



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
**UNIDAD IZTAPALAPA**

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
POSGRADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

**"DIAGNÓSTICO DEL MODELO ORGANIZACIONAL: SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL  
DESEMPEÑO (SED) EN EL FUNCIONAMIENTO DE UNA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL, EL  
CASO DEL FONDO NACIONAL PARA EL FOMENTO DE LAS ARTESANÍAS (FONART)"**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

**PRESENTA**

**GUILERMO CRUZ RUIZ**

MATRÍCULA: 2153803155

Correo electrónico: guillermocruzruiz67@yahoo.com.mx

**MIEMBROS DEL JURADO:**

**V.ºB.º**

Coordinadora del  
Programa de  
Posgrado

  
Dr. María Teresa  
Magallón Díez

Presidente: Dr. Arturo Hernández Magallón  
Secretario: Dr. Jorge Antonio Sánchez Galván  
Vocal: Dr. Luis Alfredo Hernández Avendaño

**V.ºB.º**

Director de Tesis

  
Dr. Arturo  
Hernández  
Magallón

Iztapalapa, Distrito Federal a 27 de noviembre de 2017

## Agradecimientos

A mis padres Carmen y Guillermo, que, con su inmenso amor, responsabilidad, perseverancia y valores siempre han sido guía de mi vida personal y profesional.

Adela, Sergio, Carmen y Patricia, gracias por su solidaria hermandad.

A mi esposa Faby y a mis hijas Ameyalli y Anayansi, que han compartido en todo momento mis logros, sacrificios y fracasos.

A la Coordinación de Posgrado en Estudios Organizacionales, por la oportunidad de lograr cumplir uno de mis grandes sueños en mi vida.

A mi Director de Tesis, Dr. Arturo Hernández Magallón, por su asesoría y profesionalismo.

# Índice

|                                                                                                                                                                                            | Pág        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Introducción</b> .....                                                                                                                                                                  | <b>1.</b>  |
| <b>Capítulo 1. Contexto de la transferencia de los modelos organizacionales.</b> .....                                                                                                     | <b>7.</b>  |
| 1.1 Transferencia de modelos organizacionales.....                                                                                                                                         | 7.         |
| 1.2 Perspectivas teóricas del proceso de transferencia de modelos organizacionales.....                                                                                                    | 10.        |
| 1.3 Transición del Estado Desarrollista al Estado Neoliberal (Managerial).....                                                                                                             | 13.        |
| 1.4 La Nueva Gerencia Pública (NGP).....                                                                                                                                                   | 15.        |
| 1.5 Transferencia de modelos organizacionales en México.....                                                                                                                               | 17.        |
| <b>Capítulo 2. La evaluación del desempeño en México</b> .....                                                                                                                             | <b>20.</b> |
| 2.1 Antecedentes de implementación del SED en la Administración Pública Federal en México (APF).....                                                                                       | 21.        |
| 2.2 Definición del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).....                                                                                                                          | 26.        |
| 2.3 Objetivos específicos.....                                                                                                                                                             | 30.        |
| 2.4 Tipos de evaluación que comprende.....                                                                                                                                                 | 31.        |
| 2.5 Componentes técnico-metodológicos que lo integran.....                                                                                                                                 | 33.        |
| 2.5.1 Metodología del Marco Lógico (MML).....                                                                                                                                              | 33.        |
| 2.5.2 Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).....                                                                                                                                     | 35.        |
| 2.5.3 Diseño de Indicadores Estratégicos.....                                                                                                                                              | 35.        |
| 2.5.4 Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSID).....                                                                                                                            | 36.        |
| 2.5.5 Sistema de Información del Sistema de Evaluación del Desempeño (SISED).....                                                                                                          | 37.        |
| 2.5.6 Estructura organizacional de operación.....                                                                                                                                          | 37.        |
| <b>Capítulo 3. Enfoques teóricos y metodología de investigación</b> .....                                                                                                                  | <b>39.</b> |
| 3.1 Enfoques teóricos-metodológicos.....                                                                                                                                                   | 39.        |
| 3.1.1 Nuevo Institucionalismo.....                                                                                                                                                         | 42.        |
| 3.1.2 Enfoque sistémico.....                                                                                                                                                               | 45.        |
| 3.1.3 Configuración organizacional.....                                                                                                                                                    | 47.        |
| 3.1.4 Anatomía Organizacional.....                                                                                                                                                         | 48.        |
| 3.1.5 Estudios organizacionales.....                                                                                                                                                       | 49.        |
| 3.1.6 Modelo heurístico.....                                                                                                                                                               | 50.        |
| 3.1.7 Propuesta metodológica preliminar para el diagnóstico y análisis de factibilidad de modelos organizacionales.....                                                                    | 50.        |
| 3.2 Metodología de la investigación.....                                                                                                                                                   | 57.        |
| 3.2.1 Problema de la investigación.....                                                                                                                                                    | 57.        |
| 3.2.2 Preguntas de investigación.....                                                                                                                                                      | 68.        |
| 3.2.3 Objetivo general y específicos.....                                                                                                                                                  | 68.        |
| 3.2.4 Aspectos técnicos generales.....                                                                                                                                                     | 69.        |
| 3.2.5 Justificación.....                                                                                                                                                                   | 73.        |
| <b>Capítulo 4. Diagnóstico integral del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)-FONART. Descripción del caso y Hallazgos (Etapas de transferencia, adaptación y reapropiación)</b> ..... | <b>75.</b> |
| 4.1 Anatomía organizacional de FONART.....                                                                                                                                                 | 76.        |
| 4.1.1 Antecedentes de FONART.....                                                                                                                                                          | 76.        |
| 4.1.2 Misión y visión organizacional.....                                                                                                                                                  | 77.        |
| 4.1.3 Objetivo general y específicos.....                                                                                                                                                  | 77.        |
| 4.1.4 Población objetivo y programas estratégicos.....                                                                                                                                     | 78.        |
| 4.1.5 Estructura organizacional.....                                                                                                                                                       | 80.        |
| 4.1.6 Configuración organizacional.....                                                                                                                                                    | 88.        |

|       |                                                                                                                                                            |             |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 4.2   | Diagnóstico: Etapa de Transferencia.....                                                                                                                   | 93.         |
| 4.2.1 | El papel del entorno institucional en la adopción de modelos organizacionales.....                                                                         | 93.         |
| 4.2.2 | Visión unidimensional de racionalidad económica.....                                                                                                       | 96.         |
| 4.2.3 | Contextos nacionales, ocupacionales, organizacionales y creencias culturales.....                                                                          | 97.         |
| 4.2.4 | Niveles asimétricos de desarrollo organizacional.....                                                                                                      | 98.         |
| 4.2.5 | Identidades individuales, grupales, organizacionales y nacionales.....                                                                                     | 99.         |
| 4.2.6 | Ambigüedad institucional.....                                                                                                                              | 100.        |
| 4.2.7 | Enfoque orientado a la gerencia o nivel directivo.....                                                                                                     | 100.        |
| 4.2.8 | Insuficientes herramientas teóricas, técnicas y/o metodológicas para realizar diagnósticos y análisis de factibilidad de los modelos organizacionales..... | 102.        |
| 4.3   | Diagnóstico: Etapa de Adopción.....                                                                                                                        | 104.        |
| 4.3.1 | Inadecuada vinculación del SED con el Presupuesto basado en Resultados (PbR).....                                                                          | 105.        |
| 4.3.2 | Desarticulación del SED con la Gestión por Resultados (GpR).....                                                                                           | 108.        |
| 4.3.3 | Enfoque sin una visión integral y holística de evaluación.....                                                                                             | 109.        |
| 4.3.4 | Programas o iniciativas limitadas para impulsar una cultura de desempeño al interior de las organizaciones de la APF.....                                  | 113.        |
| 4.3.5 | Inexistencia de una estructura organizacional formal y autónoma para articular los esfuerzos del SED.....                                                  | 114.        |
| 4.4   | Diagnóstico: Etapa de Reapropiación.....                                                                                                                   | 115.        |
| 4.4.1 | Medio ambiente y contexto externo de FONART.....                                                                                                           | 116.        |
| 4.4.2 | Complejidad normativa.....                                                                                                                                 | 122.        |
| 4.4.3 | Cultura nacional, organizacional e identidad organizacional.....                                                                                           | 124.        |
| 4.4.4 | Ambigüedad organizacional.....                                                                                                                             | 127.        |
| 4.4.5 | Sistema de reconocimientos, estímulos y recompensas.....                                                                                                   | 131.        |
| 4.4.6 | Programas y estrategias de capacitación.....                                                                                                               | 133.        |
| 4.4.7 | Tecnologías de Información y Comunicación.....                                                                                                             | 135.        |
| 4.4.8 | Transparencia y rendición de cuentas.....                                                                                                                  | 137.        |
|       | <b>Conclusiones.....</b>                                                                                                                                   | <b>139.</b> |
|       | <b>Referencias bibliográficas.....</b>                                                                                                                     | <b>147.</b> |
|       | <b>Anexos.....</b>                                                                                                                                         | <b>153.</b> |

## **Introducción**

El proceso de globalización y el surgimiento del modelo neoliberal en los países del primer mundo, y en los que se encuentran en vías de desarrollo como México, propiciaron la implementación de políticas y directrices que en muchos de los casos afectaron el ámbito político, económico, social y a las instituciones del Estado, entre ellas a la Administración Pública Federal (APF).

Esta transición que se llevó a cabo del Estado Desarrollista, cuya función central era impulsar el desarrollo económico y social, a un Estado Neoliberal, el impacto que este último tuvo para que se llevaran a cabo la reforma del Estado Mexicano y dentro de estas reformas en el ámbito de la política económica, social, electoral, y la correspondiente en la Administración Pública, con el objetivo de hacerla más “eficiente y eficaz” en referencia a cumplir con su nueva tarea en el rol del libre mercado y de competencia.

El cambio del Estado y en sus instituciones con respecto a la relación con la sociedad, trajo consigo altas dosis de ambigüedad en sus funciones totalmente públicas a una especie de híbrido adaptado para incorporar modelos, estrategias, políticas y mecanismos utilizados en el sector privado, todos estos ajustes con el propósito de “hacerlo más eficiente”.

Desde la perspectiva de los estudios organizacionales, esta diversidad de directrices impuestas por los países desarrollados y por las grandes empresas transnacionales, a través de la implementación del modelo neoliberal para consolidar los estados nación con orientación neoliberal en los países de América Latina, afectaron significativamente su identidad y los avances alcanzados en varios rubros.

Los resultados adversos no se hicieron esperar en el caso de México, los cuales coincidieron con la entrada en vigor del TLC en el año de 1994, cuyo tratado se mostraba como estandarte del libre comercio que traería prosperidad a las naciones firmantes.

Las instituciones gubernamentales sufrieron una regresión en su desempeño, ante el estancamiento tanto en el crecimiento económico como en el desarrollo social. En el primero se ha visto reflejada en una economía que no crece más allá del 2% anual y en la disminución del 70% del poder adquisitivo del salario en términos reales durante los últimos 30 años. Respecto al desarrollo social, el aumento de la población en extrema pobreza, así como últimos lugares en educación y en salud en los países que conforman la OCDE.

También últimos lugares a nivel mundial en el índice de transparencia y combate a la corrupción, una concentración del 40% del ingreso del PIB nacional en unas cuantas personas del país, incremento de la violencia, del crimen organizado, la pérdida de garantías individuales en materia de derechos humanos que fueron conquistadas durante muchos años, etcétera.

Ante estos resultados visibles desde hace varias administraciones sexenales en México, el Estado y la mayoría de sus instituciones gubernamentales viven una permanente crisis de legitimidad, entendida ésta desde su más amplia acepción como la credibilidad, consenso y aceptación por parte de los ciudadanos de sus acciones y satisfacción frente a sus resultados obtenidos.

En el contexto de los estudios organizacionales se hace referencia a que las organizaciones legitimadas son aquellas deseables y aceptadas por su entorno, dado que sus acciones se encuentran alineadas a los valores, creencias y principios dentro del sistema social en el que se desenvuelven.

En esta coyuntura de crisis de legitimidad permanente en las organizaciones gubernamentales, se han impuesto al interior de las mismas y se han llevado a cabo procesos de transferencia de modelos organizacionales y/o de herramientas técnico-metodológicas exitosas de otros países o las que se utilizan en el sector privado, con el objetivo de dar resultados inmediatos para lograr recuperar o mejorar su legitimidad, lo que se ha traducido en muchas de las ocasiones en intentos fallidos.

En este sentido, esta investigación se suma a los debates sobre los resultados y alcances de las transferencias de modelos organizacionales a realidades distintas a las de su origen, para lo cual se analiza un estudio de caso.

El objetivo central de esta investigación es realizar un diagnóstico, a partir de tres etapas estratégicas como son: la transferencia, adaptación y reappropriación, en el modelo organizacional denominado Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en el funcionamiento y desempeño de una organización gubernamental como es el Fondo Nacional para las Artesanías (FONART).

Asimismo, en esta investigación en uno de sus primeros objetivos específicos se pretende analizar y comprender cómo está estructurada la anatomía de FONART y qué tipo de componentes conforman al SED, con el propósito de aportar elementos en el campo de investigación de los estudios organizacionales y contribuir con información y análisis a las organizaciones gubernamentales para una mejor toma de decisiones en las etapas de transferencia, adaptación y reappropriación de estos modelos organizacionales y/o herramientas técnico metodológicas.

La justificación para llevar a cabo esta investigación se orientó en dos sentidos sustantivos: el primero de ellos, debido a la crisis de legitimidad de resultados por parte de las organizaciones gubernamentales, es de alta prioridad y de relevancia social llevar a cabo un análisis de esta herramienta que utilizan varias

dependencias del gobierno federal para evaluar programas estratégicos con un enfoque social de alto impacto para la población.

Un segundo objetivo específico, es que existen escasas investigaciones sobre la transferencia, adaptación y reapropiación de modelos organizacionales en México, y como lo ha señalado Luis Montaña Hirose “en el país se ha generado un contexto propicio para la recepción acrítica y con limitados diagnósticos de los textos administrativos provenientes del extranjero”, cuyos modelos y herramientas organizacionales han impactado más allá del ámbito interno de las organizaciones del sector privado, social y público, que han incidido en la esfera de lo social, económico y político del país.

Este modelo organizacional del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) está conformado por componentes técnico-metodológicos; como la utilización de la Metodología del Marco Lógico (MML), Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), Modelo Sintético de Desempeño (MSD) y un Sistema de Información del Sistema de Evaluación del Desempeño (SISED), entre otros.

Los objetivos que persigue este sistema, entre otros, es vincular la planeación, programación, el presupuesto y las políticas públicas, así como también la de impulsar la estrategia del componente Presupuesto basado en Resultados (PbR), proporcionar avances y resultados de las evaluaciones de los diversos actores sociales, contribuir y mejorar la calidad de los bienes y servicios, así como fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Este documento está estructurado en cuatro capítulos sustantivos y en una conclusión final.

El primero capítulo hace referencia, desde un enfoque teórico, al proceso sobre como fue el origen, surgimiento y transferencia de estos modelos o herramientas metodológicas a nivel internacional y nacional.

En el segundo apartado se realiza básicamente una descripción general de cómo se define este sistema de evaluación, sus antecedentes, los objetivos que persigue y los componentes que lo conforman en su aplicación dentro de la Administración Pública Federal (APF).

En el tercer capítulo principalmente se explican cuáles fueron los enfoques teóricos que se utilizaron bajo la perspectiva de los estudios organizacionales; como el Nuevo Institucionalismo, el enfoque sistémico, el modelo heurístico, así como las herramientas técnicas metodológicas aplicadas para realizar el estudio de caso; como la recopilación de información bibliográfica, entrevistas a profundidad a personal clave de FONART, entre otros. También en este tercer capítulo se plantea una propuesta metodológica para realizar diagnósticos y analizar la factibilidad o viabilidad de los modelos organizacionales en sus etapas de transferencia, adopción y reapropiación.

En el cuarto y último capítulo, primero se realiza una descripción de la anatomía sobre cómo está estructurada y opera la organización gubernamental FONART, posteriormente se presenta un diagnóstico integral del SED; partiendo de las etapas de transferencia, adopción y reapropiación del modelo en la Administración Pública Federal, y en último orden, se presentan cuáles fueron los hallazgos que se encontraron y afectaron el funcionamiento y desempeño de FONART.

Respecto a los principales hallazgos encontrados en el estudio de caso desde la etapa de transferencia, a través de un diagnóstico a nivel teórico, se identificaron algunas distorsiones en la interpretación teórica sobre el nuevo institucionalismo al momento de llevar a cabo el proceso de transferencia de dicho modelo por parte de las organizaciones gubernamentales de la Administración Pública Federal.

Otro de los hallazgos fue la implementación de un modelo centrado en una visión unidimensional técnico-metodológica, dejando de lado otros factores que inciden en el desempeño, como los valores culturales nacionales y organizacionales, el contexto o medio ambiente externo como el político, económico y social en las que se desarrolla el FONART, etcétera.

En la etapa de adopción o implementación operativa, los niveles de desarrollo asimétricos a nivel interno en los que funcionan las unidades operativas; dada las condiciones económicas muy diversas que existen a nivel nacional, una marcada orientación de causa efecto simple en el funcionamiento del SED; en donde no se considera la interacción y retroalimentación de las variables y componentes del SED y la organización de FONART.

En la etapa de reapropiación en el FONART se explica cómo los contextos políticos, económicos, sociales, medio ambiente, cultura, ambigüedad, complejidad y excesiva normatividad impactan significativamente, tanto en el desempeño de la organización como en el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La inexistencia de implementación de dispositivos o sistemas de estímulos, reconocimientos y recompensas vinculatorios con la organización orientados a premiar el desempeño de las organizaciones y de los servidores públicos de nivel directivo y operativo, la importancia de la capacitación para contribuir al proceso de reapropiación por parte de los miembros de la organización, el papel que juega la transparencia y rendición de cuentas, en identificar no solamente los aspectos positivos y los logros que genera el modelo organizacional, sino también los negativos, ya que permite desmontar o analizar los aspectos negativos del modelo lo cual permite ponderar su viabilidad en las organizaciones, etcétera.

## **Capítulo 1. Contexto de la transferencia de los modelos organizacionales.**

### **1.1 La transferencia de modelos organizacionales.**

Las transferencias de modelos organizacionales han existido desde épocas antiguas, sin embargo, el punto de quiebre o catalizador fue con el advenimiento de la globalización (Montaño, 2005). Por modelo organizacional se entiende el conjunto de prácticas, herramientas, técnicas, actitudes, políticas, ideas, lecciones negativas, que las organizaciones implementan para alcanzar sus objetivos (Ríos 2003).

La globalización es un fenómeno que surgió a partir de los avances en las innovaciones tecnológicas, en las comunicaciones, la ciencia, el transporte y la industria. Si bien la globalización fue consecuencia del progreso humano, ha generado también incertidumbre y nuevos problemas en la vida social, económica, política y cultural de los países y regiones, principalmente de aquellos países que todavía se encuentran en vías de desarrollo, o como actualmente Pierre Salama define a los países de Latinoamérica como “economías emergentes”.

Este fenómeno de globalización, apareció y generó expectativas sobre grandes oportunidades de desarrollo y expansión de corporativos y empresas multinacionales. Ello trajo consigo, entre otros cambios significativos en las realidades locales de los países, nuevas formas de organización del trabajo, innovación en los procesos de producción de sus plantas productivas, diseño e instrumentación de nuevas reglas de entendimiento comercial y de competencia entre mercados locales y globales.

Sin lugar a dudas, las fuerzas de la globalización colocaron a la gestión del rendimiento en el centro de la estrategia organizacional y junto con ello a los modelos organizacionales, herramientas técnicas, metodologías, sistemas de organización del trabajo como condición sine qua non para alcanzar la máxima eficiencia y ganancia.

También varios acontecimientos históricos formaron parte de la consolidación de este proceso globalizador, como la conformación de bloques económicos para hacer frente a la competencia acelerada y abierta a nivel regional y mundial, la integración de mercados financieros, la conformación de la Comunidad Europea en 1993, que inicialmente era la Comunidad Económica Europea (CEE), y en el continente americano como respuesta, la puesta en marcha de otro bloque económico a partir del Tratado Trilateral de Libre Comercio (TLC) entre los países de Norteamérica en 1994.

Después de la segunda guerra mundial, en el periodo comprendido de 1950 a 1980, dieron origen en la práctica organizacional a una diversidad de herramientas técnico-metodológicas organizacionales como la cadena de valor, árbol de decisiones, teoría X y teoría Y, las unidades estratégicas de negocios, cadena de valor, cultura corporativa, cuyo común denominador en su implementación fue resaltar sus aspectos positivos o de éxito y omitir u ocultar sus aspectos negativos en sus resultados (Montaño, 2005).

Otro de los aspectos relevantes que dieron origen al proceso acelerado de la transferencia de los modelos organizacionales, se dio a partir también del surgimiento de nuevas formas de división del trabajo, en donde se empezaron a visualizar los empleos por obra determinada, tiempo parcial, teletrabajo, el trabajo por horas y el trabajo realizado en los hogares, dependiendo de los requerimientos de las organizaciones modernas (Gámez 2004).

En el origen y evolución de la transferencia de modelos organizacionales a través de los últimos tiempos, se generó como uno de los primeros procesos de transferencia relevantes, los elementos tecnológicos, cuyo componente jugó un rol estratégico en un contexto de globalización, de libre mercado y de competencia mundial.

Dentro del origen y evolución de la transferencia de modelos organizacionales en el plano internacional, y principalmente en los países en vías de desarrollo, como se mencionó en líneas anteriores, la tecnología fue uno de los primeros componentes que se transfirieron, de forma paralela o posteriormente, la estandarización de los procesos productivos, los sistemas de cumplimiento y las culturas corporativas, entre los más relevantes (Caballero y Bernal, 2014).

Respecto a México, de forma general el origen de la transferencia de modelos organizacionales se remonta en la década de los setenta, con la instalación de las maquiladoras, principalmente en la frontera norte con la instrumentación de herramientas organizacionales de origen japonés (Montaño 2000).

Con las nuevas formas de organización del trabajo y flexibilización laboral, el proceso de transferencia de modelos organizacionales se dio con mayor intensidad en este país en primera instancia en el sector privado y posteriormente al sector público.

En el cambio de modelo económico de sustitución de importaciones por el de libre mercado, se generó de forma casi paralela el establecimiento de maquiladoras, en ciudades estratégicas como Tijuana, Ciudad de México y Monterrey, la instalación de franquicias por todo el territorio nacional de grandes corporativos representativos a nivel mundial, así como de alianzas de empresas mexicanas con multinacionales que se instalaron en México en busca de conquistar nuevos mercados.

Los efectos de este proceso de transferencia, es que han sido de forma acelerada, ante la premura de tener que ser competitivos en el corto plazo una vez que se suscribió el tratado comercial con los países vecinos del norte.

Fueron accidentadas por que no se llevaron a cabo análisis previos técnico-metodológicos sobre la viabilidad de esos modelos organizacionales en los tipos, situación, condiciones y realidades locales de las organizaciones del sector público y privado existentes en México.

## **1.2 Perspectivas teóricas del proceso de transferencia de modelos organizacionales.**

Desde un análisis teórico, las transferencias de modelos organizacionales se realizan, por lo general, bajo dos perspectivas teóricas que, si bien no son contrapuestas, si tienen componentes de análisis teóricos que en muchos de los casos conllevan al éxito o fracaso de estos modelos organizacionales que son adoptados del exterior.

Luis Montaña, clasifica dos perspectivas teóricas que fundamentan la transferencia de los modelos organizacionales, así como define y conceptualiza las etapas de transferencia, adopción y reappropriación de los modelos organizacionales.

La primera perspectiva teórica, reside en realizar “una especie de abstracción de varios de los componentes formales que se encuentran inmersos en el funcionamiento de la organización” (Montaña 2000: 28), como la normatividad, estructura organizacional, tecnologías de la información, capacitación del personal, competencias laborales, con los cuales se generan modelos universales que se aplican literalmente en cualquier país, organización o sector.

Luis Montaña pone énfasis en que esta perspectiva teórica principalmente es impulsada y promovida por las casas editoriales, tanto internacionales como nacionales, especializadas en administración y temas diversos de las organizaciones, por académicos que imparten clases en las áreas de administración y por los despachos de consultorías que ofrecen soluciones a las organizaciones del sector privado, público y social (Montaña 2006).

La segunda perspectiva teórica, de la que forma parte con cierta influencia el campo de investigación de la Teoría de la Organización y con mayor profundidad el de los Estudios Organizacionales, ponen énfasis en que estos modelos universales diseñados de forma abstracta obligadamente se encuentran siempre determinados, en su funcionamiento positivo o negativo, por dimensiones o contextos políticos, económicos, sociales, culturales del país en donde se implementan y por el medio ambiente interno que generan los miembros de las organizaciones que las conforman (Montaño 2000:29).

Una de las precisiones teóricas que se deben de realizar respecto a la transferencia de los modelos organizacionales, es la concerniente al mismo concepto de transferencia que se confunde con el de traslado.

Luis Montaño define al concepto de traslado como “una simple copia de una acción o dispositivo sin que medie abstracción teórica alguna” y a la transferencia como “un proceso que implica una abstracción teórica, pero que para su generalización necesita ocultar elementos no transferibles y sus consecuencias negativas y que además requiere de un proceso de decodificación que promueva un conjunto de ajustes para poder ser aplicado en su lugar de destino” (Montaño 2000:29).

Asimismo, define a la adopción como “la dimensión dura, la tecnología, la organización formal de los procesos de trabajo, el apego a los manuales de operación” (Montaño, 2000:29).

En tanto la reapropiación la conceptualiza como “aspectos de orden más cultural que reformulan la concepción sistémica mediante el inter-juego de los aspectos sociales, políticos y valorativos principalmente” (Montaño, 2000: 29).

Las etapas de transferencia, adopción y reapropiación de modelos organizacionales en el sector privado y público, en las escasas investigaciones que se han realizado en México sobre la materia, no se presentan en un mismo trabajo de investigación el análisis de estas tres etapas que llevan una secuencia de proceso y de temporalidad.

Autores como Luis Montaña Hirose, algunos de sus trabajos de investigación, abordan principalmente las etapas de transferencia de estos modelos en las organizaciones principalmente desde un enfoque teórico conceptual, así como otros autores como David Arellano, Enrique Cabrero y Carles Ramio, desde el enfoque de la teoría de la organización y de un enfoque metodológico, abordan sus trabajos sobre las reformas administrativas en la Administración Pública en México y América Latina, principalmente en las etapas de transferencia y adopción.

En el caso de los investigadores académicos Juan Manuel Caballero y Deyanira Bernal, abordan temáticas de las etapas de transferencia y adopción de modelos organizacionales desde una perspectiva de los componentes que se adoptan en las organizaciones principalmente del sector privado, como la tecnología, los sistemas de cumplimiento y de los modelos de estandarización de los procesos.

Respecto a la etapa de reapropiación, entendida esta como el proceso de aceptación o rechazo por parte de los miembros de la organización de este tipo de modelos o herramientas técnico-metodológicas provenientes del exterior, estudios de algunos investigadores se centran en un enfoque teórico, en el caso de Marcos Ríos realiza un estudio de caso de una organización gubernamental, así como aborda esta etapa desde un enfoque conceptual de la reapropiación e identidad organizacional. (Ríos, 2003).

Los estudios e investigaciones sobre los modelos organizacionales en sus tres etapas sustantivas como es la transferencia, adopción y reappropriación en México son limitados, sobre todo en el caso las correspondientes al sector público en casos específicos de investigaciones y estudios de caso específicos de organizaciones gubernamentales.

### **1.3 Transición del Estado benefactor al Estado Neoliberal (Managerial).**

Según Peck, con la globalización y el surgimiento del modelo neoliberal, se manifestaron una serie de acciones y directrices que afectaron al ámbito económico, social, político y a las instituciones de diversos países, entre ellas, a las organizaciones gubernamentales de las administraciones públicas de sus respectivos Estados (Peck, 2012).

Desde los años 70 del siglo pasado, el modelo neoliberal se ha venido manifestando como un proyecto que ha incidido en la transformación del mundo contemporáneo, ha sido polimórfico, sin una definición y conceptualización unificada, pero que sí ha permitido ubicar su radio de influencia como proyecto económico, representando a los corporativos, a las empresas transnacionales, elites financieras y políticas a nivel mundial, que se caracteriza por hacer uso de varias técnicas, políticas, nuevas formas de organización del trabajo, mecanismos ideológicos y de dominación para lograr penetrar y modificar formas de pensar y de ser (Peck, 2012).

Este modelo económico neoliberal representante del capitalismo postindustrial ha registrado crisis severas en diversos momentos históricos, no obstante, ha logrado reproducirse, mutarse, coexistir y cohabitar, inclusive con otros sistemas económicos antagónicos como son los sistemas socialistas o con países con menores niveles de desarrollo, como México (Delgado, 2012).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Los ejes rectores que han caracterizado en términos generales durante el desarrollo y transformación de este modelo neoliberal son los siguientes: Privatización de las empresas públicas, adelgazamiento de las funciones del Estado como promotor del bienestar social, liberalización de los mercados, control de la inflación, de los niveles salariales y de otras

La transformación del Estado, como impulsor y promotor de la economía a través de sus empresas estatales, a uno de tipo neoliberal y managerial, ha tenido impactos en la esfera de lo público.

Por ejemplo, la privatización de las empresas públicas de carácter estratégico como las siderúrgicas, comunicaciones y de transportes que impulsaban el crecimiento económico, el desprendimiento de varias funciones del Estado como promotor del bienestar social, y para reducir su gasto corriente, el establecimiento de mecanismos de austeridad presupuestal en las áreas gubernamentales que estaban orientadas a programas de corte social y la determinación e imposición de nuevas formas de organización al interior de las organizaciones gubernamentales con la pretensión de volverlas eficientes y eficaces, en función de cumplir su rol en el libre mercado y de competencia.

Más allá del impacto de las directrices impuestas por el modelo neoliberal en la esfera pública, el Estado paulatinamente ha dejado de ser el responsable de la gestión directa, articulación e impulso del desarrollo económico y social, derivando en algunos casos, en resultados poco satisfactorios para la población en su conjunto.

Estos cambios estatales impactaron el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales frente a sus responsabilidades con la sociedad, específicamente en la disponibilidad de recursos financieros para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía. Dicho impacto también generó una alta dosis de ambigüedad acerca de lo público, principalmente al asumir prácticas propias del sector privado.

---

variables macroeconómicas, impulso del sector exportador en detrimento del mercado interno, surgimiento y consolidación del capital financiero (capital especulativo), austeridad fiscal y del gasto corriente del gobierno, reducción del papel de los sindicatos como contrapeso al gran capital, introducción de nuevas formas de organización del trabajo para mejorar sus niveles de productividad y maximizar sus ganancias.

En síntesis, desde una perspectiva organizacional, las directrices impuestas por el modelo neoliberal afectaron significativamente la identidad de los Estados-Nación.<sup>2</sup> Las instituciones y organizaciones gubernamentales se desprendieron de funciones y de gestión administrativas estratégicas para el desarrollo del país.

#### **1.4 La Nueva Gerencia Pública (NGP)**

La Nueva Gerencia Pública (NGP) - *New Public Management*, es una corriente de la administración pública, cuyo origen proviene de países como el Reino Unido, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia y Canadá, por mencionar algunos. La NGP ofrece nuevas corrientes y modelos de gestión y organización, analíticos, normativos, genéricos y concretos.

Esta corriente se caracteriza por promover la desregulación, gerencialización, privatización de las empresas estratégicas del gobierno, externalización (que hace referencia a los servicios públicos que son gestionados por organizaciones privadas) e implementación de mecanismos de participación ciudadana. Todos ellos conforman lo que también ha sido denominado el paradigma postburocrático (Ramio, 2001), aunque para otros es ultra postburocrático.<sup>3</sup>

---

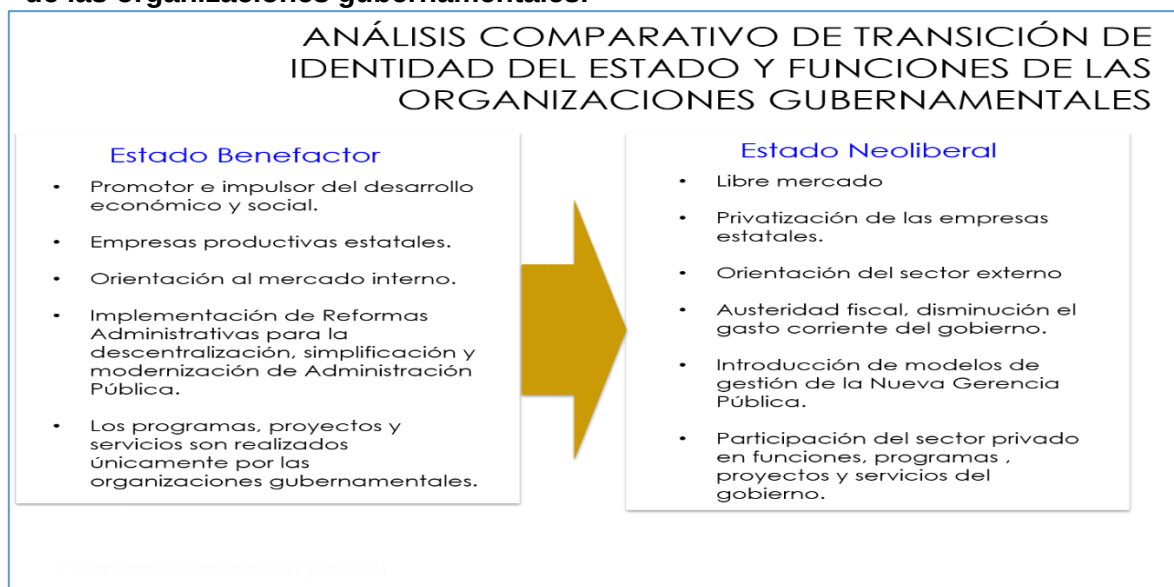
<sup>2</sup> Ramón M. Ríos señala que “la identidad organizacional ha sido definida generalmente como el conjunto de características que los miembros de una organización consideran centrales, perdurables y distintivas de ésta” (2003, pág. 71).

