



20793

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACION EN EL
PROCESO ADMINISTRATIVO
(APLICACION AL CASO DE LA SUBSECRETARIA FORESTAL
Y DE LA FAUNA, S. A. R. H.)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN:
CIENCIA POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA,
ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A:

Ethel Paz Villanueva Castilleja



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACION EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

(APLICACION AL CASO DE LA SUBSECRETARIA FORESTAL Y DE LA FAUNA, S.A.R.H.)

I N D I C E

Pag.

INTRODUCCION

C A P I T U L O I

LA EVALUACION

1. Definiciones	1
1.1 Etimológica	1
1.2 Conceptual	5
2. Algunos criterios de Evaluación en la Administración Pública Mexicana	6
3. Vocablos Correlativos	10

C A P I T U L O II

PROCESO ADMINISTRATIVO

1. Antecedentes y enfoques de diversos autores	14
--	----

	Pag.
2. Etapas del Proceso Administrativo	28
2.1 Planeación	28
2.2 Organización	37
2.3 Integración	54
2.4 Dirección	69
2.5 Evaluación y Control	73

C A P Í T U L O I I I

DESARROLLO DEL TEMA DE EVALUACION

1. Importancia de la Evaluación	82
2. Aspectos Técnicos	85
2.1 Tipos de Evaluación	85
2.2 Fases	87
2.3 Lineamientos	94
2.4 Criterios para Evaluar	96
3. Aspectos Jurídicos	99
4. Aspectos Estructurales	108

C A P I T U L O I V**ANALISIS DENTRO DE LA SUBSECRETARIA FORESTAL
Y DE LA FAUNA, S.A.R.H.**

1. Aplicación del Sistema de Evaluación dentro de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, S.A.R.H.	117
1.1 Antecedentes	120
1.2 Método	123
1.3 Características	124
1.4 Objetivos	126
2. Subsistemas	127
2.1 Registro de Avances Programáticos	127
2.2 Análisis y Evaluación	131
2.3 Congruencia de Avances Físicos y Financieros	134
2.4 Integración de Informes	137
3. Resultados	139

Pag.

C A P I T U L O V

1. Resumen crítico de los aspectos esenciales
de este trabajo. Un aporte personal 148

BIBLIOGRAFIA

- 0 -

INTRODUCCION

La Evaluación como etapa del Proceso Administrativo, tiene un significado cada vez mayor en la Administración Pública Mexicana. Por lo que se observa esta fase es de gran ayuda para el mejor desarrollo de las actividades del Sector Público, y su contribución a la realización óptima de los objetivos fijados tiene una trascendencia que nadie discute en la actualidad.

Para su estudio este trabajo se divide en cinco capítulos, de los cuales los dos primeros presentan una parte introductoria y teórica para posteriormente lograr profundizar sobre el tema en cuestión.

El Capítulo I se compone por tres apartados, donde se hace referencia de las definiciones etimológica (de e y valuar) y conceptual que consiste básicamente en medir y comparar lo logrado (el resultado) con lo planeado (la meta); asimismo, se pretende que con algunos criterios proporcionados por la actual Administración Pública Mexicana, se tenga

una mayor visión sobre la evaluación que hoy en día se lleva a cabo; y por último se señala el significado de varios vocablos correlativos que indistintamente se dan como sinónimos de evaluación. Es importante destacar que en este capítulo se parte de la base conceptual de la evaluación con el fin de que el lector pueda conocer desde los cimientos de esta palabra hasta determinar la relevancia que esta presenta.

El Capítulo II denominado Proceso Administrativo considera la parte teórica, dedicada a estudiar en una forma general los antecedentes de la administración, resaltando algunos autores connotados, tales como Frederick Taylor, Henry Fayol, William H. Newman, y administradores públicos mexicanos que entre otros se hace mención de José R. Castelazo y Ramiro Carrillo Landeros; por otra parte, se desarrollan las cinco etapas del proceso administrativo: planeación, organización, integración, dirección y evaluación y control; las cuales cada una de ellas se desglosa en una forma breve sus conceptos fundamentales, sus principales funciones y ámbitos de aplicación dentro de la administración pública.

A partir del Capítulo III se desarrolla el tema de Evaluación, el cual hace referencia a la importancia que ésta representa en la actual administración; este capítulo

lo comprende tres aspectos fundamentales: Aspectos Técnicos, donde se describe los tipos de evaluación (conceptual, metodológica, operativa, potencial de responsabilidad, clásica y programática); las fases fundamentales (evaluación ex-ante - de políticas, durante de programas y ex-post de resultados); los lineamientos para evaluar, los cuales se dividen en fines (objetivos, metas y acciones) y medios (recursos e instrumentos); y los criterios (eficacia, eficiencia, congruencia y selectividad). El segundo aspecto es el Jurídico, el cual se plantea a partir de la creación del Sistema Nacional de Evaluación, señalando sus bases jurídicas y las dependencias que están estrechamente vinculadas para llevar a cabo este sistema. Por último se retoman los aspectos estructurales donde se contemplan las funciones inherentes a la tarea de evaluación en lo que concierne al Presidente de la República, la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, la Coordinación General de Estudios Administrativos, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los Coordinadores de Sector y las Entidades Paraestatales.

Bajo este contexto en el Capítulo IV se presenta un análisis dentro de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, S.A.R.H., donde se describe en su primer apartado, la aplicación del Sistema de Registro, Análisis y Evaluación

que incluye tanto sus antecedentes, como su método, características principales y objetivos que contempla. Por otra parte, se expone la forma en que se encuentra integrado a través de cuatro subsistemas, señalando los objetivos, funciones y actividades de cada uno de ellos, los cuales son: Registro de Avances Programáticos, Análisis y Evaluación, Congruencia de Avances Físicos y Financieros e Integración de Informes; se consideran asimismo, los resultados obtenidos durante el desarrollo de la implantación de este sistema.

Finalmente, el Capítulo V constituye un resumen crítico y un aporte personal de los aspectos esenciales de este trabajo.

Por lo anterior, se pretende demostrar que la evaluación del Sector Público, realmente es capaz de elevar la eficacia y la eficiencia de los programas establecidos; auspiciar la mejor utilización de los recursos disponibles y el desarrollo de nuevos procedimientos que coadyuven al mejor cumplimiento de los grandes propósitos nacionales.

Cabe mencionar que en el proceso de aplicación del Sistema de Evaluación dentro de esta Subsecretaría, se participó de manera activa, prácticamente desde sus ini -

cios hasta su desarrollo actual. Por tanto este trabajo precisa cómo se encuentra integrado y la forma en que se lleva a cabo dentro de cada una de las áreas que forman parte de la dependencia citada; con énfasis en los mecanismos que emplea para poder autoevaluarse y cumplir de una mejor forma con los objetivos que tiene asignados.

C A P I T U L O I

L A E V A L U A C I O N

1. DEFINICIONES

1.1 Etimológica

El origen de la palabra evaluación no es muy preciso, sin embargo a través de la búsqueda en diversas fuentes se obtuvo el siguiente significado:

El Lic. Ramiro Carrillo Landeros define:

Evaluar de E: "Preposición inseparable que precede a - otras palabras y les proporciona una mayor extensión o dilatación, como en enumerar de e y numerar."

Y Valuar: "Verbo transitivo que se interpreta como valorar, que a su vez significa determinar el valor o precio de una cosa, esté o no en venta. Por tanto, la palabra evaluar en su -- acepción restringida, corresponde a un proceso que nos permite estimar con cierta exactitud el justo valor o alcance de las cosas."^{1/}

La palabra Evaluación surge del vocablo evaluar. Acción y efecto de evaluar.

En el Diccionario Enciclopédico Salvat, se encuentran las siguientes definiciones:

"Evaluar: (De e y valuar). Señalar el valor de una cosa. Estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa.

Valuar: Señalar precio de una cosa.

Valuación: (Probablemente del fr. evaluation). Valoración.

Valoración: Acción y efecto de valorar.

Valorar: Señalar a una cosa el valor correspondiente a

su estimación, ponerle precio./ Aumentar el valor de una cosa." 2/

Los mismos términos relacionados con la palabra evaluar dan otra definición en el Diccionario-Enciclopédico Abreviado Espasa, Calpe:

"Evaluar: (De e y valuar) Valorar. Estimar, apreciar-el valor de las cosas no materiales.

Evaluación: De valuación.

Valuación: De Valoración.

Valuar: Valorar.

Valoración: Acción y efecto de valorar./ Arancelaria.- Es la que sirve para fijar los derechos de arancel que cada mercancía pueda soportar, según el criterio fiscal que lo inspire, y que se fija de acuerdo con la Ley de Bases./ Estadística. Tiene como objeto determinar el valor del movimiento comercial exterior, con el fin de llegar a la determinación de las cifras de la balanza de comercio para saber si es favorable o adversa a la economía nacional.

Valorar: Del francés *estimer, évaluer*; del italiano *avvalorare, stimare*; del inglés *to appraise, -to value*; del alemán *schatzen*./ Señalar a una cosa el valor correspondiente a su estimación; ponerle precio./ Aumentar el valor de una cosa." 3/

De acuerdo al Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado - la palabra *evaluación* proviene de:

"Evaluación" *Valuación, tasa.*

Evaluar: *Valorar./ Fijar valor a una cosa.*

Valuación: *Valoración.*

Valoración: *Acción de valorar, explotación, utilización, aprovechamiento de una cosa.*

Valorar: *Señalar o poner a una cosa, aumentar el valor de una cosa."* 4/

1.2 Definición Conceptual

Para fines de el presente estudio, mediante la investigación en diversas acepciones, se define la Evaluación de la siguiente manera:

Evaluación es un proceso permanente de apreciación y ajustes llevado a cabo por órganos de la administración pública, que tiene por objeto medir el ritmo de acción del Plan de Gobierno, así como sus resultados; presentando alternativas para corregir desviaciones significativas, que pudieran presentarse entre las metas y propósitos planeados y resultados obtenidos, así como el poder juzgar la efectividad de las políticas y sus programas.

Evaluar es comparar un resultado obtenido con un parámetro fijado.

La Evaluación sirve para fundamentar decisiones básicas en relación a abandonar, modificar, o continuar determinadas acciones y medios previstos en los planes y programas.

Asimismo, evaluar consiste en hacer mediciones periódicas, comparando lo logrado (el resultado) con lo planeado (la meta).

2. ALGUNOS CRITERIOS DE EVALUACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

En la Revista Económica del mes de febrero de 1978, se publicaron los aspectos más importantes de la reunión celebrada en el Palacio Nacional el 30 de Enero del mismo año, donde se expusieron algunos criterios de Evaluación; el Lic. José López Portillo hizo mención de lo tan importante que es la evaluación dentro del Sector Público, en su disertación sobre este tema señaló el esfuerzo que se pretende realizar y no se refiere a calificar ni a juzgar, en el sentido que pudiera ser peyorativo de la expresión: esto es, no se trata de juzgarnos, sino de darle un valor a las acciones en función de los propósitos para realizarlos; señalando que éste es un sistema dinámico que busca fundamentalmente tener la conciencia constante del punto en que estamos, en función de las metas que nos hemos propuesto.

Constantemente hacemos evaluaciones en nuestra vida personal y colectiva, por lo que, menciona el Lic. López Portillo, que deberían de ser sistemáticas, para que pudieran estimarlas como permanentes y de esta manera obligarse a tomas constantes, renovadas y simultáneas, de conciencia.

Presentándose la evaluación con el fin de apreciar la eficiencia, eficacia y la congruencia entre los objetivos y metas planeadas y las acciones encaminadas a al-

canzarlos, obedeciendo a una visión más prospectiva que retrospectiva.

De acuerdo al criterio de Rosa Luz Alegría, - el objetivo esencial de la evaluación es la racionalidad; racionalizar el quehacer nacional, racionalizarse como país, - racionalizarse como instituciones, racionalizarse como ciudadanos.

Asimismo, hace énfasis en la evaluación del - desempeño del gobierno, donde se pretende medir la productividad de los organismos públicos, es decir determinar si el trabajo realizado por éstos, se encuentra en adecuada correspondencia con los recursos con que han sido dotados. Además pretende determinar si las actividades realizadas por los entes públicos satisfacen o no los objetivos nacionales derivados del Plan Global de Gobierno.

"Hay que hacer evaluaciones no sólo para celebrar éxitos, sino para subrayar aquellos aspectos que no se lograron, siempre teniendo plena conciencia de por que no se obtuvieron, considerando lo que hemos hecho nosotros, lo - que han hecho los demás, lo que nosotros hemos dejado de hacer y lo que tampoco han hecho los demás." 5/

Es necesario hacer más con menos y producir -

más y mejor; en consecuencia, evaluar es una labor tendiente a agilizar, optimizar y racionalizar la tarea pública en el contexto del quehacer nacional; es la comparación permanente de lo que haremos y lo que queremos, de lo que nos proponemos y lo que obtenemos, por que queremos medir no intenciones sino acciones, no propósitos, sino resultados.

Por otra parte, Fernando Rafull Miguel, hace mención de que cuando se está evaluando un trabajo se está creando conciencia del personal, de si se están o no haciendo las cosas; esto es, se están imputando responsabilidades personales, se trata de ver si se logra o no una cosa, pero a qué costo y en qué tiempo, y se está tratando a la vez de que esta conciencia sea la forma por la cual el sistema deje de ser personal para lograr la dinamización del mismo. Sólo así se puede dinamizar, porque si no, seremos especialistas de una materia en la que si no estamos nosotros no funciona el sector.

Para Jorge Espinosa de los Reyes, evaluar es analizar los objetivos de modo permanente, así como los medios de acción que se están siguiendo para lograrlos. El evaluar y reevaluar continuamente los objetivos que nos hemos propuesto, permite justificar los esfuerzos y recursos que acompañan la acción, también sirve para precisar el porqué algunos objetivos pierden atención o vigencia a lo largo

de una administración.

Francisco Merino Rábago, determina que la Evaluación consiste en analizar la congruencia, eficacia, eficiencia y trascendencia de las diversas acciones que lleva a cabo un sector. Como función se encuentra presente en todos los componentes del proceso administrativo, y de una manera sumaria al término de éste; lo que implica:

- "Evaluar la planeación
- Evaluar los programas, antes, durante y después de su ejecución
- Evaluar la capacidad operativa de las entidades
- Estimar el aporte real e impacto de las acciones
- Retroalimentar las diversas fases de cada uno de los restantes componentes del proceso administrativo." 6/

3. VOCABLOS CORRELATIVOS

Al tratar este punto se observa que existen - diversos vocablos que se han utilizado indistintamente, como - por ejemplo: controlar, comprobar, inspeccionar, regular, es- timar, revisar, apreciar, valorar, verificar, tasar. Analiza- dos los más importantes se encontró que literalmente su signi- ficado es el siguiente:

Atendiendo a lo señalado por el Diccionario - Enciclopédico Hispano Americano, Controlar se entiende "Por - comprobar, revisar, intervenir, examinar. Por gobernar, mane- jar, regir, llevar la dirección de un asunto. Registrar, mar- car, confrontar una cosa. Tener bajo su dominio."

Comprobar, según el Diccionario Crítico Etimo- lógico viene "...del lat. comprobāre; de cum, con, y probāre; aprobar, que quiere decir verificar, confirmar una cosa cote- jándola con otra o repitiendo las demostraciones que la prue- ban o acreditan como cierta. Confirmar una cosa."

El Diccionario Enciclopédico Abreviado enun- cia que Inspeccionar parte "...de inspección, que significa - examinar, reconocer atentamente una cosa."

Regular, literalmente significa según el Diccionario Crítico Etimológico "...del lat. regulāre, medir, -ajustar o computar una cosa por comparación o deducción. Ajustar, reglar o poner en orden una cosa. Del lat. regulāris; -adj. ajustado y conforme a regla."

En el mismo documento se presenta que Estimar proviene "...del lat. aestimāre, que quiere decir apreciar, -poner precio, evaluar las cosas. Juzgar. Hacer aprecio y estimación de una cosa o persona. Apreciar un valor a las cosas."

Asimismo, señala que, Revisar, viene "...del lat. revisere, de rever. Volver a ver, registrar y examinar con cuidado una cosa. Someter a nuevo examen una cosa para corregirla o repararla. Controlar."

En el Diccionario Pequeño Larrousse Ilustrado, se expone que Valorar significa, "...señalar a una cosa el valor correspondiente a su estimación; ponerle precio. Aumentar el valor de una cosa. Determinación de un valor."

Apreciar, "...del lat. appretiāre, de ad, a, -y pretium, precio, significa poner precio o tasa a las cosas vendibles. Reconocer y estimar el mérito de las personas o de las cosas y sus cualidades; reducir el cálculo o medida;

percibir debidamente; graduar el valor de una cosa." Señalado por el Diccionario Crítico Etimológico, donde también se menciona que:

Verificar se presenta "...del lat. verus, verdadero y facer, hacer; que significa, probar que una cosa que se dudaba es verdadera. Comprobar o examinar la verdad de una cosa. Realizar, efectuar. Salir cierto o verdadero lo que se dijo o pronosticó."

Y por último, señalado por el mismo Diccionario, Tasar, viene "...del lat. taxare, que se refiere a poner tasa a las cosas vendibles; graduar el valor o precio de las cosas. Regular o estimar lo que cada uno merece por su trabajo. Poner método, regla o medida para que no haya exceso de cualquier materia. De valuar, estimar, regular, medir."

CAPITULO I

- 1/ Definición del Lic. Ramiro Carrillo Landeros, Asesor de la - presente tesis.
- 2/ Diccionario Enciclopédico Salvat, 1979, Tomos V y XII.
- 3/ Diccionario Enciclopédico Abreviado, Espasa Calpe, S.A., Madrid, 1957, Séptima Edición.
- 4/ Pequeño Larrousse Ilustrado. Ramón García Pelayo y Grass, - México, 1977, Ed. Larrousse.
- 5/ Síntesis del Sistema Integral de Evaluación de las Acciones - del Sector Agropecuario y Forestal, S.A.R.H., México 1980.
- 6/ Op. cit.

C A P I T U L O I I

PROCESO ADMINISTRATIVO

1. ANTECEDENTES Y ENFOQUES DE DIVERSOS AUTORES

Con la caída del feudalismo y la formación del Estado Capitalista, la clase dominante busca consolidar su poder e incrementarlo a través de la formalización del mismo, - en un Estado de Derecho, esto es un Estado flexible y fuerte- que pueda definir los programas que le permitan a esta clase- dominante seguirse reproduciendo, en un ambiente de paz so - cial en donde las contribuciones de clase no se acentúen al - grado de crear un estado de anomia (sin derecho) o un gobier-

no incapaz (por ejemplo: dictaduras militares, el fascismo, - etc.) en la busca de este sano equilibrio "entre el capital y el trabajo" la clase dominante adquiere cada día más control y eficacia sobre los medios de producción aún a costa del sacrificio de una parte o una facción de los intereses que lo integran, creando como consecuencia la rama especializada en la Administración Pública, que no es más que el fruto del desarrollo del capitalismo a sus fases superiores, lo que permite a la clase dominante utilizar los recursos de toda la nación para controlar y administrar sus propios intereses.

