e innovación en la manufactura mexicana*, E-366

#### DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- González González, Guadalupe, *México ante América Latina: Mirando de reojo a Estados Unidos*, EI-132
- Ortiz Mena L.N., Antonio Ortiz y Ricardo Sennes, *Brasil y México en la economía política internacional*, EI-133
- Minushkin, Susan y Matthew Adam Kocher, *Trade and Investment Policy Preferences and Public Opinion in Mexico*, EI-134
- Ortiz Mena L.N., Antonio, *México ante el sistema monetario y comercial internacional: lecciones de Bretton Woods a la actualidad*, EI-135
- Meseguer Covadonga *et al.*, *The Diffusion of Regulatory Reforms in Pension Systems: Latin America in Comparative Perspective*, EI-136
- Schiavon, Jorge A., *La relación especial México-Estados Unidos: Cambios y continuidades en la Guerra y Pos-Guerra Fría*, EI-137
- Ortiz Mena, Antonio, *The Domestic Determinants of Mexico's Trade Strategy*, EI-138
- Kocher, Matthew Adam and Stathis N. Kalyvas, *How free is "Free Riding" in Civil Wars? Violence, Insurgency, and the Collective Action Problem*, EI-139
- Chabat, Jorge, *Mexico: The Security Challenge*, EI-140
- Kydd, Andrew, *The Ball is in your Court: Mediation and Blamecasting*, EI-141

#### DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Posadas, Alejandro, *Canada Trade Law & Policy after NAFTA and the WTO*, EJ-8
- Hernández, Roberto, *Alcances del "juicio oral" frente a la Reforma Integral a la Justicia Penal propuesta por presidencia*, EJ-9
- Magaloni, Ana Laura, *El impacto en el debate sobre la reforma judicial de los estudios empíricos del sistema de justicia: el caso del estudio del Banco Mundial sobre el Juicio Ejecutivo Mercantil*, EJ-10
- Bergman, Marcelo, *Do Audits Enhance Compliance? An Empirical Assessment of VAT Enforcement*, EJ-11
- Pazos, María Inés, *Sobre la semántica de la derrotabilidad de conceptos jurídicos*, EJ-12
- Elizondo Carlos, Luis Manuel Pérez de Acha, *Separación de poderes y garantías individuales: La Suprema Corte y los derechos de los contribuyentes*, EJ-13
- Fondevila Gustavo, *Estudio de percepción de usuarios del servicio de*

- administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, EJ-14
- Pazos, Ma. Inés, *Consecuencia lógica derrotable: análisis de un concepto de consecuencia falible*, EJ-15
- Posadas, Alejandro y Hugo E. Flores, *Análisis del derecho de contar con un juicio justo en México*, EJ-16
- Posadas, Alejandro, *La Responsabilidad Civil del Estado /Análisis de un caso hipotético*, EJ-17
- López, Sergio y Posadas Alejandro, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, EJ-18

#### DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Murillo, María Victoria y Martínez Gallardo Cecilia, *Policymaking Patterns: Privatization of Latin American Public Utilities*, EP-178
- Cermeño Rodolfo, Sirenia Vázquez, *What is Vote Buying? The Limits of the Market Model*, EP-179
- Schedler Andreas, *Electoral Authoritarianism Concept, Measurement, and Theory*, EP-180
- Negretto L. Gabriel, *Confronting Pluralism: Constitutional Reform in Mexico After Fox*, EP-181
- Beltrán Ulises, *Contextual Effects on the Individual Rationality: Economic Conditions and retrospective Vote*, EP-182
- Nacif Benito, *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México*, EP-183
- Langston Joy, *Congressional Campaigning in Mexico*, EP-184
- Nacif Benito, *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico*, EP-185
- Lehoucq, Fabrice E., *Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America*, EP-186
- Martínez Gallardo, Cecilia and John D. Huber, *Cabinet Turnover and Talent Searches*, EP-187

#### DIVISIÓN DE HISTORIA

- Pani, Erika, *Saving the Nation through Exclusion: The Alien and Sedition Acts and Mexico's Expulsion of Spaniards*, H-32
- Pipitone, Ugo, *El ambiente amenazado (Tercer capítulo de El Temblor...)*, H-33
- Pipitone, Ugo, *Aperturas chinas (1889, 1919, 1978)*, H-34
- Meyer, Jean, *El conflicto religioso en Oaxaca*, H-35
- García Ayluardo Clara, *El privilegio de pertenecer. Las comunidades de fieles y la crisis de la monarquía católica*, H-36
- Meyer, Jean, *El cirujano de hierro (2000-2005)* H-37
- Sauter, Michael, *Clock Watchers and Stargazers: On Time Discipline in Early-Modern Berlin*, H-38
- Sauter, Michael, *The Enlightenment on Trial...*, H-39
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca prehispánica*, H-40
- Medina Peña, Luis, *Los años de Salinas: crisis electoral y reformas*, H-41



## *Ventas*

---

### DIRECTAS:

57-27-98-00 ext. 6094  
Fax: 5727 9800 ext. 6314

### INTERNET:

Librería virtual:	<a href="http://www.e-cide.com">www.e-cide.com</a>
Página web:	<a href="http://www.cide.edu">www.cide.edu</a>
e-mail:	<a href="mailto:publicaciones@cide.edu">publicaciones@cide.edu</a>

### LIBRERÍAS DONDE SE ENCUENTRAN DOCUMENTOS DE TRABAJO:

- LIBRERÍAS GANDHI Tel. 56-6110-41
- LIBRERÍA CIDE/F.C.E. Tel. 57-27-98-00 EXT. 2906
- SIGLO XXI EDITORES S.A. DE C.V. Tel. 56-58-75-55
- UAM AZCAPOTZALCO Tel. 53-18-92-81
- ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN Tel. 51-33-99-00