<sup>3</sup>David Arellano en su artículo “Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México” (2002), señala lo siguiente sobre esta corriente administrativa: “La idea principal de esta aseveración residía en que las pretensiones retóricas de la Nueva Gestión Pública (NGP o New Public Management en inglés), por un gobierno más eficiente que se administra de una manera más parecida a la forma en que lo hacen las organizaciones privadas, en realidad son el síntoma de un cambio profundo en el espacio social y tecnológico donde se mueve la administración pública y no tanto un cambio de paradigma en términos organizativos (Moe, 1994). En otras palabras, vista la NGP como un todo, no estamos enfrentando el surgimiento e implementación de nuevas ideas, ni mucho menos de programas y propuestas totalmente originales en el sector público. Tampoco es que la NGP se haya reproducido por doquier debido a la fuerza de las ideas, al poder y razón de los intelectuales defensores del nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo. Es cierto que, en algún sentido, algunas de las ideas de la NGP van a contracorriente de la visión weberiana de la burocracia. En estos momentos es claro que en realidad se están abriendo nuevos derroteros para la burocracia weberiana”.

Este enfoque gerencialista (managerial) ha promovido la sustitución del Estado interventor en el desarrollo económico y del bienestar social por el Estado Relacional.<sup>4</sup> Impulsa el proceso de transformación de las organizaciones gubernamentales, como proveedoras de servicios públicos, a intermediarias que venden servicios.

En términos normativos, transfiere conceptos del sector privado al público, recuérdese como ejemplos, las normas ISO en las cuales las organizaciones gubernamentales se certifican (proveedores, clientes, producto, competencia, mercado, etc), o el cambio de administración-ciudadano al de administración-cliente (Véase diagrama 1).

**Diagrama 1. Análisis comparativo de transición de identidad del Estado y funciones de las organizaciones gubernamentales.**



**Fuente: Elaboración propia.**

<sup>4</sup> Ramió describe lo siguiente: "Una de las consecuencias más relevantes de la Nueva Gestión Pública es la configuración de lo que se ha denominado Administración Relacional que supone la ruptura con el modelo de administración pública, uniforme en la dimensión organizativa, que se encarga de gestionar directamente todos los servicios públicos. La Administración pública Relacional responde a un modelo en que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación difiriendo la gestión directa de los servicios públicos a una red de instituciones públicas y, fundamentalmente privadas" (2001, pág. 23).

## **1.5 Transferencia de modelos organizacionales en México**

En el caso de México, el modelo neoliberal se adoptó con mayor claridad a partir de la administración sexenal del presidente Carlos Salinas de Gortari de 1988 -1994, cuyo eje económico central fue la negociación y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) en el año de 1994.

Esta apertura representó un viraje para la economía del país, al pasar de un mercado prioritariamente interno a centrar su crecimiento económico en el sector exportador, con la urgencia de competir y conquistar mercados de economías del primer mundo, como la de Estados Unidos y Canadá (Castillo, 2016).

La firma de este acuerdo comercial trajo como consecuencia inmediata la introducción de nuevas formas de organización del trabajo, que se tradujeron en la adopción de técnicas como los sistemas de calidad total; creado por el estadounidense W. Edwards Deming, o el sistema Justo a Tiempo; del industrial japonés Taiichi Ohno, entre otros sistemas, con el propósito de consolidar una economía exportadora altamente competitiva.

La necesidad de llevar a cabo transferencias, adopción y reapropiación de modelos organizacionales en México, tuvo como contexto, como ya se comentó en párrafos anteriores, en el plano internacional en la transición del Estado Desarrollista al Estado Neoliberal o Racional, así como en específico en México con el cambio del modelo de sustitución de importaciones al de libre mercado.

Derivado de este contexto de globalización y de la transición del Estado Desarrollista al Neoliberal a nivel internacional y del proceso de reemplazamiento del modelo de sustitución de importaciones al libre mercado en el contexto nacional, también en los últimos años en el país, de forma acelerada surgieron nuevas formas de organización del trabajo.

La introducción de nuevas tecnologías en los procesos de producción, incrementó el empleo informal, se flexibilizó la división del trabajo, las formas de producción, el empleo y los mecanismos de regulación laboral (García, 2011), la aparición de otras ramas de actividad económica, un exponencial crecimiento del sector servicios, y de forma paralela, la desaparición de ramas de actividad económica tradicionales y que han quedado en la obsolescencia zonas industriales que eran las artífices del mercado interno del país.

Los discursos políticos, ya desde el proceso de negociación del TLC, se centraban en que era urgente modernizar a la planta productiva nacional para ser competitiva en el entorno internacional, y de forma paralela surgieron las modas del *management* convocando a las organizaciones del sector privado y público para ponerse al día en la adopción de modelos, técnicas y herramientas. Se pretendía que sus organizaciones alcanzaran mayor eficiencia, innovación y calidad en los productos y servicios, mejoraran sus niveles competitivos en los escenarios internacionales y así contribuir al progreso y entrada de México al primer mundo.

El modelo japonés, los círculos de calidad total y mejora continua, la herramienta Justo a tiempo, el pescado de Ishikawa, la gráfica 80/20 de Pareto, reingeniería de procesos, los 14 principios de Deming, hicieron su aparición al interior de las organizaciones en México, tanto del sector privado como en las instancias gubernamentales.

Ante este proceso de adopción de diversos modelos organizacionales o herramientas técnicas provenientes del extranjero por instancias gubernamentales en México, y que muchas de ellas se transfirieron de forma acelerada, accidentada y sin un análisis previo de factibilidad y viabilidad, y ante la crisis de legitimidad que pasan varias organizaciones gubernamentales frente a los ciudadanos, se hace indispensable un diagnóstico y una revisión puntual de los modelos y herramientas organizacionales por lo menos de los más significativos en el quehacer

gubernamental, como por ejemplo, el Presupuesto con Base en Resultados (PbR), Presupuesto Base Cero (PBC), Sistema Anticorrupción, entre otros.

Asimismo, es importante una revisión y diagnóstico por que permitiría primero analizar, cuantitativa y cualitativamente, su contribución y los resultados tangibles que han arrojado este tipo de herramientas en los últimos años en el quehacer gubernamental, con el propósito también de desmitificar que todo lo proveniente del exterior no funciona en realidades locales de países diferentes, o bien cuáles son los problemas locales que afectan su funcionamiento y que no son atribuibles a este tipo de herramientas y modelos.

Otro de los beneficios que se generarían al realizar este tipo de diagnósticos al analizar cómo fueron sus procesos de transferencia, adopción y reapropiación, es lograr experiencias que permitan en el futuro inmediato desarrollar metodologías para su correcta implementación al interior de las organizaciones, ya que ante un mundo globalizado necesariamente se seguirán transfiriendo este tipo de modelos en México.

## **Capítulo 2. La evaluación del desempeño en México.**

En este capítulo se realiza primero un marco de referencia de los antecedentes normativos y una descripción de la anatomía del modelo organizacional del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que opera actualmente en algunas instancias gubernamentales en México.

Para llevar a cabo este análisis descriptivo se utilizó algunos elementos teóricos para explicar y conocer la anatomía de la organización de FONART, así como otras herramientas teóricas como el enfoque sistémico y el modelo heurístico que se describen en el capítulo correspondiente a los aspectos metodológicos de la investigación.

Uno de los primeros aspectos relevantes, es que el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) opera como un micro sistema abierto que tiene entradas y salidas y que interactúa con otros sistemas organizacionales más grandes como el del FONART. En este caso con un macro sistema organizacional, que es influido por un ambiente externo, que tiene elementos y componentes que también interactúan entre ellos, y que en sí mismo persigue un objetivo central en su razón de ser como organización gubernamental y como sistema, etcétera.

Utilizando una comparación de los componentes de un automóvil con los de una organización como la de FONART, el primero se encuentra integrado por varios micro o subsistemas como su sistema de frenos, la parte eléctrica, la de suspensión, dirección y la del motor, mientras que la segunda, tiene subsistemas de administración, de recursos humanos, área presupuestal, proyectos o programas.

Con este contexto, se considera importante llevar a cabo en este capítulo una descripción de los principales componentes que conforman al sistema de evaluación que opera dentro del macro sistema del FONART, enfocado a su anatomía, tomando en cuenta el contexto en que se llevó a cabo su transferencia, a su proceso de formalización normativa, como se define, sus objetivos específicos que persigue, sus componentes técnico-metodológicos que lo integran, los tipos de evaluación que realiza, las instancias gubernamentales o autónomas que intervienen en su coordinación y funcionamiento o de sus tipos de evaluación que comprende.

Esta descripción permitió contar con elementos de información que sirvió de apoyo en el análisis de diagnóstico que se presenta en los apartados subsecuentes sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y un diagnóstico entre el micro sistema del SED y su interacción, retroalimentación y efectos con el macro sistema FONART.

## **2.1 Antecedentes de implementación del SED en la Administración Pública Federal en México (APF).**

Como ya se hizo mención en un apartado anterior, el modelo organizacional del Sistema de Evaluación del Desempeño es una herramienta emanada de la Nueva Gerencia Pública (NGP), que trajo consigo un redireccionamiento del Estado y junto con éste en la Administración Pública, hacia la utilización de modelos o herramientas técnico-metodológicas que han utilizado en el sector privado, con el propósito urgente de hacer más productivos a los servidores públicos y eficientar el quehacer gubernamental.

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), al igual que la organización gubernamental del FONART, opera y funciona con un alto grado de formalización que se fue dando a partir de su proceso de transferencia, adaptación y reapropiación en la Administración Pública Federal (APF).

Este grado de formalización se explica a través del isomorfismo institucional en su enfoque teórico de isomorfismo coercitivo, en el que Powell y Di Maggio lo definen de la siguiente forma: “El isomorfismo coercitivo, se debe a imposiciones políticas y normativas principalmente para resolver problemas de legitimidad institucional” (Di Maggio y Powell 1999).

El modelo del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), primero se instrumentó como una imposición política y coercitiva en las organizaciones gubernamentales, con el propósito de recuperar legitimidad en su quehacer institucional y por el viraje en el mundo de los Estados desarrollistas hacia los manageriales.

El contexto de los antecedentes del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), se suscribe de forma inicial en las reformas administrativas del Estado y de la administración pública, ya que fueron el eje rector de actuación de las organizaciones gubernamentales en México.

La última reforma administrativa que se llevó a cabo fue durante el periodo del Presidente José López Portillo en el periodo de 1977 a 1982 y en las subsecuentes tres administraciones; la de Miguel de la Madrid Hurtado, Salinas de Gortari y la de Ernesto Zedillo Ponce de León, se dio paso fundamentalmente, no ha reformas de fondo, sino a programas para descentralizar, simplificar y modernizar a la administración pública, las cuales fueron apoyadas estas acciones con la adopción de varios modelos o herramientas técnico –metodológicas organizacionales de otros países del orbe.

Posteriormente, a inicios del siglo XXI, con la alternancia en el poder político en México se implementaron programas y leyes específicas que atendieron problemáticas prioritarias para las administraciones panistas como el combate a la corrupción, implementación del modelo de innovación, la instrumentación de una Agenda de Buen Gobierno, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública IFAI y la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Asimismo, se creó la Secretaría de la Función Pública a través de la cual se elaboró el Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión (PMG), en el que se estableció, en uno de sus últimos apartados, que sus indicadores de evaluación de este programa formarían parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), para llevar a cabo la evaluación de programas sociales estratégicos implementados por el gobierno federal en las últimas administraciones sexenales (Sánchez, 2009).(Veáse diagrama 2).

**Diagrama 2. Reformas y programas de modernización en el siglo XXI en la APF.**

| Reformas y Programas de Modernización en el siglo XXI en la Administración Pública en México |                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                              | Reforma o Programa de Modernización                                                              |
| 1.                                                                                           | Programa de Combate a la Corrupción y Transparencia de la APF (2001-2006)                        |
| 2.                                                                                           | Modelo estratégico de innovación (2001-2006)                                                     |
| 3.                                                                                           | Agenda de Buen Gobierno 2002-2006                                                                |
| 4.                                                                                           | Ley de Transparencia y Acceso a la información y creación del IFAI (2002)                        |
| 5.                                                                                           | Ley del Servicio Profesional de Carrera y creación de la Secretaría de la Función Pública (2003) |
| 6.                                                                                           | Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión (2008)                                           |

Fuente: Adaptado Sánchez G, J.J. "El cambio institucional en la Reforma y Modernización de la Administración Pública Mexicana", 2009.

Como antecedente inicial en su marco normativo, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico en su artículo 134, en el cual se establece, en términos generales, que “los recursos de que disponga la federación se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

A mediados de los años noventa, el proceso de implementación del SED en la Administración Pública Federal (APF) en México se llevó a cabo a través del Programa de la Modernización Pública (1995-2000), en la que se identificaba la necesidad de implementar una cultura de evaluación del desempeño al interior de las organizaciones gubernamentales como parte de un diagnóstico que señalaba también las deficiencias de los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del gobierno.

En el plano internacional, en el año 2003 el gobierno mexicano llevó a cabo una adhesión a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y en 2005 se firmó la Declaración de París con la OCDE, cuyos propósitos principales de esta declaración eran que los países miembros se comprometían a impulsar en sus respectivos países, y en sus gobiernos, una gestión orientada a resultados, mejorar su toma de decisiones de acuerdo a los resultados alcanzados y sobre todo a la rendición de cuentas de los logros obtenidos.

En su proceso de formalización operativa en el año 2004, se publicó la Ley General de Desarrollo Social, que dio fundamento al CONEVAL como una organización autónoma responsable de coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones en materia social, teniendo como funciones sustantivas la de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, acciones de la política de desarrollo social, proponer y aprobar indicadores, establecer criterios y lineamientos de las metodologías de evaluación.

Propiamente la formalización normativa del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) fue partir de la promulgación en 2006 de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) a través del cual se comenzaron a definir los postulados básicos del SED como sus principios, metodologías, procedimientos operativos y plataformas informáticas necesarias para su implementación en el ámbito de la Administración Pública Federal (APF).

Otro de los documentos normativos que formaron parte de la instrumentación del SED y que se publicó en el 2007 fueron los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” y posteriormente se elaboró un Programa Anual de Evaluación (PAE), cuyo objetivo principal fue la de establecer los criterios normativos, operativos y técnicos del SED y sus componentes básicos.

En el año 2008, con el propósito fundamental de lograr un mejor funcionamiento de este sistema de evaluación, fue la modificación que se realizó al artículo 134 constitucional en la que se incorporaron los principios de economía y transparencia, así como la especificación de que las evaluaciones de sus ejercicios presupuestales las realizarían instancias técnicas.

Uno de los últimos documentos normativos que se diseñaron para operar el SED, fue el Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales del Sistema de Evaluación del Desempeño que publicó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el (DOF) en abril de 2008, con el propósito de sensibilizar a las instancias gubernamentales en la instrumentación de esta herramienta o modelo organizacional.

## **2.2 Definición del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).**

Como modelo de organización, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se concibe, bajo un enfoque administrativo, únicamente como una herramienta técnico metodológica sustentada en dos vertientes específicas: en la Gestión por Resultados (GpR) y en el Presupuesto basado en Resultados (PbR), a través de los cuales se alinean los objetivos y metas de los diversos programas federales con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y se establece además los mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados de las dependencias del gobierno federal.

El Sistema de Evaluación del Desempeño se define dentro de la Administración Pública Federal (APF) como:

“El conjunto de elementos metodológicos que permiten valorar el desempeño de las prácticas y los programas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, por medio del seguimiento y verificación del cumplimiento de las metas y los objetivos gubernamentales planteados. Lo anterior, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos ejecutados”.

David Arellano, Walter Lepore, Emilio Zamudio y Felipe Blanco en su libro *“Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas. ¿Cómo construirlos efectivamente?”* (2012), definen al SED en una dimensión más amplia y contextualizada en la teoría de la organización como:

“En primer lugar, un SED es un proyecto de reforma y acción administrativa dirigida a legitimar al gobierno en turno. En segundo lugar, es también una herramienta que se discute y se construye de manera particular en diferentes organizaciones, con diferentes fines en cada organización. A la vez, en tercer lugar, es una herramienta que deberá ser interpretada dentro de cada organización para ser implementada según los cánones y sentido de la misma. Un SED, entonces, posee desde esta perspectiva dos lógicas interrelacionadas, una política y otra técnica, y en ambas se encontrará siendo reconstruido, tanto en términos generales como en el ámbito específico de las tres esferas antes mencionadas (política, interorganizacional y organizacional)”.

En esta definición del SED se identifican, como señalan los autores, dos lógicas, una política y otra técnica, es decir, ya no solamente para ellos el SED es un sistema conformado por componentes metodológicos como se define en la

Administración Pública, sino que el factor político tiene una influencia relevante en su funcionamiento y en su razón de ser.

Sin embargo, haciendo uso y apegándonos a la perspectiva del campo de conocimiento de los estudios organizacionales, y dada la acepción amplia del significado de un sistema, a continuación, se presenta en este estudio de caso una propuesta de definición del SED como:

“El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) está conformado por un conjunto de componentes técnicos, metodológicos, normativos, administrativos, sociales, culturales, económicos, políticos, psicológicos y de una participación activa de actores sociales e instancias gubernamentales y autónomas, que se retroalimentan, influyen e inciden entre sí, para evaluar holísticamente, a través de entradas y salidas de información, el desempeño del quehacer gubernamental, acorde a objetivos y metas preestablecidas orientadas fundamentalmente a contribuir al desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población en México.”

Resulta de relevancia detenernos en analizar de forma pormenorizada la definición del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), porque es a través de este sistema de evaluación que se orientan todos los esfuerzos institucionales para lograr mejores resultados y desempeño en las acciones y programas gubernamentales que se brindan a la ciudadanía.

En el siguiente capítulo se describen los enfoques teóricos que fueron utilizados y que dan sustento metodológico a este estudio de caso, en el que se hace mención del enfoque sistémico como parte de la teoría de la organización, en el cual se establece teóricamente que un sistema, en este caso el SED, está conformado por elementos o componentes, que tienen interacción, retroalimentación e influencia recíproca y que, por lo tanto, tiene que haber una evaluación holística de todos los componentes que intervienen en este sistema, que son sistemas obligadamente abiertos y determinados por el ambiente externo, en los cuales hay entradas y salidas de información, que tienen un objetivo central que es su razón de ser y de existir, etcétera.

Desde el campo de conocimiento de los estudios organizacionales se enfatiza que, debido a la complejidad de las organizaciones, no solamente los aspectos administrativos y técnicos determinan el funcionamiento de las organizaciones, sino que hay otros elementos o componentes como lo económico, normativo, político, social, cultural, psicológico, administrativo, técnico, metodológico, que se deben tomar en cuenta, ya que determinan el rumbo de la organización.

Una de las problemáticas internas enmarcadas en el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales en México, partiendo de la influencia de la Nueva Gerencia Pública (NGP) en donde se adoptan herramientas técnico metodológicas emanadas del sector privado, es que los medios los han convertido en fines en sí mismos.

Es decir, dentro de la Nueva Gerencia Pública se pone énfasis en que la política pública y su operación, entre ellos la del SED, es que la acción gubernamental esté orientada a lograr, entre otros aspectos, mayor economía, eficacia, calidad, productividad, estabilidad financiera, eficiencia y desempeño.

Estos son los *slogans* de actualidad que se repiten una y otra vez a los servidores públicos que conforman a las organizaciones de gobierno, y estos a su vez se centran en el diseño de indicadores de gestión para alcanzar mayor economía, finanzas sanas, hacer más con menos, alcanzar las metas anuales comprometidas, etcétera.

Cuando estos logros o resultados alcanzados dentro de las organizaciones se contrastan con las realidades sociales externas, los impactos sociales de los programas gubernamentales no solamente tienen resultados básicos ( en el mejor de los casos), sino que muchos de ellos presentan resultados negativos en la solución de las problemáticas sociales de actualidad, como la disminución de la pobreza, abatir la corrupción, la obesidad infantil, la disminución de la diabetes mellitus, o en su caso en mejorar el desarrollo y la calidad de vida de los ciudadanos.

Un sistema de evaluación cuyo propósito sea lograr mejorar el desempeño gubernamental en sí mismo, o que no contenga en su propia definición que el propósito final en la cadena de valor sea la de mejorar el desarrollo y la calidad de vida de la población, estará fuera de focus o de su misión social.

Sobre este punto, se debe de recordar las obras y diálogos de Aristóteles, específicamente en Moral a Nicómaco, libro primero y capítulo II, en la que se preguntaba “¿Cuál es el bien que en nuestra opinión es objeto de la política, y por consiguiente el bien supremo que podemos proseguir en todos los actos de nuestra vida?” y el respondía que el fin último de la vida humana era ser feliz.

En el caso de la actividad gubernamental, todos los medios, como una buena gestión, indicadores, normas, objetivos, metas, eficiencia, eficacia, desempeño, siempre deberán estar orientados, en relación a Aristóteles, a un bien supremo que es lograr mejorar el desarrollo, calidad de vida, bienestar social o el bien común, en este caso de la población en México.

Por ejemplo, el focus de los indicadores, objetivos y metas de las organizaciones gubernamentales deben revisarse para analizar si están cumpliendo con su cadena de valor final, o en su caso, deberán reorientarse en la actualidad, por ejemplo, en lograr disminuir las tasas de mortalidad y obesidad infantil, que se disminuyan los casos y montos de corrupción en comparación con años anteriores, los feminicidios, las personas en extrema pobreza o en situación de calle, de enfermedades como la diabetes mellitus en la población, aumentar el poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores, aumentar la matrícula escolar de jóvenes en el nivel medio superior y superior, etcétera.

Por ello, es prioritario revisar y rediseñar los indicadores que se construyen al interior de las organizaciones gubernamentales, no solamente dentro del Sistema de Evaluación del Desempeño el cual evalúa determinados programas sociales, sino de toda la Administración Pública Federal, estatal, municipal y/o delegacional, porque en muchos de los casos están orientados a cumplir los medios más que los fines.

Las herramientas emanadas de la Nueva Gerencia Pública (NGP), entre ellas el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) provienen de la práctica del sector privado cuya naturaleza tiene un sentido estrictamente racional economicista, y en la naturaleza gubernamental debe de haber también un sentido económico, pero sobre todo un sentido social.

### **2.3 Objetivos específicos del SED**

- Vincular la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional;
- Impulsar el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos;
- Proporcionar información de los avances y resultados de la evaluación del desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos públicos;
- Contribuir a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos; y,
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

Asimismo, este sistema se apoya en dos componentes estratégicos para su funcionamiento:

- La evaluación de las políticas públicas y los programas presupuestarios, mediante la cual se verifica el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión y;
- La gestión para la calidad del gasto, mediante la cual se impulsa la puesta en marcha de acciones que incidan en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia, modernicen y mejoren la prestación de los servicios a su cargo y promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de su gasto de operación.

#### **2.4 Tipos de evaluación que comprende.**

- Consistencia y Resultados. Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la MIR.
- Indicadores. Analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.
- Procesos. Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
- Impacto. Identifica con metodologías rigurosas el cambio de los indicadores a nivel resultado atribuible a la ejecución del programa federal.

- **Estratégica.** Evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.
- **Específica.** Aquellas diferentes de las anteriores que se realizan mediante trabajo de gabinete y/o de campo.
- **Diseño.** Evalúa el diseño del programa federal en base a las características siguientes: identificación del problema, contribución al cumplimiento de objetivos, complementariedad, coincidencias o duplicidad de acciones con otros programas presupuestarios.
- **Complementaria.** Son de aplicación opcional de acuerdo a las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, sin incluirse dentro del PAE, cuya finalidad es mejorar la gestión de las dependencias y obtener evidencia adicional sobre su desempeño.
- **Evaluación específica de costo efectividad.** A la que tiene por objeto realizar un estudio mediante el cual se busca identificar, cuantificar y valorar los costos de una o más alternativas de intervención que a través de su implementación pretendan alcanzar un objetivo, con la finalidad de obtener la relación costo-efectividad que posee el programa.
- **Evaluación externa.** La que se realiza a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumpla con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que establezca en las disposiciones aplicables.

## 2.5 Componentes técnico-metodológicos que lo integran.

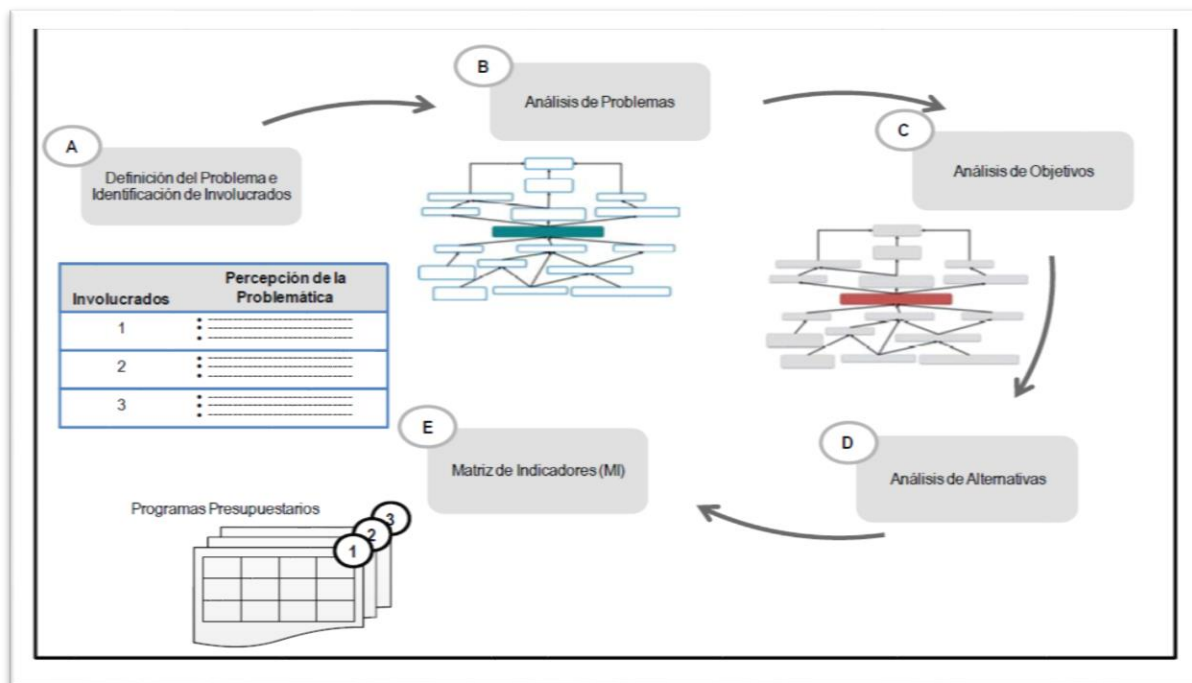
El nivel de especialización es alto para el diseño, puesta en marcha, mantenimiento y seguimiento de este sistema. Se requiere de conocimientos técnicos y de una tecno-estructura especializada para llevar a cabo dichas tareas.

Entre las herramientas técnico-metodológicas sustantivas que integran este sistema, se encuentran las siguientes:

### 2.5.1 Metodología del Marco Lógico (MML).

La Metodología del Marco Lógico (MML) es una herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas o áreas de mejora, que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causa y efecto, medios y fines, así como facilita el proceso de conceptualización y diseño de programas. (Véase diagrama 3).

**Diagrama 3. Etapas de la Metodología del Marco Lógico (MML).**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sistema de Evaluación del Desempeño, 2008.

En la etapa de identificación del problema y alternativas de solución se lleva a cabo la identificación de los actores e involucrados en una política o proyecto, se define sus intereses y percepciones de los problemas específicos sobre los cuales se intenta intervenir, se señala los recursos que cada grupo aporta en relación al problema, se especifican las responsabilidades institucionales que corresponden a cada grupo, se reconoce el interés que tiene cada grupo en el proyecto, se vislumbran los conflictos que cada grupo de actores tendría con respecto al proyecto y se analiza las posibilidades de viabilidad del proyecto, considerando los riesgos, que se sustente en la consecución de acuerdos y en la satisfacción de los intereses de los involucrados.

Respecto a la etapa de análisis del problema, esta metodología busca analizar e identificar claramente el problema principal, así como sus causas y efectos, a partir de la construcción del árbol de problemas.

En la etapa de diseño del árbol de objetivos, la elaboración del árbol de problemas posibilita continuar con el diseño del proyecto convirtiendo los estados negativos del árbol de problemas en soluciones, expresadas en forma de estados positivos. Estos estados positivos se convertirán en los objetivos que definirán las prioridades de los medios y de los fines de la situación futura que pretende alcanzarse, una vez resueltos los problemas.

En la última etapa de esta metodología, se identifican alternativas de solución al problema, así como se formulan las actividades para solucionar el problema planteado, a través de las estrategias del proyecto y para ello se definen diferentes relaciones de “medios y fines” como posibles estrategias alternativas para el proyecto, de acuerdo a lo planteado en el árbol de objetivos.

### **2.5.2 Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).**

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) también es una herramienta de planeación estratégica, que se visualiza a través de un formato en donde se establecen los objetivos del Programa Presupuestario alineándolos con los objetivos del sector y nacionales, incorporando también los indicadores estratégicos de impacto y de gestión que medirán los avances y los resultados alcanzados.

En este formato también se registran las fuentes para obtener y verificar la información de los indicadores, describe los proyectos, programas o servicios que se otorgarán a sus respectivas poblaciones objetivo, los insumos requeridos para su operación y se analizan factores y posibles escenarios positivos y negativos que pueden incidir en el cumplimiento de las metas y objetivos trazados.

Este formato es una especie de FODA en donde se plasman sus fortalezas, áreas de oportunidad, la identificación de sus debilidades y sus posibles amenazas.

### **2.5.3 Diseño de Indicadores Estratégicos.**

Los indicadores estratégicos que se diseñan dentro del Sistema de Evaluación del Desempeño, se establecen que deberán permitir verificar el nivel del logro alcanzado por el programa y cumplir con los siguientes criterios:

- Claridad: que sean precisos e inequívocos, es decir, entendibles y que no den lugar a una diversidad de interpretaciones;
- Relevancia: que reflejen una dimensión importante de logro del objetivo, deben proveer información sobre la esencia del objetivo que se quiere medir.
- Economía: que la información que se proporcione sea necesaria para generar el indicador y que deberá estar disponible a un costo razonable;
- Monitoreable: que puedan sujetarse a una verificación independiente;
- Adecuado: que aporten una base suficiente para evaluar el desempeño, y

- Aportación marginal: que en el caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en determinado nivel de objetivo, debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos.

Los indicadores deberán ser estratégicos y de gestión. Los primeros deberán medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios y deberán contribuir a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos. Los segundos deberán medir el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes se realizan.

Respecto a los objetivos centrales que se persigue con el diseño e instrumentación de los indicadores deberán considerar la eficacia; mide el grado de cumplimiento de los objetivos, eficiencia; mide la relación entre los productos y servicios generados con respecto a los insumos o recursos utilizados, economía; mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros, y calidad; mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos del programa<sup>5</sup>.

#### **2.5.4 Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD).**

Se pone énfasis en que esta herramienta técnica, una vez ya puesto en marcha el SED y ante la diversidad y complejidad de la información generada por las instancias gubernamentales, empezó a considerar dentro de su esquema de operación información de las evaluaciones externas realizadas a los programas sociales y las evaluaciones realizadas por las instancias de fiscalización gubernamentales y autónomas de los programas sociales.

---

<sup>5</sup> DOF. LINEAMIENTOS para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico. 16 de mayo de 2013.

Este sistema realiza sus evaluaciones por medio de modelos matemáticos y estadísticos de las variables del desempeño presupuestario, la calidad de la matriz de indicadores, las evaluaciones externas de los programas sociales, los aspectos susceptibles de mejora, el comportamiento del Índice de Desarrollo Institucional (IDI) del Programa Especial de Mejora de la Gestión (PEMG).

#### **2.5.5 Sistema de Información del Sistema de Evaluación del Desempeño (SISED).**

El Sistema de Información del SED, es una especie de plataforma tecnológica conformada con diversos sistemas informáticos que cuenta con una amplia base de datos e información que los alimentan diversos actores de las instancias participantes en el SED, los cuales sirven para recolectar concentrar, difundir y transparentar información relacionada con los presupuestos asignados a los programas sociales.

Otra de las acciones que persigue este sistema tecnológico es atender los requerimientos de información que soliciten la Cámara de Diputados, las instancias del Gobierno Federal, beneficiarios de los programas, ciudadanos, instancias de fiscalización y el CONEVAL.