Se entiende de esta forma que la Administración Pública nace con el Estado Absolutista y se da realmente en la fase del Capitalismo Monopolista de Estado, ya que los recursos, las técnicas y los propios intereses en juego no le permitían a la clase dominante intervenir en otras zonas que no fueran las de vigilancia y control, a partir de un período de dura competencia que se da entre los intereses dominantes y los grupos ineficaces que ya no pueden sostenerse en el mercado y que se convierten en un obstáculo para la reproducción del sistema en sí, éstos son absorbidos y expropiados por el sector más avanzado de la clase dominante e integrados a la esfera total de la administración para que los recursos de toda la nación permitan la existencia de estos sectores básicos que han caído en banca rota. Si nosotros entendemos el modo

de producción como la forma de producir mediante la intervención de las fuerzas productivas, las relaciones de producción y los medios de producción, con el fin de lograr con ello el desarrollo del sistema; y sus características subjetivas y objetivas podremos conocer el ámbito y el papel que tendrá la administración Pública en una sociedad capitalista.

Así pues, dentro del marco histórico, el estado capitalista es la fase de desarrollo de la humanidad donde las fuerzas productivas se desenvuelven en las manos del capital el cual lo suministra para su propio desarrollo.

Y por otro lado, la Administración Pública se irá perfeccionando en la medida que el Estado se fortalece - gracias a la incapacidad de los sectores de producción que - tienen para modernizarse y seguir compitiendo en el mercado.

De lo señalado anteriormente, cabe mencionar - que a partir de la sociedad industrial se inicia un creciente perfeccionamiento tecnológico, en el cual el papel preponderante corresponde a los ingenieros, quienes buscan dar una - respuesta a la utilización más racional de la mano de obra, - con el fin primordial de aumentar las utilidades. Con lo - cual se introducen grandes innovaciones que tienen como propulsores a connotados representantes de la Ingeniería Indus -

trial y del estudio de la Administración Científica; destacan entre otros, Federico Taylor y Henry Fayol quienes buscarán sistematizar el conocimiento de esta disciplina.

Taylor como Fayol, personalidades contemporáneas, aunque ambos no se conocieron, ni tuvieron contacto, - tienen gran similitud en sus aportaciones, sólo que las del primero fueron enfocadas principalmente al aspecto teórico y de dirección en la organización, en tanto que las del segundo tienen un encuadre procedimental que está más vinculado - al aspecto productivo.

Taylor, gran innovador de la ingeniería industrial conocido por algunos autores como padre de la "administración científica" presenta un enfoque mecanicista característico de la escuela clásica, además de ser el fundador del movimiento identificado como corriente eficientista o pragmática. (1856-1917)

Hace mención que el objetivo principal de la administración debe ser el de asegurar la máxima prosperidad para el patrón junto con la de cada empleado. Al iniciar su vida laboral entró a colaborar a Midvale Steel Works como obrero; ahí se distinguió por su entusiasmo y persistencia - en los trabajos que realizaba, escaló posiciones rápidamente hasta llegar al punto de Ingeniero Jefe. Asimismo, observó que los obreros cuando efectuaban sus labores, aunque fueran

diferentes las hacían de manera uniforme y rutinaria; por lo que procedió a estudiar al individuo como símil de máquina - señalando que "... a medida que el peso va haciéndose más ligero, el hombre puede permanecer bajo carga por un porcentaje siempre creciente de la jornada, hasta que, por último, - se llega a una carga que el peón puede llevar en sus manos - durante toda la jornada sin cansarse." 1/

En 1909 Taylor expone cuatro principios fundamentales de la administración científica, los cuales consisten básicamente en:

- "1. Sustituir el conocimiento empírico del obrero y transformarlo en conocimiento científico.
2. Al trabajador se le debe acostumbrar a pensar científicamente.
3. Seleccionar científicamente al personal (no contratar al azar).
4. Separación del trabajo operativo con el trabajo directivo, en un ambiente de mutua coordinación." 2/

A partir de su experiencia en diversas empresas norteamericanas, hace un análisis científico para lograr el mayor beneficio y un máximo rendimiento. Por lo que Taylor, si bien su obra tuvo implicaciones administrativas, es-

pecialmente en el área de la producción, su ideología científica mecanicista no se encuentra muy acorde con la actual administración, mientras que Henry Fayol en esa misma época (1841-1925), realiza un esfuerzo similar en el cual introduce el Primer Modelo de Proceso Administrativo, menciona que en cada función esencial corresponde una capacidad especial y que las acciones fundamentales de un organismo se agrupan en seis funciones primordiales, señaladas por Adalberto Ríos Szalay y Andrés Paniagua Aduna en sus apuntes Orígenes y -- Perspectivas de la Administración:

1. Función Técnica: Incluye producción, fabricación y transportación.
2. Función Comercial: Comprende compras, ventas y cambios.
3. Función Financiera: Búsqueda y obtención de capitales.
4. Función de Seguridad: Protección de los bienes y de las personas.
5. Función de Contabilidad: Inventario, balance, costos y estadística..
6. Función Administrativa: Esta función fue una innovación hecha por Fayol, elaborando el Primer Modelo de Proceso Administrativo que vino a constituir una de sus más grandes aportaciones, donde presenta seis etapas a seguir dentro de éste:

- a) Previsión: es encontrar el futuro y confeccionar el programa de acción.
- b) Organización: constituir el doble organismo material y social de la empresa.
- c) Dirección: dirigir al personal para que funcione el cuerpo social ya constituido.
- d) Coordinación: ligar, unir y armonizar todos los actos y todos los esfuerzos.
- e) Control: procurar que todo se desarrolle de acuerdo con las reglas establecidas y las órdenes dadas.

Este autor es considerado como un pilar para la consolidación de la administración, ya que en esta época se rigen varias de sus aportaciones en esta materia. Para su estudio proporciona 14 principios de la Administración:

1. División del trabajo: Especialización de las funciones y separación de los poderes,
2. Correspondencia entre autoridad y responsabilidad; Derecho de mandar y hacerse obedecer. No se concibe sin la responsabilidad.
3. Disciplina: Con que se manifiesta el respeto.

4. Unidad de Mando: Recibir órdenes de un jefe para cualquier ejecución de un acto.
5. Unidad de Dirección: Un sólo jefe y un sólo programa para un conjunto de operaciones que tienden al mismo fin.
6. Subordinación del interés particular al interés general: Conciliar intereses contrapuestos.
7. Remuneración del Personal: Pago justo por el servicio prestado.
8. Centralización: Hallar la medida que dé el mejor rendimiento total.
9. Jerarquía: Serie de jefes que va desde la autoridad superior a los agentes inferiores.
10. Orden: El orden material implica un lugar juiciosamente elegido y el orden social supone una buena organización y un buen reclutamiento.
11. Equidad: Resultado de la combinación de la benevolencia con la justicia.
12. Iniciativa: Es necesario estimularla y desarrollarla entre el personal en el mayor grado posible.
13. Estabilidad de Personal: Definida por la experiencia.

14. Espiritu de Grupo: La unión y la armonía del personal -
constituyen una gran fuerza,

Fayol constituye al proceso administrativo -
como un método básico para la tecnificación administrativa;-
cuya aplicación pretende la erradicación de prácticas impro-
visadas y empíricas, introduciendo al individuo en este pro-
ceso, por lo que se le considera como un pilar para la conso-
lidación de la administración, ya que en esta época se si -
guen varias de sus aportaciones en esta materia.

Cabe mencionar que el enfoque que presentan -
tales personalidades es de hacerse mención, debido que, por-
un lado fueron grandes iniciadores dentro del campo de la ad-
ministración, y por el otro, que para el estudio del presen-
te trabajo es importante tomar en cuenta algunos enfoques da-
dos en la administración y con ello poder partir para el co-
nocimiento del proceso administrativo; asimismo, William H.-
Newman retoma gran interés por el estudio de la Administra-
ción, y señala que el proceso administrativo se inicia a par-
tir de tres factores:

- El irse perfeccionando cada día más a nivel directivo.
- Los países desarrollados presentan mayores habilida-
des administrativas para el logro de sus aspiraciones.
- Dentro de diversas ciencias y ramas del saber, se in-
vestigan con gran ahínco los fenómenos propios de la-
administración.

A diferencia de Taylor y Fayol que enfocan a la administración como un proceso teórico, sistémico y procedimental, Newman se inclina dentro de un proceso social, porque comprende una serie de actos que llevan a lograr objetivos, porque tales actos dependen principalmente a las relaciones entre personas; ya que si bien es cierto no podría llevarse a cabo la administración y mucho menos continuar con un proceso.

La forma en que divide al proceso administrativo es por sectores de organización, planeación, dirección y evaluación y control, estudiando detenidamente cada una de ellas, de acuerdo a las actividades de la administración.

De esta forma se observa que tales criterios son importantes señalarlos, ya que retomando a estos autores y varios más, en la actual administración mexicana ha despertado un gran interés por el estudio del proceso administrativo, en consecuencia varios estudiosos en esta materia han dedicado parte de su tiempo a la enseñanza e investigación sobre este aspecto, por lo que es de considerar la aportación del Lic. José R. Castelazo y el Lic. Ramiro Carrillo Landeros.

El Lic. Castelazo expone al proceso de administración pública "...integrado por el conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito o voluntad de

un gobierno. Es pues, su parte activa, siempre en movimiento cuya función consiste en aplicar el derecho según ha sido elaborado por los órganos legislativos (o en el caso de México por otros agentes investidos de autoridad para ello), mediante los correspondientes procesos de planeación, organización, dirección y toma de decisiones, coordinación y control." 3/

- Planeación: Establece el camino a seguir, mediante las siguientes funciones: formular objetivos (qué vamos a lograr); definir políticas (cómo lo vamos a lograr); procedimientos a través de programas (cuándo, dónde lo queremos y quién lo va a lograr); determinación del presupuesto (cuánto costará lograrlo); y por qué lo vamos a lograr (elemento de racionalización del sistema de planeación).

- Organización: Es la realización de una serie de actividades para cumplir ciertos programas, tales como: tener objetivos, programas, funciones, estructura, procesos, personal, dinero, equipo y material, servicios, técnicas, etc. Clasifica la organización en: Formal (de carácter legal) e Informal (cuando se reúne un grupo para obtener un fin determinado de acuerdo con sus intereses).

- Dirección y Toma de Decisiones: Se encuentran íntimamente ligados en los procesos de planeación; la decisión constituye el arranque de la administración. Consiste en escoger -

o seleccionar lo deseable, lo posible y lo factible para mejorar la organización.

- Coordinación: Surge en la planeación y en la toma de decisiones, tiene como objetivo lograr que las cosas sucedan en el lugar adecuado, con las personas idóneas en el momento oportuno y a los costos previamente estipulados.
- Control: Verificación del proceso "se requiere verificar 'algo' pero con respecto a otro 'algo'. Por lo que se dice que el mejor control está en el plan. Sin planeación no hay control." ^{4/}

El enfoque que presenta este autor parte de la estructura de las organizaciones contemplando dentro de ésta los principios básicos, organización vertical y horizontal, línea y staff, centralización, descentralización, concentración y desconcentración; para con ello llegar a la administración y/o gestión de las organizaciones, mediante la utilización de recursos humanos, financieros, materiales y técnicos; y la realización de los procesos de planeación, toma de decisiones, coordinación y control.

Respecto al Lic. Ramiro Carrillo Landeros, estudia el proceso administrativo retomando conceptos de diversos autores, inclinándose a las aportaciones que dan principalmente Henry Fayol, William H. Newman, Koontz O'Donell y -

George R. Terry. Parte de la palabra proceso como "...la - idea de continuidad, de algo que fluye y tiene una dinámica propia; es sinónimo de progreso y devenir; se le identifica con el transcurrir del tiempo o con una secuencia de eventos que no concluyen; la noción de proceso administrativo se refiere a la serie de elementos o funciones interdependientes, vinculadas por un accionar dinámico a través del cual se busca alcanzar los objetivos asignados a una institución; es - una forma de síntesis que permite determinar qué hacen los - altos directivos en cualquier tipo de organización donde desarrollan sus actividades, toda vez que dichas funciones tienen un carácter universal, se realizan de manera constante y permiten que tales directivos orienten los esfuerzos de otros para alcanzar propósitos comunes." 5/

Las funciones que presenta en el proceso administrativo son las siguientes:

- Planeación: Establecimiento de vínculos entre el presente y el futuro. Decidir por anticipado qué es lo que vamos a hacer, la determinación de políticas, procedimientos, programas y presupuestos.

- Organización: Es analizar, identificar, distribuir y asignar actividades a unidades específicas que obedecen a un principio de división del trabajo y contribuyen al logro de los objetivos de una institución; implica el establecimiento de-

- niveles jerárquicos y la determinación de los criterios de autoridad y responsabilidad.
- Integración: Proporciona los elementos que tanto la planeación como la organización señalan como necesarios para el logro de los objetivos de una institución. La integración comprende la administración de recursos humanos, financieros y materiales.
 - Dirección: Encauza las actividades de un grupo al logro de los objetivos establecidos; implica el manejo de la comunicación, el liderazgo, la motivación y la empatía.
 - Control: Comprobar que las acciones se realizan de acuerdo con los planes, implica la detección de desviaciones y la aplicación de correctivos.

De acuerdo a las aportaciones proporcionadas por tales autores, se puede observar que el Lic. Castelazo considera como base la teoría organizacional para llegar a la administración, mientras que el Lic. Carrillo Landeros señala al proceso administrativo como una continuidad metodológica para aplicarse en cualquier institución y con ello obtener los mejores resultados. Por lo que cabe mencionar que siguiendo estos criterios el proceso administrativo es la parte fundamental para el logro de una organización.

Así pues, para integrarlo en la época actual-
deberá considerarse el proceso administrativo cimentado so -
bre bases teóricas, con posibilidades de ser llevado a la -
práctica con una metodología propia de acuerdo a sus necesi-
dades siguiendo la continuidad de cada una de sus etapas, en
marcado dentro del contexto social; por lo que a continua -
ción se estudian las fases que integran este proceso.

2. ETAPAS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

2.1 Planeación

La primera etapa que se presenta dentro del proceso administrativo es la Planeación, por medio de la cual se define un problema, se analizan las soluciones del pasado y se esbozan planes y programas. El planear es aquéllo que se establece para lograr algo, esto es, decidir por anticipado lo que va a hacerse. Consecuentemente Planeación es la función administrativa que permite el establecimiento de objetivos necesarios que una organización necesita alcanzar; asimismo determina las posibles vías de acción que resulten más eficaces o productivas en las funciones y actividades que se desarrollan.

"Planear consiste en la definición de objetivos, la ordenación de recursos materiales y humanos, la determinación de los métodos y las formas de organización, establecimiento de medidas de tiempo, cantidad y calidad, la localización especial de las actividades y otras especificaciones necesarias para encauzar racionalmente la conducta de la persona o grupo." 6/

En el Manual de Organización de la Facul -

tad de Ciencias Políticas y Sociales, considera que la Planeación "...consiste en determinar qué es lo que se va a hacer seleccionando entre alternativas posibles los objetivos, políticas, procedimientos y programas necesarios." 7/

George R. Terry, dice que la Planeación es "...escoger, relacionar hechos para prever actividades - propuestas que se suponen necesarias para lograr resultados deseados." 8/

Por su parte, Wilburg Jiménez Castro, define el término de Planificación como el "...proceso administrativo de escoger y realizar los mejores métodos para - satisfacer determinadas políticas y lograr objetivos." 9/

Dentro de esta fase, la acción primera a realizar dentro de la planeación, es pues, la del establecimiento de los objetivos, los cuales se clasifican en:

1. Objetivo General
2. Objetivos Específicos

El Objetivo General se refiere a que toda organización necesita establecer objetivos, ya que si ellos no existieran la organización trabajaría sin saber para -

qué. El objetivo representa lo que se espera alcanzar - en el futuro como resultado del proceso administrativo.- Por tanto, si se tiene un objetivo, éste va a determinar la finalidad que persigue en una función y dentro de una acción. Los objetivos generales se refieren a todo aqué llo concerniente a lograr el fin último deseado.

Por otra parte, los Objetivos Específicos, - pueden alcanzar un objetivo general gradualmente, por - partes determinadas, es decir actividades concretas, en diversos ámbitos que pueden ser técnicos, humanos, materiales, financieros, etc.

Para alcanzar el objetivo pretendido en cualquier función o acción, se requiere de la investigación, que va a proporcionar alternativas, las cuales señalarán los medios más adecuados para su ejecución, ocasionando posteriormente subdivisiones de las funciones y acciones, para establecer en cada una de sus partes objetivos parciales o subobjetivos, con la ayuda de métodos adecuados - que conduzcan finalmente al logro del objetivo general.

Por lo tanto, la Planeación puede ser definida como la función que pretende: precisar objetivos - coherentes y prioridades para el desarrollo de la organización y fuera de ella; determinar los medios apropia

dos para alcanzar tales objetivos y poner efectivamente en ejecución dichos medios con vistas a la realización de los fines deseados.

Debido a la importancia que presenta la Planeación como primer paso del Proceso Administrativo, a continuación se mencionan diversos aspectos del por qué es necesaria dentro de cualquier organización.

- "1. Al planear se precisan los objetivos principales y se jerarquizan.
2. La Dirección puede afrontar situaciones futuras de incertidumbre.
3. La Planeación obliga a tener preparadas varias soluciones en lugar de que se responda con la simple reacción subconsciente o natural.
4. Evita que los funcionarios se adhieran por demasiado tiempo a una rutina; recordemos que el mundo de los negocios es mutable, y en la administración pública las situaciones cambian todos los días.
5. Permite la coordinación, ayudando a reducir los costos y mejorar la productividad.
6. Su conocimiento por parte del personal afectado, ayuda por sí sólo a lograr los objetivos.

7. La atención se concentra en la solución de los problemas mediatos, los inmediatos ya quedaron incluidos en la planeación.
8. Todos los recursos son aprovechados.
9. Sirve de herramienta de Control."10/

Es importante mencionar que la Administración Pública para lograr una óptima planeación, contempla dos niveles: macro y micro, "...el que se refiere al país como un todo y el que se refiere a una entidad, a una institución o a una organización descentralizada o paraestatal."11/ Como consecuencia, los principales propósitos de una organización para su planeación administrativa es el de lograr los objetivos institucionales en los tiempos, lugares y costos previstos; con la organización previamente señalada y para el beneficio de quienes la requieren.

"En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece que las dependencias centrales - del propio Ejecutivo Federal, se constituyen en Unidades con responsabilidad sectorial, a fin de que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir - en cada sector de la actividad económica."12/

Por otra parte, es conveniente la formulación

de planes y programas racionales de operación administrativa que indiquen un camino a seguir, esto es antes de iniciar la acción administrativa, durante su desarrollo y al concluir.

Por consiguiente, las funciones principales de la Planeación de la Administración Pública Federal consisten en: formular objetivos (a corto, mediano y largo plazo), definir políticas (programas) y dar propuestas (establecer prioridades).

De acuerdo a apuntes proporcionados en la materia de Planificación en México, se indica que para que exista una buena planeación dentro de cualquier organización, es necesario realizarse las siguientes preguntas:

¿Qué se persigue? Indica el objetivo que se quiere lograr, o lo que se pretende alcanzar dentro de una organización.

¿Cómo se puede lograr? Señala la forma en que debe ejecutarse el trabajo, las políticas a seguir, los límites para actuar, etc.