Una de sus funciones sustantivas es generar reportes, informes y datos exportables para el análisis de los actores involucrados, crear herramientas informáticas que sistematicen y pongan al alcance de los ciudadanos la información generada que permita transparentar el quehacer gubernamental.

#### **2.5.6 Estructura organizacional de operación.**

El Sistema de Evaluación del Desempeño no cuenta con una estructura operativa específica para llevar a cabo las funciones y actividades de este sistema.

En fundamento del marco jurídico con el que opera, así como de las facultades de las dependencias del gobierno federal, de las instancias de fiscalización de los programas sociales y de los órganos autónomos, llevan a cabo acciones relacionadas con la operación y su funcionamiento se ejecuta de forma transversal entre las dependencias de la Administración Pública Federal que participan en dicho sistema.

En la división del trabajo de forma horizontal, en representación del gobierno federal participa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de su Unidad de Evaluación del Desempeño (UED), básicamente tiene vinculación con el componente del Presupuesto basado en Resultados (PbR), la Secretaría de la Función Pública (SFP)<sup>6</sup> , por medio de su Unidad de Evaluación de la Gestión Pública, se articula con el componente de la Gestión por Resultados (GpR).

Como instancias autónomas, la Comisión Nacional de Evaluación (CONEVAL) es la encargada fundamentalmente de la evaluación de los programas de corte social, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) lleva a cabo la fiscalización de los programas sociales que ejecutan las organizaciones gubernamentales y la Cámara de Diputados participa en la autorización de las partidas presupuestales que se asignan a los programas sociales.

También se hace mención que para la coordinación institucional se conforman grupos especializados en representación de estas instituciones que lleven a cabo funciones de planeación, coordinación de políticas, programas presupuestarios y de evaluación<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/uegdg/sistema-de-evaluacion-del-desempeno.html> (Activo, 26 de febrero de 2017 16:56 hrs).

<sup>7</sup> [https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema\\_evaluacion\\_desempeno.pdf](https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema_evaluacion_desempeno.pdf) (Activo, 08 de marzo de 2017 17:58 hrs).

## **Capítulo 3. Enfoques teóricos y metodología de investigación.**

### **3.1 Enfoques teóricos-metodológicos**

Hoy en día las organizaciones funcionan con altos niveles de complejidad, manifiestan problemáticas profundas, introducen una diversidad de posibles alternativas de solución, se generan un sin número de interacciones entre sus variables y componentes al interior de las mismas, por lo que resulta imposible estudiarlas bajo un solo marco teórico y/o herramientas metodológicas específicas.

Antes bien, es indispensable para explicar ciertos fenómenos organizacionales el hacer uso de una diversidad de enfoques teórico-metodológicos que emanan desde perspectivas multidisciplinarias, interdisciplinarias y transdisciplinarias, las cuales se encuentran consideradas en el campo de investigación de los estudios organizacionales.

Es importante hacer mención que los enfoques teóricos y las herramientas metodológicas se utilizaron para llevar a cabo el estudio de caso partiendo de un análisis de lo general a lo particular.

Para dar explicación sobre los contextos tanto internacional como nacional sobre el proceso de transferencia de modelos organizacionales en México, entre ellos el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), se fundamentó específicamente en el enfoque teórico del Nuevo Institucionalismo y sus principales tipos de isomorfismo institucional.

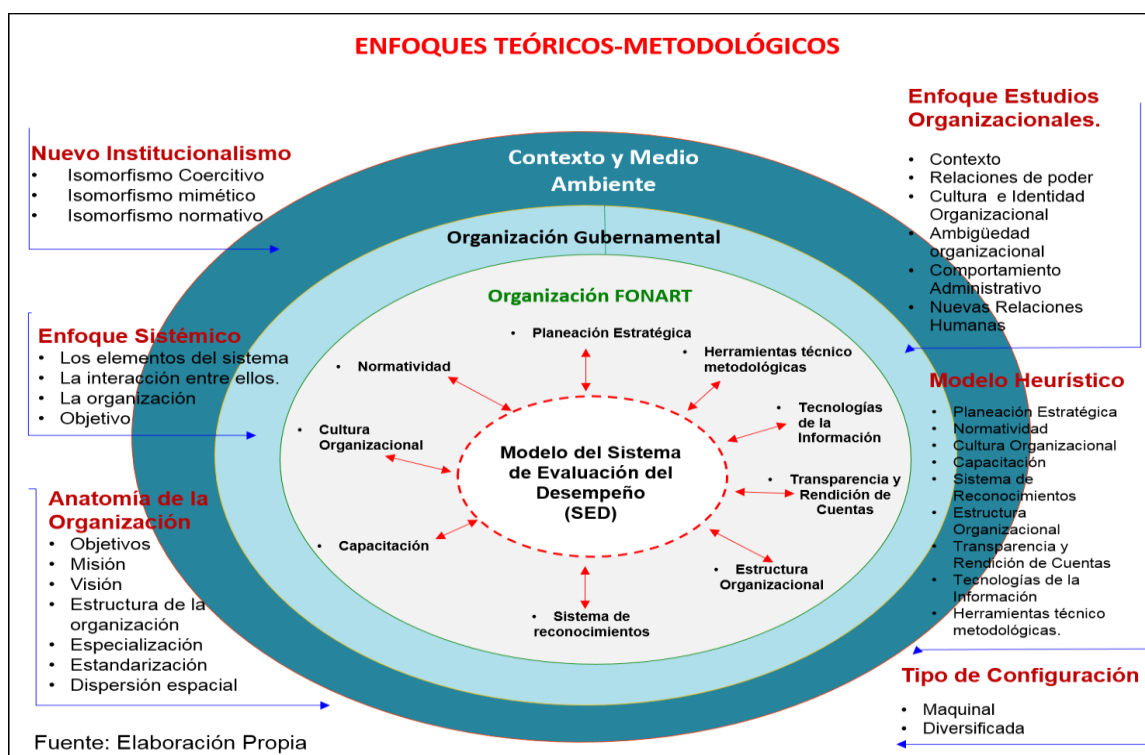
Sobre el comportamiento de los componentes y variables que interactúan a nivel interno de la organización, esta investigación se apoyó en la teoría de la organización a través del enfoque sistémico (holístico), el cual toma en cuenta que en los componentes y variables que conforman a la organización se deben de analizar considerando que estas variables interactúan, inciden, se retroalimentan y se impactan unas a otras.

Con el propósito de llevar a cabo un acercamiento de la organización a estudiar, el FONART, fue necesario acudir a los enfoques teóricos del diseño organizacional configuracional y contingencial, para describir con mayor precisión la anatomía de esta organización gubernamental.

Para ubicar en el radar del campo de investigación de los estudios organizacionales, y llevar a cabo un diagnóstico y análisis riguroso sobre la organización del ámbito gubernamental, este estudio de caso se fundamentó en algunos de los enfoques teóricos que dan explicación a los fenómenos organizacionales como el contexto, medio ambiente, ambigüedad, nuevas relaciones humanas, comportamiento administrativo, etcétera.

Partiendo de que los estudios organizacionales ponen énfasis en que cada organización manifiesta fenómenos y realidades específicas, fue necesario la construcción de un modelo heurístico considerando los componentes y variables de la organización del FONART que interactúan con un grado mayor con el SED (Véase diagrama 4).

**Diagrama 4. Enfoques teóricos - metodológicos**



Por último, durante el desarrollo en el estudio de caso fue necesario diseñar una propuesta metodológica para llevar a cabo el diagnóstico del modelo del Sistema de Evaluación del Desempeño que permitiera analizar el problema de investigación, es decir, el proceso de transferencia de este modelo organizacional.

Para ello, a partir de información de otros autores como Luis Montaña, David Arellano, Enrique Cabrero, Carles Ramio, Juan Manuel Caballero, Deyanira Marcos Ríos, entre otros especialistas en el tema de transferencia de modelos se identificaron tres etapas como la transferencia, adopción y reapropiación por las que pasa todo modelo organizacional que es transferido de un país, organización o de un sector a otro.

Asimismo, se fueron identificando e integrando componentes y variables dentro de cada una de estas tres etapas que permitieron llevar a cabo un análisis específico sobre los factores externos o fenómenos organizacionales que contribuyeron y/o afectaron el funcionamiento del SED al interior de FONART.

A continuación, se describe cada uno de los enfoques teóricos y herramientas metodológicas que se utilizaron en esta investigación:

### **3.1.1 Nuevo Institucionalismo**

El Nuevo Institucionalismo tiene su fundamento en la economía y la sociología. A partir de sus tres enfoques teóricos como el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), el Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS) y el Nuevo Institucionalismo Político (NIP) y bajo un marco integral de análisis de la organización se apoyó el estudio de caso con:

- **Nuevo Institucionalismo Económico (NIE).**

El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), fue impulsado por sus principales representantes Ronald Coase y Oliver Williamson, el cual estudia las instituciones y cómo las instituciones interactúan con las soluciones organizacionales. Las instituciones son las reglas escritas y no escritas, normas y restricciones que los seres humanos crean para reducir la incertidumbre y controlar su entorno. Estas incluyen: las reglas escritas y acuerdos que rigen las relaciones contractuales y el gobierno corporativo, las constituciones, leyes y reglas que rigen la política, gobierno, finanzas, la economía, y la sociedad en general, y los códigos de conducta no escritos, normas de comportamiento y creencias.

Aunque es poco común el uso del NIE en el análisis Organizacional, fue importante considerarlo, ya que el modelo del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es concebido bajo un enfoque racional economicista. Nivel de análisis: contexto-ambiente.

- **Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS)**

Meyer y Rowan dos de sus principales representantes del Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS), señalan que este enfoque no teoriza sobre las condiciones bajo las cuales las instituciones cambian. Su argumento central es que el cambio institucional es producto de cambios exógenos y/o complejos de los procesos de institucionalización. Las organizaciones reflejan marcadamente los mitos de sus ambientes institucionales más que las demandas de sus actividades de trabajo.

Las organizaciones se ajustan a lo que ocurre en su ambiente a través de un proceso de isomorfismo, entendido como un proceso que obliga a una organización a parecerse a las otras organizaciones que enfrentan el mismo conjunto de condiciones ambientales.

Desde este marco teórico del Nuevo Institucionalismo, debido a que se analizó uno de los modelos organizacionales emanados de la Nueva Gerencia Pública como es el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el enfoque teórico del isomorfismo institucional se utilizó bajo sus tres tipos de isomorfismo institucional:

**Isomorfismo coercitivo.** El isomorfismo coercitivo, se debe a imposiciones políticas y normativas principalmente para resolver problemas de legitimidad institucional.

Dimagio, Powell, Meyer, Scott, Deal sus principales representantes del isomorfismo coercitivo señalan que éste resulta de “presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones. Esas presiones se pueden sentir como una fuerza, persuasión o invitación a coludirse” (Dimagio, Powell, 1999).

**Isomorfismo mimético.** Resulta de respuestas estándares a la incertidumbre o en su caso a buscar la legitimidad institucional.

Los principales representantes de este tipo de isomorfismo como Meyer, Cyert, March, señalan que no todo isomorfismo institucional se deriva de la autoridad coercitiva como se señala en el caso anterior, sino obedece a ciertos fenómenos de incertidumbre por los cuales las organizaciones imitan a otras, ya que dicen que también es una fuerza poderosa que propicia la imitación.

Asimismo, cuando se entienden poco las tecnologías organizacionales, las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse o permanecer en el ambiente de competencia siguiendo el modelo de otras organizaciones. Las ventajas de la conducta mimética son considerables; cuando una organización enfrenta un problema de causas ambiguas o soluciones poco claras, o por problemas financieros la búsqueda en otras organizaciones puede dar soluciones viables. (Dimagio, Powell, 1999).

**Isomorfismo normativo.** Este es asociado con la profesionalización.

Larson y Collins, dos de sus representantes más significativos de este isomorfismo como es el normativo, argumentan que es tipo se debe principalmente a la profesionalización. Se interpreta la profesionalización como la lucha colectiva de los miembros de una ocupación por definir las condiciones y métodos de su trabajo dentro de las organizaciones, por controlar la producción de los productores y por establecer una base cognoscitiva y la legitimidad de su autonomía ocupacional. (Dimagio, Powell, 1999).

Las reglas institucionales afectan a las organizaciones y su desempeño.

Nivel de análisis: Estructura/ambiente

- **Nuevo Institucionalismo Político (NIP)**

March y Olsen, los principales representantes del Nuevo Institucionalismo Político (NIP), señalan que este enfoque manifiesta su nivel de análisis en el ámbito organizacional, es decir analiza el comportamiento de los miembros de la organización y de su toma de decisiones, preguntándose qué es lo que regula al comportamiento del individuo al interior de las instituciones políticas.

Estas instituciones políticas funcionan con base en reglas previamente determinadas y que son construidas socialmente, y ante estas reglas los individuos deben interpretar cuales son las más apropiadas. (De la Rosa, 2002).

Analizar qué es lo que regula el comportamiento de los individuos al interior de la organización. Nivel de análisis: Estructura, individuo, comportamiento, decisiones.

### **3.1.2 Enfoque sistémico**

El enfoque sistémico, también nombrado enfoque de sistema, se refiere a la forma de abordar los objetos y fenómenos organizacionales en la que no puede ser bajo una perspectiva aislada, sino que tienen que verse como parte de un todo.

No es la suma de elementos, sino un conjunto de elementos que se encuentran en interacción, de forma integral, que produce nuevas cualidades con características diferentes, cuyo resultado es superior al de los componentes que lo forman.

El enfoque sistémico se apoya en la categoría de lo general y lo particular, es decir, del todo y sus partes y se sustenta en el concepto de la unidad material del mundo.

Este enfoque sistémico permitió analizar los componentes de la organización en el estudio de caso de forma integral, sus interacciones, su retroalimentación, su estructura, su influencia.

Es una especie de red y de complejidad que es necesario abordar bajo este enfoque, así como considerar que la organización actúa como un sistema con entradas, salidas y retroalimentación y que persigue un objetivo final en el funcionamiento (Arnold, Osorio, 1998).

- **Los elementos del sistema**

Los elementos del sistema, en el estudio pueden ser los componentes o subsistemas como los recursos financieros, humanos, materiales, técnicos, o en su caso, componentes o elementos como la capacitación, la cultura, las herramientas tecnológicas, el sistema de reconocimientos, la planeación estratégica, los mecanismos de comunicación formal e informal, liderazgo, entre otros.

- **La interacción de los elementos**

Los subsistemas, componentes o elementos interactúan unos con otros, se retroalimentan, inciden e impactan positivamente o negativamente, considerando el contexto o medio ambiente donde funcionan o desarrollan.

- **La organización**

La organización hace referencia principalmente en la forma en que están conformados los subsistemas a través de áreas, actividades, tareas asignadas y estructuras organizacionales definidas o autorizadas.

- **Objetivo**

El objetivo es el punto medular de la organización, es el propósito que guía su funcionamiento y a todos sus miembros, que, por cierto, acuerdan o se sujetan por intereses particulares a la dinámica organizacional para llevarlo a cabo.

### 3.1.3 Configuración organizacional

Esta perspectiva teórica se fundamenta también en una visión "holística" de las organizaciones, al igual que el enfoque sistémico descrito anteriormente, en la que se compone por elementos fuertemente interdependientes y se refuerzan mutuamente, de tal modo que la importancia de cada elemento se puede entender mejor haciendo referencia a la configuración completa (Mitzberg, 1989).

El fundamento de este enfoque teórico es que permite al investigador realizar una clasificación de la organización que se encuentra en estudio. En este caso, al menos de manera preliminar, se puede señalar que la configuración de la organización de FONART es maquinal y diversificada.

A continuación, se enlistarán los 7 tipos de configuración de las organizaciones que define Mitzberg y se realizará su descripción general:

- **Empresarial.** Predominantemente son unidades operativas pequeñas con estructura simple, sencilla y flexible, con poco o nulo staff de asesores y su liderazgo es predominantemente carismático o autocrático, los cuales ejercen la supervisión directa de los procesos y del personal de la organización.
- **Maquinal.** Se realizan tareas operativas especializadas, rutinarias, procedimientos formalizados, proliferación de reglas, toma de decisiones centralizada, con una base operativa funcional para realizar las tareas asignadas.
- **Profesional.** Su estructura es burocrática pero descentralizada, se fundamenta básicamente en las competencias profesionales de sus miembros que la conforman y sus estrategias son diseñadas por sus profesionales de forma colegiada y es eminentemente autónoma y democrática.

- **Diversificada.** Consiste en un conjunto de unidades semiautónomas acopladas a través de una estructura administrativa central. Estas unidades nacen como consecuencia del aumento del tamaño de la empresa u organización gubernamental que frecuentemente, en una etapa de madurez, domina su mercado tradicional por lo que tiende a diversificarse buscando nuevas oportunidades de negocio o de servicios.
- **Innovadora.** Su estructura es fluida y selectivamente descentralizada, sus miembros se organizan en equipos multidisciplinarios tanto del nivel de staff, directivo y operativo. Su entorno es complejo y dinámico en la que se utiliza tecnología de punta.
- **Misionera.** Está conformada por pequeñas unidades organizadas débilmente y fuertemente descentralizada, contiene un sistema rico de valores y creencias con un liderazgo carismático. Tiene una misión clara, centrada, inspiradora y distintiva y su coordinación se realiza por medio de la normalización de reglas.
- **Política.** Funciona en base a varios sistemas de influencia: autoridad, ideología, conocimientos técnicos y política, en la que manifiesta ausencia de ideas convencionales de coordinación concentrada y de influencia sustituidas por el poder informal.

#### 3.1.4 Anatomía organizacional

Este concepto de anatomía, proviene de la disciplina de la biología y tiene su origen en el latín y también del griego, que significa disección.

El concepto permite nombrar al análisis de la conformación, el estado y los vínculos de los distintos sectores del cuerpo del ser humano y de otros seres vivientes, que en el caso de estudio es la organización.

La anatomía estudia las características, la localización y las interrelaciones de los órganos que forman parte de un organismo vivo. Este campo se encarga de desarrollar un análisis descriptivo de los seres vivos.

El estudio de la anatomía de las organizaciones permite realizar, posteriormente a la descripción y análisis de las organizaciones, propuestas sobre posibles soluciones a sus problemáticas identificadas.

Simon explica que el estudio de la anatomía y fisiología de la organización, no pretende “dar recetas para sus enfermedades y que su campo es, más que la medicina, la biología organizativa”; y su única pretensión es la de “contribuir a los problemas prácticos de la administración es que la sana práctica médica solo puede fundarse en un completo conocimiento de la biología del organismo, o en este caso de la organización” (Simon, 1988).

### **3.1.5 Estudios organizacionales**

Es un campo de conocimiento orientado al análisis de las formas de organización y a las acciones y medios de gobierno, dan atención a los sistemas y procedimientos que regulan la acción, pero comprendiendo que ellos son producto de relaciones y procesos sociales altamente contingentes, a partir de lo que constituye, organiza y transforma la realidad.

Los Estudios organizacionales no son un cuerpo de conocimiento que busque una teoría universal que explique los procesos y las acciones de los actores, sino pretende conocer y comprender las pluri-racionalidades que se encuentra en toda organización.

Pone énfasis en que las realidades organizacionales son complejas y diversas, de tal forma que la representación unidimensional no es apropiada para su estudio.

### **3.1.6 Modelo heurístico**

Es un método que comprende el desarrollo de habilidades, procedimientos y procesos que nos ofrecen una posibilidad razonable para solucionar un problema.

Está orientado a la generación de conocimientos, técnicas, recursos y acciones creativas e innovadoras, proyectadas hacia la aportación de los avances científicos, tecnológicos y artísticos, para hacer frente a las cambiantes demandas del entorno laboral, social y cultural.

De esta manera se ejerce una praxis transformadora que satisface dichas demandas a través del desarrollo de la capacidad del trabajo individual y grupal, con responsabilidad social, para que se aproveche el conocimiento para resolver problemas y aplicar estrategias específicas.

Es un campo de conocimiento dedicado al análisis de las formas de organización y a las acciones y medios de gobierno, suponen una atención muy marcada sobre los sistemas y procedimientos que regulan la acción, pero comprendiendo siempre que ellos son producto de relaciones y procesos sociales altamente contingentes, a partir de lo que constituye, organiza y transforma la realidad.

### **3.1.7 Propuesta metodológica preliminar para el diagnóstico y análisis de factibilidad de modelos organizacionales.**

A partir de las aportaciones o lecturas de otros autores que hacen referencia de forma específica al proceso de transferencia de modelos en otras organizaciones (Montaño 2005), o al proceso de adaptación e implementación de los modelos al interior de las organizaciones, o en su caso, de cuáles son los elementos o componentes que se hacen presentes en un proceso de reapropiación de los modelos (Ríos 2003), se presenta una propuesta metodológica preliminar con el objetivo de que sirva de base para otros estudios y se vaya complementando y mejorando en el futuro inmediato por otros investigadores.

Una de las conclusiones y hallazgos dentro de la investigación es que el análisis sobre los modelos organizacionales pasa por tres etapas sustantivas que se pueden clasificar en las siguientes: transferencia, adopción y reapropiación.

No obstante, que cada organización requiere de un diagnóstico específico o particular, se debe avanzar en la construcción de herramientas técnico-metodológicas para el análisis y diagnóstico de problemáticas y resultados sobre los modelos organizacionales y que se manifiesta como un imperativo inaplazable para quienes estudiamos a las organizaciones, y en específico, los modelos organizacionales.

En este sentido, se explica en qué consisten cada una de estas etapas que llevan una secuencia lógica, en la que primero se lleva a cabo este proceso de transferencia, posteriormente una segunda etapa que tiene que ver con la adopción o puesta en marcha del modelo, y la tercera y última etapa, la de reapropiación de los modelos organizacionales por parte de las organizaciones y sus miembros que las conforman.

#### **a). Etapa de transferencia.**

En el capítulo uno que se hace referencia a una perspectiva teórica sobre el proceso de transferencia de los modelos organizacionales, en la que Luis Montaña (2000) define a la transferencia como un proceso que implica principalmente una abstracción teórica, bajo esta premisa a continuación se analiza la etapa de transferencia.

Esta etapa inicial de transferencia de modelos organizacionales de un país, sector, organización o inclusive de un área a otra dentro de una misma organización, está fuertemente vinculada primeramente con el análisis del o los enfoques teóricos que fundamentan a los modelos organizacionales.

Para utilizar el lenguaje de la jerga de los estudios organizacionales, se debe saber básicamente cuáles son los componentes teóricos que dan sustento, factibilidad y legitimidad respecto a la utilidad de un modelo organizacional que se va a transferir a otra organización.

- **Análisis de los componentes teóricos.** Un primer aspecto que se debe de tomar en cuenta en esta etapa, tiene que ver con analizar cada una de los elementos de la receta de la cocina teórica, de ver primero si efectivamente se aplicaron correctamente los componentes, elementos o axiomas que establece el modelo organizacional, con el propósito de identificar desde el inicio posibles distorsiones en su aplicación o transferencia.

Otros de los componentes, factores y elementos que son indispensables de analizar, tanto en un estudio de diagnóstico, como es el caso de esta investigación, o en un estudio de factibilidad o viabilidad del modelo, es analizar:

- **Contexto externo.** El político, económico, social y cultural (es decir el medio ambiente externo que rodea a la organización) en donde se va a transferir esta herramienta, con el propósito de ponderar los posibles ajustes de acuerdo a las realidades locales de cada país.
- **Contexto interno.** Como se encuentra en la actualidad la situación de la organización en la parte financiera, presupuestal, infraestructura, la tecnología disponible, el clima organizacional, la cultura organizacional o corporativa prevaleciente. Esto sin duda permite analizar previamente cuál es la situación por la que atraviesa la organización o la coyuntura en que se va a transferir dichos modelos organizacionales.

## **b). Etapa de adopción, implementación o puesta en marcha.**

Siguiendo con la definición de adopción, entendida ésta como la “dimensión dura, la tecnología, la organización formal de los procesos de trabajo y el apego a los manuales de organización” (Montaño, 2000), a continuación, se lleva a cabo una explicación de esta etapa bajo el contexto en que se dio el proceso de adopción o implementación del SED en la Administración Pública en México.

Esta etapa se orienta sustantivamente al proceso de implementación o ejecución de la transferencia del modelo, de su puesta en marcha de la organización, y dentro del diagnóstico organizacional, es analizar cuáles factores fundamentalmente operativos y no teóricos contribuyen, entorpecen y afectan su implementación y que conlleva a que no logre funcionar en su totalidad, por lo que se hace necesario realizar un análisis, tanto en un estudio de diagnóstico como de factibilidad, de los siguientes aspectos:

- **Planeación estratégica.** Es decir, si se llevó a cabo previamente a su instrumentación operativa, como la definición de los tiempos de su puesta en marcha, la asignación de responsables, definición de actividades, etapas de evaluación, recursos necesarios para su instrumentación, etc.

Cabe mencionar que no hay que confundir con la planeación estratégica de la organización, sino aquí se está refiriendo al diseño especial de una planeación estratégica para la puesta en marcha del modelo o herramienta organizacional dentro de la organización que permita asegurar todos los recursos necesarios para su ejecución y funcionamiento.

- **Normatividad institucional.** Asimismo, se analiza la normatividad aplicable para la operación del modelo o en su caso si se requiere de cambios o nuevos dispositivos normativos para su operación.

- **Competencias laborales.** Dentro de un estudio de diagnóstico o de factibilidad se analiza si las competencias o perfiles ocupacionales son compatibles con los requerimientos de los modelos organizacionales que se van implementar.
- **Programas de capacitación.** Se analiza que tipo de conocimientos nuevos se van a requerir o si los programas de capacitación y sus resultados fueron los adecuados para llevar a cabo las actividades adicionales para el funcionamiento del modelo.
- **Estructura organizacional y nuevas funciones.** Los modelos o herramientas organizacionales propician cambios en las estructuras organizacionales, se crean o desaparecen áreas operativas, se asignan nuevas funciones y el propósito es realizar una revisión de estos componentes centrales en la organización.

En síntesis, esta etapa es principalmente de adaptación u operativa, tiene que ver con la planeación estratégica, la infraestructura y tecnologías de la información disponible, la normatividad, logística de implementación, las competencias laborales y perfiles ocupacionales, el tipo de capacitación y actualización de conocimientos, la estructura organizacional, funciones, recursos financieros y económicos necesarios para la instrumentación, etc.

### **c). Etapa de reapropiación del modelo organizacional.**

Esta etapa final del proceso del modelo organizacional tiene que ver con cómo los miembros aceptan al modelo organizacional y lo hacen suyo (Ríos 2003) o en su caso, en la parte del diagnóstico cuáles son las posibles causas por las cuales los miembros no logran reapropiar determinados modelos organizacionales o la organización no logra su consolidación al interior de la misma y como consecuencia de ello, los resultados esperados.

Aunque en el proceso de reapropiación se habla fundamentalmente de los valores culturales y de identidad de los países en los que se transfieren los modelos organizacionales que chocan con este tipo de herramientas, muchas veces adaptadas de forma coercitiva y no consensada al interior de las organizaciones, existen otro tipo de aspectos que hay que analizar dentro del diagnóstico para que se lleve a cabo o no este proceso de reapropiación por parte de la organización y de sus miembros que la conforman.

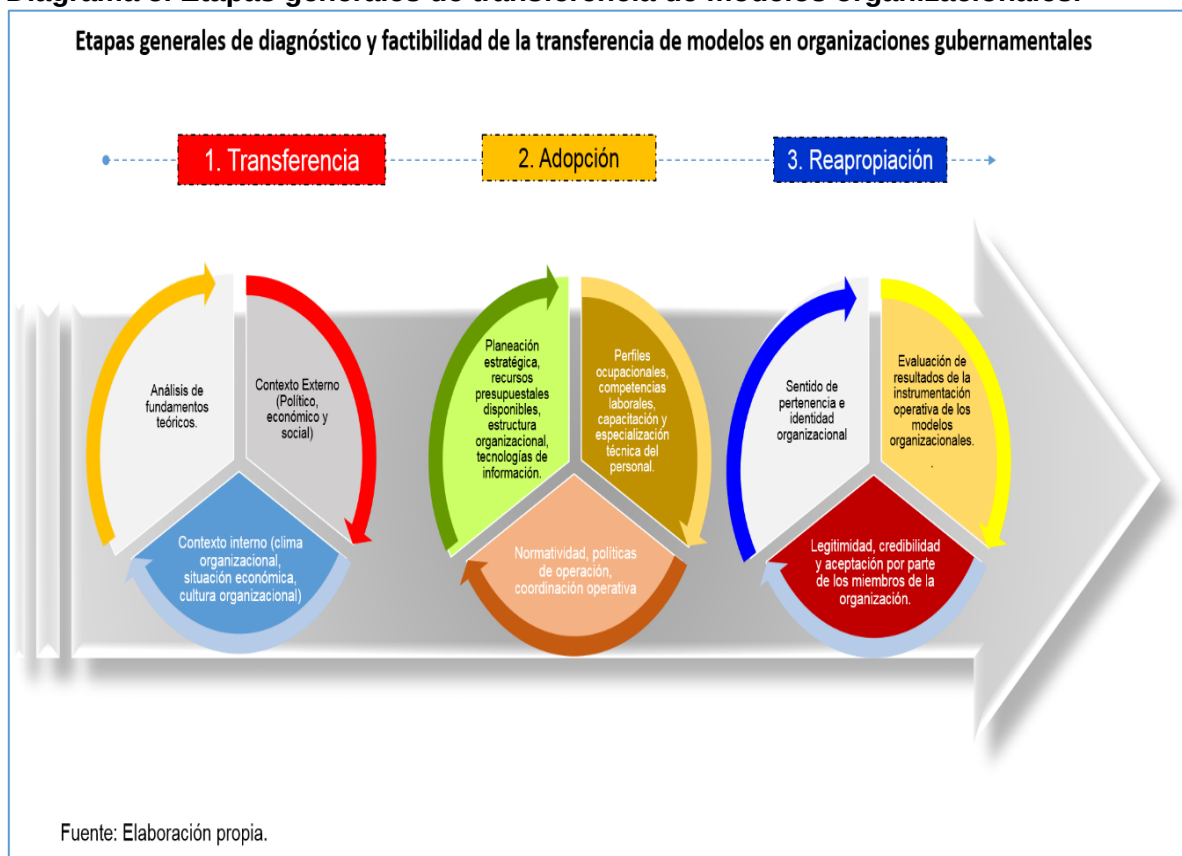
- **Identidad y aspectos culturales.** Entre los aspectos que hay que incorporar en el diagnóstico organizacional, son la valoración del sentido de pertenencia de los trabajadores con la organización, es decir, la existencia de una identidad organizacional, así como el análisis de la cultura organizacional o los valores culturales prevalecientes como la honestidad, trabajo colectivo, responsabilidad, que permitan o en su caso obstaculicen la reapropiación del modelo al interior de la organización.
- **Especialización.** Asimismo, es importante tomar en cuenta el grado de especialización y complejidad de estas herramientas organizacionales en su operación, ya que muchas veces propicia animadversión o rechazo por parte de quienes las operan al interior de las organizaciones y que por consecuencia no se logra su reapropiación.
- **Evaluación de resultados.** Además de los aspectos de identidad y valores culturales, es el análisis sobre los resultados o beneficios que está arrojando el modelo en la organización, ya que en la medida que la herramienta organizacional se manifiesta con un grado alto de utilidad para la organización y para cada uno de sus miembros que lo operan, en esa medida va ganando terreno de legitimidad, entendida esta como la aceptación de sus miembros.

Adicional a estos elementos básicos, el que sea un modelo organizacional que al instrumentarse genera rechazo, discriminación, segregación, sobre explotación, malas condiciones laborales, dispositivos punitivos, nulos dispositivos de reconocimientos y estímulos, generador de competencias inequitativas, opacidad, inexistencia de mecanismos de transparencia, nula rendición de cuentas, entre otros componentes negativos, suelen incidir en una muy baja reapropiación por parte del personal que conforman a la organización.

Un ejemplo de estos componentes negativos lo ilustra, en este momento coyuntural en México, el modelo educativo en el cual trae consigo un aspecto punitivo que es la pérdida de su trabajo y de sus derechos laborales por parte de los trabajadores, que al someterse a un proceso de evaluación pueden quedar separados de su plaza laboral, como consecuencia de ello se encuentra empantanada en su proceso de implementación y de reapropiación del modelo por parte de un sector importante del magisterio al final de esta administración sexenal.

El avanzar en la identificación de estas tres etapas sustantivas para la construcción del diagnóstico organizacional del proceso de transferencia de los modelos organizacionales, así como algunos elementos o componentes que se vinculan con cada una de estas etapas, representa un reto a futuro en enriquecer y complementar con la finalidad de que se construyan diagnósticos más precisos de principio a fin sobre los modelos organizacionales que se transfieren en México y sobre los resultados que generan.(Véase diagrama 5).

**Diagrama 5. Etapas generales de transferencia de modelos organizacionales.**



## 3.2 Metodología de investigación

### 3.2.1 Problema de investigación

- **Crisis de legitimidad en organizaciones gubernamentales. El contexto.**

En el contexto internacional, actualmente prevalece una percepción de que los Estados-Nación en los últimos años se han caracterizado por presentar crisis recurrentes de legitimidad, sus formas de actuación, la instrumentación de sus políticas y sus resultados frente a los ciudadanos no han sido satisfactorios.

Esta crisis de legitimidad de los Estados-Nación en el mundo contemporáneo es correlativamente proporcional a las crisis de legitimidad de las administraciones públicas respectivas.