¿Cuándo? Tiempo en que habrá de empezar el plan, el momento más oportuno para alcanzar el plano fijado para el logro del objetivo.

¿Dónde? Conocer el lugar preciso en que se ejecutará el plan, así como en dónde se desarrollarán las funciones.

¿Quién debe hacerlo o quién lo va a lograr? Fija obligaciones y responsabilidades al personal idóneo para obtener óptimos resultados, de acuerdo a la persona que colaborará para la realización de las funciones.

¿Cuánto costará? Conciérne al presupuesto que se requiere para la realización de sus metas.

¿Con qué? Recursos con que se cuenta para la realización del plan.

¿Por qué se quiere lograr? Es el elemento de racionalización del sistema de planeación; conocer las causas que originaron dicho Plan.

Consecuentemente, la Planeación es uno de los principales medios para el éxito y buen funcionamiento de una organización; ya que es necesario planear todos los pasos y procedimientos de acuerdo con los recursos existentes, para llegar a alcanzar el objetivo primordial que pretende toda organización.

Reglas para Planear:

A continuación se presentan cinco pasos para llevar a cabo una planeación:

- "1. Determinación de la necesidad de actuar, que puede estar originada por un reporte, un orden, por una observación de comifés, etc.; que generalmente tiene algún punto que amerite tomar una decisión que lleve implícita una acción.
2. Investigación y análisis; se estudian los hechos y las soluciones alternativas.
3. Preposición de la acción; implica el estudio de esas alternativas y cabe entonces proponer varios caminos.
4. Decidir de esos cambios cuál se va a adoptar para ejecutar la acción; las decisiones que se tomen pueden ser tentativas o finales; con la decisión nace el Plan.
5. Por último, queda dar forma al plan una vez que se ha decidido éste y ponerlo en ejecución; una vez hecho esto, se pasa a las otras etapas del proceso administrativo." 13/

Es así como la Planeación es la base del proceso administrativo, ya que en el plan se trazan objetivos- que dan un marco de referencia ideológico, pues establece metas cuantitativas que permiten medir la eficacia del - proyecto, ya sea político, económico, administrativo, - etc., además de que fija las políticas y los medios para- alcanzar tales fines. Un plan pretende describir el objetivo y los métodos de utilización de los recursos. El - plan deberá indicar el qué hacer, cómo hacerlo, cuando y- cómo se deben iniciar los movimientos con los recursos - existentes; la dirección del plan es la responsable que - los movimientos sean ordenados y sistemáticos.

2.2 Organización

En tanto que la planeación determina "lo que hay que hacer", las funciones o actividades que hay por realizar, quiénes lo van a hacer, por qué, para qué, dónde, cómo, cuándo y cuánto costará realizarlo; la Organización como segunda etapa del proceso administrativo, pretende agrupar todas aquellas actividades necesarias para llevar a cabo los planes a través de la ordenación, articulación, comunicaciones jerárquicas, acciones armoniosas y operaciones de sistemas idóneos que permitan desarrollarse en forma dinámica para lograr el objetivo deseado. Por lo tanto, la Organización se constituye como un medio para alcanzar los objetivos que se persiguen.

"La Organización es aquel fenómeno en que las acciones de dos o más personas se realizan en colaboración, y coordinadas consciente y sistemáticamente hacia la realización de un fin o de un conjunto de fines." 14/

James D. Mooney dice que la Organización "... es la forma de toda asociación humana para lograr una finalidad común." 12/

Para la Enciclopedia Universal Ilustrada, Organizar es "...disponer el órgano para que esté acorde y -

templado. Establecer o reformar una cosa sujetándose a reglas, el número, orden, armonía y dependencia de las partes que la componen o han de componerlas." 16/

En el Manual de Organización de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales se define que la Organización es "...la disposición sistemática de las actividades para llevar a cabo los planes dentro de las unidades administrativas, vertical y horizontalmente, mediante un mecanismo funcional y estructural para alcanzar un objetivo.. ." 17/

Por otra parte, vale la pena mencionar la definición que aporta Fernando Solana Morales: "La Organización es la función general de la Administración Científica (ya sea pública o privada) que consiste en establecer la estructura necesaria para que el grupo (empresa particular, organismo gubernamental, instrucción cultural...)- pueda cumplir con sus objetivos." 18/

La importancia que adquiere la Organización en la Administración Pública es que:

- Todo tipo de institución debe tener objetivos precisos,

- Responsabilidad definida para la realización del trabajo.
- Establecer con claridad los niveles de autoridad.
- Determinar objetivamente los canales de comunicación.
- Especificar adecuadamente el tramo de control en cada uno de los niveles de autoridad.
- Delimitar ámbitos de competencia para efectuar sus actividades, etc.

Dentro de la Administración Pública la Organización se clasifica de la siguiente manera:

1. Organización Informal
2. Organización Formal

1. Organización Informal.

Al concurrir dos o más personas, no importando sexo, edad, clase social, educación, etc., para realizar alguna actividad, ya sea productiva, deportiva, artística o recreativa; se crean las condiciones para el surgimiento de grupos informales que se unen para lograr objetivos extrainstitucionales; como los grupos que surgen entre em -

pleados, secretarias o directivos derivados de la realización de trabajos diversos que contribuyen a su identificación, independientemente del órgano donde laboren como un grupo formal. Este grupo de compañeros, amigos, etc., - que buscan relacionarse al margen de la organización formal, se presenta como un grupo informal.

Así pues, en esta breve explicación se trata - en un forma sencilla y clara, de dar a conocer lo que es un grupo informal; ahora bien, la Organización Informal - está constituida por un sistema de relaciones humanas que de hecho existen en un determinado organismo, esto quiere decir, que se presenta al formar un grupo de individuos - afines que surgen en forma espontánea o natural para alcanzar un fin común.

Asimismo, dentro de este tipo de organización - se establecen relaciones humanas, tanto individuales, de compañeros de trabajo, como con los mismos jefes directos con el objeto de buscar seguridad, satisfacción general, - eficacia y motivación en su trabajo. Por lo tanto, el fin último que pretenden las relaciones humanas dentro de una organización informal es el de llevar a cabo una gran participación de sus miembros para la realización de sus objetivos.

Al formarse grupos informales dentro de alguna institución, éstos pueden convertirse en obstáculos graves para la eficiencia de la organización, o por el contrario, la administración capaz podrá estudiarlos y usarlos para que orienten su energía en forma útil para beneficio de la organización y no en contra de ella.

2. Organización Formal:

La organización formal es de carácter legal, - como un ejemplo se podría mencionar la Organización Gubernamental, que se encuentra organizada por los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Es importante señalar que mientras que la organización informal agrupa a un número determinado de individuos para la realización de alguna actividad, la organización formal establece las normas, criterios, etc., de autoridad a través de los cuales se distribuyen los distintos grupos de trabajo y se definen y coordinan para alcanzar el objetivo propuesto.

Por otra parte, la organización formal tiene dos propósitos fundamentales; el primero es distribuir y asegurar las tareas de la institución de suerte que, pue-

dan ser realizadas de manera eficaz y económica con la menor duplicación de funciones, y el segundo propósito consiste en señalar las áreas de autoridad y responsabilidad.

El estudio de esta organización se abordará de la siguiente forma: Principios Básicos de la Organización, Tipos de Organización, Conceptos de Línea y Staff, Organización Horizontal y Vertical, Centralización, Descentralización, Concentración y Desconcentración.

A. Principios Básicos de la Organización.

Como resultado de un estudio realizado sobre los diversos criterios existentes acerca de los principios de toda organización, se recopilaron varios aspectos en los cuales se basa toda organización.

1. Objetivo:

Cualquier organización debe tener un objetivo o un fin. En realidad, esto es una axioma, puesto que la organización por definición es un medio hacia un fin y no un fin en sí misma.

El objetivo debe definirse cuidadosamente y darse a conocer en forma amplia a aquéllos que son respon

sables de que se alcance.

Lo primero que una organización debe tomar en cuenta en el análisis de esta misma es:

- a) Qué contribución da cada unidad administrativa al logro del objetivo primordial de la organización, y
- b) Si dicha unidad es realmente necesaria.

2. Coordinación:

James D. Money menciona que el término de "Coordinación expresa la totalidad de los principios de organización..." 19/

Es necesario que toda organización pueda lograr una efectiva coordinación de los esfuerzos individuales y de grupo, dentro de ésta. La ventaja que presenta este principio, es que al coordinar sus esfuerzos las personas que trabajan tienen como fin el alcanzar una meta común, pero si ésta no se lleva a cabo puede deberse a: la falta de habilidad y técnica administrativa, la escasez de métodos ordenados de trabajo, revisión, perfeccio-

namiento y adopción de nuevas ideas y programas.

3. Especialización:

Dentro de este principio se hace mención de - que el trabajo de cada persona deberá limitarse a una fun ción y para su mejor desarrollo el encargado debe ser es pecialista de tal función obteniendo como ventaja, que - si este principio se logra dentro de una organización, - se desarrollará más rápidamente y con una mayor eficacia; por otro lado, tiene como desventaja la falta de conocimientos que se requieren para determinar las tareas por la escasez de especialistas.

4. Unidad de Mando:

Cada persona deberá recibir órdenes únicamente de un jefe y debe ser responsable sólo ante él. La causa de este principio es que si una persona recibe órdenes de más de un jefe, probablemente esté confusa acerca de lo que deberá hacer, puesto que las órdenes tendrán ocasionalmente que estar en conflicto. Asimismo, si un jefe salta un nivel para dar instrucciones, la persona colocada en el puesto intermedio ignora lo que está haciendo y por qué.

5. Autoridad y Responsabilidad:

Estos dos principios deben ser correlativos;-- es decir, si a una persona se le hace responsable de ciertos resultados se le deberá dar la suficiente autoridad - para que los logre.

Responsabilizar a una persona sin la necesaria autoridad, es insatisfactorio e injusto.

La línea de la autoridad llamada también línea de mando va desde el más alto hasta el más bajo nivel de la organización. Mientras que la línea de responsabilidad o línea de ejecución va desde el más bajo hasta el más alto nivel de la organización, esto es, al contrario que la línea de autoridad.

6. Jerarquía:

LLamado por Henry Fayol "El Principio de Escalera". Existe prácticamente en todas las organizaciones - y consiste en una línea que parte de la cabeza a sus subordinados inmediatos, de éstos sigue a sus inmediatos y así sucesivamente hasta llegar a la última categoría de -

empleados. Es conveniente que esta jerarquía o cadena de mando sea corta en la medida de lo posible, pues entre menos intermedios existan entre la jerarquía más alta y la más baja, más efectiva será la comunicación. Este principio da lugar al nacimiento del principio de autoridad.

7. Delegación:

La delegación establece que la autoridad debe ser delegada en la forma y medida necesaria para alcanzar los resultados esperados. Este principio señala que toda decisión debe ser delegada a nivel competente más bajo posible de la organización todo ello para que el titular - del puesto esté enterado de todos los factores que impe - ran para la toma de decisiones, sabiendo de antemano los - resultados, así como sus consecuencias.

8. Equilibrio;

Toda organización con base en sus actividades, funciones, etc., deberá estar equilibrada de acuerdo a su calidad y cantidad de trabajo. Este principio es de to - mar en cuenta, ya que cualquier ejecutivo debe conocer - perfectamente todas sus funciones e interesarse de igual -

manera por quienes las realicen no obstante, que exista - mayor importancia en una que en otra.

9. Definición funcional:

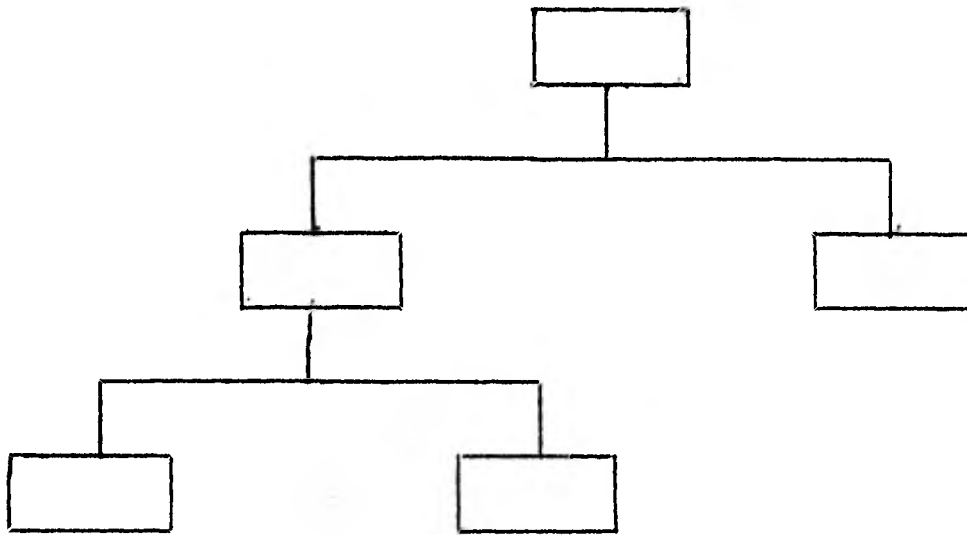
Los deberes de cada cargo deben definirse claramente y cuidadosamente. La delegación tiene como efecto la definición funcional. Si la organización no presenta una debida definición de funciones, es indudable que no podrá alcanzar resultados satisfactorios.

B. Tipos de Organización.

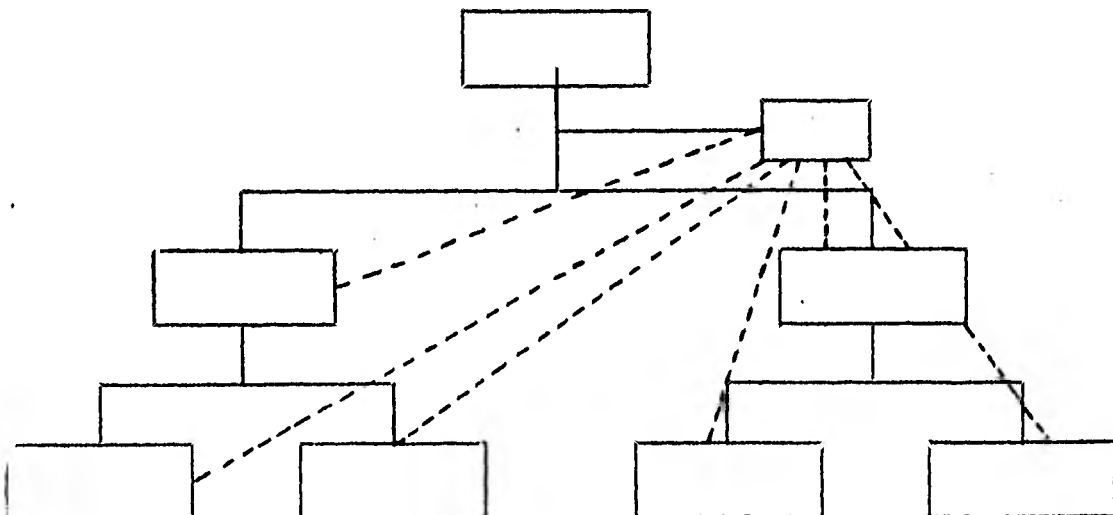
Los tipos básicos de organización son:

Organización Lineal;

Este tipo de organización es arcaico, ya que es una forma de organización simple, donde cada subordinado es directamente responsable ante su inmediato superior;

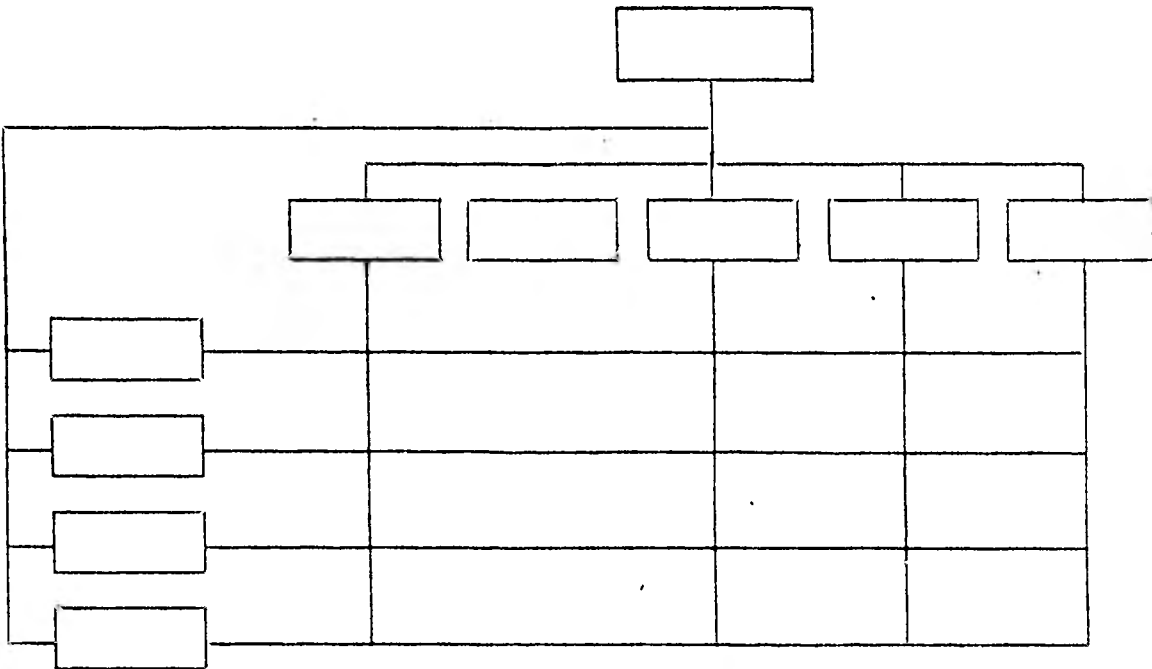
Organización Lineal:**Organización Funcional:**

Dentro de esta organización la autoridad fluye a los subordinados desde más de una fuente y está basada en conocimientos especializados:



Organización Matricial:

Este tipo de organización es el que se aplica a las instituciones más desarrolladas. Se basa en utilizar los recursos humanos, materiales y organizacionales de una institución para llevar a cabo un proyecto-determinado.



C. Concepto de Línea y Staff.

Línea: Es aquélla que "...contribuye directamente a conseguir, mediante la realización de su trabajo, los objetivos de institución; a este conjunto de actividades se les denomina igualmente Actividades Sustantivas."^{20/}

Staff: En este punto el Staff se encarga de contribuir con los objetivos de la institución, así como de prestar servicios de línea, realizando actividades de apoyo.

D. Organización Horizontal y Organización Vertical.

- Organización Horizontal,

El fenómeno que se presenta dentro de esta organización es la especialización tanto individual como colectiva, las cuales buscan una mayor productividad en la organización.

"Se desprende que a mayor división del trabajo hay una mayor especialización y que a mayor especialización hay mucho más destreza que por consiguiente a mayor-

destreza hay mayor productividad." 21/

Respecto a la organización colectiva se enfoca a funciones en general o impersonales, mientras que la organización individual se refiere a las aptitudes individuales de cada persona.

- Organización Vertical.

Los elementos básicos de la organización vertical son la Responsabilidad y la Autoridad. Este tipo de organización conlleva las responsabilidades asumidas por los diversos grados administrativos de acuerdo a las jerarquías de cada organización.