Sin lugar a dudas, la administración pública representa la columna vertebral del desarrollo social, económico, político y cultural de este país, y es ahí donde se toman las principales decisiones estratégicas que impactan en la calidad de vida, bienestar social y en el desarrollo humano de los ciudadanos.

Desde hace varias administraciones sexenales en México, la administración pública y sus organizaciones gubernamentales que la conforman, viven una profunda crisis de legitimidad; entendida esta desde su más amplia acepción como la aceptación, credibilidad y consenso de los ciudadanos de sus acciones y su satisfacción frente a los resultados obtenidos.

Los resultados adversos obtenidos en varios rubros en los que intervienen las organizaciones gubernamentales como impulsoras y promotoras de programas o políticas públicas son evidentes: el crecimiento económico más bajo en los países de América Latina, últimos lugares internacionales en los índices de transparencia y combate a la corrupción, primer lugar en obesidad infantil, incremento de la pobreza, últimos lugares en calidad en educación y en salud en los países de la OCDE, mayores niveles de desigualdad social en el mundo, mayor violencia e impunidad, entre otros.(Véase diagrama 6).

**Diagrama 6. Indicadores estratégicos de la función gubernamental en México.**

| INDICADORES ESTRATEGICOS DE LA FUNCIÓN GUBERNAMENTAL |                                              |                                                                                                       |
|------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rubro                                                | Variable e índice de medición                | Ranking nacional o mundial                                                                            |
| • Crecimiento económico                              | Promedio de crecimiento anual                | 2.5% de crecimiento anual y se ubica en los 10 últimos lugares en Países de América Latina. a/        |
| • Competitividad                                     | Índice de competitividad internacional 2015. | Lugar 36 de 43 b/                                                                                     |
| • Pobreza                                            | Pobreza de la población mexicana             | Pasó de 53.3 a 55.3 millones, la población pobre de mexicanos ascendió a 46.2% del total nacional. c/ |
| • Educación                                          | Calidad de educación                         | Lugar 102 de 104 países nivel mundial d/                                                              |
| • Desigualdad social                                 | Índice de desigualdad social                 | Lugar 87 de 113 países a nivel mundial e/                                                             |
| • Salud                                              | Gastos en salud                              | Lugar 34 de 34 países de la OCDE f/                                                                   |
| • Transparencia y rendición de cuentas               | Índice de corrupción                         | Lugar 103 de 175 a nivel mundial g/                                                                   |

Fuente: a/: Consultoría México Moody's.; b/: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.; c/: CONEVAL; d/: Reporte de Capital Humano 2015 Foro Económico Mundial (WEF) 2015.; e/: Oxfam 2015.; f/ OCDE 2015; g/: Transparencia Internacional 2016

En el campo de los estudios organizacionales se hace referencia a que las organizaciones legitimadas son aquellas deseables y aceptadas por su entorno, dado que sus acciones se encuentran alineadas a los valores, creencias y principios dentro del sistema social en el que se desenvuelven (Zimmerman y Zeitz, 2002).

Es de alta prioridad realizar una transformación hacia la conformación de un nuevo sistema de legitimidad, en la cual vendría ya no dada solamente a partir de elecciones ganadas, o por el poder conferido vía elecciones, sino por los resultados obtenidos periódicamente, por los criterios de eficiencia, eficacia, calidad e impacto social de los programas de corte social y económico, de los servicios que ofrecen y gestionan a los ciudadanos.

Es en este contexto de crisis de legitimidad de las organizaciones gubernamentales que ha durado varios lustros en México, de forma paralela se han llevado a cabo la transferencia de modelos o herramientas técnico metodológicas exitosas de otros países u otro tipo de organizaciones, como las del sector privado, con el objetivo de dar resultados inmediatos y de alto impacto, sin embargo, se ha traducido en los hechos como intentos fallidos en su implementación.

Un componente metodológico relevante a considerar en este estudio de caso son las evaluaciones cuantitativas al mismo nivel que las cualitativas<sup>8</sup>, para conocer las problemáticas internas de las organizaciones gubernamentales, y entre ellas, están las realizadas por instancias fiscalizadoras como la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), en uno de sus informes anuales, como el número 117 emitido en 2012, que versa sobre el modelo organizacional del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), y que es tema de interés en nuestro caso de estudio, en sus consideraciones finales señala lo siguiente:

“El Sistema de Evaluación del Desempeño, sin duda, es de vital importancia para coadyuvar a que los recursos económicos de que disponga el servicio público se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Sin embargo, los esfuerzos realizados por más de 35 años en el Estado Mexicano no han dado los resultados esperados; por ello, resulta impostergable aprovechar el marco normativo actual y perfeccionar el diseño del sistema para que la gestión pública se oriente hacia resultados, se evite la discrecionalidad en la asignación y aplicación de los recursos públicos, y se fomente la transparencia y la rendición de cuentas, no sólo a nivel federal, sino en los tres niveles de gobierno.”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Arturo Hernández Magallón en su artículo titulado “La Metodología Cualitativa y su importancia en el análisis de Políticas Públicas”, en la revista Red Pol Núm. 8 de la UAM Azcapotzalco, hace referencia a la relevancia de los análisis cualitativos como los que genera la ASF de la siguiente forma: “Los métodos cualitativos contribuyen a la doble dimensión de la orientación de políticas: al análisis del proceso y a la inteligencia de este proceso. Por ejemplo, en la actualidad un área favorecida por estas técnicas es la evaluación de políticas públicas. Diversos autores detallan que esta última fase del proceso es investigación en sí (Weiss, 1998). En México la denominada auditoría del desempeño realizada por la Auditoría Superior de la Federación, contiene ciertos elementos cualitativos para la recolección de información como la observación directa de la puesta en marcha de los programas. Este momento de la evaluación se denomina in tempo, en el cual se pueden percibir los problemas de operación, como la presión de los grupos sociales involucrados en una política y la actitud de la burocracia (ASF, 2011).”

<sup>9</sup> Auditoría Superior de la Federación (ASF), Cámara de Diputados. “Evaluación Número 117, Sistema de Evaluación del Desempeño”, 2012.

Es por ello, que uno de los principales pendientes por resolver son los problemas de desempeño de las organizaciones gubernamentales, no como un problema administrativo o de gestión, sino como un problema que trasciende la esfera de lo organizacional que está afectando el bienestar, la calidad de vida y el desarrollo humano de los ciudadanos del país y que hace que las organizaciones se encuentren permanentemente en crisis de legitimidad desde una perspectiva de resultados.

Por lo anterior, es necesario e indispensable analizar el proceso de transferencia, adaptación y reapropiación del modelo de evaluación de desempeño en las organizaciones gubernamentales en México, a través de la realización de una investigación mediante estudio de caso, desde la perspectiva de los estudios organizacionales.

Ello nos permitirá realizar un análisis integral para aportar elementos a otras investigaciones semejantes e incidir en la mejora de resultados de las organizaciones del gobierno.

- **Limitadas investigaciones, estudios y análisis, bajo diversas perspectivas sobre el proceso de transferencia, adaptación y reapropiación de los modelos organizacionales en la Administración Pública.**

Las escasas investigaciones, bajo diversas perspectivas, sobre las organizaciones y en específico sobre los efectos del proceso de transferencia, adaptación y reapropiación de los modelos organizacionales en las organizaciones, entre ellas las gubernamentales, como lo ha señalado Luis Montaña Hirose, en el país ha generado un contexto propicio para la recepción acrítica y con limitados diagnósticos de los textos administrativos provenientes del extranjero, los cuales deberían constituir un campo de investigación en el ámbito académico y en la práctica organizacional (Montaña, 2000).

Asimismo, Mauricio Dussauge Laguna (2009) en su artículo “La literatura comparada sobre reformas administrativas: Desarrollos, limitaciones y posibilidades” hace un análisis sobre el tipo de investigaciones que se han realizado en el campo de las organizaciones gubernamentales sobre diversos temas relacionados con las reformas administrativas y la transferencia de modelos organizacionales en la administración pública, cuyos temas de investigación son temas relacionadas con esta investigación.

En dicho artículo expone los avances que se han tenido sobre investigaciones y estudios sobre el proceso de transferencia de modelos bajo la siguiente perspectiva:

“Por una parte, actualmente contamos con un amplio y detallado conocimiento de diversas experiencias empíricas, las dinámicas, los actores, las características y (hasta cierto punto) algunas de las consecuencias de los procesos de reforma administrativa. Es decir, los *qués*, los *quiénes* y los *cómos*. Tenemos, asimismo, un conjunto de conceptos, tipologías y modelos que han contribuido a comprender y ordenar en términos analíticos las realidades nacionales”.

Respecto a las limitaciones de las investigaciones y estudios sobre los temas de interés de esta investigación hace referencia a:

“Sin embargo, la literatura que se ha desarrollado todavía presenta limitaciones importantes en varios aspectos. Aún permanecen dudas importantes sobre los orígenes de las reformas, su relación con los entornos políticos y las tradiciones administrativas o su “transferibilidad” internacional, es decir, los *porqués*, los *cuándos* o los *en qué circunstancias*. Puesto, en otros términos, podría decirse que la literatura comparada en esta materia ha avanzado de manera significativa en términos descriptivos, informativos y hasta analíticos, pero sus omisiones y sesgos han minado sus capacidades para ofrecer inferencias causales, explicaciones, conceptualizaciones o generalizaciones teóricas convincentes”.

Este autor pone énfasis en promover más estudios con estrategias de investigación que ofrezcan ideas y conclusiones más acotadas, pero a la vez más solidas y lo expone a continuación de la siguiente forma:

“La producción de más estudios comparados en torno a áreas o temas específicos de reforma podrían contribuir a develar los mecanismos causales que explican por qué ciertos temas de reforma resultan más fáciles de implementar/difundir internacionalmente que otros (e.g. *Leyes de acceso a la información* vs. *Servicios profesionales*) o por qué algunos temas que parecieran ir en contra de las tradiciones administrativas de ciertos países (e.g. *Descentralización* en Francia, *agencias reguladoras* en Italia, *sistemas de gestión del desempeño* en América Latina) son impulsados de cualquier forma”.

Para reafirmar estos argumentos por parte de este autor, cabe señalar que se llevó a cabo un proceso de investigación sobre la transferencia de modelos organizacionales en México, con el propósito de enriquecer este estudio de caso.

Sin embargo, varios de ellos están orientados a la transferencia de modelos sobre innovaciones tecnológicas en organizaciones del sector privado, y los del sector público hacen referencia a las reformas administrativas y con enfoques predominantemente teóricos, descriptivos y de temas generales, sin que existan investigaciones o estudios de caso donde se expliquen las experiencias en el proceso de transferencia de las herramientas administrativas emanadas de la Nueva Gerencia Pública en organizaciones gubernamentales.

Asimismo, es importante poner el focus en los temas vinculados con los modelos organizacionales, dado que su estructura impacta más allá del ámbito interno organizacional porque sus efectos e implicaciones se manifiestan a nivel social.

Son limitados los enfoques a través de los cuales se aborda las problemáticas de los estudios existentes, por lo que se hace indispensable conocer y analizar la interacción, vinculación, retroalimentación e influencia recíproca de componentes organizacionales.

Analizar los componentes que operan en la práctica cotidiana de las organizaciones gubernamentales como la normatividad, los aspectos técnicos, culturales, el medio ambiente, los contextos, las realidades locales, los elementos tangibles e intangibles, que no se pueden comprender desde una perspectiva puramente técnica administrativa o únicamente desde la administración pública.

Se hace necesario la intervención de la perspectiva de los estudios organizacionales para analizar cómo influyen e interactúan una serie de componentes tangibles e intangibles en el proceso de transferencia, adaptación y reapropiación de una herramienta técnico- administrativa como es el Sistema de Evaluación del Desempeño, que hoy en día es utilizado por algunas organizaciones gubernamentales para evaluar los programas sociales estratégicos a nivel nacional.

El estudio de las organizaciones, entre ellas las gubernamentales, bajo esta perspectiva de estudios organizacionales algunos investigadores fundadores de este campo de conocimiento, lo señalan de la siguiente forma:

“La noción organizacional de los Estudios organizacionales. Hay también multiplicidad de nociones, pero para efecto de estas reflexiones, voy a tomar la noción de organización que me parece que es la que más responde al carácter, a la identidad de los estudios organizacionales y que es de la autoría de mi buen amigo Luis Montaña, quien señala que la organización es un espacio ordenado, armónico, monolítico, funcional, transparente, homogéneo y con fronteras bien definidas. Pero señala también que puede entenderse desde una perspectiva diametralmente opuesta como un espacio multidimensional donde se cruzan lógicas de acción distintas como, por ejemplo, la técnica, la económica, la política, la cultural, la emotiva, en la cual intervienen múltiples actores con intereses propios que hacen del conflicto y del poder ingredientes básicos de su funcionamiento; construida sobre diversas estructuras y representando múltiples proyectos difícilmente dissociables del resto de las demás construcciones sociales que conforman la vida cotidiana”(Barba, 2013).

El mundo social hoy en día es contingente, sufre cambios acelerados y representa un alto grado de complejidad en su estudio y análisis, por lo que las organizaciones, siendo éstas un espacio en donde se reproducen y se visualizan casi todos, por no decir que todos, los fenómenos sociales que acontecen en el sistema social, se hace indispensable revisar y avanzar en la actualización de su definición con el propósito de conocer, comprender, observar, investigar y analizar con mayor objetividad y profundidad, de como se comporta en la actualidad, la biología organizativa y su entorno (Simon, 1988).

Es importante desde el ámbito académico aportar elementos que permitan definir con mayor profundidad, amplitud y precisión como se conforma y se tendría que definir a la organización debido a ese mundo social en constante movimiento.

Bajo un enfoque académico y reafirmando la perspectiva de los estudios organizacionales, a través de este estudio de caso, se propone definir a la organización como:

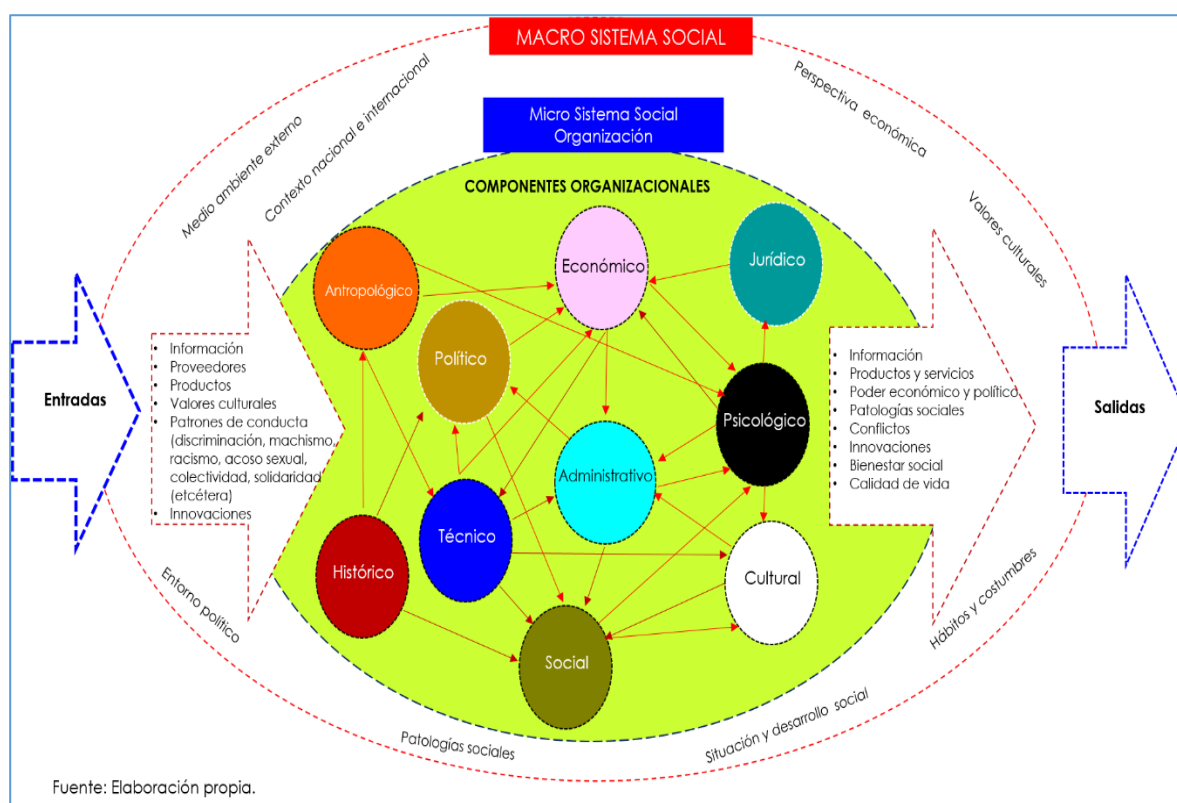
“Una organización es un microsistema social porque en ella permean, se reproducen y visualizan fenomenos sociales diversos que se manifiestan fundamentalmente en el sistema social en donde cohabita, está conformada por componentes administrativos, técnicos, metodológicos, políticos, económicos, sociales, psicológicos, históricos, antropológicos, culturales, entre otros, que interactúan, inciden y se retroalimentan recíprocamente, y participan activamente en ella actores sociales con intereses particulares o de grupo, y funciona como un sistema abierto de entradas y salidas no solamente de información, sino también en ellas se generan valores, patologías, poder político y económico que llegan a determinar o modificar patrones establecidos inclusive en el sistema social en donde se desenvuelven y que manifiestan una influencia permanente del contexto y medio ambiente externo y que persiguen principalmente objetivos de carácter económico, político, social, entre otros”.

Definir a la organización como un microsistema social es porque en este espacio físico o imaginario se reproducen, permean y se visualizan fenómenos sociales de diversa índole que se hacen presentes en un macrosistema social como la violencia, discriminación, humanismo, solidaridad, autoritarismo, racismo, acoso sexual, hostigamiento, machismo, desigualdad de género, los usos y costumbres

comunitarios, valores culturales, dominación, relaciones de poder, tipo de educación, condiciones económicas y sociales, idiosincrasia, etcétera.

Utilizando una metáfora del campo de estudio de la biología, al observar a través del lente de un microscopio la anatomía y funcionamiento de una microcélula se analiza que tiene el mismo tamaño, forma, componentes y funcionamiento al igual que la célula madre de la cual fue desprendida esta microcélula. (Véase diagrama 7).

**Diagrama 7. La organización como microsistema social.**



Algo similar sucede cuando observamos, estudiamos y analizamos, a través del microscopio con lente académica a un microsistema social, en este caso a una microcélula que se llama organización, cuyos fenómenos y patrones de comportamiento del sistema social permean, se reproducen y se visualizan en ellas.

Pero también en estos micro laboratorios llamadas organizaciones se puede observar a través del microscopio cómo se generan valores, costumbres, patologías, enorme poder económico y político, que pueden inclusive modificar y/o a determinar comportamientos en los sistemas sociales en donde cohabitan las organizaciones.

Es por ello, que el estudio y la solución a los problemas complejos que se manifiestan en las organizaciones, ya no puede ser bajo el enfoque de la teoría de la organización o del campo de una sola disciplina como la administración, economía, la ciencia política, psicología, sino antes bien, como se señala en los estudios organizacionales a través de enfoques multidisciplinarios, interdisciplinarios y transdisciplinarios.

El campo académico deberá tomar en cuenta estos diversos enfoques de estudio para investigar los fenómenos organizacionales, y las instancias de gobierno y la práctica de consultoría, para resolver problemas sustantivos en su funcionamiento y desempeño y que no solamente deberán considerar en sus estrategias de operación las herramientas técnico administrativas.

Acotar la definición de organización como un sistema o un espacio físico o imaginario compuesta por componentes técnico administrativos es excluir fenómenos o componentes sociales que intermitentemente entran y salen e impactan significativamente en el funcionamiento de las organizaciones, las cuales por ende actúan como un microsistema social muy amplio, diverso, constantemente cambiante y complejo.

Es de relevancia detenerse en proponer una definición de organización, con el propósito de tener presente, sobre todo bajo un enfoque académico, la existencia de una complejidad de variables sociales que inciden y determinan el funcionamiento y operación de las organizaciones, y dejar por sentado que la utilización de un sólo enfoque teórico, visualizar a las organizaciones en su

problemática y soluciones bajo una perspectiva puramente técnico-administrativa, ante este mundo globalizado, con cambios acelerados y convulsionado, por decir lo menos, resultan obsoletos.

### **3.2.2 Pregunta de Investigación**

- **Pregunta principal de investigación:**

¿Cuáles son los efectos de la transferencia, adopción y reappropriación del modelo del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en el funcionamiento y desempeño organizacional del FONART?

- **Preguntas específicas y complementarias de investigación:**

¿Cómo afecta o incide el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en el desempeño del FONART?

¿Cómo influyen los componentes tangibles e intangibles de la organización y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en los procesos de transferencia, adaptación y reappropriación del modelo de organización?

¿La herramienta del SED es la adecuada para evaluar el desempeño de la organización y sus componentes o se requiere de un sistema o modelo de evaluación complementario y/o alternativo para evaluar el funcionamiento, las metas y el cumplimiento de los objetivos de la organización gubernamental?

### **3.2.3 Objetivo general y específicos**

- **Objetivo General**

Realizar un diagnóstico sobre los efectos de la transferencia, adaptación y reappropriación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en el funcionamiento y desempeño del FONART.

- **Objetivos específicos.**

- Analizar y comprender la operación y funcionamiento del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).
- Realizar un diagnóstico general del proceso de transferencia, adaptación y reappropriación del modelo organizacional del SED en FONART.
- Aportar elementos de investigación y análisis en el campo de los estudios organizacionales, sobre la transferencia, adaptación y reappropriación de modelos organizacionales, en específico, sobre organizaciones gubernamentales.
- Contribuir con elementos de información y análisis a las organizaciones gubernamentales para una mejor toma de decisiones en el proceso de transferencia, adaptación y reappropriación de modelos organizacionales, con el propósito de mejorar el desempeño e impacto social de sus programas sociales que incidan en mejorar el nivel de vida y bienestar social de la población.

#### **3.2.4 Aspectos técnicos generales**

A través de un estudio de caso, se analizó bajo el enfoque y perspectiva de los estudios organizacionales, el funcionamiento y desempeño del modelo Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en una organización del sector público, cuyo modelo es una de las herramientas técnico-administrativas adoptadas de la Nueva Gerencia Pública por varias organizaciones gubernamentales en México, con el propósito de evaluar sus programas sociales estratégicos, ya que sin lugar a dudas inciden o producen algún efecto en el desempeño de este tipo de organizaciones.

La forma en cómo se estudió y analizó este modelo técnico-administrativo, grosso modo fue bajo el apoyo de varios enfoques teóricos los cuales se describen en los primeros puntos de este capítulo.

Entre los que destacan, dada la complejidad de las organizaciones, se encuentra el Nuevo Institucionalismo y sus tres componentes teóricos como el isomorfismo coercitivo, mimético y normativo, el cual nos permitió ubicar en el contexto internacional y nacional sobre los antecedentes, las causas y motivaciones por las cuales se han realizado los procesos de transferencia, adaptación y reappropriación de los modelos organizacionales en organizaciones gubernamentales.

El estudio se llevó a cabo en el FONART (Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías), que es un fideicomiso gubernamental sectorizado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del gobierno federal.

El análisis del modelo del Sistema de Evaluación del Desempeño se acotó su estudio y análisis al periodo de 2012 al 2017, debido al tiempo que se tuvo para realizar el estudio, así como se decidió acotarlo a una administración sexenal, en este caso la correspondiente a 2012-2018.

Únicamente se tomó en cuenta periodos anteriores para ubicación de los antecedentes del SED en la administración pública o de resultados históricos del FONART en sus programas sociales.

Se realizó un análisis cualitativo del fenómeno organizacional, el cual fue apoyado por varias técnicas de investigación acordes a este tipo de investigación.

Se llevó a cabo una investigación básica, en la que se analizó mediante un diagnóstico los efectos de un modelo organizacional en el funcionamiento y desempeño de una organización gubernamental, así como la manera en que inciden los componentes de la organización en el funcionamiento de este modelo.

Se llevó a cabo un proceso de recopilación y análisis de información bibliográfica o documental disponible sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), de los enfoques teóricos del estudio sobre los procesos de transferencia de modelos organizacionales en México, información normativa funcional y de informes de resultados de la organización, se consideraron videos de conferencias sobre temas vinculantes con el estudio, consulta de la videoteca de la organización, etcétera.

La investigación se dividió en etapas, en una primera etapa, se gestionó una reunión de trabajo en los primeros días de diciembre de 2016, con el titular de la Dirección de Operación y Proyectos Especiales del FONART con la finalidad de realizar una presentación del proyecto de investigación académica y la petición de autorización para realizar entrevistas a personal encargado de coordinar los trabajos del Sistema de Evaluación de Desempeño al interior de la organización.

Una vez que se autorizó llevar a cabo la investigación en la organización gubernamental, con un asesor a nivel directivo del área de Seguimiento de Proyectos Productivos que fue designado como enlace del proyecto, se llevó a cabo una segunda reunión de trabajo en la que se hizo la presentación del proyecto a personal clave de la organización, que en posteriores sesiones de trabajo fueron entrevistados.

La segunda etapa, se dividió en dos sesiones de trabajo, una llevada a cabo en la última semana de diciembre de 2016 y otra en la primera semana del mes de enero de 2017. Se realizaron entrevistas temáticas a tres servidores públicos: un servidor público de sexo masculino con nivel de asesor, cuya responsabilidad es la de coordinar la operación del SED en las oficinas centrales del FONART; y otros dos servidores públicos, uno del sexo masculino y otro del sexo femenino, con nivel de jefes de área, responsables de la operación de la plataforma tecnológica del SED y monitoreo de indicadores, así como del seguimiento de la operación de los programas sociales, respectivamente. (Véase tabla 1.)

Tabla 1. Identificador, puesto, sexo y funciones sustantivas de personal entrevistado en el FONART.

| N° | Identificador | Puesto               | Sexo      | Función                                                    |
|----|---------------|----------------------|-----------|------------------------------------------------------------|
| 1. | Actor clave 1 | Asesor               | Masculino | Coordinar operación del SED en el FONART.                  |
| 2. | Actor clave 2 | Jefe de Departamento | Masculino | Operación de indicadores y Plataforma tecnológica del SED. |
| 3. | Actor clave 3 | Jefa de Departamento | Femenino  | Operación de plataforma tecnológica.                       |

Fuente: Elaboración propia.

Este personal entrevistado es clave a nivel directivo y operativo porque participa en el proceso de ejecución, mantenimiento y evaluación del Sistema de Evaluación de Desempeño. El propósito de las entrevistas fue conocer cómo fue el proceso de implementación del Sistema en FONART, cómo ha sido su mantenimiento, el proceso de adaptación y asimilación de este modelo en la organización y la utilidad de la herramienta en el desempeño de la organización.

Asimismo, se llevó a cabo un ejercicio o dinámica de *focus group*<sup>10</sup> con los mismos servidores públicos entrevistados, con el propósito de conocer la pluralidad en sus experiencias, opiniones y percepciones sobre la situación actual prevaleciente en la organización gubernamental en relación a áreas temáticas como la cultura, ambigüedad organizacional, sistema de reconocimientos, clima organizacional, transparencia y rendición de cuentas, tecnologías de información, entre otros.

### **3.2.5 Justificación**

La realización de la investigación sobre el análisis y comprensión, de una de las herramientas de gestión surgidas de la Nueva Gerencia Pública (NGP), de cómo opera el Sistema de Evaluación del Desempeño SED en una de las instituciones gubernamentales de México (FONART).

Es conveniente en primera instancia debido a que las organizaciones gubernamentales en México se encuentran en una crisis de legitimidad de resultados ante la ciudadanía, por lo que es de alta prioridad y relevancia social llevar a cabo el análisis de esta herramienta, que es la que utilizan algunas de las dependencias del gobierno federal para evaluar sus políticas públicas, programas, proyectos, trámites y servicios a nivel nacional.

Investigar, analizar y comprender el funcionamiento de esta herramienta, es con el propósito de identificar posibles áreas de oportunidad para construir herramientas de evaluación integrales complementarias y/o alternativas a las existentes, como en este caso al SED, acordes a contextos y realidades de este país y a la situación y características de los tipos de organizaciones gubernamentales existentes hoy en día en México, así como el objetivo de contribuir a mejorar los niveles de desempeño institucional.

---

<sup>10</sup> El Focus Group (grupo focal) es una técnica que centra su atención en la pluralidad de respuestas obtenidas de un grupo de personas, y es definida como una técnica de la investigación cualitativa cuyo objetivo es la obtención de datos por medio de la percepción, los sentimientos, las actitudes y las opiniones de grupos.

El análisis y comprensión de la herramienta de evaluación institucional (SED) bajo enfoques teóricos de los estudios organizacionales, puede representar una aportación de diagnóstico, ya que puede ser de utilidad para otras instituciones de los diferentes órdenes de gobierno, federal, estatal, municipal, o a los servidores públicos que tienen una responsabilidad en cualquiera de los subsistemas de las organizaciones gubernamentales y a los actores sociales que tienen vinculación con el sector gubernamental.

En términos metodológicos se resumiría la justificación de esta investigación en lo que Max Weber definió como el *ser* y el *deber ser* a la administración pública. Los modelos y herramientas metodológicas en México hay que analizar sus problemáticas como lo que actualmente son con todas sus complejidades y realidades, para posteriormente aportar investigaciones en la materia de cómo deberán ser estas herramientas y sus organizaciones.

#### **Capítulo 4. Diagnóstico integral del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)-FONART: Descripción del caso y hallazgos (etapas de transferencia, adaptación y reappropriación).**

El punto central de este estudio de caso es contestar a la pregunta: ¿Cuáles son los efectos de la transferencia, adopción y reappropriación del modelo organizacional del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en el funcionamiento y desempeño organizacional de FONART?

Un diagnóstico y crítica con profundidad a este modelo organizacional, adoptado de la Nueva Gerencia Pública (NGP), los realizó la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en el sentido de que este Sistema de Evaluación del Desempeño debería cumplir un papel estratégico para contribuir a que los recursos presupuestales las instancias gubernamentales los administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para cumplir con los objetivos que fueron establecidos.<sup>11</sup>

Esta instancia autónoma de fiscalización señala que los esfuerzos realizados por casi 35 años por parte del Estado Mexicano no se han visto reflejados en el nivel de vida de la población, por lo que se hace impostergable el rediseño de este sistema de evaluación para que la gestión pública se oriente hacia los resultados esperados.

Por ello, este apartado se orientará a presentar un diagnóstico integral, sobre la problemática que presenta este tipo de modelo organizacional en sus etapas de transferencia, adaptación y reappropriación: en su diseño técnico-metodológico y en su problemática práctica de aplicación en una organización gubernamental como es FONART.

---

<sup>11</sup> Auditoría Superior de la Federación (ASF). [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_0117\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0117_a.pdf) (activado el 13 de diciembre de 2016 ; 12:45 hrs).

Con el propósito de tener un acercamiento al fenómeno del estudio de caso y lograr un mejor conocimiento de la biología organizativa del FONART, como primer punto en este capítulo se realiza una descripción general de los elementos sustantivos que conforman la anatomía de la organización FONART y posteriormente se presentará el diagnóstico organizacional a través de las etapas de: transferencia, adopción y reapropiación.

#### **4.1. Anatomía organizacional del FONART.**

##### **4.1.1 Antecedentes del FONART.**

El Fondo Nacional para las Artesanías (FONART), es un fideicomiso público del Gobierno Federal sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Social, el cual fue constituido el 2 de mayo de 1974 por instrucción presidencial.

Su objetivo inicial fue la de fomentar la actividad artesanal en todo el país, contribuir a la generación de un mayor ingreso familiar, hacer evidente esta actividad y poner de manifiesto la diversidad cultural, tradición, identidad, creatividad y cultura de este país.

Otra de sus razones de ser, es hacer presente en cada uno de sus programas estratégicos un enfoque multidimensional del fenómeno artesanal en su carácter social, económico y cultural<sup>12</sup>

En la página web oficial de FONART se menciona que las artesanías son productos que reflejan la identidad cultural de las diversas regiones de este país, de una visión principalmente comunitaria, las cuales se elaboran a través de procesos manuales continuos, auxiliados por implementos rudimentarios y algunos de función mecánica, utilizando materia prima generalmente nativa.

---

<sup>12</sup> Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART), para el ejercicio fiscal 2016 (DOF; lunes 28 de diciembre de 2015).

El dominio de las técnicas tradicionales de patrimonio comunitario permite a la o el artesano crear diferentes objetos de variada calidad, imprimiendo valores simbólicos en cada uno de sus productos generados.

#### **4.1.2 Misión y visión organizacional.**

Simon (1988) considera como influencias internas que mueven la conducta de los miembros de una organización hacia los fines y objetivos, que sepan qué tipo de misión y fines persiguen. A continuación, se mencionan la misión, visión, objetivos y programas estratégicos del FONART.