La autoridad se dirige hacia un objetivo o un fin, no se refiere directamente al individuo, sino que se limita al cargo o puesto a desempeñar.

E, Centralización, Descentralización, Concentración y Desconcentración.

- Centralización.

La centralización establece que la toma de decisiones debe partir de la autoridad suprema de cada unidad organizacional controlando todas sus operaciones a nivel central, independientemente de que una institución - tenga unidades esparcidas en su alrededor, tanto fuera como dentro del territorio.

- Descentralización.

Se refiere a la necesidad de establecer unidades de organización cuando las funciones de la institución crecen o diversifican; la descentralización puede ser dentro de un solo lugar (divisional), o geográficamente. Gabino Fraga señala a la creación de unidades que guardan con respecto al órgano central una relación que no es la de jerarquía.

- Concentración.

La concentración es el agrupamiento de bienes o personas dentro de un lugar físico, para realizar determinadas funciones y actividades.

- Desconcentración.

Se refiere a la ubicación física de bienes y personas fuera de un territorio determinado que constituye la sede de una organización. Se pretende con ella - acercar los bienes y los servicios, a los sitios donde el usuario los demanda y tiene que ver con la creación de órganos que guardan con respecto al órgano central una relación de jerarquía.

2.3 Integración

Por lo que se refiere a esta fase del proceso administrativo, la integración según el Manual de Organización de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales es "... la actividad administrativa encaminada a proveer a la organización de los recursos humanos, materiales y financieros en el momento oportuno." 22/

Dentro de esta etapa se presenta la agrupación de elementos tales como: la comunicación, la reunión armónica de los recursos humanos y materiales, así como la selección, entrenamiento y capacitación del personal que la planeación y organización señalan como necesarias para el adecuado funcionamiento y el logro de los objetivos que pretende una institución.

"En el sistema filosófico de Spencer la integración es el paso de un estado difuso e imperceptible a un estado concentrado y perceptible; y tiene lugar por un aumento de materia y una disminución de movimiento." 23/

Por lo tanto, Integrar es proporcionar los elementos necesarios que la planeación y organización presentan, para que cumplan con su propósito a través de los recursos humanos, materiales y financieros, que requiera una

organización.

A. Recursos Humanos

El objetivo principal que persigue la integración de recursos humanos es optimizar a éstos para que rindan al máximo. Esto quiere decir, conseguir capacitar e integrar al personal idóneo para asimismo alcanzar las metas y objetivos de la organización.

Este sistema consiste en obtener, desarrollar, utilizar y mantener al personal por medio de la aplicación de:

I. Planeación:

La planeación del personal es el resultado de la planeación de la organización. Es necesario para la administración de recursos humanos el planear el personal que se requiere, para qué funciones, con qué conocimientos, a dónde se utilizará, etc., ya que en cualquier organización este factor, será decisivo en la operación.

II. Admisión y Empleo:

1. Requisición de Personal.- El medio por el cual se solicita el personal que se requiere (por reemplazo o de nueva creación).

2. Reclutamiento.- La forma por la cual, las organizaciones se hacen llegar de candidatos para ocupar los puestos vacantes; (qué tipo de personas se requieren, dónde se pueden buscar, qué sistemas, procedimientos y métodos se pueden aplicar); puede ser interna (dentro de la institución), o externa (por medio de recomendaciones, bolsa de trabajo, anuncios, instituciones educativas, agencias de empleo, sindicatos, etc.)

3. Selección.- Buscar al candidato más idóneo para el puesto a ocupar. Para la selección se debe de contar con:
 - Información referente a las características del puesto.
 - Políticas establecidas dentro del reclutamiento.
 - Proceso:
 - a) Solicitud de empleo
 - b) Entrevista inicial

- c) Pruebas de trabajo psicológicas y psicométricas
- d) Examen médico
- e) Entrevista formal
- f) Rechazo o aceptación

4. Inducción.- Una vez que se ha encontrado al candidato deseado, el siguiente paso será la Inducción donde la organización deberá preocuparse por informar a los nuevos elementos y establecer planes y programas cuyo objeto será acelerar la integración del individuo en el menor tiempo posible, al puesto, al jefe, al grupo de trabajo y a la organización en general.

La inducción se presenta de la siguiente forma:

A) Contrato de Trabajo

- a) De acuerdo a la necesidad de la organización
- b) Relación de trabajo
 - Tiempo indeterminado
 - Tiempo determinado (temporal o eventual)

c) Contenido

- Encabezado

- Declaración de los comparecientes (naturaleza del negocio, motivo, causa y necesidad de trabajo y servicio o servicios requeridos, etc.)
- Cláusulas (legales o administrativas)
- Firmas

d) Registros

- Expediente (documento y datos que forman el historial del trabajador en la organización)
- Hoja de Servicios (resumen de todo lo que aparezca en su expediente)
 - . Detalles personales
 - . Escolaridad
 - . Antecedentes de trabajo
 - . Promociones y transferencias
 - . Calificaciones de méritos y control de asistencias, capacitación y desarrollo, etc.

B) Introducción al Personal

- a) Bienvenida.- Este procedimiento tendrá lugar el primer día de labores donde se dará a conocer al nuevo personal, la información mínima necesaria para el desempeño de su trabajo, ya que desde ese momento pasa a formar parte de la organización.

b) **Actividades.**- Se dará al personal la explicación de algunos aspectos tales como: historia de la organización, objetivos, horario, servicios que presta, estructura de la organización, políticas, prestaciones, e información general que pueda presentar interés para el nuevo empleado. Así como darle a conocer el departamento u oficina en que se va a instalar y las personas con las cuales va a colaborar.

5. **Promoción.**- El medio por el cual a un empleado se le eleva a un status social; generalmente éste lleva incluido un aumento de sueldo. Se puede dar por antigüedad y por méritos.

6. **Transferencia.**- El cambio de un trabajador a otro puesto similar, puede ser voluntario u obligatorio.

7. **Separación.**- La separación del individuo con el trabajo: renuncia, rescisión del contrato, jubilación, muerte o cuando el contrato especifique.

III. Motivación:

La motivación está constituida por todos aque--

llos factores capaces de provocar, mantener y dirigir la conducta del individuo hacia un objetivo.

Para el logro de una buena administración de recursos humanos, es necesario que el personal cuente con una moral elevada y encuentre un gran sentido de satisfacción en el trabajo que realice. Esto es, a través de estímulos, ascensos, recompensas (incentivo o premio) o simplemente del aliento que se le dé al trabajador. Podrá existir un mayor desarrollo en la labor individual y con ello un mejor funcionamiento de la organización y el logro de sus metas y objetivos.

IV. Remuneraciones y Pagos:

Se refiere a la forma en que se va a retribuir a las personas por sus servicios.

El objetivo fundamental de este punto, es diseñar, aplicar y mantener un sistema de remuneración del trabajo que concilie y satisfaga en el mayor grado posible las concepciones e intereses entre las partes contratada y contratante.

V. Capacitación y Desarrollo:

Se entiende como capacitación la adquisición de conocimientos, principalmente de carácter técnico, científico y administrativo; siendo ésta primordial para la transformación de una organización, y tiene como finalidad el mejorar el rendimiento actual y futuro de la fuerza de trabajo, a través de la superación de los conocimientos básicos, el perfeccionamiento de las habilidades específicas y la inducción y adecuación de las actitudes de las personas.

El desarrollo comprende íntegramente al hombre en la formación de su personalidad, según sea su carácter, hábitos, educación, cultivo de la inteligencia, sensibilidad hacia los problemas humanos, capacidad para dirigir, etc.

VI. Relaciones Laborales:

Las relaciones laborales se presentan desde el reclutamiento y selección de personal, posteriormente con la contratación donde se mencionan las obligaciones del empleado con el empleador, causas de terminación de contrato, disciplina, consecuencia de despido y rescisión o termina-

ción de la relación laboral.

Como su nombre lo dice, este punto consiste en mantener buenas relaciones laborales, así como prever y - solucionar conflictos que se presenten en la institución, o dar a conocer la negociación y administración de los - distintos instrumentos normativos de la relación laboral- como contratos, condiciones generales de trabajo, regla - mentos, etc.

B. Recursos Materiales

La Administración de Recursos Materiales con - siste en obtener oportunamente, en el lugar preciso, con - las mejores condiciones de costo y en la cantidad y cali - dad requeridas, los bienes y servicios para cada unidad - orgánica de la institución de que se trate, con el propó - sito de que se ejecuten las tareas, contribuyendo a ele - var la eficiencia en las operaciones y satisfacer los in - tereses de quienes reciben el servicio público.

Los recursos materiales consideran principal - mente los siguientes aspectos:

I. Adquisiciones

Se refiere a las compras que tiene que realizar una institución en materia de bienes o servicios que son necesarios para el organismo.

Sus funciones más importantes son las de buscar los bienes o servicios, según la calidad, cantidad, tiempo y lugar de acuerdo a la organización; a través de detección de necesidades, cuadro básico de proveedores, control de requisiciones, formulación de contratos y pedidos, etc.

II. Almacenes

Consiste en la recepción, guarda y registro -- de los bienes que adquiere una institución, por medio de diversos pasos a seguir:

- Recepción. - Se debe verificar que la cantidad y calidad de los bienes corresponda a la compra que se realizó y a los requerimientos con que se contrataron. - Además de permitir planear el lugar donde van a ser acomodados para la guarda y conservación de los mismos.
- Despacho. Consiste en observar que los requerimientos de la institución sean atendidos de acuerdo a las necesidades que se estipulan. Tiene que ver con

la calidad, empaque, etiquetación, embarque y distri
bución de los bienes.

- Difusión. Servicio de transporte; control de la exis
tencia de bienes para la toma de inventarios físicos
(dentro de los bienes se debe de mantener un cierto-
equilibrio entre disponibilidades y requerimientos -
procurando un adecuado mantenimiento de stocks.

III. Suministros

Proporcionar a las dependencias o institucio -
nes los materiales, herramientas, equipo, técnicas y -
personal para su buen funcionamiento y para lograr los
fines que se ha propuesto la institución, pasando por:
el manejo de requisiciones internas, reserva, despacho
y cancelación y normas y políticas de tránsito de matere
riales.

C. Recursos Financieros

"La Administración Financiera consiste en obtene
ner oportunamente y en las mejores condiciones de costo,-
recursos monetarios para cada unidad orgánica de la institi

tución de que se trate, con el propósito de que se ejecuten las tareas, se eleve la eficiencia en las operaciones y se satisfaga los intereses de quienes reciben el servicio público." 24/

Los recursos financieros se presentan a través del presupuesto que se le otorga a las dependencias que integran el sector público.

Presupuesto:

Es un plan expresado en términos numéricos. -
Es la estimación programada en forma sistemática de las -
condiciones de operación y de los resultados a obtener -
por un organismo, en un período determinado.

Se manejan dentro de nuestra Administración Pública fundamentalmente los siguientes tipos de presupuesto:

Presupuesto Tradicional.- Es un simple registro de lo que tenemos y el deber hacer. El presupuesto tradicional:

- Pone énfasis a las cosas que el gobierno compra.
- Asigna recursos a los organismos administrativos y según el objeto del gasto.

- Pone énfasis en el control financiero y legal.
- No puede determinar el grado de eficiencia por falta de control de avances y evaluación de resultados.
- Por su forma y contenido no permite identificar las duplicaciones.
- Proceso empírico, mecánico y unitario.

Presupuesto por Programas.- Consiste principalmente en la racionalización y especialización de objetivos. Es un sistema en el que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más que a las cosas que adquiere, se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse, atendiendo a objetivos específicos, metas cuantificables y costos de ejecución de dicho trabajo. Se clasifica:

- Programas de Financiamiento: Acciones concretas y sustantivas, y
- Programas de Inversión: Construcción de determinadas obras o de tipo físico.

El Presupuesto por Programas:

- Pone énfasis en las cosas que el gobierno hace.

- Asigna los recursos a los programas y de acuerdo a las metas.
- Pone énfasis en el control financiero y legal y además en las realizaciones físicas.
- Permite determinar el grado de eficiencia como resultado del control de la ejecución y la medición de los resultados.
- Identifica casi de inmediato las duplicaciones mediante la clasificación combinada institucional-sectorial.
- Proceso con base a técnicas y características bien definidas.

Presupuesto Base Cero.- Técnica más novedosa que consiste en partir desde cero; volver a realizar todos los paquetes de decisión; comprometer a los funcionarios al logro de un determinado tipo de metas.

El presupuesto base cero proporciona información detallada a las autoridades sobre los costos de objetivos, destaca duplicaciones, atiende al capital necesario para programas y no a porcentajes de aumento o reducción del ejercicio anterior, recalca la mayor prioridad, da alternativas, permite hacer comparaciones y facultar claramente para una posible auditoría.

Este presupuesto por sus características origina beneficios y se adapta a las actividades del gobierno, estos beneficios que origina va a ser el resultado de una racionalización en las erogaciones de ingreso.

2.4 Dirección

En esta cuarta etapa que se presenta dentro del proceso administrativo, se dará una breve explicación de la importancia que ésta presenta, así como aspectos fundamentales que debe considerar.

Dirección "...es la función administrativa consistente en ejercer el mando de la unidad y asegurar su coordinación dentro de la misma y con otras unidades, - manteniéndola en funcionamiento como un organismo vivo - y para conducirla al mejor cumplimiento de su misión." 25/

Anteriormente se señaló que la planeación y organización determinan lo que se debe hacer, mientras que la dirección se empeña tenazmente en lo que se deba hacer se haga realmente.

De acuerdo al Manual de Organización de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales se menciona que la Dirección es "...la orientación de la actividad de los subordinados según los fines establecidos." 26/

Por otra parte, también se indica que la Dirección es un "Sistema mediante el cual los directores superiores o intermedios de una organización identifican con

juntamente sus objetivos comunes, definiendo así cada uno sus mayores áreas individuales de responsabilidad en términos de los resultados esperados por ellos, y usando esas medidas como guías para operar y evaluar en sus respectivas unidades, asegurando así las contribuciones de cada uno de sus miembros." 27/

La Dirección se fundamenta con un personal de autoridad o de mando quien va a tener la facultad de tomar decisiones y hacer que se cumplan; mando es la cualidad esencial que todo jefe debe tener; el cual va a ser responsable de guiar y supervisar a sus subordinados, teniendo como propósito principal enseñarles, darles la información necesaria para la realización de sus labores, revisar los trabajos que se llevan a cabo y los métodos que se han utilizado o que se deban utilizar; además de mantener una disciplina dentro del trabajo, formar espíritu de grupo, reconocer los méritos, aprovechando al máximo sus aptitudes y lograr perfeccionar sus cualidades para beneficio del desarrollo de la institución.

Corresponde también a la dirección crear el ambiente humano que haga posible el establecimiento de un todo verdadero y una interrelación que propicie una organización óptima.

El director debe de tener una responsabilidad que le haga ver que sus esfuerzos primordiales deben de orientarse al mantenimiento y mejoramiento de la organización, la cual está bajo su mando; junto a la dirección se encuentra lo que se ha llamado el liderazgo motivador que es como el arte de dirigir, coordinar y motivar individuos o grupos para que alcancen determinados fines, esas características son fundamentales para el director. Asimismo, es indispensable que la dirección administrativa conjugue la autoridad formal y la personal; sin embargo, cabe señalar que el aspecto más importante dentro de la dirección administrativa es la ya mencionada toma de decisiones, y no solamente debe contemplar la autoridad o liderazgo del director, sino que debe de observar también la inteligencia, el criterio y el juicio de la dirección, además de lo que han llamado algunos persuasión.

Como observa Herbert A. Simon "...ningún punto en el proceso de dirección es más generalmente ignorado y más pobremente realizado, que la tarea de comunicar decisiones. Demasiado a menudo, los planes son ordenados sin ninguna consideración a la manera en que puedan influir en la conducta de los miembros individuales del grupo." 28/

Es importante mencionar que "...sin decisiones no existe el proceso administrativo y la estructura de la organización no tiene sentido...decidir de acuerdo con Simon consiste en escoger entre varias alternativas. El escoger realizar una evaluación entre lo deseable, lo posible y lo factible." 29/

La Dirección puede darse por objetivos o como dirección técnica: la dirección por objetivos se refiere a la reunión de todos los objetivos comunes que pretenden llevar a cabo todos los funcionarios que contribuyen en una dirección; mientras que la dirección técnica trata del mantenimiento y del estado óptimo de los recursos con que se cuenta o se debe contar para el buen desarrollo de los trabajos a desempeñar.

2.5 Evaluación y Control

Esta es la última etapa que se presenta dentro del Proceso Administrativo, la cual va a permitir observar los resultados obtenidos de acuerdo a las reglas e instrucciones establecidas para volver a planear y continuar el ciclo administrativo.

En esta fase se enfoca principalmente el conocimiento y la importancia que tiene la evaluación para el buen desempeño de la Administración Pública.

El Control consiste en la implantación de sistemas que puedan medir los resultados actuales y pasados de acuerdo con los deseados, teniendo como fin el conocer qué se ha logrado, lo que se esperaba, así como poder formular, corregir y mejorar los nuevos planes.

Dentro de esta etapa del proceso administrativo se ha incluido la Evaluación, que como se mencionó anteriormente, se dá como sinónimo del control y ambos son elementos constitutivos de una misma fase.

La actividad de controlar o evaluar es de suma

importancia en el proceso administrativo, ya que ésta es una tarea de comprobación para estar seguros de que todo se encuentra en orden.

El control se refiere a la investigación en concreto ¿cómo se ha realizado?.

Larris Casillas dice que el control "...consiste en medir la operación para que resulte conforme a los planes o lo más cerca posible de ellos, incluye también el establecimiento de estándares, comparación de los estándares reales con los propuestos y la acción correctiva para así adecuarla al plan original. El control comprende por lo tanto, el establecimiento de estándares, medición de la ejecución, interpretación y acción correctiva." 30/

Para Henry Fayol, el control "...es la función que tiene por objeto cerciorarse que todo se está llevando a cabo de acuerdo con el plan adoptado, las órdenes dadas y los principios establecidos." 31/

El concepto de evaluación y control, y el conocimiento de sus métodos, es quizá una de las funciones administrativas que más han preocupado a la humanidad en todos los tiempos, por lo que los administradores se han

interesado en encontrar métodos que permitan mantenerse debidamente informados en los resultados de los planes y procedimientos puestos en práctica.

Los principios fundamentales que señala Urwick del Control son:

"1. Principio de Uniformidad.

Todos los informes y cifras utilizadas con fines de control han de referirse a la estructura de la organización. No habrá de expresarse en cifras de es fuerzo de nadie que no esté en situación de influir.

2. Principio de Comparación.

Todos los informes y cifras que se utilicen con fines de control han de referirse a las normas de actuación exigidas y a la actuación pretérita.

3. Principio de Utilidad.

Los informes y cifras utilizadas para fines de control cambian de valor en proporción directa con el período que los separa de los acontecimientos por -

ellos reflejados. Deben tener como fin ayudar a los acuerdos de estos momentos y a impedir despilfarros - en el futuro, y no ser simples registros.