- **Misión:**

FONART es una institución gubernamental que diseña y ejecuta políticas de desarrollo, promoción y comercialización de la actividad artesanal: impulsa su investigación, así como la normatividad relativa, coadyuvando a incrementar la calidad de vida de los artesanos y a difundir el patrimonio cultural de México.<sup>13</sup>

- **Visión:**

Su visión se describe de la siguiente forma: “Somos el organismo rector de la actividad artesanal que con liderazgo, confiabilidad y competitividad acompaña a los artesanos desde la producción hasta la comercialización efectuada de sus productos en el mercado global”.<sup>14</sup>

#### **4.1.3 Objetivo general y específicos.**

- **Objetivo general:**

El propósito central del FONART es la de “Apoyar a los artesanas y artesanos mexicanos a mejorar la elaboración y venta de sus artesanías, con el propósito de

---

<sup>13</sup> <https://www.FONART.gob.mx/web/index.php/conoce-FONART/que-es-FONART> (Activo 11 de enero de 2017, 14:48 hrs)

<sup>14</sup> <https://www.FONART.gob.mx/web/index.php/conoce-FONART/que-es-FONART> (Activo 11 de enero de 2017, 14:48 hrs)

generar ingresos económicos que les permitan mejorar sus condiciones de vida, salud y alimentación, cuyo ingreso sea inferior a la línea de bienestar económico”.<sup>15</sup>

- **Objetivos específicos:**

- Mejorar las capacidades productivas y comerciales de la población artesanal con ingresos por debajo de la línea de bienestar.
- Dar apoyos y desarrollo de proyectos productivos como capacitación integral y/o asistencia técnica para mejorar las artesanías.
- Apoyos económicos mediante la compra de artesanías para venderse en las tiendas del FONART.
- Apoyos económicos para la asistencia a ferias y exposiciones y premios por concursos de arte popular.
- Apoyos económicos para la salud ocupacional.
- Acciones para el desarrollo de espacios artesanales en destinos turísticos
- Apoyos para proyectos artesanales estratégicos
- Los apoyos se entregan por evento y con monto límite anual.

#### **4.1.4 Población objetivo y programas estratégicos.**

- **Población objetivo:**

Son las y los artesanos mexicanos cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar.

Se identifican dos grupos:

- Artesanos y artesanas con ingresos inferiores a la línea de bienestar.
- Artesanos y artesanos con ingresos inferiores a la línea de bienestar, que además tengan ingresos superiores a la línea de bienestar mínimo.

---

<sup>15</sup> Por bienestar económico se define como “el ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, específicamente, el ingreso corriente, el cual representa el flujo de entradas, no necesariamente monetarias (puede incluir los productos recibidos o disponibles en especie, entre otros), que permiten a los hogares obtener los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen”.

- **Programas estratégicos:**

Los programas están orientados exclusivamente a la población en situación de pobreza, de vulnerabilidad, rezago y marginación.

- **Capacitación y asistencia técnica.** Tiene como objetivo coordinar y administrar un proyecto enfocado al mejoramiento de la condición productiva de los artesanos, a través de la transmisión de conocimientos en organización, materias primas, procesos de producción, comercialización, administración, uso de tecnologías, asesoría jurídica, así como su certificación de competencias laborales.

La asistencia técnica está orientada a las necesidades específicas de conocimiento vinculadas al mejoramiento de la condición productiva de los artesanos.

- **Apoyos a la producción.** En esta vertiente se apoya a las y los artesanos con recursos económicos o en especie para fortalecer la adquisición de materia prima, destinado a la producción artesanal.
- **Apoyos a la comercialización.** Esta vertiente del programa apoya a los artesanos con recursos económicos orientados a gastos de viaje, para asistir a espacios y eventos artesanales, así como insumos, renta, adquisición, construcción y acondicionamiento de espacios comerciales, conforme a los montos establecidos.
- **Concurso de arte popular.** Esta vertiente reconoce a las y los artesanos, independientemente de su nivel de ingresos, de las diferentes regiones y centros de productores del país, que se distinguen por la preservación, rescate e innovación de las artesanías, así como aquellos que mejoran las técnicas de trabajo y recuperan el uso y el aprovechamiento sostenible de los materiales de su entorno natural.

- **Salud ocupacional.** Las actividades propias de esta vertiente se encaminan a reducir la incidencia de las enfermedades y accidentes derivado de las actividades artesanales, así como fomentar un estilo de vida y ambientes de trabajo saludables.
- **Adquisición.** La compra de producción artesanal por artesano es hasta por 15 mil pesos.

Además de sus vertientes estratégicas, el FONART realiza actividades adicionales como ventas por asignación, apertura de mercados; organización de reuniones, foros, congresos y coloquios nacionales e internacionales de especialistas del sector, producción de materiales audiovisuales y publicación de textos especializados en temas artesanales, así como en materia de concientización y prevención de riesgos en el desarrollo de la actividad artesanal, dirigido a las y los artesanos como al público en general.

#### **4.1.5 Estructura Organizacional.**

Otro de los componentes medulares de la anatomía de las organizaciones es conocer la naturaleza de sus estructuras, debido a que usualmente se encuentran influidas por los objetivos que persigue, los programas o servicios que brinda a la ciudadanía, por la influencia del medio ambiente político, económico y social, así como por la interacción de sus miembros que la conforman, etcétera. A continuación, se realizará una descripción general y análisis de la estructura del FONART, para lo cual se retomará la perspectiva de Hall (1986), con el objetivo de conocer con detalle el funcionamiento de la organización sujeta a análisis.

Este autor menciona que las estructuras organizacionales están conformadas para cubrir tres funciones sustantivas (Hall, 1996):

1) Elaborar productos organizacionales (en nuestra organización de estudio sería la producción de programas sociales) y alcanzar los objetivos organizacionales.

2) Regular o minimizar las influencias de los individuos y su visión personal sobre los objetivos de la organización.

3) Ser el ambiente propicio para ejercer el poder o la toma de decisiones, así donde se planifican y se llevan a cabo las actividades de la organización.

- **Complejidad**

Una manera de conocer la organización bajo estudio es a partir del análisis de su complejidad estructural, como plantea Hall. La estructura organizacional actual del FONART es compleja, por el tipo de actividades diversas que realiza, que van en función de los programas estratégicos que opera como es la de proporcionar capacitación y asistencia técnica, impulsar la comercialización de los productos artesanales, otorgar apoyo a la producción, realizar adquisiciones de productos artesanales, llevar a cabo concursos para reconocer la creatividad y esfuerzo de los artesanos, así como garantizar que los artesanos se desarrollen en un ambiente de salud ocupacional. Se realizan actividades diametralmente opuestas, lo que se traduce en una organización diversa y por tanto compleja, en términos de Hall.

Este último autor también considera que existen tres componentes básicos que permiten delinear y orientar el análisis en la identificación de la complejidad organizacional: la diferenciación horizontal, la diferenciación vertical y la dispersión espacial.

- **Diferenciación horizontal**

Este componente hace referencia en la forma en que están divididas las tareas de la organización. En el caso de FONART, la división de las tareas operativas principalmente recae en las Jefaturas de Departamento, las cuales, por el tipo de funciones asignadas estas son realizadas por especialistas, actividades como finanzas, presupuesto, comercialización, adquisiciones, salud en el trabajo, proyectos productivos, asistencia técnica etcétera.

En el FONART existe una alta complejidad horizontal puesto que las funciones y tareas están divididas en 12 jefaturas departamentales con diversas funciones.

Hall resume la idea de esta complejidad:

“Se logra la medición de la complejidad horizontal al contar el número de diferentes puestos que tiene la gente, ya sea que los puestos estén en profesiones o trabajos especializados, o en trabajo especializado rutinario, a través del conteo de los puestos. También se mide la complejidad horizontal al contar el número de divisiones, departamentos o unidades dentro de una organización”. (Hall, 1996).

- **Diferenciación Vertical**

Este componente se define midiendo la profundidad jerárquica existente en una organización, es decir básicamente contando el número de puestos de trabajo existentes entre el ejecutivo principal y los empleados que trabajan en el producto.

De acuerdo con el organograma del FONART, se puede deducir que hay una baja diferenciación vertical, ya que únicamente entre la Dirección General y las Jefaturas de Departamento, se encuentran 2 niveles jerárquicos que realizan funciones de control y supervisión, como son las direcciones normativas y las subdirecciones de área.

- **Dispersión espacial**

La dispersión espacial se manifiesta como una forma de dispersión horizontal o vertical, en donde el personal de la organización puede estar disperso en sus espacios, de acuerdo con funciones horizontales o verticales.

Si bien es cierto que los programas del FONART tienen cobertura a nivel nacional, la mayoría de su personal se concentra físicamente en las oficinas centrales ubicadas en la Ciudad de México.

Al contar los espacios físicos en los que se ubican las áreas de FONART, son dos domicilios en la Ciudad de México, en Río Misisipi y Patriotismo, en donde se encuentran las oficinas centrales, de acuerdo a información publicada en su Portal de Obligaciones de Transparencia.<sup>16</sup>

- **Formalización**

La dimensión de formalización enfatiza el grado en que las normas internas de la organización, procedimientos, instrucciones y comunicados están escritas. Weber (1992) en su explicación de su modelo de tipos ideales de la burocracia señala que una de las características predominantes de las organizaciones burocráticas es su alto grado de especialización, así como la determinación de reglas bien definidas.

FONART manifiesta un nivel elevado de formalización ya que cuenta con un marco normativo completo y a la vez complejo. Su marco de actuación normativo a nivel externo se fundamenta en la Constitución Política, en el Plan Nacional de Desarrollo, en convenios de colaboración, entre otros.

---

<sup>16</sup>[http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&\\_idDependencia=20312](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=20312) [Activo al 03 de marzo de 2017, 19:47 hrs.]

A nivel interno, su operación se suscribe a su Reglamento interior de trabajo; en donde se plasman básicamente las políticas que deben observar sus miembros; un Manual de organización; en el cual se establecen sus facultades y funciones sustantivas de cada una de sus áreas que la conforman; Reglas de operación; sobre los principales programas sociales que otorga a su población objetivo; Manuales de procedimientos; para sus principales procesos operativos internos y estratégicos que dan atención al público; Guías e instructivos de operación; las cuales muestran de forma muy puntual de cómo deben llevarse a cabo determinadas actividades operativas.

Todos estos documentos normativos, que reflejan el grado de formalización de esta organización gubernamental, están escritos y se encuentran publicados en su portal oficial, en el de obligaciones de transparencia, así como en el de SEDESOL y en la Comisión de Mejora Regulatoria (COMERI).<sup>17</sup>

- **Especialización**

La especialización es entendida como la división del trabajo cuyas características de este tipo de trabajo no las desarrolle ningún otro miembro de la organización ni de otra organización del sector (Pugh, Hickson, Hinings, Turner, 1968).

En la diversidad de actividades y programas estratégicos que desarrolla el FONART, se manifiesta un nivel alto de especialización, primero porque esta organización al ser una organización gubernamental, es la única que opera este tipo de programas y actividades de los artesanos.

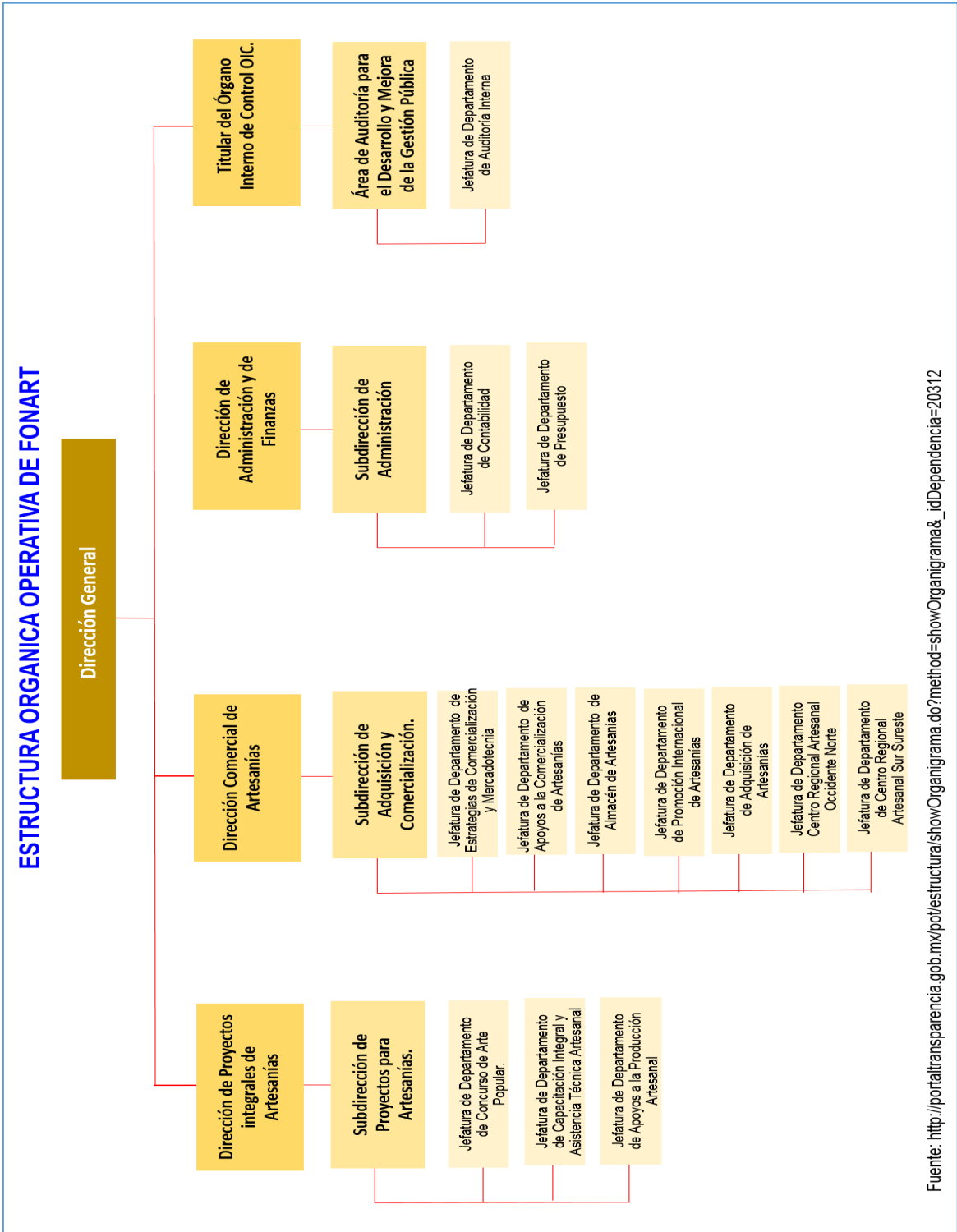
---

<sup>17</sup> [http://www.inapam.gob.mx/en/NORMATECA/servicios\\_FONART](http://www.inapam.gob.mx/en/NORMATECA/servicios_FONART) (Activo 14 de marzo de 2017, 23:48 hrs)

Esta división del trabajo especializado se ve reflejado en la estructura organizacional (organograma), la cual está conformada por una Dirección General; tres Direcciones de Área: Dirección de Operación y Proyectos Integrales de Artesanías; Dirección Comercial de Artesanías; Dirección de Administración de Finanzas; tres Subdirecciones de Área: Subdirector de Proyectos para Artesanías; Subdirección de Adquisición y Comercialización; Subdirección de Administración; cuenta con doce Jefaturas de Departamento: Jefatura de Departamento de Concurso de Arte Popular; de Capacitación Integral y Asistencia Técnica Artesanal; de Apoyos a la Producción Artesanal; Estrategias de Comercialización y Mercadotecnia; Apoyos a la Comercialización de Artesanías; Adquisición de Artesanías; Almacén de Artesanías; Promoción Internacional de Artesanías; Centro Regional Artesanal Occidente Norte y la de Centro Regional Artesanal Sur Sureste y; de Contabilidad y Presupuesto.

Asimismo, en su organograma está integrado un Órgano Interno de Control (OIC), que la componen la Auditoría para el Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública y una Jefatura de Departamento de Auditoría Interna (Véase diagrama 10).

Diagrama 10. Estructura orgánica operativa de FONART (2017)



- **Estandarización**

Respecto a otra de las dimensiones de la anatomía de la organización, como la llama Pugh (1973), se define básicamente a la estandarización como los procedimientos que realiza la organización y que existen reglas o definiciones que pretenden cubrir todas las circunstancias y cuestiones operativas.

Respecto a la organización del estudio de caso, el proceso de estandarización de los procedimientos operativos principalmente se manifiesta el grado de estandarización en el documento maestro como es las Reglas de Operación de Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías, en la que se estandariza los procedimientos para todas sus unidades operativas sobre los criterios y requisitos de elegibilidad de los programas, criterios de selección, el tipo de población sujeta al programa, los montos y apoyos económicos a otorgar, etcétera.

Las actividades que se realizan en el FONART, se generan de forma repetitiva y rutinaria debido a que los programas sociales se apegan a las reglas de operación aplicables a nivel nacional.

- **Centralización**

Pugh (1973) señala que la dimensión de la centralización tiene que ver con el lugar de autoridad para tomar decisiones que influyen o afectan a la organización. Hall (1996) complementa diciendo que una alta centralización ocurre cuando se retiene el poder o la toma de decisiones en el nivel jerárquico más alto o más cercano a la cima de la organización.

Una de las inferencias que se deducen en el caso de FONART es que existe una estrecha correlación entre la centralización y la alta formalización, ya que al revisar las facultades y atribuciones de los niveles jerárquicos en que se conforma esta organización, plasmadas en su manual de organización, la toma de decisiones sustantivas como la autorización de recursos, contratación de personal, autorización de proyectos recaen en la Dirección General, las Subdirecciones cumplen funciones de control y supervisión básicamente, y cómo definiría Mintzberg (1996), forman parte de la línea intermedia o tecno estructura y las jefaturas de departamento sustantivamente realizan actividades operativas.

Se señaló líneas arriba que existía una correlación estrecha entre centralización de la toma de decisiones con respecto de la formalización de la organización, en especial en el tipo de organización gubernamental, ya que como hace referencia Weber (1992) se caracterizan por ser altamente formalizadas.

Inclusive el proceso de la toma de decisiones queda plasmado en documentos normativos, dando poco margen de maniobra para que esta toma de decisiones se ejerza de manera informal por distintos actores, y cuando esto llega a suceder, a través de un proceso normativo consolidado se detecta que los actores no están alineados a los objetivos de la organización, sino antes bien a sus intereses particulares.

#### **4.1.6 Configuración organizacional**

A continuación, se llevará a cabo una descripción general sobre el tipo de configuración organizacional que actualmente presenta el FONART, de acuerdo a los modelos definidos por Mintzberg (1989).

Estos modelos o tipos de configuraciones organizacionales que adoptan las organizaciones públicas, privadas o sociales para lograr su eficiencia y cumplir sus metas y objetivos estratégicos, Mintzberg las clasifica en siete: la configuración empresarial, la maquinal, la diversificada, la innovadora, la profesional, la misionera y la política.

Sin embargo, en la realidad organizacional aparecen una especie de híbridos configuracionales, unos con mayor influencia que otros, pero siempre se encuentran cohabitando al interior de las organizaciones.

Por lo que se considera pertinente en el diagnóstico y análisis organizacional confrontar los enfoques teóricos de este tipo de configuraciones que aparecen como una especie de tipos ideales similares al propuesto por Max Weber sobre la burocracia o una especie de arquetipos, con la finalidad de interpretar con mayor precisión las realidades organizacionales ya sea para estudiarlas, como es el estudio de caso, intervenirlas o para cambiar de forma radical sus estructuras y funcionamiento.

Es importante señalar también que este tipo de modelos configuracionales no solamente se conforman por la intervención del ser humano, sino muchas veces por la combinación con procesos evolutivos o contingenciales que influyen significativamente en este tipo de configuraciones.

Como señalaba en párrafos anteriores, los tipos de configuraciones de las organizaciones, desde un sentido realista y objetivo, no se presentan de forma pura y homogénea al interior de las organizaciones, es decir no existe organizaciones al 100% de tipo empresarial, totalmente diversificada o maquinal.

El estudio de caso permite confirmar esta hipótesis general en el análisis que se describirá a continuación.

En principio es importante señalar que los especialistas en organizaciones, entre ellos Weber (1992) y Mintzberg (1996), definen a las organizaciones gubernamentales como burocracias-maquinales.

El término burocracia está relacionado con niveles de eficacia, eficiencia, disciplina, un riguroso orden, con niveles muy bajos de improvisación en sus actividades, de ahí que se utilice la metáfora de la máquina para hacer referencia a las organizaciones burocráticas. Esta configuración maquinal, como le denomina Mintzberg (1996), se puede encontrar no sólo en las organizaciones gubernamentales, sino también en grandes y famosos corporativos empresariales, al igual que organizaciones de menos tamaño.

Asimismo, el término burocracia ha sido también utilizado en diversas circunstancias de manera peyorativa, asociado al tortuguismo, controles excesivos, al trato prepotente o muchas veces indiferente hacia los ciudadanos que realizan un trámite y solicitan un servicio u apoyo específico de un programa social. La relación entre burocracia y muchos de sus problemas en la práctica han dado lugar a propuestas para su mejora.

Mencionado lo anterior, se deduce que el FONART por ser una organización gubernamental, manifiesta predominantemente un tipo de configuración maquinal, aunque tiene características también de una configuración diversificada. Esta combinación conforma un híbrido configuracional principalmente de estos dos tipos de modelos de acuerdo a la clasificación que realiza Mintzberg (1996).

Es maquinal porque sus 12 Jefaturas de Departamento realizan tareas altamente especializadas, además son rutinarias al proporcionar apoyos de programas universales a nivel nacional, existe una comunicación mayormente formalizada, una toma de decisiones que se encuentra centralizada en el ápice estratégico en los más altos niveles jerárquicos de la organización, como es en su dirección general y sus 3 direcciones de área.

Esta organización cuenta con procedimientos formales y una normatividad numerosa, algunas vinculadas con la operación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

En el caso de su tecno estructura, como un componente en donde se realizan actividades técnicas y de análisis de la organización, ésta se encuentra ubicada en dos de sus direcciones de área, así como en sus 3 subdirecciones de área. Propiamente no tiene una especie de staff de asesores que realice funciones específicas para la Dirección general en su toma de decisiones.

Respecto al staff de apoyo usualmente orientado a reducir la incertidumbre y a la realización de actividades propiamente administrativas, el FONART cuenta con toda una Dirección de Administración de Finanzas para realizar funciones contables, administrativas, financieras, presupuestales y otro tipo de apoyos operativos.

Otro aspecto que se visualiza en esta organización considerada maquinal, es que existe una marcada división del trabajo que se identifica a partir de un número considerable de departamentos que realizan actividades operativas especializadas, hay una complejidad vertical que contrasta con una limitada complejidad horizontal en su jerarquía, es decir existe también fuerte centralización del poder y de la toma de decisiones en la organización.

En cuanto a su contexto o al entorno político, económico y social en el país en el que se desenvuelve actualmente el FONART, los especialistas en organizaciones señalan que una organización con configuración maquinal tiende a encontrar un entorno sencillo y estable, y también a manifestarse como un sistema cerrado que no permite cambios bruscos del exterior. No obstante, el FONART actualmente opera en un ambiente exterior inestable, porque en la realidad opera como un sistema abierto.

Para finalizar, se señalaba al principio de este apartado que en el FONART no se visualiza un modelo configuracional homogéneo sino una especie de híbrido. Aunque en cierto sentido predomina más el de tipo maquinal, existen rasgos distintivos en su interior de la configuración diversificada.

En este modelo diversificado existe una tendencia a dirigir las estructuras de sus divisiones de trabajo hacia la maquinal, como sucede en el caso de FONART, en su contexto existe una diversidad de mercados y especialmente de productos y servicios. En el caso de FONART ofrece una serie de apoyos diversos de programas sociales y servicios a sus beneficiarios, ciudadanos y clientes. En este último caso, aunque es una organización gubernamental, debido a que impulsa la comercialización tiene clientes, además de usuarios y beneficiarios que atender.

Una de las consecuencias graves que se mencionan que trae consigo este tipo de configuraciones para las organizaciones, sobre todo del ámbito público, es que la naturaleza inconmensurable de medir y tratar de alcanzar muchos objetivos a la vez, resulta complicado de lograrlos.

## **4.2 Diagnóstico: Etapa de transferencia.**

El diagnóstico de los modelos organizacionales en la etapa de transferencia tiene que estar vinculado con la revisión y análisis de los enfoques teóricos que sustentan y dan legitimidad a la toma de decisiones sobre su transferencia, a los contextos, identidades y culturas prevalecientes en los países y organizaciones en donde se pretende transferir este tipo de modelos, a las condiciones de desarrollo económico, de infraestructura y operativas para su implementación y reapropiación de los modelos organizacionales, así como a la disponibilidad de herramientas teóricas, técnicas y metodológicas disponibles para analizar con mayor precisión sus problemáticas, funcionamiento y posibles soluciones.

Este proceso de transferencia, adaptación y reapropiación de modelos organizacionales en México se han dado, en algunos casos, de forma prematura, accidentada, sesgada y condicionada, casi siempre con un mismo denominador común, que no siempre se ajustan a los enfoques teóricos y a las realidades locales en las que se desarrollan y funcionan.

A continuación, bajo una perspectiva teórica y de realidades locales se describirán brevemente algunas de las problemáticas más significativas que han incidido en la etapa de transferencia de modelos organizacionales, entre ellos el Sistemas de Evaluación del Desempeño, en países en vías de desarrollo como México.

### **4.2.1 El papel del entorno institucional en la adopción de modelos organizacionales.**

El entorno institucional ha tenido efectos en las organizaciones. Los componentes y reglas de dicho entorno definen a las nuevas organizaciones, redefinen a las existentes y les especifican los medios para tratar racionalmente cada una de ellas.

Desde el enfoque institucional se plantea que el isomorfismo, definido como una forma homogénea de hacer las cosas de una organización a otra, si bien es un fenómeno que explica el rescate de modelos que han tenido éxito en otras organizaciones, como por ejemplo el mismo Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en países de Europa y Norteamérica, el adoptarlos casi mecánicamente a nuestras realidades mexicanas han propiciado efectos negativos.

Efectivamente, el proceso de institucionalización en una primera etapa, cuando se adoptan modelos organizacionales probados o exitosos en otras latitudes lo que se pretende es lograr la conformidad con el entorno, en otras palabras, lo que se busca es legitimar a las organizaciones en el contexto en el que se inscriben.

En el enfoque del institucionalismo se parte de un ideal racional de cómo deben ser, funcionar las organizaciones y cómo cumplir sus objetivos. Sin embargo, bajo ese supuesto ideal-racional, su enfoque es limitado, pues no considera a la realidad y el contexto que rodea a las organizaciones, no opera como una herramienta de diagnóstico certero acerca de cómo funcionan las organizaciones en sus procesos internos y cuál es su relación con el medio ambiente externo.

El concepto de isomorfismo institucional mimético (DiMaggio, Powell, 1999), describe la adopción homogénea de modelos externos al interior de las organizaciones, tiende a propiciar que las organizaciones imiten a otras cuando sus metas y objetivos de la organización no están bien definidos, el ambiente externo e interno de la organización se encuentran en incertidumbre o en muchos de los casos cuando estas organizaciones buscan ahorrarse gastos en el diseño de nuevos modelos de organización propios.

No obstante, el que las organizaciones imiten a otras puede inhibir la realización de acciones diferentes que conlleven a la innovación, generación de nuevo conocimiento y altas dosis de creatividad al interior de las organizaciones, elementos indispensables en las organizaciones del sector privado y público, para

mantenerse en la competencia de los mercados económicos y con altos niveles de legitimidad frente a la ciudadanía, respectivamente.

Sin duda, el institucionalismo propicia estabilidad y dota de legitimidad a las organizaciones en las primeras etapas de adopción de modelos exitosos, pero en etapas subsecuentes pueden exponer a las organizaciones a situaciones de riesgo, extinción o en el mejor de los casos a niveles de sobrevivencia permanente y crisis de legitimidad recurrentes.

La realidad de las organizaciones, en el mediano y largo plazo, termina imponiéndose, porque el ambiente prevaleciente que existe actualmente en los mercados competitivos internacionales es feroz. Por tanto, es condición *sine qua non*, que las organizaciones mexicanas se fundamenten en la generación de nuevo conocimiento, creatividad e innovación, con el propósito, de no solo permanecer o “sobrevivir”, sino de crecer, desarrollarse y expandir sus áreas de influencia.

Respecto a las organizaciones gubernamentales que operan actualmente herramientas técnicas o modelos organizacionales provenientes del exterior, el que se apoyen en las normas legales establecidas, a las opiniones favorables que emitan organizaciones nacionales e internacionales destacadas sobre su quehacer gubernamental, a la legitimidad obtenida por sus dirigentes políticos vía electoral para ocupar puestos de gobierno, también en las primeras etapas generan estabilidad y certidumbre.

Sin embargo, estas organizaciones gubernamentales altamente complejas en su funcionamiento y objetivos que no son solamente de naturaleza económica, sino social, cultural, psicológica y política requieren de una legitimidad en su acepción más amplia, la cual consiste en generar credibilidad, crear consensos y aceptación de la ciudadanía, pero a partir de que cumplan con resultados reales y tangibles, los cuales logren satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos para mejorar su bienestar social y elevar su calidad de vida.

El no hacerlo así, ha implicado que este tipo de organizaciones permanentemente y sistemáticamente se encuentren en una crisis de legitimidad frente a sus ciudadanos (Dimagio, Powell 1999).

Utilizando una metáfora de la medicina convencional, diríamos que el isomorfismo mimético en etapas iniciales de vida proporciona estabilidad o “vida artificial” a las organizaciones, en la que únicamente les permite sobrevivir en una condición de “estado vegetativo” durante periodos largos sin manifestar un crecimiento y desarrollo sustantivo. Por lo que se hace indispensable que muchas de estas organizaciones lleven a cabo acciones de innovación en sus procesos con el propósito de estar al día para satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

#### **4.2.2 Visión unidimensional de racionalidad económica**

El viraje del modelo del Estado Desarrollista y/o Benefactor al Estado Neoliberal o Racional, ha propiciado que se arraigue en este país una visión del mundo de racionalidad económica dentro y alrededor de las organizaciones (Ingo, 2015), en donde la gestión se centra en el mercado y queda relegado el carácter social que cumplen las organizaciones dentro de la sociedad mexicana.

En su proceso de implementación y adaptación, la concepción unidimensional de racionalidad económica de los modelos organizacionales externos, choca con las visiones colectivas, comunitarias, con sentido social y nacionalistas que convergen en el país y en sus organizaciones desde hace muchos lustros, inclusive algunas son ancestrales.

Esta visión de los modelos organizacionales con un enfoque prioritariamente economicista, ha dejado de lado otros factores y elementos de la organización que deben estar al mismo nivel de prioridad y atención, como son las relaciones humanas que interactúan al interior de las organizaciones, el bienestar de las

mismas y de sus integrantes y el papel o rol que juegan las organizaciones dentro del desarrollo social y ambiental en el país.

#### **4.2.3 Contextos nacionales, ocupacionales, organizacionales y creencias culturales.**

El contexto nacional, ocupacional y organizacional deben ser tomados en cuenta para la instrumentación y ejecución de los modelos organizacionales.

Los modelos organizacionales muchas veces se implementan en contextos nacionales con niveles de marginación social, bajo crecimiento económico, pobreza extrema de la población, violencia e inestabilidad política, entre muchos otros factores que en la actualidad impactan negativamente en su funcionamiento.

En los contextos ocupacionales y organizacionales, los modelos como el Sistema de Evaluación del Desempeño al momento de su implementación y adaptación se encuentran , con bajos niveles de instrucción y especialización de la población que vive en los alrededores de las organizaciones, se enfrenta a escenarios y fenómenos de violencia, delincuencia, discriminación, impunidad, luchas de poder políticas internas, acoso laboral, clima laboral negativo, nepotismo, amiguismo y bajos salarios en las regiones o comunidades donde se establecen las organizaciones (González y Pérez, 2015).

Respecto a las creencias culturales, éstas si bien no determinan la transferencia de los modelos en las organizaciones, pueden influir en un sentido positivo o negativo en su reappropriación por parte de sus miembros, ya que estas creencias individuales o colectivas pueden significar una mejor adhesión o ruptura con la organización como la valentía, honestidad, inteligencia, trabajo colectivo, astucia, corrupción, machismo, tenacidad (Ríos 2003).

### **4.2.3 Niveles asimétricos de desarrollo organizacional**

Se hace referencia dentro del campo de los estudios organizacionales, al estudiar a las organizaciones privadas, públicas y sociales, que se debe poner énfasis en su análisis a las realidades locales que rodean a las organizaciones al momento de llevar a cabo procesos de transferencia de modelos organizacionales.

En el caso de México, la realidad de algunas de las organizaciones del sector privado es que muestran niveles de desarrollo en sus tecnologías, en la profesionalización y alta especialización de sus empleados, en su solvencia económica, en su conexión estratégica con los polos de desarrollo económico del país, por lo que estas condiciones hacen viable en mayor grado la adopción y apropiación de modelos organizacionales que provienen de países más desarrollados que éste.

El lado opuesto, lo representan micro negocios que fluctúan en la línea de la formalidad e informalidad, donde es escaso o nulo el uso de tecnologías. Estos negocios son preponderantemente familiares y sus miembros cuentan con bajos niveles de competencias laborales y capacitación, y su línea de actuación se mueve básicamente en la sobrevivencia. La adopción de modelos organizacionales que se vinculen con la puesta en marcha de estos micro negocios, para insertarlos en la formalidad y operación básica, es un tema de reflexión y debate necesario.