4. Principio de Excepción.

La persona debe recibir únicamente en forma - extractada, resumida e invariablemente comparativa, - informes que abarquen, empero, todos los elementos - que entran en la dirección y estos resúmenes deberán - incluso haber sido revisados por un ayudante antes de que lleguen al director, señalándoles todas las excep - ciones que presenten respecto a los promedios anterio - res y a las normas, tanto las especialmente favora - bles como las especialmente desfavorables dándole así en unos pocos instantes una visión total de los ade - lantos logrados o de lo inverso." 32/

El control perfecto señala cuándo algo anda - mal, pero también debe decir dónde está ese mal, por qué está mal y quién es el responsable.

Como medios para lograr el control se recomienda los siguientes pasos: presentar objetivos definidos, - preparación de planes, programas, organización apropiada, establecimiento de directrices y procedimientos defini -

dos, realización de informes, asignación suficiente de recursos, ubicación apropiada de personal, adiestramiento y capacitación del mismo, inspección de trabajos elaborados, aprobación final, etc.

Esta etapa pretende fundamentalmente la medición de resultados, lo que implica una comparación entre lo planeado y lo desempeñado, que comprende:

1. "Establecimiento de normas: ya que sin ellas es imposible hacer comparación; es la ~~base~~ base de todo control.
2. Operación de los controles: esta suele ser una función propia de los técnicos especialistas en cada uno de ellos.
3. Interpretación de los resultados: ésta es una función administrativa, que vuelve a construir un medio de planeación." 30/

CAPITULO II

- 1/ Orígenes y Perspectivas de la Administración. Adalberto Ríos Szalay y Andrés Paniagua Aduna; México 1975, p. 197
- 2/ Op. cit., p. 199
- 3/ Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública. José R.- Castelazo, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y - Administración Pública, México 1979, p. 56
- 4/ Op. cit., p. 164
- 5/ Metodología y Administración. Ramiro Carrillo Landeros, empresa en Ed. Limusa Willey, S.A., México 1982
- 6/ Introducción a la Administración Pública. Pedro Muñoz Amato, Fondo de Cultura Económica, México 1956, p. 99
- 7/ Manual de Organización. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.M.A.M.
- 8/ Principios de Administración. George R. Terry, Ed. Continental, México 1962, p. 144

- 9/ Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Wilburg Jiménez Castro, Fondo de Cultura Económica, México 1963
- 10/ Antología de Organización y Métodos. Lorenza del Río y Juan Almazán Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., México 1976, p. 852
- 11/ Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública. José R. Castelazo, op. cit. p. 192
- 12/ Ibidem., p. 196
- 13/ Antología de Organización y Métodos, Op. cit. p. 861
- 14/ Estudio de la Administración Pública. Waldo Dwigth, Ed. - Aguilar, Madrid 1964, p. 6
- 15/ Estudio de la Administración Pública. Op. cit. p. 107
- 16/ Enciclopedia Universal Ilustrada. Madrid Spasa-Calpe, Vol.4 p.p. 321-322
- 17/ Manual de Organización. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, op. cit.
- 18/ El Proceso Administrativo. Emilio A. Morán Sánchez, Tesis - Profesional, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M. México 1969, p. 68

- 19/ Estudio de la Administración Pública, Waldo Dwight, op. -
cit., p. 109
- 20/ Apuntes de Administración Pública. José R. Castelazo, op. -
cit., p. 142
- 21/ Ibidem., p. 148
- 22/ Manual de Organización. Facultad de Ciencias Políticas y -
Sociales, U.N.A.M., op. cit.
- 23/ El Proceso Administrativo. Emilio A. Morán, op. cit. p. 128
- 24/ Apuntes de Administración Pública. José R. Castelazo, op. -
cit., p. 180
- 25/ Administración Funcional. Manuel Estrada Manchón, Facultad-
de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M. 1974, p. 53
- 26/ Manual de Organización. Facultad de Ciencias Políticas y -
Sociales, op. cit., p. 197
- 27/ Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Op. -
cit., p. 15

- 28/ Programación, Organización y Control. William H. Newman, Co
lección Gestión, Ed. Deusto, España 1968, p. 484
- 29/ Apuntes de Administración Pública. José R. Castelazo, op. -
cit., p. 203
- 30/ Orígenes y Perspectivas de la Administración. Op. cit.,
p. 144
- 31/ Tratado de la Administración General. E.C.A.P., México 1968,
p. 478
- 32/ Sumario de Técnicas, I.P.N., E.S.C.A., México 1976
- 33/ Ibidem.

C A P I T U L O I I I

DESARROLLO DEL TEMA DE EVALUACION

1. IMPORTANCIA DE LA EVALUACION

Durante el desarrollo de este trabajo se ha mencionado cómo se presenta la evaluación dentro del proceso administrativo, conociendo algunas definiciones y aspectos sobre este tema. A partir de este capítulo se estudiará con mayor profundidad en el campo de la Administración Pública Federal, pues constituye una gran herramienta para el proceso de programación-presupuestación, al permitir comparar los recursos y las metas presupuestadas, con el resultado real de las operaciones, con el fin de alcanzar las metas propuestas; lo que significa que la evaluación se traducirá en un proceso amplio y permanente que se inicia con -

intenciones que van convirtiéndose en decisiones, que a la vez se vierten en acciones esperando con ello tener conciencia plena de lo que queremos y tenemos, y cuál es el camino a seguir para obtenerlo a la brevedad posible.

Evaluar es medir, es decir detectar y ponderar cualitativa y cuantitativamente sobre la marcha y sin interrumpir las desviaciones, los errores, las deficiencias e ineficiencias, más que para juzgar o corregir, reparar, mejorar y superar, en una palabra para ajustar y así resolver y actuar en consecuencia y con oportunidad.

En esta época, en que la Administración Pública Federal ha llevado a cabo grandes planes para el desarrollo económico y social del país, se puede observar que mediante un proceso permanente de evaluación, los planteamientos, proyectos y planes que se pretenden realizar, lograrán dar respuestas a la problemática a que se enfrenta el país; permitiendo al gobierno como representante de los intereses del Estado una gran capacidad para movilizar recursos, crear fuentes de trabajo, contribuir a la autodeterminación tecnológica, evitar los desequilibrios sociales y regionales y contribuir a fortalecer la oferta de bienes y servicios para alcanzar ese desarrollo en forma equilibrada.

La Reforma Administrativa que el actual gobierno ha planteado, se concibe como un proceso puramente de adecuación de nuestros instrumentos, principalmente de la organización, esto es; organizar al gobierno para organizar al país, mediante recursos humanos fundamentalmente, recursos físicos, financieros y tecnológicos para producir bienes y prestar servicios. Por lo que la evaluación permitirá definir las mejores estrategias de desarrollo, ir adecuando el rumbo en el proceso de implantación de las acciones y retroalimentar el proceso de nueva toma de decisiones.

El Ejecutivo Federal concibe a la evaluación como un mecanismo de análisis en la forma y la medida en que se cumplen las metas que el sector público se fija al programar; es un sistema continuo donde se propone mantener un seguimiento permanente de sus avances a través de la realización de programas en función con las metas propuestas.- Esta tarea da como resultado, por una parte el conocer lo que se ha ido obteniendo y los elementos que hicieron posible el éxito, y por otra parte lo que no se logró alcanzar y las razones de ello; además de saber si lo que se alcanzó se obtuvo con los recursos disponibles; esto significa valorar los resultados, no sólo al conocer lo que se alcanzó, sino también hacer mayor énfasis en aquéllos aspectos que no se lograron, con el propósito de tener plena conciencia de por qué no se obtuvieron. He aquí la importancia de

crear este sistema, el evaluar los resultados, a manera de corregir errores que se están presentando o acciones que se han omitido.

En el presente sexenio (1976-1982) surge la decisión por parte del representante gubernamental de llevar a cabo un Sistema Nacional de Evaluación, con el fin de probar la congruencia, eficacia y eficiencia de la acción de los sectores gubernamental, social y privado, destinada a cumplir con los objetivos nacionales referidos al fortalecimiento de la Independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo social; de proporcionar a la población empleo y mínimos de bienestar por medio de la satisfacción de necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda; así como de promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; mejorando la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas; todo ello para alcanzar el modelo del país al que se aspira.

2. ASPECTOS TECNICOS

2.1 Tipos de Evaluación

En la conferencia presentada por Rosa Luz Ale-

grfa, "La Evaluación en el Sector Público Mexicano", señala los tipos de evaluación que se conciben dentro del quehacer nacional, los cuales son:

- Evaluación Conceptual: Analiza los propósitos y objetivos particulares y su entorno con los principios y propósitos generales o nacionales.
- Evaluación Metodológica: Persigue evaluar la metodología que se llevó a cabo en los procesos de manejo de información, programación-presupuestación-evaluación y comunicación.
- Evaluación Operativa: Se ocupa de valuar el uso de los recursos disponibles en función de lo que se desea obtener, es decir, cómo se utiliza lo que se tiene, para lograr lo que se quiere (en el aspecto funcional), y por el lado administrativo con qué instrumentos (legal y financiero) se manejan los recursos y prestan los servicios con el fin de alcanzar las metas programadas.
- Evaluación Potencial: Permite evaluar los recursos disponibles de acuerdo a un pronóstico, es decir "...busca y mide la disponibilidad de los recursos y sus condiciones para diagnosticar la realidad en base a los recursos aprovechables y aprovechados." 1/

- **Evaluación de Responsabilidad:** Por una parte, mide - en un sentido estructural la organización que se re - quiere para realizar las funciones programadas y en - un sentido de representatividad evalúa el nivel de - participación, ya sea individual o colectivo para al - canzar los propósitos deseados.

- **Evaluación Clásica:** Al evaluar el provecho real, tanto individual como colectivo, se busca medir el costo - económico y social en función de los beneficios gene - rados.

- **Evaluación Programática:** Para dar las bases del que - hacer de hoy y en los proyectos del mañana, se toma - como fuente de conocimiento el evaluar el ayer (el pa - sado) logrando con ello sintetizar y conciliar los re - sultados obtenidos con el modelo de país al que se as - pira.

2.2 Fases

Como se ha mencionado anteriormente la evalua - ción es un proceso de carácter permanente, integral y - sistemático, aún cuando se acepta que se incluyen cor -

tes de temporalidad, por lo que el Sistema Nacional de Evaluación la clasifica en tres fases fundamentales:

1. Evaluación	Ex-Ante	(de políticas)
2. Evaluación	Durante	(de programas)
3. Evaluación	Ex-Post	(de resultados)

1. Evaluación Ex-Ante

Esta evaluación se sustenta y determina a través de las políticas, los objetivos y las metas, se lleva a cabo cuando los programas aún no se han implantado pero se han programado, presenta un análisis que permite observar la contribución que tienen los programas con los objetivos nacionales a través de la política gubernamental, asimismo establece la concordancia de acciones y actividades que guardan relación con las metas prioritarias de cada sector.

De acuerdo a los programas que manejan las dependencias que componen la administración pública federal, se lleva a cabo una profunda revisión para asegurar si los objetivos o metas programadas se abocan con los que se persigue a nivel nacional, generándose a través de criterios convenidos que se han definido por-

documentos previos, posteriormente se analizan los proyectos que componen cada programa, en los cuales los aspectos más importantes para evaluar son:

- a) Aspectos económicos, en los cuales se pretende retomar la contribución que se da para la economía nacional y el grado de eficiencia en la utilización de sus recursos.
- b) Aspectos financieros, consideran la productividad del proyecto en cuanto al costo y financiamiento en periodos determinados.
- c) Aspectos técnicos, se analizan mediante la infraestructura de un proyecto, esto es, a través del diseño de sistemas y métodos establecidos.
- d) Aspectos administrativos, donde se detecta la capacidad de los directivos y administradores que se encuentran a cargo del proyecto para garantizar la efectividad y rapidez en la toma de decisiones.
- e) Aspectos orgánicos, se evalúa el grado de interacción que presentan las entidades que participan en el proyecto.

Esta fase que se presenta inicialmente en la evaluación se le denomina Evaluación de Políticas o Evaluación Ex-Ante que en síntesis consiste en concertar los resultados obtenidos para determinar si es necesario reformular los planteamientos de política, o seguir adelante en el proceso evaluatorio.

2. Evaluación Durante.

Dentro de esta etapa es indispensable contar con un gran volumen de información con el fin de conocer los programas que actualmente se llevan a cabo, analizando la consistencia, eficacia, eficiencia y congruencia en la manera en que se realizan, verificando y valorando las acciones emprendidas para contar con los elementos de juicio y así tomar las medidas correctivas o preventivas que se requieran, en el caso de que no se hayan cumplido los propósitos y metas fijadas. Esta etapa se encuentra íntimamente ligada con el ejercicio presupuestal de los programas, ya que partiendo de las metas parciales y ejercicios presupuestales de cada programa, se verifica el desempeño físico y financiero de cada uno de ellos, llegando a conocer si las metas propuestas se alcanzaron con los recursos disponibles.

En la aplicación de esta evaluación es necesario que contenga los siguientes aspectos:

- a) Medición de resultados obtenidos y sus efectos producidos en la ejecución de los programas.
- b) Comparación de los resultados y efectos de acuerdo a los objetivos y metas que se programaron.
- c) Análisis de variaciones presentadas, determinando sus causas y la eficiencia en el uso de los recursos asignados al programa.
- d) Decisión sobre las medidas correctivas, para solucionar las deficiencias observadas.

Cabe señalar que la evaluación de programas, se llama así porque se lleva a cabo durante el desarrollo del mismo, dentro de una prioridad (bimestral, cuatrimestral, semestralmente, etc.) en donde se va conociendo el avance obtenido, o en su caso las desviaciones que se presenten.

3. Evaluación Ex-Post (de resultados)

La evaluación de resultados corresponde a -

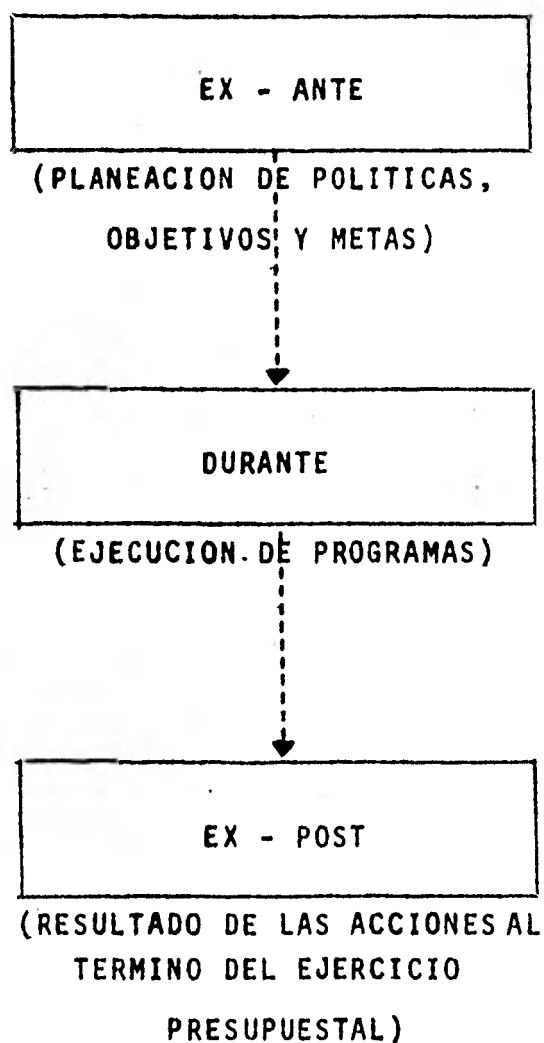
aquella que se realiza al concluir el ciclo presupuestario, esto es, cuando finaliza el período en que se tenía programado la realización de una serie de actividades, - aun cuando no se hubieran concluido tales acciones, con el objeto de medir los resultados de la acción gubernamental, se evalúan los resultados para saber si se alcanzó lo programado, requiriendo del análisis de su efecto sobre la realidad que se pretendía modificar, así como de la vida útil prevista de la meta; calificando la eficacia, eficiencia y congruencia como se obtuvieron los resultados.

Dentro de este proceso es necesario identificar:

- a) "La medición de los resultados finalmente obtenidos en las diversas instancias.
- b) Detectar las desviaciones observadas entre lo programado y lo real.
- c) Analizar las desviaciones, y determinar las causas que las originaron.
- d) Determinar las medidas correctivas en la acción que continúa y las conclusiones respecto a la acción que

termina en el ejercicio, en las diferentes instancias, - ya sea a nivel institucional, de entidad, sectorial o - gobal." 2/

FASES DE LA EVALUACION



2.3 Líneamientos para Evaluación

La Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación plantea los lineamientos que a continuación se mencionan:

Inicialmente se evalúan los fines, que se incluyen dentro de éstos los objetivos, las metas y las acciones:

Objetivo: Es la expresión cualitativa de lo que se propone realizar en un tiempo determinado, y de lo que se pretende alcanzar durante ese tiempo.

Meta: Es la expresión cuantitativa de los resultados esperados, o que se buscan alcanzar y

Acciones: Son los actos específicos que se tienen que ejecutar para alcanzar las metas propuestas.

Posteriormente para llevar a cabo una evaluación, es necesario de conocer los medios para alcanzar tales fines.

Los medios comprenden los recursos y los ins -

trumentos.

Recursos: Son los elementos con los cuales se realizan las acciones, por medio de recursos humanos (personal que aporta el sector público como prestador de servicios), recursos físicos (instalaciones, maquinaria y equipo), recursos tecnológicos (metodologías, procedimientos e información requerida) y recursos financieros (asignaciones presupuestales).

Instrumentos: son las medidas y reformas aportadas para llegar a la meta deseada. Los instrumentos son básicamente tres; "...la organización administrativa en términos de estructura, funciones y medidas de reforma administrativa necesarias para manejar recursos, llevar a cabo acciones y alcanzar metas; legislación que se refiere al ámbito normativo vigente y requerido o propuesto, desde la Constitución de la República hasta las disposiciones específicas que reglamentan el desempeño del sector, dependencia o entidad; y difusión entendida como el contenido de los mensajes de comunicación su alcance y su grado de penetración y respuesta." 3/

Partiendo del seguimiento de estos lineamientos se persigue evaluar para actuar en consecuencia formando un esfuerzo permanente y continuo.

2.4 Criterios para Evaluar

Con objeto de evaluar los resultados de las acciones realizadas, conociendo el grado y forma de cumplimiento de las metas, así como el efecto de dichos resultados, es necesario después de abordar los lineamientos de la evaluación (anteriormente mencionados) aplicar los criterios fundamentales que el Sistema Nacional de Evaluación señala, siendo éstos: eficacia, eficiencia, congruencia y selectividad, con el fin de tener plena conciencia del cumplimiento de los programas y estrategias nacionales y de los objetivos que persigue el gobierno federal.

Eficacia:

Se refiere al logro de los fines; a la capacidad de cumplir con las metas de acuerdo con los recursos disponibles o con un uso excesivo de ellos; así como por el buen desarrollo de los programas llevados a cabo obteniendo con ello los resultados esperados debido a que -

las decisiones y acciones fueron acertadas y adecuadas - con la programación; "...sin embargo, la ineficacia existe cuando no se obtuvo lo que se proponía o bien, se alcanzó en medida insuficiente y con los medios previstos o imprevistos para lograrlo." 4/

Eficiencia:

"Implica el buen uso de los medios (recursos e instrumentos) para alcanzar los fines (objetivos, metas y acciones), se es eficiente cuando utilizando un mínimo de recursos se logran los mejores resultados, estableciendo una relación estrecha entre las metas alcanzadas y los recursos ejercidos de acuerdo con lo que se tenía programado." 5/ Este criterio se encuentra íntimamente ligado con los análisis de eficacia y de congruencia, ya que si entre alguno de éstos existieran deficiencias - la afectarían directamente.

Congruencia:

Es la correspondencia entre los fines y los medios, es decir lo que se quiere lograr y la forma de lograrlo, buscando su equilibrio entre fines y medios en la realidad que se está presentando y se quiere transformar.

Aplicando estos criterios esquemáticamente se observa racionalidad, cuando se dá la eficacia en los fines, eficiencia en los medios y congruencia entre fines y medios; los cuales se llegan a dar cuando se logran las metas y objetivos con oportunidad y suficiencia y con un uso óptimo de los recursos disponibles.

Y por último, Selectividad:

Este criterio es indispensable, ya que se requiere de seleccionar lo esencial a evaluar y posteriormente jerarquizarlo, de modo que, en el orden y en el tiempo que se encontraba por debajo de una acción se subordine a la principal; "...este criterio se utiliza para destacar las características prioritarias haciendo én fasis en los resultados alcanzados y su contribución al logro de los objetivos..." 6/

3. ASPECTOS JURIDICOS

La función evaluatoria se fundamenta en el Sector Público en la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 29 de Diciembre de 1976, la cual dió vialidad a la Reforma Administrativa y Legislativa. El 21 de Octubre de 1977 crea el Ejecutivo Federal el Sistema Nacional de Evaluación, publicándose en el Diario Oficial el Acuerdo por el que:

"Se constituye la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación adscrita directamente al Presidente de la República como unidad de asesoría, apoyo técnico y coordinación, con un Coordinador General nombrado por el Ejecutivo Federal."

Se hace mención en este Acuerdo que:

- "Las Secretarías de Estado y Departamentos designarán un representante ante la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, quien actuará con carácter de Coordinador del Sector que le corresponda. La Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación requerirá en su caso la presencia de representantes de las entidades paraestata -

les que a su juicio lo ameriten."

- "La Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación emitirá las normas para el proceso de autoevaluación que habrán de realizar las unidades encargadas de la evaluación en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública y les prestará asistencia cuando lo requieran o lo soliciten."

- "Las Unidades que realicen tareas de Evaluación recibirán asesoría de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación."

Este Sistema propone establecer la metodología en los diferentes procesos evaluatorios que en forma individual emplean las dependencias, a fin de que los resultados de los programas sean congruentes de acuerdo a las acciones que se llevan a cabo dentro del sector público; es así como fue puesto en marcha mediante la creación de distintos grupos donde participaron desde titulares de diversas dependencias hasta los analistas encargados directamente de la ejecución de las diferentes áreas administrativas del actual gobierno federal, interactuando conjuntamente funcionarios de las dependencias normativas, con los responsables de las

coordinaciones sectoriales, con objeto de asegurar la participación decisiva y decidida a lo largo del proceso.

El Sistema Nacional de Evaluación como ya se mencionó anteriormente, depende directamente del Presidente de la República, el cual dicta la función de evaluación, debe ser de una manera permanente y sistemática, con el objeto de apreciar la eficacia, eficiencia y congruencia entre los objetivos y metas propuestas y las acciones encaminadas a lograrlos, observándolo desde un punto de vista más prospectivo que retrospectivo, comparando permanentemente lo que se hace de acuerdo con lo que se quiere, lo que se propone con lo que se obtiene, el por qué se requiere de medir acciones y no intenciones y resultados y no de propósitos.

El evaluar la eficacia, eficiencia y congruencia de manera sistemática y permanente requiere un esfuerzo pleno y totalizador, por lo que éste se concibe mediante el Sistema Nacional de Evaluación, que lleva como filosofía ajustar continuamente las acciones y actitudes en función del avance del plan de gobierno y de promover el desarrollo integral de la nación, para alcanzar la participación consciente y activa de todos y cada uno de los sectores de la población, para compartir en forma equitativa obligaciones y derechos, responsabilidades y beneficios.

Por otra parte, el 24 de Abril de 1979, se publica en el Diario Oficial el Acuerdo por el que:

"Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de Reforma Administrativa."

Señalando:

"La Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República conforme a los lineamientos que se establezcan a través de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, llevará a cabo visitas periódicas de evaluación de los programas de Reforma Administrativa, relacionándose al efecto con las Comisiones Internas de Administración y Programación de las dependencias del Ejecutivo Federal a fin de informar de los resultados de dichas visitas al propio titular del poder Ejecutivo Federal, y a las de las dependencias respectivas,

Las visitas serán realizadas por la Coordinación General de Estudios Administrativos con la participación de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación."

La función de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación es básicamente de promoción y sistematización de los procesos de evaluación y autoevaluación, participando la Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano de autoridad ejecutiva, mientras que la Presidencia de la República su función es de carácter indicativo. Por lo que la primera de las responsabilidades de este sistema es medir la evaluación, ya que se requiere que esta tarea intervenga y no interfiera en el desempeño eficiente, eficaz y congruente de las demás responsabilidades.

Se le confiere a la Secretaría de Programación y Presupuesto dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública la función de:

Art. 32 Fracción VI.- "Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y de las entidades de la administración paraestatal."

Fracción VII.- "Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control, la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito

Federal de acuerdo con las leyes respectivas."

Así pues, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, existe entre otras la Subsecretaría de Evaluación, la cual presenta como función primordial la evaluación en tres diversas acepciones: "...evaluación directa que por ley le corresponde de la inversión pública y del ejercicio del gasto público; evaluación global, que es la que se haría de las autoevaluaciones parciales que hiciese cada uno de los sectores, y evaluación técnica que es la de asesoría y apoyo para todas las autoevaluaciones del resto de los sectores a solicitud de parte..." ^{7/}

A partir de 1981 instrumenta esta Subsecretaría la implantación de una nueva metodología que contempla la autoevaluación de programas y estrategias nacionales, así como institucional y sectorial que habrán de ser realizadas por cada una de las entidades que componen la Administración Pública Federal.

Respecto a la autoevaluación de programas y estrategias nacionales, parte del análisis de las contribuciones institucionales a éstos, elaborado por dependencias y entidades. Ya obtenidos los análisis resultantes, se integran y compatibilizan por el órgano responsable de dichos programas y estrategias a fin de ser transmitidos a la ins-

tancia globalizadora para la evaluación económica, política y social global.

La autoevaluación institucional es la que realiza cada institución del sector público federal con relación a sus propios programas, mientras que la autoevaluación sectorial corresponde a la que realiza cada cabeza de sector respecto a la ejecución de los programas de las dependencias y entidades del sector público comprendidas en el área que coordina, conforme a la sectorización que corresponda.

En resumen, la Secretaría de Programación y Presupuesto con un enfoque totalizador, valora las acciones de la administración pública en su conjunto y sus repercusiones en el desarrollo social, económico y político del país, mediante las evaluaciones de programas y estrategias nacionales junto con las institucionales que las sustentan a través de la integración y compatibilización de las autoevaluaciones sectoriales y regionales.

Además de la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto el Sistema Nacional de Evaluación por disposición de la Ley de Deuda Pública (10.-Enero-1977) se le atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un papel determinante en materia de Evaluación Fi -

nanciera, pues se menciona en la citada Ley:

Capítulo VIII Artículo 30.- "Se crea la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, como órgano técnico auxiliar de consulta de la Secretaría - de Hacienda en materia de crédito externo."

Artículo 31.- "Las labores de la Comisión serán coordinadas por un secretario técnico que estará a cargo del Director General de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

Artículo 32.- "La Comisión tendrá las siguientes funciones":

Fracción I.- "Evaluar las necesidades de financiamiento del sector público federal."

Se hace mención en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual fue publicado en el Diario Oficial el 23 de Mayo de 1977 en:

Artículo 20.- "Compete a la Tesorería de la Federación"

Fracción IV.- "Requerir, condicionar y evaluar

la información sobre ingresos y egresos de la Federación, -
así como implantar los procedimientos de control necesarios."

Igualmente, tienen participación en el Sistema Nacional de Evaluación las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos al autoevaluar y evaluar a las entidades de la administración pública paraestatal agrupadas en su sector; órganos de primera instancia, éstas que a su vez deberán realizar funciones también de autoevaluación.

Asimismo, son de igual forma parte importantísima los poderes: Legislativo y Judicial en la función de evaluación, ya que le corresponde en nuestro Estado de Derecho, garantizar el cumplimiento de la voluntad popular e impartir la justicia conforma a esa misma voluntad institucionalizada; y los Estados de la Federación también forman parte integrante de este sistema al realizar sus propias autoevaluaciones, realizando una metodología única.

Concretamente, el Sistema Nacional de Evaluación está integrado por todos los organismos involucrados en la responsabilidad pública, presedidos por el Ejecutivo Federal, el cual cuenta con una unidad de asesoría, apoyo técnico y coordinación para conjuntar las distintas instancias del sistema.

4. ASPECTOS ESTRUCTURALES

En la Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional quedan contempladas las funciones inherentes a la tarea de Evaluación de acuerdo a la participación de las dependencias involucradas dentro de este proceso:

Al Presidente de la República le corresponde:

- a) "Disponer las evaluaciones que deben realizar los distintos niveles de la Administración Pública Federal.
- b) Aprobar las modificaciones que deban introducirse a los planes y programas-presupuestos como resultado de las evaluaciones practicadas a la Administración Pública Federal." 8/

A la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación de la Presidencia de la República le corresponde:

- a) "Emitir normas y lineamientos generales para la integración de los sistemas específicos de autoevaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- b) Realizar las evaluaciones nacionales dispuestas por el titular del Ejecutivo Federal para vigilar el adecuado cumplimiento de los planes sectoriales y regionales.
- c) Recomendar, con base en los resultados alcanzados en las evaluaciones nacionales y autoevaluaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, medidas de ajuste a la Planeación, Programación y Presupuestación, en los niveles global, sectorial e institucional.
- d) Emitir normas generales que permitan a la Secretaría de Programación y Presupuesto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pactar la metodología e información únicas a obtener en las evaluaciones sectoriales," 9/

A la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República le corresponde:

- a) "Emitir normas específicas de acuerdo a las generales establecidas por la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, para la autoevaluación de los programas de Reforma Administrativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- b) Evaluar la ejecución del Programa de Reforma Administrativa conjuntamente con la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, de acuerdo con las normas emitidas por ésta." 10/

A la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde:

- a) "Emitir las normas, aprobadas por el Sistema Nacional de Evaluación, para la autoevaluación sectorial e institucional de los planes y de los programas-presupuesto de la Administración Pública Federal.
- b) Realizar la evaluación de los planes y programas-presupuestos globales, sectoriales, institucionales y regionales para conocer los resultados de las acciones de la Administración Pública Federal, y la aplicación de los recursos asignados.
- c) Definir con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la realización de evaluaciones a los sectores que permitan obtener información conjunta, de acuerdo a las normas generales de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación.

- d) Establecer normas y lineamientos para la práctica de auditorías externas a las entidades paraestatales y nombrar en consulta con los coordinadores de sector a los auditores externos de dichas entidades, independientemente de las facultades de inspección, vigilancia y de las designaciones pertinentes que en el ámbito financiero corresponden por ley a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a cualquier otra dependencia expresamente facultada para esos efectos. Las directrices que se emitan deberán configurar los elementos para que la información sea suficiente a los diferentes niveles de autoridad.
- e) Recabar a los coordinadores de sector su evaluación de los informes de auditorías externas practicadas a las entidades paraestatales.
- f) Realizar las visitas de auditoría especial que señale el Presidente de la República, además de las relativas a contratos y obras públicas.
- g) Propiciar la coordinación en la práctica de inspecciones y auditorías a las entidades paraestatales." 11/

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

- a) "Definir los lineamientos que permitan a los niveles global, sectorial e institucional realizar las autoevaluaciones financieras correspondientes, y determinar con la Secretaría de Programación y Presupuesto la realización de evaluaciones a los sectores que hagan posible obtener información conjunta, de acuerdo a las normas generales de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación.
- b) Consolidar las autoevaluaciones sectoriales e institucionales y realizar la evaluación del programa financiero nacional y del correspondiente al Sector Público en los procesos de planeación, programación y presupuestación, para conocer los resultados en la aplicación de los recursos." 12/

A los Coordinadores de Sector les corresponde:

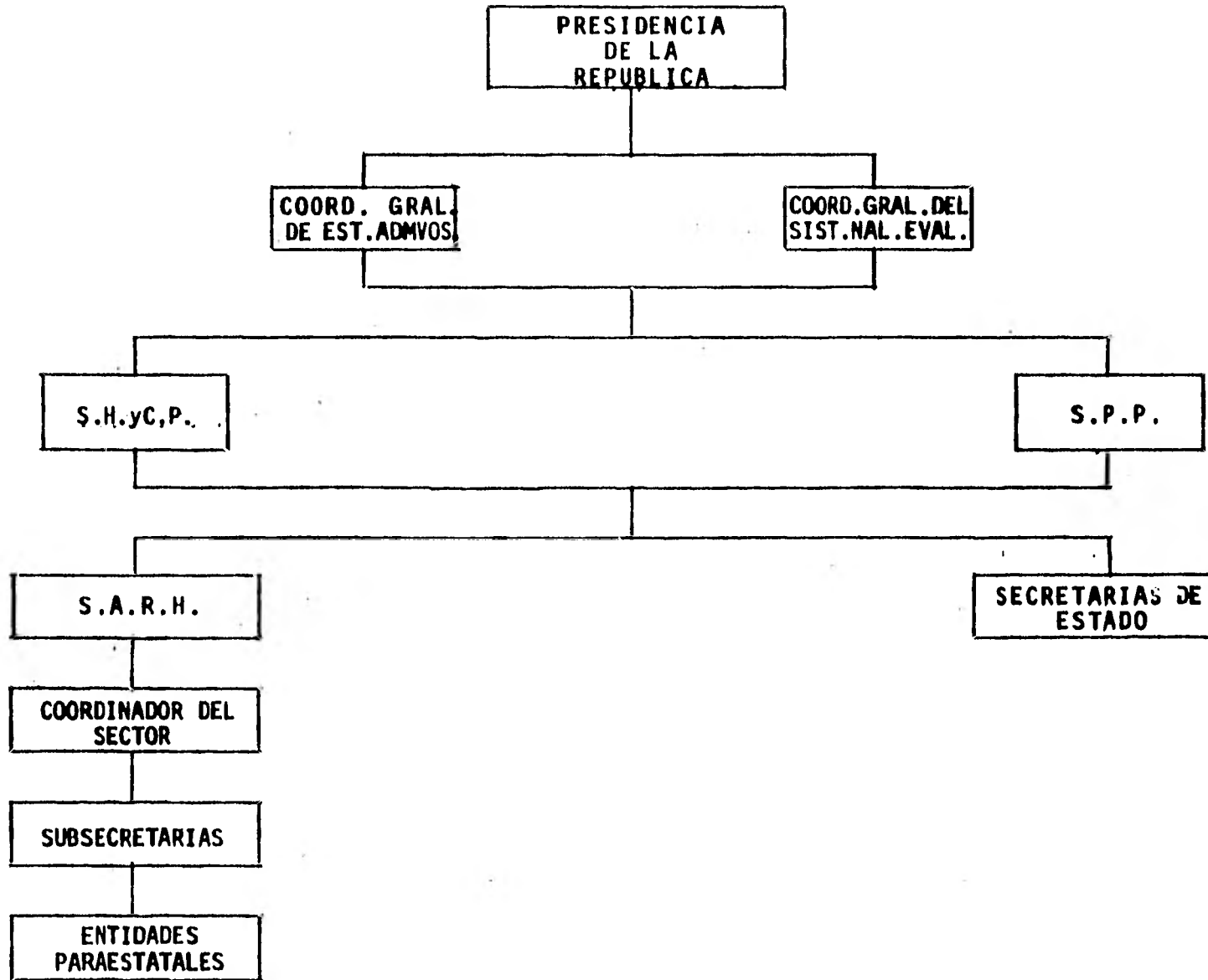
- a) "Adecuar las normas y lineamientos generales para la autoevaluación del sector bajo su coordinación.
- b) Realizar la autoevaluación sectorial del programa-presupuesto y del programa financiero.

- c) Ordenar, cuando se requiera, la práctica de auditorías - financieras, operativas y administrativas a las entidades del sector, consultando con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la designación de auditores externos.
- d) Evaluar los resultados de las auditorías que se practiquen a sus entidades y cuidar que cumplan con los lineamientos establecidos." 13/

A las Entidades Paraestatales les corresponde:

- a) "Realizar la autoevaluación de sus planes, programas, - presupuesto y programa financiero y proporcionar al coordinador de sector la información necesaria para la autoevaluación del sector en su conjunto y posterior consolidación en los niveles globales." 14/

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA EVALUACION



CAPITULO III

- 1/ La Evaluación den el Sector Público Mexicano. Revista Latinoamericana de la Administración Pública. Rosa Luz Alegrfa, México 1979, p. 21
- 2/ Sistema Integral de Evaluación de las Acciones del Sector - Agropecuario y Forestal, Coordinación General de Integración y Desarrollo, S.A.R.H., México 1980, p. 34
- 3/ Instructivo para la elaboración del Anexo Programático 1981. Dirección General de Documentación y Análisis, Subsecretarfa de Evaluación, S.P.P., México 1981, p. 38
- 4/ op. cit. p. 42
- 5/ Instructivo de Autoevaluación Institucional y Sectorial. - Dirección General de Documentación y Análisis, Subsecretarfa de Evaluación, S.P.P., México 1981, p. 14
- 6/ Lineamientos Generales para hacer la Evaluación de cada Uninidad Administrativa, Subsecretarfa Forestal y de la Fauna, - S.A.R.H., México 1981, p. 6

7/ Revista Económica. 15 de Febrero de 1978, México, p. 20

8/ Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa - Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal. Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México 1979, p. 37

9/ op. cit. p. 38

10/ Ibidem. p. 39

11/ Ibidem. p. 39

12/ Ibidem. p. 40

13/ Ibidem. p. 41

14/ Ibidem. p. 41

C A P I T U L O I V

ANALISIS DENTRO DE LA SUBSECRETARIA FORESTAL Y DE LA FAUNA,

S. A. R. H.

1. APLICACION DEL SISTEMA DE EVALUACION DENTRO DE LA SUBSECRETARIA FORESTAL Y DE LA FAUNA, S.A.R.H.

En base a las modificaciones en las condiciones de la economía nacional e internacional, que se dejaron sentir en el presente gobierno, se determinó el poner en marcha acciones tales como, la coordinación sectorial, la racionalización de los recursos disponibles, la programación del gasto público y la instrumentación de sistemas de información ágiles y oportunos; por lo que, es importante mencio

nar la implantación de un sistema de presupuesto por programas en el año de 1974, que ha significado uno de los cambios más trascendentales dentro de la Administración Pública, - creando causas justificadas de motivación al nacer la obligación de programar acciones y justificar los gastos como - resultados. El presupuesto por programas es un mecanismo - operativo de planificación, permite identificar claramente - las prioridades programáticas, así como los objetivos y metas a alcanzar.