En el caso de las organizaciones gubernamentales sucede algo similar, las que forman parte del ámbito federal se caracterizan por un mayor desarrollo en sus estructuras, procesos, profesionalización y en sus Tecnologías de Comunicación e Información (TIC'S), en comparación con las estatales y municipales.

Inclusive entre las organizaciones gubernamentales a nivel municipal en el país muestran niveles de desarrollo asimétricos, donde unas tienen el mínimo orden y estructura necesarios para operar y se encuentran en zonas rurales apartadas y

casi desconectadas del país, y otras se encuentran en una fase de modernización, ubicadas en ciudades con polos de desarrollo económico, social, cultural y político, en donde utilizan tecnologías de información de punta que se inscriben en la *New Public Management* (Cabrero 2003).

#### **4.2.4 Identidades individuales, comunitarias, organizacionales y nacionales.**

Se enfatiza que la identidad es lo máspreciado que posee un individuo y su pérdida es sinónimo de alineación, sufrimiento y provoca hasta la muerte de quienes la pierden. En términos religiosos se argumentaría que la identidad del ser humano nos hace ser únicos e irrepetibles, y no existe, tanto para la religión como para la ciencia, el que un ser humano sea idéntico a otro.

Las experiencias personales, sus valores humanos y culturales, costumbres, creencias, sus relaciones sociales dentro y fuera de las organizaciones conforman esa identidad, que se describe como central, distintiva y perdurable.

La identidad organizacional, no así la individual, puede ser relativamente fluida e inestable y por lo tanto adaptable a los cambios que genera el medio ambiente. Se señala que en la adopción y reappropriación de los modelos organizacionales se encuentra implícito un proceso de metamorfosis, inclusive radical, en el que se pone en tela de juicio los supuestos básicos de la naturaleza y funcionamiento de la organización, así como su identidad, que como consecuencia amenaza el sentido central de la organización (Ríos, 2003).

La identidad de los miembros y de los grupos de las organizaciones que se suscriben y que alimentan a la identidad organizacional, tienden a ver como los amenazan modelos externos y actúan en automático con resistencia. Estos modelos diferentes y desconocidos, pueden vulnerar la identidad individual, grupal, organizacional o hasta nacional, todo ello, independientemente que el modelo

pueda ser positivo en el mejor de los escenarios para la organización y sus miembros.

El pretender cambiar las identidades organizacionales para adaptarlas a los modelos organizacionales externos y, no a la inversa, es decir que los modelos sean adaptados a las identidades preexistentes, hace suponer ingenuamente que las identidades pueden ser redireccionadas sin un mínimo de resistencia e inconformidad, y sin altos costos para la organización, que muchas veces las han orillado a su extinción por no tomarlas en cuenta.

#### **4.2.5 Ambigüedad institucional**

La transferencia y adopción de modelos también hacen referencia a políticas y normas institucionales implementadas en otros países, pero que en un contexto de transferencia a las organizaciones que las adoptan se presentan con ambigüedad institucional.

Esta ambigüedad institucional es entendida como normas institucionales incompatibles o poco claras las cuales se ven reflejadas en que los miembros de las organizaciones se apartan de estas políticas y normas que las consideran impuestas desde el exterior sin una definición clara de los objetivos y metas que se pretenden alcanzar (Ingo, 2015).

#### **4.2.6 Enfoque orientado a la gerencia o nivel directivo.**

A continuación, se hace referencia a un elemento que parece relevante en el fracaso de los procesos de transferencia, adaptación y reappropriación de los modelos organizacionales en México y también en otros países de América Latina.

En el periodo taylorista de la llamada “administración científica”, se creó el famoso “*Thinking department*”, con el propósito de concentrar los saberes, el control de la organización y de los procesos de producción fabril (Taylor, 1997).

Este departamento también era considerado en esa época como el cerebro, a través del cual se diseñaban las estrategias para mejorar los niveles de productividad y competitividad de la organización, y que hoy en los tiempos modernos el rol de este departamento se ubica en la gerencia o el staff directivo dentro de la estructura organizacional.

Muchos de los modelos organizacionales, herramientas, técnicas, prácticas y políticas que se han transferido a muchas organizaciones en México, América Latina y hasta por todo el mundo, se han orientado principalmente a resolver problemáticas que se generan en una parcela, segmento o área funcional de las organizaciones que es la gerencia, dirección o gestión administrativa como es el caso del modelo organizacional del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), pues se argumenta que es ahí donde se toman las decisiones que dan rumbo a las organizaciones.

Es por ello, que la *New Public Management*, y entre ellas sus herramientas administrativas, como *balance scorecard*, liderazgo, estrategia empresarial, habilidades gerenciales, coaching, son instrumentos que han contribuido a resolver partes que compone al todo organizacional, pero que se ha caído en el sesgo, o se han vendido principalmente dentro de la práctica de consultoría, como la panacea que solucionarán todas las problemáticas organizacionales y que las llevarán al éxito.

Las herramientas de gestión directiva (*benchmarking*, reingeniería de procesos, liderazgo, *balance scorecard*, sistemas de calidad total, etc.) son de gran utilidad y podríamos caer en el error de atribuirles el fracaso de que no son viables a nuestras realidades locales, cuando el éxito y fracaso de las organizaciones reside

en todos los elementos que interactúan en ellas y no sólo en la gerencia o el nivel directivo.

El ubicar a la gerencia o a la dirección, como punto central de la organización, puede considerarse como una falla de origen que se ha venido reproduciendo desde la administración científica hasta la actualidad, por lo que centrar la mayor parte de los modelos y herramientas organizacionales en este segmento del funcionamiento organizacional también ha significado en diversas ocasiones el fracaso en su implementación en organizaciones en México.

#### **4.2.7 Insuficientes herramientas teóricas, técnicas y/o metodológicas para realizar diagnósticos y análisis de factibilidad de los modelos organizacionales.**

Aunado a los problemas significativos, que se vertieron en los apartados anteriores, que se presentan en el proceso de transferencia de los modelos organizacionales entre países, sectores u organizaciones, existe un problema de mayor relevancia al momento de analizar académica y profesionalmente los modelos organizacionales que los países y organizaciones deciden transferir y adoptar.

Este problema reside en que son insuficientes o limitadas las herramientas teóricas, técnicas y/o metodológicas existentes en la actualidad que sirvan de guía o de instrumentos de análisis para realizar diagnósticos sobre el proceso de transferencia de los modelos organizacionales, o todavía algo más importante, tener elementos metodológicos que permitan analizar con mayor oportunidad su factibilidad de éxito o fracaso antes de su puesta en marcha y de que generen resultados negativos.

Este problema en lo particular se identificó al momento de realizar el estudio de caso sobre el modelo del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), ya que las primeras preguntas que surgieron fueron ¿Qué pasos o etapas se debe de seguir para realizar un diagnóstico de principio a fin sobre el proceso de

transferencia del modelo del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en una organización gubernamental en México?, ¿Qué elementos, factores o componentes se deben tomar en cuenta para el diagnóstico?

Para contestar estas dos interrogantes sustantivas se orientó esta investigación a la búsqueda en diversas lecturas y autores que escribieron sobre el tema de transferencia de modelos, en la cual no se identificó ninguna metodología en particular que sirviera de guía general para realizar el diagnóstico de la organización gubernamental, sin embargo, se logró identificar algunas etapas estratégicas, factores, elementos que me permitieron ir armando y construyendo el mapa metodológico que permitió elaborar el diagnóstico de investigación que se expone en capítulo posterior.

Sin tener una visión cerrada para la transferencia de modelos organizacionales externos que puedan significar influencias positivas en el desarrollo de las organizaciones en México, se requiere avanzar a pasos agigantados en la construcción de herramientas metodológicas que permitan realizar diagnósticos organizacionales para analizar previamente su viabilidad técnica, económica, social y cultural del proceso de transferencia, adaptación y apropiación de estos modelos organizacionales externos, con la finalidad de reducir los riesgos de fracaso a su mínima expresión.

### **4.3 Diagnóstico: Etapa de adopción.**

En seguida se presenta un diagnóstico y análisis del modelo del Sistema de Evaluación del Desempeño, en la que se focalizará a identificar cuáles son algunas de las problemáticas que también afectan o han incidido en el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales, entre ellas la del FONART. Pero este nivel de análisis estará orientado al proceso de adopción e implementación operativa del SED, que se puso en práctica a nivel de la Administración Pública Federal (APF).

La inadecuada vinculación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y la falta de articulación de este modelo de evaluación con la Gestión por Resultados (GpR), fueron dos de las problemáticas relevantes identificadas en el diagnóstico.

En el diseño del SED no se presenta un enfoque de evaluación integral, donde no solamente se enfocará en la evaluación de los programas sociales, sino en la gestión operativa, en la evaluación del desempeño de los servidores públicos, la evaluación de los beneficiarios y ciudadanos respecto a la calidad, atención e impacto social de los programas, en la evaluación de los actores sociales, así como de las instancias fiscalizadoras autónomas. La integración de estos componentes en un modelo de evaluación implica un reto operacional.

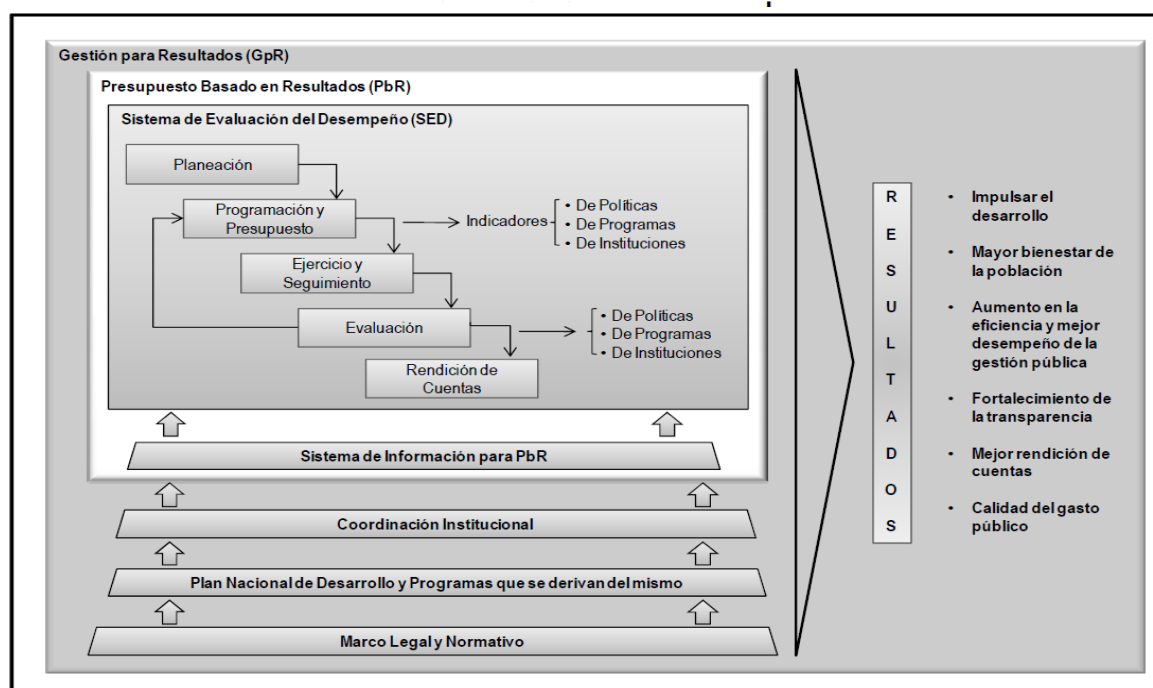
La inexistencia de iniciativas y políticas que impulsen y consoliden una cultura de desempeño al interior de las organizaciones gubernamentales; la ausencia de una estructura organizacional formal que coordine y articule los esfuerzos de todas las dependencias del gobierno federal; la limitada cobertura del SED para evaluar no solo los programas sociales estratégicos del gobierno federal, sino evaluar a todas las dependencias gubernamentales con el propósito de buscar recuperar la legitimidad en su quehacer institucional.

### 4.3.1 Inadecuada vinculación del SED con el Presupuesto basado en Resultados (PbR)

En el proceso de diseño para vincular las asignaciones presupuestales de acuerdo al desempeño y resultados de sus organizaciones parecería tener un sentido lógico, ya que no se podrían destinar recursos a organizaciones ineficientes que no cumplen con los objetivos y metas comprometidas.

En el diseño de la Gestión por Resultados y en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como resultados finales estaba considerado lograr impulsar el desarrollo, lograr mayor bienestar de la población, aumentar la eficacia y eficiencia de las áreas gubernamentales, entre otros objetivos. (Véase diagrama 8).

**Diagrama 8. Gestión para Resultados, Presupuesto basado en resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño.**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sistema de Evaluación del Desempeño, 2008.

Sin embargo, en los hechos no se han logrado los resultados esperados lo que ha ocasionado, entre otros factores, que la gestión gubernamental se encuentre en una crisis de legitimidad profunda.

Cabe señalar, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la responsable de asignar las partidas presupuestales anuales a las dependencias que operan programas de corte social, con base en sus resultados obtenidos, sin embargo, existe un error de origen en el diseño de esta estrategia al interior de este sistema.

Se señala en los documentos oficiales de este sistema, que la Cámara de Diputados autoriza las partidas presupuestales al gobierno federal también con base en sus resultados alcanzados y es participante activa en dicho sistema, en la que solicita de forma periódica al Sistema de Información del Sistema de Evaluación de Desempeño (SISED) reportes sobre los avances y resultados de las dependencias gubernamentales.

El error de origen y de diseño estriba en que tiene que ver con los enfoques diferentes de manejar los recursos financieros o presupuestales por organizaciones del sector privado y público.

En el sector privado, se procura que los recursos financieros sean asignados por desempeño, por altos niveles de productividad, mayor número de ventas, mayor competitividad, por crecimiento de clientes potenciales y posibles conquistas de nuevos mercados, etcétera.

En el sector público, las partidas presupuestales de las organizaciones gubernamentales, que no son paraestatales o que funcionan hoy en día casi como grandes corporativos, su asignación presupuestal tiene y debe tener una naturaleza diferente al privado, ya que los recursos se deben asignar no con base en el desempeño de las organizaciones asociado al eficientismo, sino para resolver problemáticas sociales de fondo, como el desempleo, abatir la pobreza, destinar recursos para cubrir servicios de salud, otorgar una pensión básica a la población que cumple la edad en la que se clasifican como adulto mayores, o bien para mejorar el nivel de vida y el bienestar de la población.

Lo que se tiene que evaluar en el sector gubernamental, en estricto sentido, es el desempeño de las organizaciones y de sus miembros que la conforman, sin que esta evaluación en caso de ser negativa, repercuta en la disminución de partidas presupuestales que están determinadas para mejorar el bienestar, desarrollo y calidad de vida de la población.

Por ejemplo, no debe quitarse o disminuirse una partida presupuestal a una organización gubernamental del sector salud, por el hecho de que su gestión operativa no logró alcanzar las metas establecidas, esto debido a que las partidas presupuestales están asignadas y etiquetadas directamente por el congreso para atender y resolver problemas de salud prioritarios de la población como la obesidad infantil o la diabetes mellitus, y porque estas partidas no buscan como objetivo central lograr el eficientismo gubernamental, sino antes bien, resolver las problemáticas, necesidades y expectativas de los ciudadanos.

Muestra de esta errónea vinculación de origen del Presupuesto basado en Resultados (PbR) con la eficiencia de la gestión gubernamental, es una de las razones de que esta estrategia sencillamente fracase en México. La Auditoría Superior de la Federación (ASF), lo sintetiza de la siguiente forma en uno de sus informes de resultados en 2012:

“En conclusión, la asignación del presupuesto efectuada por la SHCP en el Proyecto de Presupuesto de Egresos (PPEF) 2012 no estuvo basada en los resultados de los programas evaluados, por lo que la distribución de los recursos públicos entre las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal (APF) se continuó efectuando de manera inercial, sin que se lograra mejorar la asignación de recursos públicos y que la información sobre el desempeño se empleará para la toma de decisiones presupuestarias”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Auditoría Superior de la Federación (ASF), Cámara de Diputados. “Evaluación Número 117, Sistema de Evaluación del Desempeño”, 2012.

Por ello, se deben buscar otro tipo de mecanismos para lograr que la gestión gubernamental sea eficiente y les permita alcanzar sus metas establecidas, con el propósito de que las partidas presupuestales se manejen adecuadamente e impacten positivamente en la población.

#### **4.3.2 Desarticulación del SED con la Gestión por Resultados (GpR)**

La Gestión por Resultados (GpR), otro de los componentes del SED, fue una estrategia del Gobierno Federal enfocada a mejorar la operación y gestión de las dependencias gubernamentales por medio del Programa de Mejora de la Gestión (PMG) que operó en la Administración Pública Federal en el periodo de 2006 a 2012, cuyo objetivo era contribuir a cumplir con la misión y visión, reducir los gastos de operación, fortalecer una cultura de trabajo orientada a resultados, establecer indicadores de desempeño que midieran la eficiencia de la gestión gubernamental, apoyar la construcción de sistemas de incentivos al desempeño institucional e individual y proporcionar información relevante a la sociedad respecto al desempeño de las organizaciones públicas.(SFP, 2008).

El planteamiento inicial de diseño del SED, el cual estaría orientado a evaluar los programas sociales, y no la gestión de las dependencias del gobierno federal, es que estaba contemplado que al instrumentar el PMG en todas las organizaciones gubernamentales y lograr eficientar sus procesos de operación y funcionamiento, esto sin duda impactaría positivamente en los resultados, calidad, cobertura y desempeño de los programas sociales instrumentados<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> López, Blanca, en su artículo "El Sistema de Evaluación del Desempeño de México: Comentarios críticos y reflexiones sobre la perspectiva internacional" define al SED a través de sus dos componentes básicos como: "El componente de evaluación de las reformas, definido como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) consta de dos elementos. El primero es la evaluación de los programas y las políticas relacionados con el presupuesto, que se realiza como parte de un Programa Anual de Evaluación del que son responsables la SHCP y el CONEVAL (CONEVAL por los programas sociales y la SHCP por los demás programas); en tanto el segundo se centra en la evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos, estos indicadores se conocen como indicadores de gestión y la actividad se lleva a cabo por medio del PMG."

"Sobre este asunto, la perspectiva del estudio de la OCDE afirma que el SED en su conjunto está en función de las instituciones que coordinan la implementación de la reforma del sistema presupuestario y señala: "El primer componente del SED (evaluación de programas presupuestarios) del cual son responsables la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL); este último por los programas sociales y la SHCP por los demás programas. El segundo componente (evaluación de procesos de gestión) se implementa por medio del PMG y es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública (SFP)".

Su lógica era contar con una base de gestión operativa eficiente en todas las organizaciones para alcanzar los objetivos y metas establecidas. Esto se lograría al hacer obligatorio y de observancia para todas las dependencias gubernamentales la implementación del Programa de Mejora de la Gestión que operó hasta el 2012, y que sus estrategias operativas para la mejora de la gestión y vinculación con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se retomaron en la presente administración a través del Programa para Un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) 2012-2018<sup>20</sup>.

Los resultados de la Gestión por Resultados (GpR) no han sido los esperados hasta el momento, esto derivado, por un lado, a que son programas que requieren de mayor tiempo a una administración sexenal para su consolidación, esto porque hay que tomar en cuenta las asimetrías de desarrollo de las organizaciones gubernamentales y sus unidades operativas, como se comentó en uno de los apartados anteriores.

Por el otro lado, se carece de una articulación entre el Sistema de Evaluación del Desempeño y los programas orientados a mejorar la gestión de las organizaciones gubernamentales y esto es propiciado porque en la razón de ser del SED no se consideró realizar evaluaciones integrales incluyendo la correspondiente a la eficiencia y desempeño de las organizaciones.

#### **4.3.3 Enfoque sin una visión integral y holística de Evaluación**

Un Sistema de Evaluación del Desempeño debe considerar un enfoque integral y necesariamente holístico en su diseño e implementación.

El Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) se centra en un enfoque de gestión por resultados. Es un modelo organizacional que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos ni procesos y tampoco en la gente que

---

<sup>20</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013)

participa e interviene en esos procesos de trabajo, solamente observa una parte de un sistema, que se encuentra más orientado a conocer los resultados alcanzados para la toma de decisiones.

Este sistema en su diseño no consideró incorporar todos los niveles de evaluación que permitirían alcanzar un mejor desempeño, no tiene un enfoque autónomo de evaluación que es vital para lograr legitimidad ante los ciudadanos.

Si se habla de un sistema de evaluación con un enfoque holístico, el desempeño del personal incide o impacta en el desempeño de la organización, ésta sin duda su funcionamiento repercute en los resultados de las políticas públicas o programas sociales y por ende los resultados de estos impactan en la calidad de vida y bienestar social de los ciudadanos.

González (2010), en su artículo “La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana” lo describe de la siguiente forma:

“Cualquier tipo de actividad o intervención gubernamental es susceptible de evaluación. En este sentido, Nuria Cunill y Sonia Ospina proponen un modelo de análisis de la evaluación en tres niveles: de las políticas, de los programas y organizaciones, y finalmente, de los funcionarios públicos. Si bien es cierto que estos tres niveles pueden ser considerados como elementos con lógicas y alcances de evaluación diferentes, una adecuada valoración de la función pública debería incluir una concatenación de los tres para dilucidar las relaciones que existen entre la actuación individual, la capacidad organizacional y el desempeño agregado del gobierno”.

Asimismo, las evaluaciones de los actores sociales, instancias fiscalizadoras, de los beneficiarios y ciudadanos contribuyen con observaciones, opiniones y sugerencias que estarán orientadas a la implementación de acciones de mejora continua en todos los componentes de un sistema integral de evaluación del desempeño gubernamental.

Los niveles y/o componentes que tendrían que estar considerados en el SED y que contribuirían a lograr mejores resultados en el desempeño de las organizaciones gubernamentales son los siguientes:

- Evaluación del desempeño de los servidores públicos a nivel directivo y operativo
- Evaluación del desempeño de gestión operativa de la organización
- Evaluación de las políticas públicas, proyectos, programas sociales, trámites y servicios.
- Evaluación de las instancias de gobierno a nivel de Administración Pública Federal (APF), Gobiernos Estatales, municipales, delegacionales y alcaldías.

Sobre este último punto, Alberto Villalobos (2010) hace una propuesta puntual sobre la pertinencia de implementar, como una propuesta exitosa en la Administración Pública Federal (APF), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en los niveles estatales y municipales con el propósito de evaluar el desempeño del quehacer gubernamental en su conjunto.

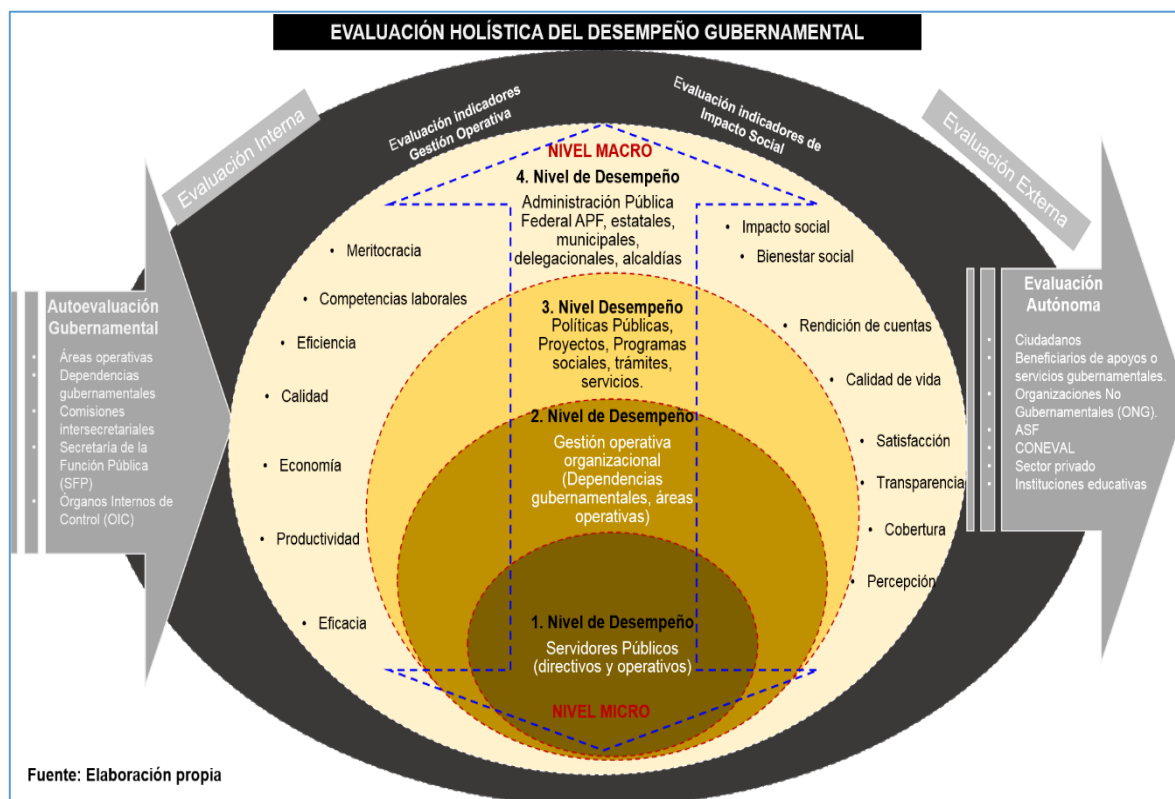
Quiénes deben evaluar:

- Autoevaluación de las instancias gubernamentales
- Evaluación por parte de las instancias de fiscalización
- Evaluación por parte de los actores sociales externos como ONG's, Organismos Internacionales, medios de comunicación, etc.
- Evaluación por parte de los beneficiarios o ciudadanos en general.

En conclusión, los entes gubernamentales en sus distintos niveles deben tener un sistema de evaluación integral del desempeño gubernamental con una visión holística en donde se considere del nivel micro a la macro evaluación, de la autoevaluación a la evaluación autónoma externa, de la evaluación de los indicadores de gestión, que permita una práctica operativa eficiente, hacia la evaluación de los indicadores de impacto social que contribuyan a mejorar la calidad

de vida, desarrollo humano y bienestar social de los ciudadanos (Véase diagrama 9).

**Diagrama 9. Sistema Integral de Evaluación del Desempeño Gubernamental**



El Sistema de Evaluación del Desempeño, sin duda ha traído consigo grandes beneficios a la práctica organizacional gubernamental, y haciendo referencia a la perspectiva de estudios organizacionales, para que esta estrategia gubernamental funcione acorde a las realidades locales (Ibarra 2006), ambientes y contextos de este país, se hace indispensable, incorporar también en su diseño el componente de evaluación que realizan los actores sociales externos sobre las acciones de gobierno.

Todo ello, con el propósito de que se redireccione la estrategia gubernamental hacia la urgente necesidad de mejores resultados que se han registrado en varios de los rubros de mayor relevancia y más sensibles en el ámbito político, económico y social.

El incremento en el desempleo abierto, el crecimiento de la pobreza, educación, salud, delincuencia organizada, violencia, corrupción, entre otros, las organizaciones gubernamentales están cayendo en el error operativo de evaluar sus programas principalmente de forma interna y percibirse como sistemas cerrados y no abiertos, en la que se deben generar entradas y salidas de información que les permitan retroalimentarse y reinventarse positivamente con altas dosis de legitimidad.

#### **4.3.4 Programas o iniciativas limitadas para impulsar y consolidar una cultura de desempeño al interior de las organizaciones de la APF.**

En el enfoque de los estudios organizacionales se pone énfasis en la cultura organizacional, y analiza críticamente la manera en que la ciencia administrativa la considera un factor estratégico para alcanzar mejores resultados y desempeño en las organizaciones.

De forma paralela a la implementación y puesta en marcha del SED, no existieron esfuerzos formales o acciones orientadas a impulsar una cultura de desempeño entre responsables, instancias participantes y tiempos al interior de las dependencias gubernamentales, más allá de los discursos que se plasmaron en su momento en el PMG, y en el programa de la presente administración, no aparece la cultura como una estrategia para mejorar la gestión administrativa.

No se instrumentaron los mecanismos adecuados en favor del fortalecimiento de la cultura del desempeño en todos los niveles de la APF, con el propósito de evitar deficiencias o resistencias al cambio y a su implementación del SED.

La cultura es un factor relevante en el logro de los resultados de la organización, porque al instrumentarse, difundirse y consolidarse entre los miembros de una organización, se consiguen aspectos positivos, como explican Hassard y Shariffi (1994) a continuación:

“Una cultura vigorosa es un sistema de reglas informales que explica con detalle cómo el personal debe comportarse la mayor parte del tiempo. Sabiendo que se espera de ellos, los empleados no desperdiciarán mucho tiempo en decidir cómo actuarán en una situación dada. Por otro lado, en una cultura débil, los empleados desperdician mucho tiempo simplemente tratando de deducir lo que deben hacer y cómo deben hacerlo. El impacto que produce una cultura vigorosa en la productividad es asombroso”.

#### **4.3.5 Inexistencia de una estructura organizacional formal y autónoma para articular los esfuerzos del SED.**

La coordinación institucional de las actividades que genera el Sistema de Evaluación de Desempeño, de acuerdo a la descripción de la anatomía del SED que se explicó, no recae en una única dependencia gubernamental, ni organismo autónomo.

Su coordinación y articulación se sustentan en los documentos normativos en los que se determinan sus funciones y actividades que tendrán que desarrollar en el ámbito de sus atribuciones los diversos actores involucrados. Lo que se traduce que se generen esfuerzos dispersos sin ningún impacto conjunto e integral ante la ausencia de una estructura formal que coordine a todas las dependencias del gobierno federal para que se impulsen acciones de evaluación, monitoreen avances y se rindan cuentas.

No obstante, que se señala que se conforman grupos especializados para realizar algunas funciones de planeación, coordinación de políticas, programas presupuestarios y de evaluación en representación de las dependencias de las que forman parte, los resultados en varios de los componentes del SED no han sido satisfactorios principalmente en dos de sus componentes estratégicos.

En lo que corresponde al Presupuesto basado en Resultados (PbR), las partidas presupuestales no se han asignado con base en el desempeño, en la Gestión por Resultados (GpR) no se ha podido lograr establecer en todas las dependencias del gobierno federal una base mínima de gestión homogénea eficiente y competente.

En un proceso de rediseño, implementación, operación y evaluación del SED sería deseable que fuera un ente autónomo. No se puede ser juez y parte de la evaluación de las organizaciones gubernamentales.

Un sistema de evaluación articulado, coordinado y cuya rectoría lo realice una instancia autónoma del gobierno, sin duda contribuirá a la legitimidad ante la ciudadanía.

#### **4.4 Diagnóstico: Etapa de reapropiación.**

Por último, para llevar a cabo un diagnóstico integral del desempeño de FONART y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), es indispensable seguir analizando las tres etapas fundamentales de este modelo o herramienta organizacional, que son las etapas de transferencia, adaptación y reapropiación.

En este apartado nos referiremos principalmente a la última de estas tres etapas que es la de reapropiación de este modelo organizacional de evaluación, sobre los factores externos e internos y qué variables afectan o inciden en el desempeño de FONART, cómo interactúa o se retroalimenta este sistema con otros subsistemas de la organización.

Bajo una perspectiva del enfoque sistémico y del campo de investigación de los estudios organizacionales, se plantea que hay una diversidad de variables tanto externas como internas en la organización que interactúan, se retroalimentan e impactan recíprocamente, y que éstas a su vez, influyen en el desempeño y resultados de la organización.

Para identificar las variables o factores y efectos en el funcionamiento y desempeño del FONART, se consideró la perspectiva y opiniones de funcionarios clave vinculados con el funcionamiento del SED y de otras áreas estratégicas de la organización. Para ello se realizaron entrevistas semiestructuradas y utilizaron datos duros para complementar la información recabada.

#### **4.4.1 Medio ambiente y contexto externo de FONART.**

Las organizaciones gubernamentales no son sistemas cerrados, son sistemas abiertos, de entradas (*inputs*), salidas (*outputs*), con retroalimentación continua (*Feedback*) y vínculos con otros sistemas externos.

Son organizaciones fuertemente influidas por el medio ambiente externo y por los contextos políticos, económicos y sociales que se manifiestan en su exterior, pero que determinan indudablemente su funcionamiento interno (Chiavenato, 1999).

A continuación, se describirá los factores externos que están impactando significativamente en el desempeño de la organización del FONART y que determinarán en el mediano y largo plazo su funcionamiento y la definición de sus posibles estrategias.

- **Contexto político**

La Administración Pública es un instrumento de acción del Estado, en el cual se dictan las disposiciones para el cumplimiento de las leyes, para el desarrollo de la sociedad, es un modelo a través del cual se propician los cambios políticos, económicos y culturales del país, y recae en el presidente de la República las decisiones políticas de cambiar a los titulares de su gabinete del poder ejecutivo.

Respecto a los efectos en el desempeño del FONART, el contexto político es un factor externo de relevancia en el funcionamiento de la organización, a través de las entrevistas que se realizaron, el personal identificó dos aspectos políticos relevantes que han afectado el desempeño del FONART. A continuación, se realiza una transcripción de una parte de la entrevista a servidor público, de sexo masculino responsable de coordinar la operación y seguimiento del SED en el FONART con cargo de asesor, respecto al tema del contexto político:

Actor Clave 1: “Creo que uno de los aspectos es que en los últimos tres años hemos tenido cambios seguidos de titulares en SEDESOL y en FONART. A inicios de la actual administración estaba la Lic. Rosario Robles Berlanga, y en agosto de 2015, la sustituyó José Antonio Meade, y casi inmediatamente un año después, para ser precisos desde septiembre de 2016, se designó a nuestro actual titular de esta dependencia [...]”.

“Aunque cada uno con su estilo particular de dirección, han aportado aspectos positivos en diversos ámbitos de la organización, estos cambios también han impactado significativamente en los cambios de estrategias que han afectado el desempeño y el cumplimiento de las metas establecidas en los programas sociales”.

“Pero es importante también comentarle que ha habido también cambios en niveles directivos hacia abajo y ellos traen a su gente de confianza, y como la mayoría que trabajamos aquí está contratada por honorarios, es más fácil realizar los cambios que se requieran”.

“Pero no solamente se puede decir que los cambios directivos y operativos han afectado a la organización también existen aspectos positivos como el hecho de que venga gente de afuera, sobre todo que ha trabajado en el sector privado, y realice aportaciones que han permitido mejoras en la operación”.

Cuando hay varios cambios continuos en una dependencia gubernamental, impide la maduración de las estrategias que cada uno de los equipos en turno imprime a su quehacer organizacional, y por ende en el desempeño y en los resultados que se obtienen, tan sólo por estas turbulencias políticas o transiciones de equipo que inciden significativamente en el trayecto del avión organizacional.

De acuerdo a las entrevistas que se realizaron, también los entrevistados hicieron mención que más del 70% del personal que labora en esta organización está contratada por honorarios, hay poco personal sindicalizado y de estructura, lo que permite a los niveles directivos cambiar casi en su totalidad el personal operativo sin ninguna restricción. Esto hace más vulnerable a la organización, generando pocos niveles de estabilidad organizacional ante este tipo de eventos, es casi como volver a empezar.

En otras dependencias gubernamentales, que también tienen cambios continuos de titulares, cuentan con personal de estructura y sindicalizado y un mínimo de personal de honorarios, lo que las hace tener mayor estabilidad en su

funcionamiento y desempeño, no obstante que han tenido igual o más cambios políticos que FONART.

El segundo de los aspectos políticos que influyen en su desempeño, se refiere a que el FONART, como muchas otras organizaciones gubernamentales, funciona con recursos presupuestales limitados y escasos para operar sus programas sociales.

Para paliar los efectos limitados de recursos presupuestales, y ante la ausencia de unidades operativas propias en los estados del país, esta organización gubernamental estableció convenios de colaboración con las representaciones estatales a nivel nacional con el propósito de que realicen actividades de atención, entrega, evaluación y seguimiento de los programas sociales en sus respectivas entidades federativas.

Cuando las actividades operativas y de gestión de los programas sociales que brinda el FONART coincide con los tiempos electorales en alguna de las entidades del país, las representaciones estatales de los gobiernos locales que ayudan operativamente a el FONART, al otorgar los apoyos económicos o en especie de sus programas sociales a la población, estas representaciones muchas de las veces son presionadas por los partidos políticos que gobiernan en dichas entidades para que otorguen apoyos económicos y en especie a la población que no es sujeta de apoyo, de acuerdo a las reglas de operación de los respectivos programas, con la finalidad de ganar adeptos o simpatizantes para que voten por ellos.

Más allá de que efectivamente afecta el contexto político el desempeño de la organización y por ende en los resultados que se registran del FONART en el Sistema de Evaluación del Desempeño, se hace evidente las limitaciones de infraestructura disponible o unidades operativas propias con que debería de contar la organización para operar los programas y su respectiva evaluación.

El hecho de no contar con unidades operativas propias, hace evidente que modelos organizacionales que están diseñados para implementarse en países desarrollados, resulta, por decir lo menos, complicada su instrumentación en organizaciones donde se muestran niveles de desarrollo asimétricos en cuanto a infraestructura disponible se refiere.

Este tipo de factores políticos adversos por los que ha operado la organización, sin duda también afectan los resultados y el desempeño de la propia organización. Cabrero (2003), cuando hace referencia a la transferencia de los modelos organizacionales, señala que los contextos políticos locales a veces son los causantes del funcionamiento negativo de las organizaciones y que muchas veces este resultado negativo es atribuido a la implementación de este tipo de modelos y/o herramientas organizacionales provenientes del exterior.

Este tipo de análisis permite ir discriminando dentro del diagnóstico del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) cuales de los problemas que afectan el desempeño del FONART son atribuibles al modelo organizacional o a factores tanto externos como internos que impactan en el quehacer cotidiano de la organización.

- **Contexto económico**

Como parte sintomática del modelo neoliberal que se instrumentó en México, casi de forma paralela a la entrada en vigor del Tratado Trilateral de Libre Comercio, la economía mexicana apenas ha podido crecer a un ritmo de crecimiento no más allá de una tasa media anual del 2% en los últimos veinte años<sup>21</sup>, lo que sin duda ha repercutido en otras esferas de la vida social y económica del país.

---

<sup>21</sup><http://economia.nexos.com.mx/?p=70>

Respecto al ámbito gubernamental, estos bajos crecimientos económicos han repercutido en las asignaciones presupuestales para la puesta en marcha de políticas públicas o programas sociales, así como para la operación y funcionamiento de las organizaciones, como en este caso la del FONART.

Las condiciones adversas de la economía mexicana en los últimos años, así como las estimaciones que han realizado las calificadoras internacionales como Moody's, JP Morgan, Fitch, así como el Banco de México, señalan que nuestra economía, para 2017 y 2018, apenas crecerá y se ubicará en un rango de 1.5 a 1.7 por ciento<sup>22</sup>.

Esto impacta en la posibilidad de mayores recursos para programas sociales, contratación de personal, para la estructura organizacional, y como consecuencia de ello, estas variables y factores repercuten en el desempeño de la organización.

Como ejemplo, según un reporte sobre el Índice de Desempeño de los Programas Federales emitido por la asociación civil Gestión Social y Cooperación en 2016, de acuerdo a vaivenes presupuestales y a otros factores, la cobertura de los programas que brinda el FONART a la ciudadanía apenas lograron un 50.4 de cobertura de su población objetivo impactando significativamente en un bajo desempeño.<sup>23</sup>

Asimismo, estas limitaciones presupuestales sin duda determinan el establecimiento de metas más conservadoras en cuanto a cobertura de los programas sociales, que no permiten atender a una población que llega casi a la mitad de su población objetivo, y que generan escenarios en dónde se lograrán, en el mejor de los casos, cumplir con las metas internas programadas año con año, pero que no impactarán en la disminución de la pobreza y generar empleos para la

---

<sup>22</sup> <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2017/02/28/mexico-crecera-maximo-17-2017-meade> (Activado el 13 de marzo de 2017, 23:56 hrs.)

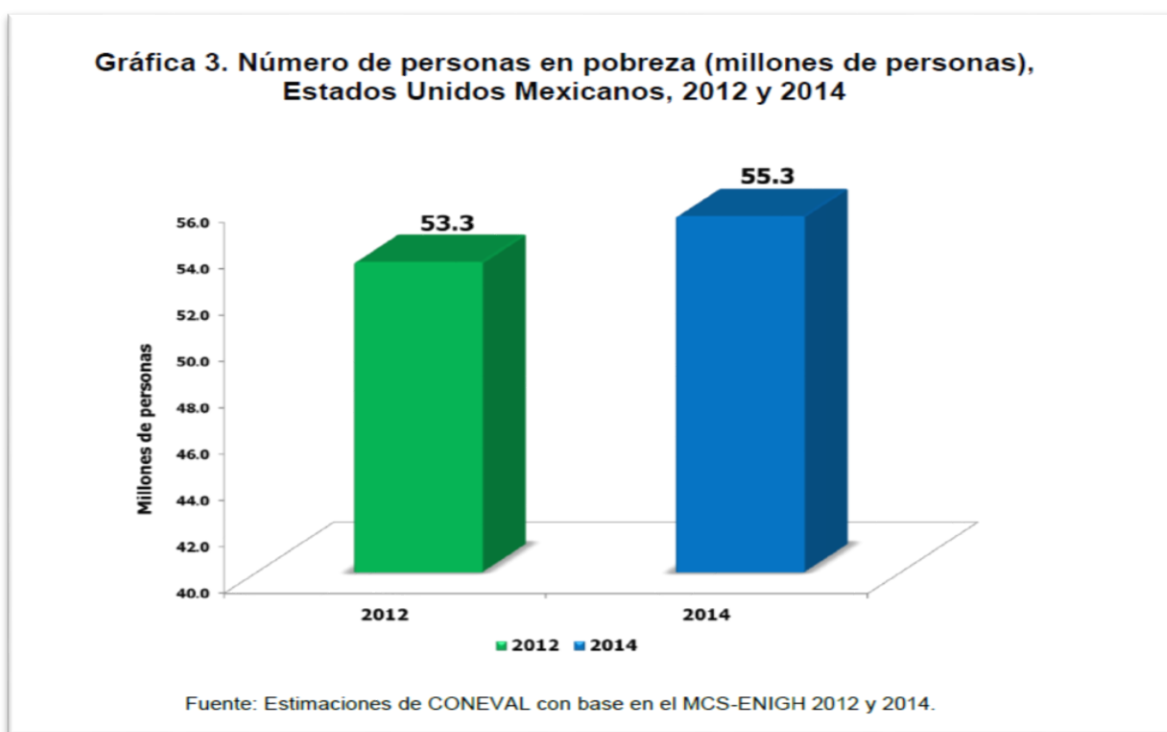
<sup>23</sup> <http://www.gesoc.org.mx/site/src/publicaciones/Reporte%20del%20indice%20de%20Desempeno%20INDEP%202016.pdf>

población con vocación artesanal, que es el propósito principal para lo que están diseñados los programas sociales.

- **Contexto social**

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a partir de sus informes ha señalado que el crecimiento de la población en condición de pobreza pasó de 53.3 millones de mexicanos en 2012 a 55.3 millones en 2014, lo que representa el 46.2% del total nacional, es decir casi la mitad de la población en el país es pobre<sup>24</sup>(Véase diagrama 11).

**Diagrama 11. Número de Personas en Pobreza en México 2012-2014.**



Fuente: Estimaciones de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012 Y 2014

<sup>24</sup> [http://www.coneval.org.mx/salaprensa/documents/comunicado005\\_medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.org.mx/salaprensa/documents/comunicado005_medicion_pobreza_2014.pdf) (Activado el 16 de marzo de 2017; 17:34 hrs.

La organización gubernamental del FONART define como su población objetivo a las personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar básico, sin embargo, debido a este crecimiento de la pobreza en sólo dos años como lo informa CONEVAL, aunado a la baja de crecimiento económico, la presión social y la demanda de apoyos económicos o en especie que solicitarán a FONART a lo largo y ancho del país tendrá un crecimiento potencial.

#### **4.4.2 Complejidad normativa del SED-FONART**

En apartados anteriores se hizo referencia a la dimensión de una alta formalización del FONART y del Sistema de Evaluación del Desempeño, de acuerdo a la existencia de normas jurídicas y operativas escritas.

El punto central que se aborda en este apartado, es que a partir de una consulta que se realizó a las paginas oficiales del gobierno federal y del FONART sobre la cantidad y tipos de documentos normativos que se encuentran escritos y publicados y que son aplicables a la operación tanto del FONART como del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), es que, si bien es una normatividad formalizada, publicada y transparente, es a la vez compleja y excesiva.

Esta normatividad es excesiva y compleja para el funcionamiento de un modelo o herramienta técnico-metodológica, porque la normatividad que gira en torno al funcionamiento del SED y cuya observancia es del FONART, van más allá de 20 documentos normativos cuya complejidad, va desde la observancia de la constitución, leyes, acuerdos, reglamentos, convenios de colaboración, comunicados, oficios, manuales de operación de los sistemas informáticos, guías de operación, reglas de operación, lineamientos, etcétera.

No obstante que se realizó una consulta sobre la cantidad y la diversidad de documentos normativos escritos y publicados en las páginas oficiales del gobierno federal aplicables al SED, a continuación, presentó un extracto de alguna de las

entrevistas realizadas a servidor público de sexo masculino y con cargo de Jefe de Área referente al tema de la normatividad.

Actor Clave 2: “Bueno mi opinión es que es sencilla de comprender, sobre todo la relacionada con las indicaciones en los manuales de operación para operar el SED y reportar avances y resultados en las plataformas tecnológicas, sin embargo, hay otros documentos normativos que no manejo y que los consulta directamente mi jefe”.

Un número considerable y una diversidad de documentos normativos, dificulta el proceso de reapropiación del modelo organizacional por parte del personal que participa en su operación al interior de las organizaciones y que el diseño de una normatividad clara, sencilla y básica contribuye de forma rápida a la transferencia, implementación y reapropiación de cualquier modelo o herramienta organizacional que se requiera su puesta en marcha en cualquier tipo de organización o país determinado.

Otro de los factores identificados, además de la diversidad y cantidad considerable de documentos normativos aplicables al funcionamiento del SED y del FONART, la situación de no identificar una instancia articuladora y rectora del marco normativo y de los esfuerzos emanados del SED, se manifiesta una cierta dosis de ambigüedad ya que participan una diversidad de instancias gubernamentales y organismos autónomos como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, CONEVAL, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Cámara de Diputados, pero ninguna de estas instancias tiene un rol de eje rector o articulador de un sistema de evaluación relevante y estratégico para la Administración Pública y hacen más complicada su implementación y más aún la reapropiación de este modelo emanado de la Nueva Gerencia Pública (NGP).<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> [https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema\\_evaluacion\\_desempeno.pdf](https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema_evaluacion_desempeno.pdf) (Activo el 12 de diciembre de 2016; 10.23 hrs.)

#### **4.4.3 Cultura nacional, organizacional e identidad organizacional.**

Para entender la importancia de la cultura y su contribución a la permanencia y desarrollo de las organizaciones del sector privado y público, hay que hacer referencia a que la gestión organizacional se conceptualiza frecuentemente como un conjunto de principios y actividades que buscan como finalidad el desempeño, eficiencia y la eficacia económica.

Esta gestión no solamente hace referencia a técnicas y procesos, sino que se remite fundamentalmente a las personas que laboran en las organizaciones, y estas personas traen consigo valores, principios, costumbres, identidades, mitos, significaciones, sufrimientos, cooperación y símbolos.

Asimismo, las dimensiones culturales, tanto internas como externas de la organización, han representado uno de los factores clave de desempeño y de comprensión de su relación con elementos centrales como el aprendizaje, la formación, la relación hombre-máquina, la decisión, la estrategia, entre otros.

Más que comentar en este apartado sobre cómo se manifiesta la influencia de la cultura nacional y organizacional en FONART, hay que comentar que en este diagnóstico se identifica que tanto en el Sistema de Evaluación del Desempeño como en la propia organización de FONART no se consideraron políticas de fomento a dispositivos culturales que ayudaran a reforzar los valores, principios, y costumbres del personal hacia el desempeño, lo que permitiría impulsar a la organización hacia el logro de mejores resultados.

Esto obedece principalmente a que estos modelos o herramientas organizacionales como el SED están diseñados sobre una visión economicista, técnica y administrativa, principalmente, por lo que los aspectos o valores culturales

del personal tienden a omitirse, no obstante que se ha demostrado que tienen un impacto determinante en el funcionamiento de las organizaciones.<sup>26</sup>

Otro de los hallazgos identificados a través de este estudio de caso, es la de haber comprobado como la retroalimentación, interacción e influencia de determinados factores o fenómenos organizacionales afectan a otras variables o componentes de la organización.

Ver como la contratación por honorarios de casi el 70% de la plantilla de FONART puede incidir significativamente en que no se logre consolidar una cultura de desempeño e identidad organizacional, ante cambios frecuentes en estas plantillas laborales.

La identidad organizacional es de vital importancia para la organización (Ríos, 2003), esta identidad se logra en la medida en que el trabajador va teniendo un sentido de pertenencia en la organización a través del tiempo, de la convivencia diaria con sus compañeros, de enfrentar retos, alcanzar logros y tener fracasos en su quehacer cotidiano, en la que se va involucrando y en la que termina mezclando sus intereses personales y profesionales con los intereses institucionales, en la que sus jefes, compañeros y el mismo trabajador terminan reconociendo que ya trae puesta la “camiseta institucional”.

En un ambiente de inestabilidad laboral, con cambios permanentes, es muy difícil que se logre consolidar en la organización una cultura e identidad organizacional orientada al desempeño, y conlleve a lograr una reapropiación de los objetivos que persigue el Sistema de Evaluación del Desempeño en las organizaciones gubernamentales.

---

<sup>26</sup> Deal y Kenedy (1985) en su libro “Corporate cultures: the rites and rituals of corporate life” señala lo siguiente sobre la importancia de la cultura en la organización: “Cada negocio, de hecho, cada organización, tiene una cultura. En ocasiones se encuentra fragmentada y es difícil percibir desde fuera (cultura débil). A veces la cultura de una organización es muy fuerte y cohesiva; todos saben cuáles son las metas de la corporación y trabajan por lograrlas. Bien sea vigorosa o débil, la cultura ejerce una poderosa influencia en toda la organización; afecta prácticamente a todo, desde quien recibe un ascenso y qué decisiones se toman, hasta la forma en que se visten los empleados y qué deportes practican. Debido a este impacto, creemos que la cultura produce igualmente un efecto importante en el éxito de los negocios”.

En otro aspecto, cabe comentar que el FONART tiene una característica peculiar en el sentido que realiza un acompañamiento de sus usuarios o beneficiarios posterior a la entrega de un apoyo en especie o económico. No es como en otras dependencias gubernamentales en donde se gestiona un trámite o un servicio y se concluye inmediatamente su atención.

Dada esa característica de acompañamiento por parte de FONART con los artesanos, en donde los capacita, les proporciona asistencia técnica, implementa estrategias para el cuidado de su salud en el trabajo, les otorga apoyos económicos, promueve la comercialización de sus artesanías, se identifica que también es necesario la introducción de políticas que promuevan los valores culturales para los artesanos que permitan mejorar el desempeño de los programas sociales y no solamente para el personal que labora en el FONART.

El enfatizar la importancia que tiene su actividad artesanal no solamente para lograr su autosuficiencia económica, sino también el orgullo e identidad con sus comunidades a través de su actividad artesanal, sin duda estas políticas orientadas a fomentar una cultura orientada al personal y hacia los artesanos, contribuirían a lograr consolidar una vocación artesanal en las comunidades del país y a preservar sus raíces culturales.

Para conocer qué otros valores culturales nacionales y organizacionales impactaban positiva o negativamente al interior de la organización se preguntó a servidor público entrevistado.

Actor Clave1: “Bueno una de las costumbres culturales que afectan más a los artesanos que a la organización misma, es en el sentido de que prevalece en México una cultura del “regateo”, es decir tratar de comprar a precios inferiores a los costos de producción a los indígenas artesanos por parte de los turistas nacionales, lo que los orilla a malbaratar sus mercancías artesanales”.

Estas costumbres existentes en la población en México, contribuyen a dejar a los indígenas artesanos en la indefensión y orillarlos a realizar otro tipo de actividades en las ciudades, como limpia parabrisas, traga fuegos o pedir limosna en las calles.

Para ello, se requiere de forma paralela, impulsar e implementar en este sentido políticas de sensibilización y concientización en los centros turísticos y en el país en su conjunto para lograr que los artesanos consoliden su vocación productiva.

#### **4.4.4 Ambigüedad organizacional**

Dentro de los estudios organizacionales y de la teoría de la organización, se considera que en las organizaciones no se parte únicamente de supuestos únicamente racionales, tangibles, o como lo señalan Cohen y March (1974), la existencia de una toma de decisiones con elementos puramente racionales, sino que están influenciadas por elementos intangibles o ambiguos, entendidos estos como algo que no se tiene bien definidos, no tienen claridad, indeterminados e imprecisos (Cohen, 1974).

Uno de los aspectos que afectan al funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y al desempeño organizacional de FONART, es que hay varios factores o componentes que se identificaron durante las entrevistas que se realizaron al personal de FONART y que tienen dosis de ambigüedad.

La población objetivo de FONART, como ya se ha mencionado en capítulos anteriores, son los artesanos que se encuentran por debajo de la línea de bienestar básico.

Sin embargo, hasta el momento, el FONART sigue sin contar con información estadística disponible sobre este tipo de población de artesanos, es decir, dónde se encuentran geográficamente, qué tipo de artesanías realizan, cuáles son sus

condiciones sociales, económicas, educativas, culturales, en la que ni siquiera INEGI tiene esta clasificación de la población con este tipo de actividad.

La falta de información propicia que la población objetivo que deben de atender no se encuentre bien definida y en consecuencia se genere ambigüedad porque no hay claridad ni precisión en donde deberían orientarse los esfuerzos institucionales.

Por citar un ejemplo, esta situación de ambigüedad ha traído como consecuencia evaluaciones negativas y observaciones registradas en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) por parte de las instancias fiscalizadoras y de evaluación como CONEVAL, en la que este consejo a través de sus fichas técnicas de evaluación ha emitido observaciones respecto a la problemática del FONART de que no tiene una definición clara de la población objetivo que atiende a través de sus programas sociales<sup>27</sup>.

Otra de las ambigüedades identificadas en el proceso de entrevistas que se llevaron a cabo, es que el FONART es una de las pocas organizaciones en su tipo en América Latina que forma parte de una dependencia gubernamental enfocada al desarrollo social, como lo es SEDESOL, y que al pertenecer a otra organización que tiene como función sustantiva el desarrollo social, no permite al FONART contar con objetivos claros, orientados a promover específicamente la vocación productiva artesanal.

Esta ambigüedad no favorece contar con programas con impactos precisos, ya que por ejemplo en otros países de América Latina forman parte del sector turístico o de dependencias que impulsan el desarrollo industrial, comercial y artesanal como es el caso de Argentina a través de su Instituto Nacional de Artesanías Argentinas.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup>[http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE\\_2015\\_2016/SEDESOL/S057\\_FMyE.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEDESOL/S057_FMyE.pdf).

<sup>28</sup> <http://www.portonartesano.com.ar/noticias-articulo-130.html>

Parecería que esta ambigüedad podría no afectar significativamente el desempeño y los objetivos que se persiguen dentro del sector social como es la de atender a la población en situación de pobreza, vulnerable o que se encuentra por debajo de la línea de bienestar básico.

No obstante, puede estar afectando en el sentido de que al no estar la población objetivo conectada directamente con los polos de desarrollo turístico o económicos y comerciales, tanto nacionales como extranjeros, esté incidiendo en su potencial desarrollo comercial, su permanencia y consolidación de su actividad artesanal.

La población artesanal al estar atendida por el sector social como es SEDESOL, se garantiza la atención a los grupos en condición de pobreza y se vinculan con otros programas como la Cruzada contra el Hambre para asegurarles un nivel mínimo de bienestar básico como es la alimentación y acceso a servicios básicos.

Pero al estar conectados su actividad económica con los polos de desarrollo turístico, es decir en una Secretaría de Turismo o de Economía, estarían con posibilidades de salir de la pobreza y convertirse en pequeños productores potenciales y sobre todo lograr ser autosuficientes, y no convertirse en clientes electorales permanentes de los partidos políticos por continuar en situación de pobreza.

Esto incide de forma importante en el desempeño de la organización y en sus evaluaciones, ya que el propósito de los apoyos económicos o en especie es la de lograr que esta población artesanal se consolide como productores y se comercialicen sus productos para que les permita salir de la pobreza, desarrollarse y mejorar su nivel de vida.

Por otro lado, cuando en otro capítulo de este documento se describió la anatomía de la organización en la que se identificaban los objetivos, los programas sociales estratégicos, y entre ellos, la correspondiente de cómo estaba conformada la estructura organizacional formal del FONART<sup>29</sup>, se pudo percibir que existía una ambigüedad entre esta estructura formalizada y las diversas actividades que en la práctica se realizan actualmente en el quehacer cotidiano de la organización.

La estructura formal de FONART es ambigua, no está alineada y no responde a los requerimientos de atención de las seis vertientes que presentan los programas sociales.

Para confirmar esta posible ambigüedad que se identificó en la etapa de análisis de la descripción de la anatomía de la organización, en su componente de estructura organizacional, se preguntó a uno de los servidores públicos acerca de por qué existen solamente tres direcciones de área para atender seis vertientes estratégicas.

Actor Clave1 “Anteriormente atendíamos como tres programas, y nos fueron asignando más actividades hasta llegar a los seis programas en la actualidad, por lo que nuestros anteriores y actuales directivos han gestionado ante la Secretaría de la Función Pública (SFP) la autorización de más plazas de estructura sin que hasta el momento se logre dicha autorización.”

“Tengo conocimiento desde que llegue aquí a trabajar que desde 1974, fecha en que se fundó el FONART no se ha realizado ninguna autorización para integrar más direcciones de área o más plazas de estructura en otros niveles, porque inclusive hay jefaturas de área que están por honorarios”

Es evidente cómo se han venido incorporando más actividades y vertientes de programas sociales en las funciones del FONART, y no se han autorizado modificaciones en su estructura de forma paralela, lo que ha propiciado mayores

---

<sup>29</sup>[http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&\\_idDependencia=20312](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=20312) [Activo al 03 de marzo de 2017, 19:47 hrs.]

cargas de trabajo para el personal y por ende ha mermado en la calidad de su trabajo, según comentarios del personal entrevistado.

Esta situación repercute en que el personal va asumiendo tareas y actividades adicionales, sin que existan otras áreas de reciente creación que absorban dichas actividades, lo que se deduce que las actividades que se realizan van mermando su calidad de realización, ante la saturación y acumulación de tareas en las mismas personas de la organización.

#### **4.4.5 Sistema de reconocimientos, estímulos y recompensas.**

A través de diversas teorías enfocadas a los recursos humanos se explica como la instrumentación de ciertas políticas que estimulan la motivación de las personas contribuyen a mejorar el desempeño organizacional.

Uno de los subsistemas vitales de las organizaciones gubernamentales es el correspondiente al componente de reconocimientos, estímulos y recompensas, el cual funciona como una especie de catalizador para que el personal se encuentre en un proceso permanente de motivación para alcanzar los objetivos y las metas institucionales (Chiavenato, 1999).

El Modelo del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se ha definido como una herramienta técnico- administrativa que evalúa únicamente el desempeño y los resultados alcanzados en los programas sociales que operan las organizaciones gubernamentales.

No está considerado en su diseño de este sistema de evaluación, la instrumentación de políticas que permitieran reconocer a las organizaciones y a los servidores públicos que logran resultados sobresalientes en el desempeño de los programas sociales.

La parte correspondiente a la evaluación de la operación de la organización, así como el desempeño del personal que labora en ellas, de manera formal se suscribieron dentro de los Programas de Mejora de la Gestión (PMG) que operó hasta 2012, cuyos objetivos tenían considerado en sus vertientes estratégicas la de reconocer, otorgar estímulos y recompensas a las organizaciones y al personal sobresaliente.

En la realidad, la articulación de esfuerzos y estrategias orientadas a estimular y reconocer la labor de las organizaciones y de su personal no se ven reflejados en la instrumentación de acciones y estrategias de reconocimientos, al menos al interior del FONART, lo que se pudo identificar a través de la entrevista a trabajador de esta organización.

Actor clave1 “No se cuenta con un sistema de ese tipo y al interior del FONART no se otorgan reconocimientos de ningún tipo a los trabajadores tanto operativos como directivos en la actualidad”.

Otro de los problemas que se percibió durante las entrevistas, además de la inexistencia de programas o políticas motivacionales en la organización, es que el Sistema de Evaluación de Desempeño sí tiene considerado mecanismos de control, de sanción, observaciones y hasta recomendaciones en caso de que no se cumplan las metas y objetivos institucionales a través de la intervención de instancias de fiscalización y evaluación, tanto internas como externas<sup>30</sup>.

Un modelo organizacional, o en este caso un sistema de evaluación, que genera principalmente sanciones, observaciones, recomendaciones y en estricto sentido hasta aspectos con enfoque punitivo, y no genera un equilibrio también hacia el reconocimiento de logros, estímulos o recompensas al personal, difícilmente estos modelos organizacionales son aceptados y repropriadados por los miembros de las organizaciones, aunque estén orientados a evaluar únicamente programas sociales, porque va implícito en los resultados de dichos programas

---

<sup>30</sup> [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo4/2009\\_0243\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo4/2009_0243_a.pdf)

sociales el desempeño tanto de la organización como el personal que opera estos programas.

#### **4.4.6 Programas y estrategias de Capacitación.**

La capacitación es una variable que representa un peso relevante en el proceso de implementación, adaptación y reapropiación de los modelos organizacionales, que son sobre todo externos a las organizaciones, porque el conocimiento transformado de tácito a explícito, potencializa los conocimientos en bien de la organización (Nonaka, 1999).

A través de una efectiva capacitación sobre la forma en cómo debe operarse cada uno de los componentes que hacen funcionar de forma adecuada a estos modelos o herramientas técnicas, los miembros de la organización van familiarizándose con el manejo de esas herramientas, las van utilizando en su práctica cotidiana, las van haciendo suyas, sin obstáculos y sin ningún tipo de animadversión, hasta el grado de reapropiarse de ellas completamente.

Dentro de los lineamientos o documentos normativos y metodológicos del Sistema de Evaluación del Desempeño se puso énfasis en que la capacitación sería un componente prioritario del SED, ya que contribuiría a su implantación, adaptación y consolidación en todas las organizaciones gubernamentales de la Administración Pública Federal (APF), entre ellas el FONART.

Los programas y estrategias de capacitación orientada principalmente al conocimiento y operación del SED se dieron en diversas vertientes: conferencias, cursos, talleres informativos, de conocimiento operativo o de especialización orientada, en una primera etapa, a servidores públicos del gobierno Federal, aunque únicamente a enlaces responsables del sistema a nivel central, posteriormente a nivel estatal y por último a nivel municipal.

En el caso específico del FONART la capacitación que se ha impartido no ha dado los resultados esperados, no obstante que se pudo obtener información a través de del ejercicio de *focus group* de la diversidad de programas y modalidades de capacitación al personal para el manejo del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Actores claves 2 “Hemos recibido diversos tipos de capacitación periódicamente para operar el SED. Por ejemplo, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública se ha recibido capacitación y asesoría sobre el requisitado de la ficha de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), el manejo y operación de los sistemas informáticos para el registro de los avances en el desempeño de los programas sociales, y por parte de CONEVAL asesoría y capacitación sobre el diseño de indicadores estratégicos y de gestión de la organización y de los programas sociales”.

Al realizar cruces de información con otros documentos de informes, reportes o estudios generados por otras instancias gubernamentales, se pone énfasis de los resultados adversos alcanzados hasta el momento en el rubro de capacitación por parte del FONART y de otras organizaciones gubernamentales.

Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a través de uno de sus informes hace un balance de los resultados alcanzados y señala que los programas de capacitación establecidos para la operación del SED, solamente se ha capacitado a servidores públicos de nivel central del gobierno federal y no así a personal que labora en sus unidades operativas, es decir en cuanto a cobertura solamente se ha logrado capacitar a personal de enlace o responsable en la unidad o matriz central de FONART y no en sus unidades operativas<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> La Auditoría Superior de la Federación (ASF) lo resume de la siguiente forma: “Los datos muestran que la SHCP capacitó a 26,513 servidores públicos de la APF en seis años, 1.5% de los 1,726,548 servidores públicos registrados, 4,418.8 (0.256%) por año en promedio. Un resultado similar se observa en el caso de las entidades federativas y municipios, ya que de 2008 a 2012 la SHCP capacitó a 18,296 servidores públicos de estos niveles de gobierno, 0.7% de los 2,472,623 servidores públicos registrados, 3,659.2 (0.148%) por año en promedio”. [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_0117\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0117_a.pdf) (activado el 13 de diciembre de 2016 ; 12:45 hrs).

Otro de los ejemplos, hace referencia a que se han emitido observaciones y recomendaciones a través de las fichas técnicas de evaluación de CONEVAL en el sentido estricto de rediseñar varios de los indicadores estratégicos y de gestión ya que no reflejan el desempeño e impacto en la población objetivo de los programas sociales.

En ese mismo tenor, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) realizó un estudio en el que sus conclusiones hacían referencia desde 2012, a la necesidad de realizar un rediseño de los indicadores de impacto y de gestión en el que inclusive era importante, para lograr alcanzar la eficacia de sus programas, mejorar el contenido de sus programas y talleres de capacitación que se llevan a cabo en la organización.<sup>32</sup>

#### **4.4.7 Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC'S)**

Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) dentro del mundo globalizado, trajeron aspectos negativos y positivos para la sociedad<sup>33</sup>.

Dentro de los beneficios generados están la comunicación a largas distancias para cuestiones familiares o de negocios, la posibilidad de reducir y automatizar tareas, fácil acceso a todo tipo de información, almacenamiento de grandes accesos de información y disminución de costos de operación por parte de las organizaciones.

---

<sup>32</sup> [http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/3158/1/images/FONART\\_MetaEvaluacion%20.pdf](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/3158/1/images/FONART_MetaEvaluacion%20.pdf) ((activado el 13 de diciembre de 2016 ; 12:45 hrs).