Todo lo anterior ha derivado en forma detallada y cada vez más frecuente, en la solicitud de información por parte de las dependencias encargadas de la instrumentación de los mecanismos de planeación-programación-presupuestación y evaluación; tomándose de este marco de referencia en el caso de evaluación el manejo de registros sistemáticos sobre los avances obtenidos en la ejecución de - los programas por parte de la Secretaría de Agricultura y - Recursos Hidráulicos, (S.A.R.H.), por lo que este Sistema - de Evaluación se Finca "...en la participación activa de to do el personal de esta Secretaría y de las entidades bajo - su coordinación, incluyendo a los usuarios y beneficiarios - de los servicios que se brinda, ya que contempla como pieza fundamental la autoevaluación en cada uno de los diferentes niveles de ejecución," 1/

La aplicación correcta que se le dé a este sistema y su constante mejoramiento permitirá contar con una herramienta de gran utilidad para:

- Definir mejorar los objetivos y metas a alcanzar.
- Decidir sobre la conveniencia, factibilidad y prioridad de los programas a ejecutar.
- Disponer de mayores elementos de juicio para gestionar los recursos que la consecución de estos requiere.
- Medir y mejorar la eficiencia en el empleo de los recursos.
- Identificar los procedimientos más eficaces para el logro de las metas.
- Precisar el grado de logro de éstas y su contribución a los objetivos del desarrollo sectorial y nacional.

- Estimar el impacto de los programas sobre la realidad,
- Obtener elementos para retroalimentar cada uno de los objetivos y etapas de nuestro quehacer." ^{2/}

1.1 Antecedentes

A partir de 1979 se constituye para la Institución Gubernamental responsable del Subsector Forestal y Faunístico, la Subdirección de Registro y Evaluación de la Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo Forestal, ahora Unidad Coordinadora de Programación, Presupuestación y Evaluación; como entidad directamente encargada de poner en marcha y mantener un sistema de evaluación dentro de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, con el fin de optimizar, agilizar y racionalizar sus acciones.

Inicialmente este sistema estaba integrado por dos subsistemas, el de Registro y Seguimiento y el de Análisis y Evaluación, a partir de 1981 se cuenta con cuatro subsistemas:

1. Registro de Avances Programáticos
2. Análisis y Evaluación
3. Congruencia de Avances Físico y Financieros
4. Integración de Informes

El establecimiento del Sistema de Registro, Análisis y Evaluación, presenta gran importancia, ya -- que comprende desde la captación oportuna y objetiva de los avances físicos y financieros de los diversos proyectos que maneja la acción programática de esta Subsecretaría, hasta el balance final respecto a lo que se -- ha obtenido como resultado del ejercicio financiero presupuestal, y lo que previamente ha sido propuesto en -- forma de metas y objetivos.

La implantación de este Sistema es progresiva, y se efectúa a través de los avances programáticos -- por cada unidad administrativa y jefatura de programa -- de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, evaluándose los resultados de las acciones en forma periódica (cuatrimestral) lo que permite conciliar y satisfacer los -- requerimientos de información de diversas dependencias, evitando al mismo tiempo duplicaciones y facilitando -- su manejo y entrega oportuna.

Bajo este esquema se enfocan "...los trabajos al conocimiento de la asignación real de los recursos originalmente autorizados para cada uno de los proyectos; los recursos destinados a llevar a cabo el registro, seguimiento y evaluación de acciones; los cambios o modificaciones en las metas iniciales de cada proyecto, los nexos o vinculaciones que en la realidad se presentan entre las unidades administrativas a nivel central y las jefaturas de programa en los estados; los diferentes problemas que obstaculizan sus actividades, etc.",^{3/} presentándose en el término de un ejercicio la realización de su autoevaluación, para con ello poder corregir y dirigir su programación para los próximos ejercicios tanto físicos como financieros, siguiendo las características de sus propias actividades.

Se concibe este sistema para lograr una respuesta que concilie y satisfaga la mayor parte de requerimientos tanto internos como externos de la Subsecretaría, mediante un proceso dinámico en el cual a través del cotejo de objetivos, metas, acciones, recursos e instrumentos con resultados alcanzados, se busca determinar hasta dónde se ha logrado cumplir con los objetivos deseados, mediante los criterios básicos de evalua-

ción (eficacia, eficiencia y congruencia) y a su vez retroalimentar a la programación en una manera dirigida y correctiva las actividades que lleva a cabo la Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

1.2 Método

Con el fin de llevar a cabo la aplicación - del Sistema de Registro, Análisis y Evaluación se planteó por parte de la Unidad Coordinadora de Programación, Presupuestación y Evaluación de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, un método sencillo y uniforme para - registrar los avances programáticos a nivel central y - regional en períodos determinados, para captar información de tipo cuantitativo y cualitativo y conocer diversos indicadores que se toman como punto de partida para efectuar el análisis y evaluación de las actividades enfocadas en el Programa Nacional de Desarrollo Forestal, elaborado por la misma Dirección.

Tomando como base este método, se tienen - a la fecha suficientes elementos para desarrollar y me-

jorar los esfuerzos futuros, ya que en términos generales se han obtenido resultados positivos en su aplicación y se dispone de gran información, alcanzando una eficiente instrumentación del sistema en las áreas responsables de la realización de los programas forestales.

En consecuencia, mediante el método descrito se han sentado las bases para un sistema de autoevaluación por las mismas unidades administrativas que componen la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, proporcionando a la Unidad Coordinadora de Programación, Presupuestación y Evaluación los indicadores necesarios para efectuar la evaluación global o de conjunto sobre los resultados obtenidos.

1.3 Características

Las características principales del sistema son las siguientes:

Generalidad.- Abarca las distintas unidades administrativas de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

Integridad.- Trata de describir desde la captación de la información, su concentración, procesamiento y análisis, hasta la derivación de sugerencias para la toma de decisiones.

Uniformidad.- Las formas de presentación y procedimiento son similares para los distintos programas, subprogramas y proyectos.

Regularidad.- Se utilizan las mismas formas de procesamiento y presentación en diferentes periodos para facilitar la formulación de análisis dinámicos e históricos.

Flexibilidad.- Debe adaptarse a necesidades especiales o extraordinarias de información.

Interrelación

Programática.- Debe permitir el análisis de los efectos de determinadas actividades, proyectos y

programas sobre otras; de unas unidades sobre otras; de la Subsecretaría sobre el Subsector y viceversa.

1.4 Objetivo

Para el fortalecimiento y establecimiento del Sistema de Registro, Análisis y Evaluación, se persigue como objetivo primordial "...ofrecer una plataforma por análisis, evaluaciones, recomendaciones, y su gerencias de usos y alternativas de recursos, que ofrezca mayores elementos para la orientación de la asignación presupuestal, su ejercicio, la programación de actividades y la instrumentación de políticas específicas." 4/

El esfuerzo que se propone para establecer este sistema abarca tanto el plano regional como el central, ya que tan importante es llevar a cabo las autoevaluaciones en las unidades administrativas de la Subsecretaría, como analizar y evaluar dichos programas en las diversas entidades federativas del país. Además, se pretende efectuar el análisis de interrelación sectorial-regional de los programas forestales, derivándose-

de esto, decisiones y medidas que incidan en la aplicación más eficiente de los gastos presupuestales y en la solución de los problemas que frenen el desarrollo de los proyectos coadyuvando así al mejor logro de las metas y objetivos que persigue la Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

2. SUBSISTEMAS

En atención al objetivo propuesto en el Sistema de Registro, Análisis y Evaluación sobre avances y resultados de las acciones que realiza la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, se señala a continuación los objetivos, funciones y actividades de cada uno de los Subsistemas en que se compone el mismo, siendo:

2.1 Subsistema de Registro de Avances Programáticos

Este Subsistema tiene como objetivos -----
".... detectar con oportunidad las alteraciones, modificaciones o problemas en la ejecución de los proyectos; disponer de la información relativa a la ejecución de los mismos; coadyuvar para que las acciones se realicen en función de lo programado; propiciar una mayor coordi

nación operativa entre las diferentes unidades administrativas que componen esta Subsecretaría; aportar la información cualitativa y cuantitativa necesaria para llevar a cabo la evaluación ..."^{5/} en síntesis, consisten en garantizar que las acciones se realicen en función de los programas en cuanto a plazos, especificaciones técnicas y disponibilidad de recursos.

Su función principal es realizar la captación de información, procesamiento de la misma y la generación de reportes de avances programáticos, sobre las actividades que realizan las unidades administrativas y jefaturas de programa regional que integran la Subsecretaría Forestal y de la Fauna. Esta información se contempla dentro de diversos tipos de registros, los cuales son:

Captación de Información

- Registro de Avances Programáticos

Esta acción se efectúa por medio de registros cuatrimestrales, a nivel central y regional, que en conjunto logran el cumplimiento del subsistema de los avances físicos y financieros. La información que se capta dentro de estos registros contiene infor-

mación general sobre la estructura programática, ubicación geográfica, tipo de proyecto, recursos humanos asignados, objetivos y características de cada proyecto; además se registran la asignación real de los recursos inicialmente autorizados, así como su ejercicio en cada uno de los proyectos forestales; se cuantifican los avances físicos y financieros, detectando los principales problemas que frenan el desarrollo de los proyectos, determinando los nexos o vinculaciones existentes entre unidades centrales y estatales con el fin de disponer de elementos cualitativos y cuantitativos que puedan servir de base para instrumentar paulatinamente un eficiente y oportuno Sistema de Registro y Autoevaluación, por las mismas unidades.

- Registro de Control y Seguimiento del Avance físico y Financiero del Gasto Público

Para el cumplimiento de este registro se realiza anualmente un calendario bimestral de metas de las unidades administrativas que componen esta Subsecretaría, solicitado por la Dirección General de Control Administrativo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en base a ello, la Secretaría de Programación y Presupuesto instrumentó el Sistema de Control y Seguimiento de Avance Físico y Financiero -

(COSEFF), con el fin de "...captar, procesar y suministrar la información referente al avance financiero mensual y físico bimestralmente, contemplando sus causas, desviaciones y la eficiencia en su programación." 6/

- Registro de Avance de las Principales Metas de Operación del Plan Nacional Agropecuario y Forestal y por Unidad Administrativa.

Tomando en cuenta los requerimientos solicitados sobre el avance de metas que se realizan en el subsector de acuerdo con los compromisos programáticos ya establecidos dentro del Plan Nacional Agropecuario y Forestal se registran los avances programados y alcanzados por unidad administrativa conteniendo la descripción de sus acciones y sus logros.

Por otra parte, se lleva un registro del seguimiento global del compromiso programático, que incluye el avance físico-financiero y la calendarización anual de los mismos, solicitado a las unidades administrativas de esta Subsecretaría.

Procesamiento de Información

En esta fase la información ya captada, pasa a la revisión y análisis de acuerdo a lo programado, considerando que la información es correcta se procesa y concentra en forma conveniente para dar respuesta sobre los avances físicos y financieros que realiza cada unidad administrativa o jefatura de programa.

Generación de Reportes de Avances Programáticos

Para dar respuesta a diversos requerimientos de información los avances físicos y financieros, existe un Banco de Información Programática, en el cual se encuentra toda la información captada y concentrada en calidad y cantidad para generar los reportes de avances programáticos, solicitados por las distintas dependencias tanto internas como externas de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

2.2 Subsistema de Análisis y Evaluación

Persigue como fin "...coadyuvar a que la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, apoye al subsector en el cumplimiento de los objetivos generales y las me-

Análisis y Detección de Incongruencias

Inicialmente, se analiza la información en lo referente a la congruencia en los avances programáticos reportados, y de manera somera en aquéllos casos en los cuales se observan inconsistencias sobre datos no respaldados en el análisis, remitiéndose para su confrontación y análisis de campo dentro del Subsistema de Congruencia de Avances Físicos y Financieros. Cuando en los datos se capta congruencia se procede a la aplicación de indicadores.

Elaboración y Aplicación de Indicadores

La elaboración y aplicación de indicadores se realiza de acuerdo a los diversos niveles de agregación de información, evaluando todas aquellas actividades que se llevan a cabo dentro de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, utilizando los criterios de eficacia, eficiencia, congruencia y selectividad, además de comprobar si realmente se ajustan a las acciones propuestas y a los programas presupuestales anuales de la institución.

Generación de Reportes de Evaluación con Propuestas de Medidas Correctivas

Posteriormente a la aplicación de indicadores se realiza la evaluación de los resultados obtenidos; y se generan reportes de evaluación, en los cuales se hace mención en el grado de desviación respecto a los objetivos, las propuestas de medidas correctivas que en adición a los logros reportados permiten realmente el proceso e informan tanto interna como externamente para una oportuna y certera toma de decisiones.

2.3 Subsistema de Congruencia de Avances Físicos y Financieros

"Pretende realizar un análisis comparativo sobre los datos reportados por las Direcciones Centrales y Estatales; buscar la congruencia de avances físicos y financieros de las acciones programáticas, verificar, confrontar y analizar la información de los reportes obtenidos en correspondencia con las actividades subsectoriales." ^{8/} en términos generales el objetivo primordial se basa en detectar cualquier alteración en la ejecución de los proyectos y sus efectos sobre otras actividades de la Subsecretaría, tratando de ubicar sus

causas, derivando de todo ello recomendaciones,

Tomando como base el criterio de congruencia como elemento consecuente para relacionar la eficacia de las metas y la eficiencia de los procedimientos o medios físicos, humanos y financieros, corresponde a este subsistema la tarea de validar la información reportada de las actividades que se desarrollan en la Subsecretaría detectando las incongruencias de los avances programáticos que procesa el Sistema mediante las siguientes actividades:

Recepción de Información

La recepción de información a que se hace referencia, corresponde a los datos que conforman los avances físicos y financieros que provienen de las Unidades tanto centrales como regionales, los cuales son captados, procesados y analizados.

Confrontación y Análisis de la Información y Programación de Investigaciones de Campo

Esta actividad consiste inicialmente en ordenar y clasificar las incongruencias detectadas en los registros de avances programáticos central y estatal, -

comparando los datos de ambas fuentes, para determinar qué tipo de incongruencias se están registrando, realizando un análisis de la información, con el fin de elaborar un programa de visitas para verificar la información reportada.

Verificación de la Información en la Fuente Original

Se verifica directamente las acciones reportadas que estén en correspondencia con las actividades subsectoriales, registrando en formatos y cuestionarios los avances reales, las características del proyecto, - sus desviaciones y problemática, así como sugerencias - y/o observaciones de parte de los responsables, que permiten derivar recomendaciones para la solución de - los problemas de congruencia.

Elaboración de Reportes de Investigación de Campo con - Propuestas Correctivas

Los reportes que se elaboran al realizar las investigaciones de campo, presentan un análisis comparativo sobre los datos reportados, determinando con ellos métodos y/o procedimientos cuantitativos que sistematizan la captura de información y faciliten su manejo y -

recepción para el procesamiento conjunto. Por otra parte, en la conciliación de datos se tiene especial atención en hacer homogéneas las fuentes de información de acuerdo al nivel de agregación (proyecto, jefatura de programa, unidad administrativa, sistema de registro y evaluación).

2.4 Subsistema de Integración de Informes

"Persigue formular reportes e informes de evaluación con propuestas de medidas correctivas que genera el subsistema de análisis y evaluación; proporcionar información a quien lo solicite, sobre estas propuestas para que en los niveles de decisión puedan formularse oportunamente; retroalimentar al sistema como medida de autorregulación y equilibrio para dar respuesta pronta y expedita a las dependencias que lo requieran ..."^{9/} en suma, propone la formulación de informes que se demandan interna y externamente del subsector forestal.

Este subsistema es un elemento de difusión tanto interno como externo, su función es llevar a cabo la formulación de informes, concernientes a los avances programá -

ticos y evaluación encaminados al conocimiento real de las mismas en el subsector, basándose en las siguientes acciones:

Recepción de Información

Se capta información sobre reportes de evaluación con propuestas de medidas correctivas que genera el Subsistema de Análisis y Evaluación, formulando informes que son solicitados por diversas dependencias.

Formulación de Reportes e Informes

Como primer punto para la formulación de reportes e informes se considera la periodicidad con que se captan los datos de avances programáticos (mensual, bimestral, semestral y anual), así como la periodicidad con que se hacen los requerimientos, todo ello con la finalidad de coincidir con oportunidad y calidad que el caso requiere.

En este subsistema se presenta la salida de reportes, que se contempla en dos horizontes; el primero para retroalimentar el proceso de planeación-programación-presupuestación y evaluación como medida de autorregulación y equilibrio, y en segundo plano, enfocados

específicamente a dar respuesta pronta y expedita a los diversos requerimientos de información.

3. RESULTADOS

Mediante la aplicación del método del Sistema de Registro, Análisis y Evaluación, ha sido posible disponer de una infraestructura de información básica dentro de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, ya que el registro de avances central y regional contempla toda la información necesaria para cubrir con los requerimientos presentados en los órganos normativos del Sistema Nacional de Evaluación a través de los coordinadores sectoriales.

Da respuestas sistemáticas a las solicitudes de información de diversas dependencias tales como: Dirección General de Planeación, Dirección General de Integración y Evaluación Económica, Dirección General de Control Administrativo, Dirección General de Información y Relaciones Públicas, que se encuentran en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; así como de otros sectores, siendo: Dirección General de Documentación y Análisis y Dirección General de Egresos de la Secretaría de Programación y Presupuesto; además de la Coordinación General del Siste-

ma Nacional de Evaluación y Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

Por lo tanto, se han obtenido resultados satisfactorios conforme a las funciones de cada uno de los Subsistemas, los cuales son:

La creación de un Banco de Información Programática, que da respuesta de manera oportuna y expedita en calidad y cantidad, tanto a dependencias internas como externas del subsector forestal, conteniendo información referente a:

- Denominación del proyecto
- Ubicación por programa y subprograma
- Ubicación geográfica del proyecto
- Tipo y clasificación del proyecto
- Dependencias vinculadas para su desarrollo
- Presupuesto autorizado (corriente e inversión)
- Modificaciones presupuestales (transferencias, ampliaciones y reducciones)
- Presupuesto anual actualizado
- Metas anuales esperadas
- Avance físico y operativo en metas y presupuesto ejercido
- Descripción de las acciones realizadas
- Recursos Humanos asignados

- Avances y desviaciones de las acciones físicas y financieras
- Problemática y sugerencias para superarlas." 10/

El Registro de Avances Programáticos cuatrimestrales de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, tanto a nivel central como regional.

El Sistema de Control y Seguimiento del Gasto Público Federal (COSEFF), contemplando la captación física y financiera, con una periodicidad bimestral y mensual - respectivamente en las Unidades Administrativas que conforman el subsector forestal.

Sistema de Informe de Gobierno, que consiste en la elaboración y posterior publicación de información programática y estadística, análisis y textos de informe - que el C. Presidente de la República rinde cada año al H. Congreso de la Unión conformándose por el Anexo Programático II-A y II-B.

Informe Mensual de las Principales Metas conforme al compromiso contraído con el Plan Nacional Agropecuario y Forestal, en función de los reportes que presenta cada Unidad responsable de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, para presentársele al C. Secretario del Ramo.

Matriz de Evaluación del Subsector Forestal, que ofrece una explicación del significado, estructura, características y resultados de las actividades o acciones programáticas que realiza este subsector, planteándose la localización de los efectos de los programas, los instrumentos necesarios para su ejecución y la calendarización prevista para el desarrollo de sus acciones.

Retroalimentación al Programa Nacional de Desarrollo Forestal, que incluye la evaluación de las principales acciones programáticas del subsector, con la intención sistemática de la incorporación cada vez con mayores recursos instrumentales, tales como: acciones y metas operativas alcanzadas y problemática, todo ello en base al análisis y evaluación de la Subsecretaría.

Autoevaluación de Unidades Administrativas, exposición de las causas más relevantes que limitan la ejecución de las actividades de cada Unidad Administrativa de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

Autoevaluación Institucional, que contempla la evaluación de cada institución del sector público, con relación a sus propios programas, para dar una contribución a la autoevaluación de programas y estrategias nacionales.

Autoevaluación del Plan Global de Desarrollo, que incorpora la evaluación subsectorial para incluirla al sectorial, con las acciones realizadas y los resultados alcanzados.

Síntesis de los principales logros de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, en base a los informes remitidos por cada una de las unidades administrativas que la integran, se genera la evaluación de los aspectos más relevantes sobre los principales logros.

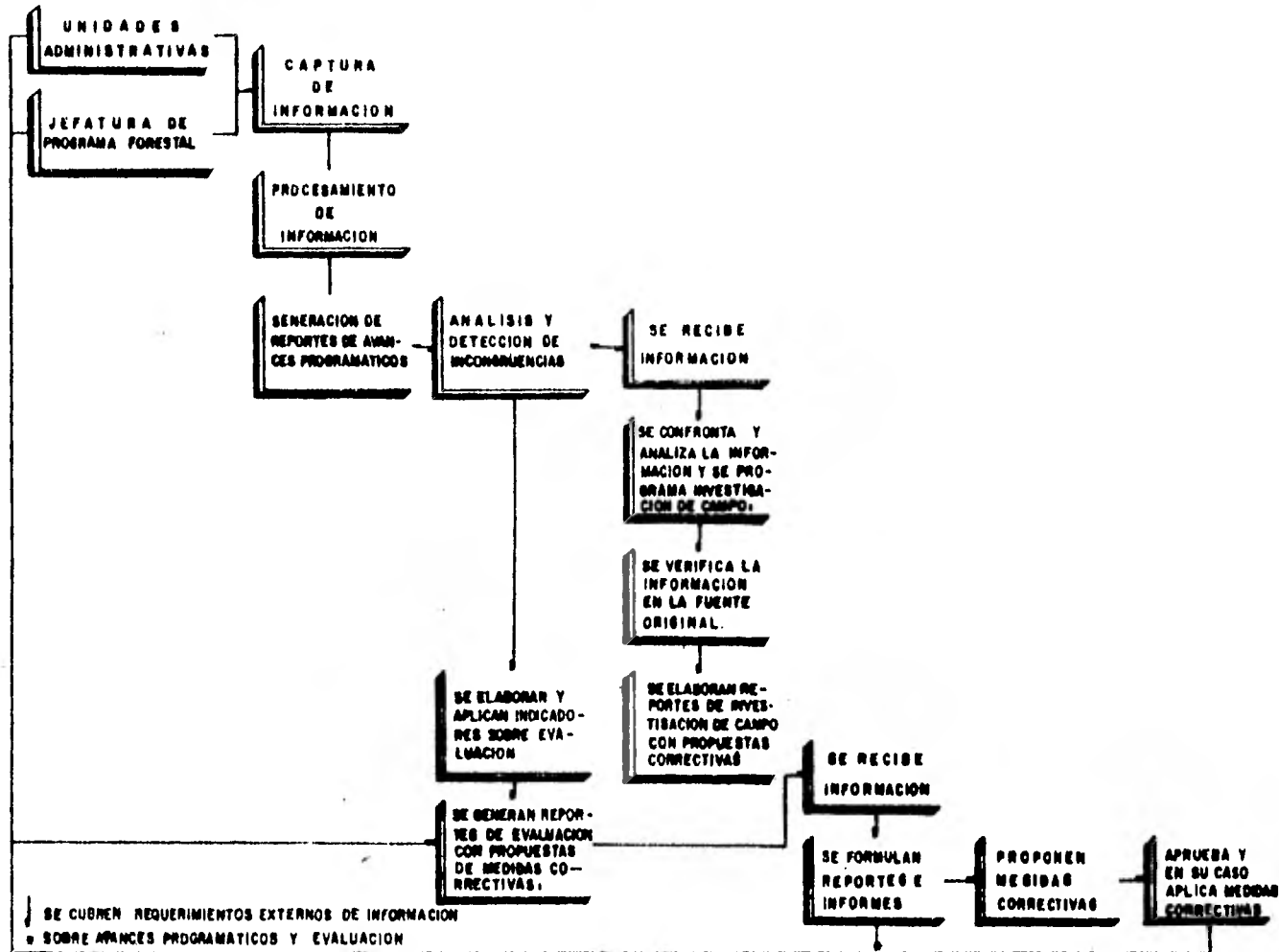
Sistema de Administración de Metas, captación de avance físico bimestral elaborando la calendarización anual de las metas.

Documento de la Cuenta Pública, referente a la información presupuestal y programática del ejercicio anual, así como información relativa a los logros alcanzados de acuerdo a los objetivos y metas globales programados, además del análisis de los aspectos que revisten particular importancia para la integración de la Cuenta Pública.

En base a lo anterior, se puede apreciar que mediante la aplicación correcta y el constante mejoramiento del método manejado por este sistema, se definen y

mejoran objetivos y metas a desarrollar; se decide la conveniencia, factibilidad y prioridad de los programas a ejecutar; se dispone de elementos de juicio para gestionar los recursos necesarios para continuar con las actividades ya fijadas; se mide y mejora la eficiencia en el uso de los reursos, los procedimientos más adecuados para el logro de las metas, el grado de alcance de las metas y su aportación a los objetivos del desarrollo sectorial y nacional; se estima el impacto de los programas sobre la realidad del país y los elementos para retroalimentar a la planeación-programación, permitiendo una reprogramación o medida correctiva, si se considera necesario para el cumplimiento de los objetivos que persigue el Subsector Forestal y Faunístico.

ENTIDADES PARTICIPANTES FUENTE DE INFORMACION	SISTEMA DE REGISTRO ANALISIS Y EVALUACION				UNIDAD COORDINADORA DE PROGRAMACION PRESUPUESTACION Y EVALUACION	C. SUBSECRETARIO
	SUBSISTEMA DE REGISTRO DE AVANCES PROGRAMATICOS	SUBSISTEMA DE ANALISIS Y EVALUACION	SUBSISTEMA DE CONGRUENCIA DE AVANCES FISICOS Y FINANCIEROS	SUBSISTEMA DE INTEGRACION DE INFORMES.		



CAPITULO IV

- 1/ Sistema Integral de Evaluación de las Acciones del Sector Agropecuario y Forestal, Coordinación General de Integración y Desarrollo, S.A.R.H., México 1980, p. 1
- 2/ Op. cit. p. 3
- 3/ Programa de Actividades 1980. Unidad Coordinadora de Programación, Presupuestación y Evaluación, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, S.A.R.H., México 1981, p. 10
- 4/ Sistema de Registro, Análisis y Evaluación. Unidad Coordinadora de Programación, Presupuestación y Evaluación, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, S.A.R.H., México 1981, p.5
- 5/ Programa Anual de Actividades del Departamento de Registro de Avances Programáticos. Unidad Coordinadora de Programación, Presupuestación y Evaluación, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, S.A.R.H., México 1981, p. 20
- 6/ Sistema de Control y Seguimiento Físico/Financiero del Gasto Público Federal, COSEFF, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1981, p. 36

- 7/ Programa Anual de Actividades del Departamento de Análisis y Evaluación, Unidad Coordinadora de Programación, Presupuestación y Evaluación, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, S.A.R.H., México 1981, p. 16.
- 8/ Programa Anual de Actividades del Departamento de Congruencia de Avances Físicos y Financieros, Unidad Coordinadora de Programación, Presupuestación y Evaluación, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, S.A.R.H., México 1981, p. 12
- 9/ Programa Anual de Actividades del Departamento de Integración de Informes. Unidad Coordinadora de Programación, Presupuestación y Evaluación, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, S.A.R.H., México 1981, p. 8
- 10/ Sistema de Registro, Análisis y Evaluación. Op. cit. p. 46

C A P I T U L O V

1. RESUMEN CRITICO DE LOS ASPECTOS ESENCIALES DE ESTE TRABAJO. UN APORTE PERSONAL.

Es de gran importancia mencionar que gracias a la infraestructura en la cual descansa la operación del Sistema Nacional de Evaluación, se ha logrado sistematizar el registro, análisis y evaluación, de los avances programáticos, no obstante a ello, es necesario mejorar los procedimientos de captura de información, a través de la adecuación de los insumos de datos, tomando en cuenta las tareas relacionadas con la producción y difusión estadística y documental; destacando las cuentas económicas nacionales, integración del sistema nacional de información estadística, política informativa gubernamental, inventario de recursos del país, cuenta pública federal, in-

cluyendo la elaboración de un modelo, así como la integración y presentación de la misma; y así obtener una mejor información que permita conocer la información real de los avances alcanzados y desviaciones de las actividades que realiza la administración pública.

La evaluación debe realizarse tanto a nivel global como sectorial, institucional y regional, con el fin de fortalecer el proceso administrativo, apoyando a las unidades de programación en todos sus niveles, contemplando las necesarias interrelaciones en la realización de evaluaciones como: del Plan Global de Desarrollo, Autoevaluaciones Sectoriales, Evaluación de la Contabilidad Gubernamental, Evaluación de la Cuenta Pública, Evaluación de las Acciones de Reforma Administrativa, etc.

En la medida en que se perfeccione esta etapa de la Evaluación, se podrá estimar cual es el impacto específico de las acciones gubernamentales en el desarrollo del país; así como captar si se está dando incremento en la producción, la relación que se presenta en el costo-beneficio, económico y social, la incidencia en materia de justicia distributiva y de generación de empleo; contar con bases y argumentos suficientes para la obtención del presupuesto respectivo a programas prioritarios, detectan-

do el ejercicio del mismo y cómo justificarlo plenamente - una vez ejercido, además de que si la ejecución de las actividades se realizan conforme a lo planeado, y en caso de existir desviaciones, si éstas ya han sido corregidas.

En síntesis, se podrán obtener todos los - elementos que intervienen para el desarrollo del país, y - que en materia de producción, generación de empleo, justicia distributiva, apoyo a la organización de productores, - etc., siendo por ello, determinante dar respuesta en forma gradual y de manera sistemática, confiable y oportuna a to das estas limitantes, mediante la función de evaluación, - apoyada en un ágil y amplia red de información.

Con un enfoque más general, la imperiosa ne cesidad de la evaluación se encuentra fundamentada en los- siguientes aspectos: en el ámbito social, como una evalua- ción integral y permanente como factor básico para alcanzar la participación conciente y activa de la población, para- compartir en forma equitativa obligaciones y derechos, res ponsabilidades y beneficios. En lo político, como una ve- rificación de resultados por parte del gobernante y gober- nado, emitiendo juicios, objetivos sobre la actuación de - las dependencias gubernamentales y medir el grado de cum - plimiento de las funciones al compromiso de servicio públi

co. En lo administrativo, como una metodología del presupuesto por programas que exige acción sistemática, que busca correspondencia permanente en los objetivos y estrategias, entre los fines y los medios. En lo económico, destaca la importancia de una planeación y evaluación rigurosa, que permita lograr eficaz y eficientemente las metas e impactos esperados para lograr el desarrollo del país. Y en lo jurídico, como el establecimiento de un conjunto de normas que atribuyen derechos y obligaciones necesarios para que se lleven a cabo las funciones de evaluación en la administración pública federal.

La Evaluación como elemento nuevo y función reciente dentro de la administración pública federal, realiza una tarea de análisis y de síntesis de información, por lo que, es necesario llegar a un nivel en que se pueda canalizar la información de una manera más concreta para difundirla a la opinión pública, con el fin de conocer los resultados obtenidos de las acciones realizadas, y si éstas van acordes con los objetivos perseguidos por el Gobierno Federal.

BIBLIOGRAFIA

- Introducción a la Administración Pública. Pedro Muñoz Amato, - Fondo de Cultura Económica, México 1956
- Orígenes y Perspectivas de la Administración. Adalberto Ríos - Szalay y Andrés Paniagua Aduna, México 1975
- Manual de Organización. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M.
- Principios de Administración. George R. Terry, Ed. Continental, México 1962
- Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Wilburg - Jiménez Castro, Fondo de Cultura Económica, México 1963
- Antología de Organización y Métodos. Lorenza del Río y Juan Almazán, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., México 1976
- Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública. José R. - Castelazo, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1979

- Estudio de la Administración Pública. Waldo Dwight, Ed. Aguilar, Madrid 1964
- El Proceso Administrativo. Emilio A. Morán Sánchez, Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M.
- Administración Funcional. Manuel Estrada Manchón, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M. 1974
- Programación, Organización y Control. William H. Newman, Colección Gestión, Ed. Deusto, España 1968
- Tratado de la Administración General. I.C.A.P. México 1968
- Sumario de Temas. Escuela Superior de Contabilidad y Administración, I.P.N., México 1976
- Diccionario Enciclopédico Salvat, México 1979, Tomos V y XII
- Diccionario Enciclopédico Espasa Calpe, S.A.; Madrid 1957, Séptima Edición
- Pequeño Larrouse Ilustrado. Ramón García Pelayo y Gross, México 1977, Ed. Larrouse.
- Diccionario Enciclopédico Hispano Americano. W.M. Jackson. -- Ed. Waterloo Place, Londres

- Diccionario Crítico Etimológico. Ed. Gredos, Madrid 1976
- Síntesis del Sistema Integral de Evaluación de las Acciones - del Sector Agropecuario y Forestal, S.A.R.H. Coordinación General de Integración y Desarrollo, México 1980
- La Evaluación en el Sector Público Mexicano. Revista Latinoamericana de la Administración Pública, Rosa Luz Alegría, México-1979
- Instructivo para la Elaboración del Anexo Programático 1981. - Dirección General de Documentación y Análisis, Secretaría de - Programación y Presupuesto, México 1980
- Revista Económica. 15 de Febrero de 1980, México
- Teoría de la Administración, Recopilación de algunos autores - clásicos. Sumario de temas básicos, Escuela Superior de Contabilidad y Administración, I.P.N., División de Graduados, México 1976
- Metodología preliminar para llevar a cabo el Registro y Evaluación del Programa Nacional de Desarrollo Forestal. Coordinación del Programa Nacional de Desarrollo Forestal, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, S.A.R.H., México 1979

- Sistema Integral de Evaluación del Subsector Forestal, (Ante - proyecto), Dirección General para el Desarrollo Forestal, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, S.A.R.H., México 1978
- Palabras de la Dra. Rosa Luz Alegría en la Conferencia Nacional de Análisis Ideológico y Político de la Revolución Mexicana, - Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1980
- Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1980, S.P.P.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. México 1977
- La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los medios para alcanzar el modelo del País al que aspiramos, Alejandro Carrillo Castro, I.S.S.S.T.E., México 1977
- Diario Oficial, 21 de Octubre de 1977. Acuerdo por el que se - constituye la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, México 1977
- Diario Oficial, 24 de Abril de 1979. Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, - Adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos - conforme al proceso permanente, programado y participativo de - Reforma Administrativa, México 1979

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 29 de Diciembre de 1976, México
- Ley de Deuda Pública. 10. de Enero de 1977, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México
- Instructivo para la Autoevaluación de Programas y Estrategias Nacionales. Subsecretaría de Evaluación, S.P.P., México 1981
- Instructivo de Autoevaluación Institucional y Sectorial. Subsecretaría de Evaluación, S.P.P. México 1981
- Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Comisión de Administración Pública 1967, Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, México 1974
- Auditoría de las Operaciones de Gobierno, Efectividad, Eficacia y Eficiencia del Gasto Público, Carlos A. Isoard y Jiménez de Sandi, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1979
- Glosario de Términos sobre Presupuesto por Programas, Lic. Alfredo Bouchot Alfaro
- Sistema de Evaluación del Desarrollo Agroindustrial, Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial 1980-1982, Comisión Nacional de Desarrollo Agroindustrial, México

- Clásicos en Administración, Harwood F. Merrill, LIMUSA, México 1975
- Teoría, Integración y Administración de Sistemas. Johson, Kast y Rosenzweig, Ed. LIMUSA, México 1970
- Curso de Administración Moderna. Un Análisis de la Administración, Harold Koontz, Cyril O'Donnell, Ed. Mc. Graw-Hill, México 1970
- Ensayo sobre la Teoría del Control. Tesis Profesional, Francisco Sánchez Guzmán, Escuela Superior de Contabilidad y Administración, I.P.N., México 1964
- La Planificación, un instrumento de racionalidad en la Administración Pública. Tesis Profesional, Mercedes González Alemán, Escuela Superior de Contabilidad y Administración, I.P.N., México 1977
- La Planeación de los Recursos Humanos del Sector Público. Tesis Profesional, Francisco Hernández Serrano, Escuela Superior de Contabilidad y Administración, I.P.N., México 1979
- El Proceso de Planificación del Desarrollo, su Control y Evaluación. Tesis Profesional, Carlos Reta Martínez, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., México 1976

- Principios de Administración. George R. Terry, Ed. SEPA, México-Buenos Aires 1973
- Programación, Organización y Control, William H. Newman, Deusto, España 1968
- Programa de Actividades 1980, Unidad Coordinadora de Programación, Presupuestación y Evaluación, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, S.A.R.H., México 1981
- Sistema de Registro, Análisis y Evaluación, Unidad Coordinadora de Programación, Presupuestación y Evaluación, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, S.A.R.H., México 1981
- Programa Anual de Actividades del Departamento de Registro, Avances Programáticos. Unidad Coordinadora de Programación y Presupuesto, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, S.A.R.H. México 1981
- Sistema de Control y Seguimiento Físico/Financiero del Gasto Público Federal, COSEFF, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1981
- Programa Anual de Actividades del Departamento de Análisis y Evaluación, Unidad Coordinadora de Programación, Presupuestación y Evaluación, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, S.A.R.H. México 1981

- Programa Anual de Actividades del Departamento de Congruencia-de Avances Físicos y Financieros. Unidad Coordinadora de Programación, Presupuestación y Evaluación, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, México 1981
- Programa Anual de Actividades del Departamento de Integración-de Informes. Unidad Coordinadora de Programación, Presupuestación y Evaluación, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, S.A.R.H., México 1981
- Programa Nacional de Desarrollo Forestal, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, México 1981
- Informe de Labores del 1o. de Septiembre al 31 de Agosto de 1980, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, México 1981
- Vinculación de la Evaluación con el Sistema Nacional de Planeación. Tesis Profesional, Genaro Mejía Mendoza, Escuela Superior de Economía, I.P.N., México 1981
- La Metodología en la Investigación Administrativa, Tesis Profesional, Ramiro Carrillo Landeros, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., México 1974
- Metodología y Administración. Ramiro Carrillo Landeros, en prensa en Ed. Limusa Willey, S.A., México 1982