<sup>33</sup> De la Rosa, A y Contreras, J. en su libro "Hacia la perspectiva organizacional de la política pública. Recortes y orientaciones iniciales" hacen una referencia a las Tecnología de Información y Comunicación (TIC) en este sentido "Pero, sin el afán de quedarnos en el ámbito de la crítica al ocultamiento de la relación entre tecnología y sociedad en el espacio medio de las organizaciones, aquí solamente rescatamos esa relación y dejamos asentado que, entre los impactos de la tecnología sobre las organizaciones, encontramos desde algunas patologías (Aubert y de Gaulejac, 1993, pp. 162-164) hasta el cambio en las formas de relación social de sus integrantes. Y esto es así porque la implementación de un paquete tecnológico no sólo habrá de traer necesariamente un incremento en la eficacia y en la eficiencia en los procesos organizacionales, porque dicha implementación, con tan sólo enunciarla como mero proyecto, genera expectativas de cambio o cambios reales en la posesión y uso de recursos con los cuales se puede resistir, ejercer y/o padecer la dominación con mayores o menores posibilidades en una cierta relación de poder".

Asimismo, permite generar información para la toma de decisiones en las organizaciones, a través de las TIC se comparten experiencias y conocimientos, contribuye a coordinar actividades de áreas que no se encuentran en un mismo espacio físicamente, entre otros beneficios.

El Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), está conformado por varios componentes o subsistemas tecnológicos como el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD), que es una plataforma tecnológica que considera, dentro de su esquema de operación, información de las evaluaciones externas de las variables del desempeño presupuestario, realizadas a los programas sociales por medio de modelos matemáticos y estadísticos.

El Sistema de Información del SED (SISED), otra plataforma tecnológica conformada con diversos sistemas informáticos que cuenta con una amplia base de datos e información que los alimentan diversos actores de las instancias participantes en el SED, los cuales sirven para recolectar, concentrar, difundir y transparentar información de las diversas vertientes del programa social que opera FONART.

El punto de influencia nodal de las TIC en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es en la etapa de operación de esta herramienta técnica de evaluación, ya que a través de estas TIC se lleva a cabo la retroalimentación de información entre diversos actores sociales.

De la información recabada de las entrevistas, el personal señaló que la disponibilidad de estas plataformas tecnológicas que forman parte del SED, únicamente tiene acceso los enlaces de la unidad a nivel central.

Actor clave 2. “Una de las responsabilidades a mi cargo es alimentar la plataforma tecnológica del Sistema de Evaluación del Desempeño a nivel central, ya que las unidades en los estados no cuentan con este tipo de plataformas ni tienen acceso a ninguno de estos sistemas que se operan aquí en las oficinas centrales por lo que yo soy el único que tiene acceso a este sistema para darle seguimiento a los resultados de los indicadores de los programas sociales”.

La limitada disponibilidad de plataformas tecnológicas o las asimetrías tecnológicas de las áreas centrales con respecto a las unidades operativas de FONART, puede propiciar que las experiencias, los conocimientos que se acumulan por el contacto directo con las comunidades, regiones o entidades del país con sus respectivas culturas, identidades y características particulares de producción artesanal, no se lleguen directamente y se retroalimenten a estas plataformas del SED para su mejor operación y funcionamiento.

#### **4.4.8 Transparencia y Rendición de Cuentas.**

Para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño se tienen establecidos diversos mecanismos para transparentar la información generada por este sistema de evaluación, como el portal de transparencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Portal de Obligaciones de Transparencia y la página oficial del propio FONART, la información de las evaluaciones que se encuentran disponibles en la página de CONEVAL, los informes públicos que emite la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y los Órganos Internos de Control (OIC), en la página de SEDESOL, además de que se cuenta con la posibilidad de solicitar información del SED a través del INAI, en caso de ser necesario solicitar una información específica.

La transparencia y la rendición de cuentas son variables que también contribuyen, al igual que otros componentes como la cultura e identidad organizacional, el sistema de reconocimientos y la capacitación, a lograr ese proceso de reapropiación del modelo, en el sentido de que se va conociendo no sólo los aspectos positivos del modelo organizacional, si no también algunos de los aspectos negativos de esta herramienta técnico metodológica, es decir cuáles son los inconvenientes que se van presentando en sus procesos de transferencia,

adaptación e implementación, así como su proceso de consolidación o reappropriación.

Como menciona Luis Montaña Hirose (2000) sobre las problemáticas que se presentan al momento de transferir este tipo de modelos en las organizaciones “en la que no solo privilegian y exageran los aspectos positivos, los logros alcanzados, sino que oculta de manera abierta sus efectos negativos”

En este sentido, el montaje de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas alrededor del modelo del SED permiten evaluar su funcionalidad, realizar diagnósticos más objetivos en cuanto a que permite conocer cuáles son los problemas atribuibles a la instrumentación de esta herramienta y cuáles a las realidades locales de las organizaciones y países en donde se implementan este tipo de modelos organizacionales.

El hecho de que en la actualidad existen varios mecanismos que se encuentran activados para transparentar el proceso de implementación, operación, funcionamiento y el proceso de consolidación o reappropriación del SED, en alguna de las dependencias del gobierno federal que se encuentra operando este sistema de evaluación, es necesario seguir avanzando, sobre todo en lo referente a la actualización de la información de forma permanente en los portales de transparencia, ya que el contar con información actualizada, permite realizar análisis más oportunos, completos, objetivos y precisos.

## Conclusiones

De las primeras conclusiones a las que se llegaron en los hallazgos encontrados en este estudio de caso, es la existencia de una distorsión en la interpretación y/o aplicación teórica del Nuevo Institucionalismo en la etapa de transferencia del modelo organizacional del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en el sentido que su enfoque de isomorfismo institucional señala que cuando las organizaciones copian y transfieren modelos de otros países u organizaciones, es muy importante tomar en cuenta la naturaleza de las mismas y por lo tanto es recomendable transferir modelos organizacionales que sean del mismo campo o sector.

El Sistema de Evaluación del Desempeño, emanado de la Nueva Gerencia Pública, es una herramienta técnica proveniente del sector privado que fue adoptada por el sector gubernamental en México, esto sin duda ha tenido implicaciones y distorsiones en su funcionamiento sobre todo en sus etapas de implementación y reapropiación del modelo en la Administración Pública Federal, que hasta la fecha no ha concluido su implementación y consolidación.

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) está diseñado para aplicarse en una organización del sector privado cuya razón de ser es la competencia, la disminución de costos y lograr como objetivo central la maximización de la ganancia.

En cambio, un ente gubernamental tiene como misión central elevar los niveles de desarrollo, bienestar social y elevar la calidad de vida de la población, y las organizaciones no se encuentran en un ambiente de competencia libre y abierta como son las del sector empresarial, es decir una organización gubernamental no compite con ninguna otra de su sector gubernamental.

Una de las reflexiones finales que surgen a partir del diagnóstico en este estudio de caso, sobre este modelo de evaluación, es que en la etapa de adopción, se dio una inadecuada vinculación del SED con el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), en el que parecería inicialmente tener un sentido lógico vincular los recursos presupuestales y asignar las partidas presupuestales anuales a las organizaciones gubernamentales que operan programas de corte social con base en sus resultados obtenidos, es decir no destinarse recursos a aquellas organizaciones ineficientes y de malos resultados.

La inadecuada vinculación del SED con el (PbR) estriba en que los recursos presupuestales tienen una naturaleza distinta en el sector privado que en el público.

En el sector privado, el presupuesto se asigna por desempeño, es decir por altos niveles de productividad, mayor número de ventas, mayor competitividad, por crecimiento de clientes potenciales y por posibles conquistas de nuevos mercados.

En el sector público la asignación presupuestal se asigna o se debe asignar para resolver problemáticas sociales como el desempleo, cubrir servicios de salud, para otorgar pensiones a personas de la población mexicana que ya cumplió con la edad establecida para ello, o se asignan las partidas presupuestales para el desarrollo en infraestructura del país, o bien para mejorar el nivel de vida de la población.

En conclusión, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) lo que tiene que evaluar es estrictamente la gestión y desempeño de las organizaciones gubernamentales, así como el impacto social de los programas que opera y no vincular las asignaciones presupuestales gubernamentales que están etiquetadas para resolver otro tipo de necesidades del país.

Otro de los hallazgos relevantes encontrados en la etapa de adaptación e implementación del SED en la Administración Pública Federal, es que el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) carece de una instancia rectora, articuladora, coordinadora, con completa autonomía en todos sus procesos de actuación, en donde el gobierno no deba ser juez y parte.

No existe un ente articulador de los esfuerzos que realizan las organizaciones gubernamentales que utilizan este sistema de evaluación, en la que si hay por supuesto organizaciones gubernamentales que alimentan al sistema con herramientas normativas y lineamientos para operar como la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o bien CONEVAL y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que alimentan al sistema con información, con evaluaciones, recomendaciones u observaciones.

Sin embargo, son esfuerzos aislados y dispersos sin ninguna articulación en la que una instancia coordine el funcionamiento del sistema y a la que le rindan cuentas de los avances, evaluaciones y resultados que generen las organizaciones gubernamentales de forma autónoma, entre ellas el FONART.

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) está acotado, sesgado y carece de un enfoque de evaluación integral, ya que se centra exclusivamente en la evaluación de los programas sociales, como si el desempeño de estos programas sociales no fuera afectado o influido sistemática y permanentemente por el desempeño de la gestión de las organizaciones, o por el desempeño de los servidores públicos que operan estos programas sociales.

También es muy limitada una articulación de las evaluaciones del desempeño del personal, de la gestión de las organizaciones y de los programas sociales, así como las respectivas evaluaciones de las instancias fiscalizadoras u organizaciones no gubernamentales.

En el proceso de adaptación e implementación del SED, en este estudio de caso pudimos identificar como las asimetrías de desarrollo de las organizaciones impactan significativamente en el funcionamiento de este modelo organizacional de evaluación.

Al momento de diseñar su puesta en marcha de cualquier modelo o herramienta técnica a un país, sector u organización, es indispensable ir acompañado previamente de un análisis completo y profundo de los requerimientos de recursos financieros, humanos, de infraestructura, tecnológicos, del personal necesario, así como los tipos de perfiles profesionales que se requieren para operar estos modelos en cada una de las organizaciones que se van a instrumentar.

No hacer previamente este análisis sencillamente es aventurarse sin ningún escenario favorable de que se llegue a buen puerto en la implementación de estos modelos organizacionales en las organizaciones de México.

Por otra parte, otra de las reflexiones que se hace dentro del enfoque de los estudios organizacionales, es que la mayoría de estos modelos organizacionales emanados de la Nueva Gerencia Pública (NGP), principalmente están centrados en atender determinadas parcelas o segmentos de la organización con una visión unidimensional economicista centrada en la parte técnica y/o administrativa, omitiendo en sus etapas de adaptación y reappropriación dispositivos vitales como los culturales, psicológicos, de medio ambiente, motivacionales, contextos políticos, económicos y sociales, que afectan o inciden positiva o negativamente en su funcionamiento y resultados.

Por lo que respecta a los hallazgos más relevantes encontrados en FONART que afectan su desempeño y/o el funcionamiento del SED, es que el 70% del personal que labora en esa institución está contratado por honorarios, lo que incide en altas posibilidades de alta rotación de personal cada que suceden cambios a nivel directivo.

Esto propicia que no se logre consolidar una cultura e identidad organizacional propia, que impide que en el personal se genere un sentido de pertenencia hacia la organización, así como se vaya familiarizando y reappropriando el modelo organizacional que busca orientar a la organización hacia un mejor desempeño.

Asimismo, se encontró que tanto en el diseño del SED como en FONART no se consideró introducir dispositivos orientados a motivar al personal para lograr alcanzar las metas y objetivos trazados en el SED y en la organización misma.

Sin embargo, al interior y exterior del funcionamiento del sistema de evaluación se tienen activados dispositivos que sancionan, se realizan observaciones, se emiten recomendaciones, lo que hace que este modelo organizacional de evaluación presente un enfoque totalmente punitivo y no genere un equilibrio también hacia reconocer, estimular y motivar al personal y a las organizaciones por el logro de sus metas y desempeño.

Esto sin duda afecta a las etapas y procesos de adaptación y sobre todo de reappropriación de estos modelos, ya que generan animadversión, resistencias y nulo sentido de pertenencia e identidad por parte del personal que opera estos modelos ante mecanismos generadores de sufrimiento y altamente punitivos.

Parecería que la omisión de introducir dispositivos positivos para motivar y alentar al personal hacia el logro de metas en las organizaciones gubernamentales y también en las del sector privado, tiene que ver con una toma de decisiones errónea o por las limitaciones presupuestales para otorgar reconocimientos y recompensas.

Los factores culturales en este país juegan un papel relevante, en uno de sus aspectos negativos como una sociedad acostumbrada al sacrificio, al castigo, al sufrimiento y al auto flagelo y no orientada hacia el reconocimiento del yo, del otro u otros. Estos fenómenos culturales negativos también permean a las organizaciones en su diseño de estrategias y funcionamiento interior.

Por último, una de las tareas centrales de esta investigación fue tratar de contestar la siguiente pregunta ¿La herramienta del SED es la adecuada para evaluar el desempeño de la organización y sus componentes o se requiere de un sistema o modelo de evaluación complementario y/o alternativo para evaluar el funcionamiento, las metas y el cumplimiento de los objetivos de la organización?

Al respecto, primero hay que señalar que este modelo organizacional de evaluación, ya tiene varios años operando en la Administración Pública Federal en México, y los aspectos positivos de este modelo es que se ha avanzado en un marco normativo jurídico y de operación.

En su diseño, se apoya en metodologías del marco lógico y de construcción de indicadores que se apegan a un rigor científico, técnico, metodológico y administrativo, cuenta con plataformas tecnológicas de punta, intervienen en dicho sistema instancias y actores sociales que monitorean, de forma permanente y sistemática, el desempeño de las organizaciones gubernamentales, además de que gozan de una alta credibilidad social.

Su funcionamiento se complementa de dispositivos como la transparencia y rendición de cuentas que se encuentran instalados al exterior e interior del modelo de sistema de evaluación y de las organizaciones que son evaluadas, lo que permite identificar sus elementos positivos o negativos de todo el sistema, así como su impacto en el desempeño de las organizaciones.

Debido a que se han destinado recursos financieros, humanos, de infraestructura, de tiempo para el proceso de implementación, adopción y reappropriación o consolidación de este sistema no resulta conveniente su sustitución total o de un sistema complementario.

Lo recomendable para las próximas administraciones sexenales sería el rediseño del SED sobre la marcha y no caer en el error de cada administración sexenal de modificar todo lo realizado y como se dice en la jerga de la administración pública de pretender descubrir el “hilo negro”, ya que hay acciones que se deben instrumentar a mediano y largo plazo.

En este rediseño, debe estar considerados componentes que aquí señalamos como dispositivos culturales, de reconocimientos, capacitación especializada, aseguramiento de los recursos financieros, de infraestructura, tecnológicos y de personal necesarios para su funcionamiento adecuado, así como tomar en cuenta los contextos y el medio ambiente que lo influye y afectará en el mediano y largo plazos para realizar las adecuaciones pertinentes.

Contar con un sistema de evaluación de desempeño del quehacer gubernamental en el país, en el que se evalué de forma integral todos los componentes del desempeño, que abarque todos los niveles de gobierno, federal, estatal, municipal y delegacional, que cuente con una instancia rectora y articuladora que sea principalmente autónoma del gobierno y que asegure la transparencia y le rindan cuentas.

Que sea indispensablemente incluyente en su evaluación y este rodeado de la evaluación, opiniones, observaciones y propuestas de diversos actores sociales, sobre todo de los ciudadanos y beneficiarios, sin duda este sistema de evaluación permitirá contribuir enormemente a superar la grave crisis de legitimidad por la que atraviesan hoy en día las instancias de gobierno mexicanas.

## Referencias Bibliográficas

- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART), para el ejercicio fiscal 2016 (DOF; lunes 28 de diciembre de 2015).
- Arellano, D. (2002). 'Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México'. *Revista Documentos de Trabajo*, N° 108, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Arellano, D., Cabrero, E. y A. Del Castillo (2000). '*Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*'. México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Arellano, D., Walter, L, Zamudio, E. y F. Blanco (2012). '*Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas. ¿Cómo construirlos efectivamente?*'. CIDE, México.
- Arnold, M., Osorio, F. (1998). Introducción a los conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas. *Redalyc*, Núm. 3, Universidad de Chile.
- Atrio, J. L. y M. Sob (2008). 'De la Administración pública a la gerencia pública. El porqué de gestionar la transición'. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 42, Caracas Venezuela.
- Barba, A. (2013). 'Conferencia Administración, Teoría de la Organización. Tres campos de conocimiento, Tres Identidades'. *Gestión y Estrategia*, México, núm. 44, julio/diciembre.
- Caballero, M. y D. B.(2014) 'Sobre la transferencia de modelos organizacionales'. *Gestión y Política Pública*, México, volumen XXIII, núm. 2, Segundo Semestre.
- Cabrero, E. (2003). 'Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales', *Documento de Trabajo*, México, núm. 128, División de Administración Pública, CIDE.
- Cámara de Diputados (2008). '*El Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa de Evaluación Anual*'. H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. México, CEFP/115/2008.

- Cardozo, M. (2012). *´Evaluación y meta evaluación en las políticas y programas públicos´*. UAM, México, primera edición 7 de marzo.
- Cardozo, M. (2013). *´De la evaluación a la reformulación de políticas públicas´*. *Política y Cultura*, otoño 2013, México, núm. 40, pp.123-149.
- Castillo, D. y J. Arzate (2016), *´Economic Crisis, Poverty and Social Policy in México´*, *Critical Sociology*, Vol. 42, 1 semestre, pp. 87-104.
- Chiavenato, Idalberto (1999). *Administración de Recursos Humanos*, Mc Graw Hill, Bogotá, Colombia.
- Cohen, M y J. March (1974). *´Leadership and ambiguity´*, Harvard Business School, Boston.
- Deal, A. y A. Kennedy (1985), *´Corporate cultures: the rites and rituals of corporate life´*; Editorial sudamericana, México.
- Delgado, O. (2006), *´El neoliberalismo y los derechos sociales. Una visión desde la economía y la política´*, *Andamios. Revista de Investigación Social*, Vol. 3 núm. 5, pp. 185-212.
- Di Maggio, P. J., y Walter W. P. (1999). *´Retorno a la jaula de hierro. El Isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales´*, en Walter W Powell y Paul J. Di Maggio, comps., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 104-125.
- Demers, C. (2007), *´The configurational approach´ in Organizational change theories*, California, Sage, PP. 47-59.
- Demers, C. (2007), *´Organizational Change Theories´*. A syntesis, Sage Publications, Estados Unidos, pp. 1-46 y 229-234.
- De la Rosa, A. (2002). *´Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional´*. *Administración y Organizaciones*, Julio, UAM-Iztapalapa.
- De la Rosa, A. y Contreras, J. (2013). *´Hacia la Perspectiva Organizacional de la Política Pública. Recortes y orientaciones iniciales´*, editorial Fontamara, México, primera edición.
- Díez, B. (2010): *´Legitimidad como factor clave del éxito organizativo´*, *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la empresa*, México Vol. 16 N° 3, pp. 127-143.

DOF. ´LINEAMIENTOS para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico´. México, 16 de mayo de 2013.

Friedman, G. (1977), ´La Crisis del Progreso´. LAILA, Barcelona, pp. 81-176.

Gámez, R. (2004). ´Transferencia de modelos organizacionales en América del Norte´. Resultados de la globalización. *Revista mexicana de estudios canadienses*, México, nueva época, junio, núm. 007, pp. 181-203.

García, B. (2011), ´Las carencias laborales en México: Conceptos e indicadores´, en Edith Pacheco, Enrique de la Garza y Luis Reygadas (coordinadores), Trabajos atípicos y precarización del empleo, El Colegio de México, México, pp. 81-113.

González, J. (2010) “La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana”, en José L. Méndez [Coord.], *Políticas Públicas*, Colección Los Grandes Problemas de México, Vol. XIII, COLMEX, México.

Hall, R. (1996), ´La estructura organizacional: sus formas y resultados, organizaciones: estructuras, procesos y resultados´, México, Prentice-Hall, PP. 50-91.

Hassard, J. y Sudi Sharifi (1994) ´Cultural barriers to strategy change´, en Hardy, Cynthia, *Managing Strategic Action*, Sage, Londres, pp. 134-142.

Hernández, A. (2013), ´La metodología cualitativa y su importancia en el análisis de políticas públicas´, en *Red Pol. Revista del Departamento de Administración*, Azcapotzalco, México, Julio-diciembre de 2013, Número 8, pp1-17.

Herrera, J.M y Bernal, D. (2014). ´Sobre la transferencia de modelos organizacionales´. *Gestión y política pública*, México, volumen XXIII, núm. 2, II semestre.

<http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/uegdg/sistema-de-evaluacion-del-desempeno.html> [Activo al 26 de febrero de 2017 16:56 hrs].

[https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema\\_evaluacion\\_desempeno.pdf](https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema_evaluacion_desempeno.pdf) [Activo al 08 de marzo de 2017 17:58 hrs.].

<https://www.FONART.gob.mx/web/index.php/conoce-FONART/que-es-FONART> [Activo al 11 de enero de 2017, 14:48 hrs.]

<http://www.gob.mx/FONART#acciones> [Activo al 23 de marzo de 2017, 10:23 hrs.

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013)

<http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&idDependencia=20312> [Activo al 03 de marzo de 2017, 19:47 hrs.]

[http://www.inapam.gob.mx/en/NORMATECA/servicios\\_FONART](http://www.inapam.gob.mx/en/NORMATECA/servicios_FONART) [Activo 14 de marzo de 2017, 23:48 hrs].

<http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2017/02/28/mexico-crecera-maximo-17-2017-meade> [ Activado el 13 de marzo de 2017, 23:56 hrs. ]

[http://www.coneval.org.mx/salaprensa/documents/comunicado005\\_medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.org.mx/salaprensa/documents/comunicado005_medicion_pobreza_2014.pdf) [Activado el 16 de marzo de 2017; 17:34 hrs.]

[https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema\\_evaluacion\\_desempeno.pdf](https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema_evaluacion_desempeno.pdf) (Activo el 12 de diciembre de 2016; 10.23 hrs.)

<http://economia.nexos.com.mx/?p=70> (Activo el 16 de julio de 2017; 3:54 hrs.)

[http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE\\_2015\\_2016/SEDESOL/S057\\_FMyE.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEDESOL/S057_FMyE.pdf). (Activo el 16 de julio de 2017; 8:41 hrs.)

[http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/3158/1/images/FONART\\_MetaEvaluacion%20.pdf](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/3158/1/images/FONART_MetaEvaluacion%20.pdf) ((activado el 13 de diciembre de 2016 ; 12:45 hrs).

[http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo4/2009\\_0243\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo4/2009_0243_a.pdf) (activado el 16 de julio de 2017 ; 18:25 hrs).

[http://www.shcp.gob.mx/lashcp/marcojuridico/marcojuridicoglobal/leyes/205\\_lfprh.pdf](http://www.shcp.gob.mx/lashcp/marcojuridico/marcojuridicoglobal/leyes/205_lfprh.pdf)(activado el 22 de julio de 2017 ; 10:25 hrs).

Ingo, B. (2015), 'A world culture of institutional ambiguity? Comparing the reorganization of hospital care in Germany and México', *Current Sociology*, Vol. 63, 3 pp. 411-431.

Ibarra, E. (2006) '¿Estudios Organizacionales en América Latina? Transitando del Centro hacia las orillas' en De La Garza y Toledo, Enrique Teorías Sociales y Estudios del Trabajo: nuevos enfoques, UAM y Anthropos, México, págs. 88-107.

Ibarra, E. y Montaña, L. (1992) 'Teoría de la organización y administración pública'. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación'. *Gestión y política pública*, México, Vol. I, núm. 1, julio –diciembre.

- Kaplan, R. y David Norton, *´Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)´*, HBS Press/Gestión 2000, Barcelona, 1997 (1996).
- López, B. (2010) "El Sistema de Evaluación del Desempeño de México: Comentarios críticos y reflexiones sobre la perspectiva internacional", *Revista de Administración Pública*, Vol. XLV, No. 1.
- Meyer, A., Tsui, A. & Hinings, C. R. (1993), *´Configurational approaches to organizational analysis´ Academy of Management Journal´*, Nueva York, Vol. 36 N°. 6, pp. 1175-1195.
- Mintzberg, H. (1989), *´Mintzberg y la dirección´*, Madrid, Días de Santos Ediciones, pp. 109-202.
- Montaño, L. (2000). *´La transferencia de modelos organizacionales. Una propuesta analítica. El ejemplo de la administración de la calidad´. Administración y organizaciones*, México, enero de 2006.
- Montaño, L. (2000). *´Modelos organizacionales y crisis. La Experiencia Reciente de Japón. Revista Contaduría y Administración N° 197, abril-junio, México*
- Montaño, L. (2005). *´Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana´. Revista Gestión y Política Pública*, México, volumen XIV, núm. 3, II semestre, pp.465-495.
- Montaño, L. (2006) Ponencia presentada en el V Congreso Nacional *´Latín América Europe Meeting on Organizational Studies´*, Puebla, enero de 2006.
- Nonaka, I. y Hirotaka T. (1999), *´La organización creadora de conocimiento´*, Oxford University Press, México, pp. 61-103.
- Peck, J. (2012), *´Neoliberalismo y crisis actual´, Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, México Año 12, N° 19, pp. 7-27.
- Perrow, C. *´La historia del Zoológico o La vida en el arenal organizativo´*, en Salaman, Graeme y Thompson, Kennet (comps), *Control e ideología en las organizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Pugh, D.S., Hickson, D.J., Hinings, C.R. & C. Turner (1968), *´Dimensions of organizations structure´, Administrative Science Quarterly*, Estados Unidos, Vol. 13, No 2, pp. 65-114.
- Pugh, D.S. (1973). *´The measurement of Organization Structures: Does context determine form?´. Organizational Dynamics*, Spring, Estados Unidos pp. 19-34.

- Ramió, C. (2001). 'Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas; modelo de Estado y cultura institucional', *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Venezuela No. 21, pp. 1-24.
- Ríos, M. (2003), 'Reapropiación de modelos y construcción de identidad organizacional', en Iztapalapa, *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*; Año 24, Número 55, México, pp. 69-100.
- Sánchez, J.J (2009). 'El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana'. *Gestión y política pública*, México, vol. XVIII. Núm. 1, I semestre.
- Secretaría de la Función Pública (2008). 'Programa especial de mejoramiento de la gestión 2008-2012'. México.
- Simon H. Sminthburg, D. y V. Thompson (1968), 'La conducta y organizaciones humanas, en *Administración Pública*', México, Editorial Letras, pp. 48-41.
- Simon, H. (1988), 'La anatomía de la organización, en *El comportamiento administrativo*'. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa, Buenos Aires, Aguilar Ediciones, pp. 209-234.
- Taylor, F. (1997), "¿Qué es la administración científica?" y "Principios de la administración Científica", en Merril, Harwood, *Clásicos en la administración*, Limusa, México, pp. 77-107.
- Villalobos, A. (2010). 'El sistema de evaluación del desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales', INAP-México.
- Weber, M. (1992) 'Economía y Sociedad', Fondo de Cultura Económica, México, pp. 695-752.
- Zimmerman, M. y Zeitz, G. (2002): 'Beyond survival: achieving new venture growth by building legitimacy' *Academy of Management Review*, Estados Unidos, Vol. 27, No. 3, pp. 414-431.

## **Anexo**

### **Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa Maestría en Estudios Organizacionales 2015-2017.**

**Técnica de investigación:** Entrevista a personal clave responsable del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en FONART.

#### **Guía temática de la entrevista**

##### **1. Planeación Estratégica.**

- Proceso de diseño de su plan de acción estratégico anual (áreas y personal que participan, tipo de herramientas metodológicas que utilizan, etc.)
- Cómo es el proceso de alineación de los objetivos, metas e indicadores de su plan de acción estratégico anual al Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Cómo es el proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación de los avances y resultados de su plan de acción anual con respecto a los compromisos registrados en el SED (realización de reuniones, elaboración de informes, reportes, comunicación vía electrónica, comunicación informal).

##### **2. Capacitación.**

- Programa anual de capacitación: qué tipo de temáticas de capacitación se consideran en su programa anual vinculadas con el diseño de indicadores, normatividad, manejo de las herramientas tecnológicas, mantenimiento, monitoreo, seguimiento y evaluación del SED.

##### **3. Normatividad**

- La normatividad que fundamente la operación en el sistema de evaluación del desempeño es compleja, sencilla, suficiente o que incide positivamente para el buen funcionamiento del SED y de la organización.

##### **4. Sistema de reconocimientos y recompensas.**

- A través de instancias externas o a nivel interno que tipo de reconocimientos, estímulos o recompensas se otorgan a las unidades operativas y/o personal que logran alcanzar los objetivos y metas comprometidos por la organización en el Sistema de Evaluación del Desempeño

**5. Cultura e identidad organizacional orientada al desempeño y cumplimiento del deber ser institucional.**

Qué tipo de valores, patrones de conducta, actitudes, motivos, costumbres, hábitos formales e informales considera que predominan en la organización vinculados al desempeño, cumplimiento, al deber ser institucional y ciudadano.

(Organizaciones con cultura de desempeño: palabras como cumplir, desarrollo, satisfacción, logro, avanzar, metas, buen ambiente, orgullo y sentido de pertenencia organizacional, auto realización. Menor desempeño: estabilidad laboral, conformidad, insatisfacción personal, actitud negativa ante el trabajo).

Cuáles han sido las estrategias, mecanismos y/o herramientas técnico metodológicas que ha utilizado la organización, a partir de la implementación del SED, para sensibilizar y consolidar una cultura e identidad organizacional de desempeño entre su personal directivo y/o operativo?

**6. Mejora de procesos y de gestión de la organización**

Cuáles han sido las herramientas técnico-metodológicas que la organización ha utilizado en la presente administración para mejorar la gestión organizacional con el propósito de cumplir con los objetivos y metas registrados en el Sistema de Evaluación del Desempeño (calidad total, mejora continua, reingeniería de procesos, ISO, seguimiento del Programa de Mejora de la Gestión PMG, etc.).

**7. Mecanismos de supervisión**

Qué tipo de mecanismos de supervisión tiene implementados la organización en las unidades operativas a nivel nacional para verificar el cumplimiento y desempeño de las acciones y programas instrumentados anualmente.

**8. Transparencia y rendición de cuentas.**

- Los compromisos, avances y resultados de la organización que arroja el SED se comunican de forma periódica y transparente al personal de las unidades operativas a nivel nacional.
- Las áreas de la organización llevan a cabo reuniones de trabajo periódicamente para establecer compromisos, reportar avances y evaluar resultados tanto de la organización como de las metas comprometidas en el SED.

**9. Seguimiento a las observaciones y/o acciones de mejora determinadas por instancias internas y/o externas de la organización (OIC, CONEVAL, ASF).**

- Tienen establecidos mecanismos para dar seguimiento a las observaciones y acciones de mejora determinadas por las instancias de fiscalización internas y/o externas.

**10. Clima organizacional**

- Se implementan acciones para realizar diagnósticos sobre el clima laboral e implementan acciones de mejora. (El clima laboral mejora el desempeño laboral de los trabajadores.

**11. Aspectos técnicos-metodológicos del SED.**

- Las metodologías de marco lógico (ML), matriz de indicadores de Resultados (MIR) y otras relacionadas con la implementación, mantenimiento y evaluación del SED son amigables y adaptables a las características, proyectos y funciones de la organización.

**12. Voz del usuario y beneficiarios de los programas de FONART.**

- Existencia de mecanismos internos de monitoreo y evaluación para la captación de quejas, opiniones y sugerencias de los beneficiarios sobre el desempeño de la organización en la instrumentación de las políticas públicas.

**13. Tecnologías de la información y Comunicación (TIC).**

- Las plataformas tecnológicas para el registro, reportes, evaluación y seguimiento de los resultados de desempeño de la organización son amigables y accesibles para su manejo por parte del personal responsable de operarlos.

**14. Contexto organizacional**

- La organización en el establecimiento de los indicadores, objetivos y metas comprometidas en el SED consideran el contexto de sus unidades operativas como sus asimetrías de desarrollo (polos económicos en donde se encuentran, su infraestructura organizacional, su personal disponible) para determinar sus metas de desempeño.

## **15. Estructura organizacional.**

- Para el proceso de implementación, mantenimiento y evaluación del SED se formalizó una estructura operativa de enlace con sus unidades operativas internas y las instancias externas, así como sus funciones se incorporaron en los manuales de organización y sus reglamentos.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

## ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00030

Matrícula: 2153809155

DIAGNÓSTICO DEL MODELO ORGANIZACIONAL: SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED) EN EL FUNCIONAMIENTO DE UNA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL, EL CASO DEL FONDO NACIONAL PARA EL FOMENTO DE LAS ARTESANÍAS (FONART)

En la Ciudad de México, se presentaron a las 13:00 horas del día 27 del mes de noviembre del año 2017 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. ARTURO HERNANDEZ MAGALLON  
DR. LUIS ALFREDO HERNANDEZ AVENDAÑO  
DR. JORGE ANTONIO SANCHEZ GALVAN

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

DE: GUILLERMO CRUZ RUIZ



GUILLERMO CRUZ RUIZ  
ALUMNO

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CSH

DRA. DIANA JUÁREZ ROMERO

PRESIDENTE

DR. ARTURO HERNÁNDEZ MAGALLÓN

VOCAL

DR. LUIS ALFREDO HERNÁNDEZ AVENDAÑO

SECRETARIO

DR. JORGE ANTONIO SANCHEZ GALVAN