

26
29



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**EL CONTROL DE GESTION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA
CENTRALIZADA EN MEXICO; UN ENFOQUE
MACROSISTEMICO.**

T E S I S

Que para obtener el titulo de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración
Pública
p r e s e n t a

MARTHA PATRICIA HERNANDEZ ORTIZ



México, D. F.

1988



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 está 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.

PROLOGO

Actualmente en nuestro país, el control de gestión constituye un instrumento novedoso para el Sector Público Centralizado, y en este sentido resulta ser una área fértil para quienes nos desenvolvemos en el campo de la Administración Pública. Es bajo esta perspectiva que se originó el desarrollo del presente tópico de tesis.

No obstante los estudios que sobre el particular se han realizado, mismos que en su mayoría han estado referidos a organizaciones privadas, también se le considera una área en fase evolutiva, por otra parte ha sido una herramienta poco explotada por la esfera estatal mexicana, dentro de este esquema la función del administrador público se circunscribe no sólo al manejo de técnicas, sistemas, etc., sino su tarea principal radica en desarrollar nuevos y mejores procedimientos, técnicas, metodologías, etc., entre otros instrumentos, que permitan eficientar, agilizar, actualizar y mejorar la gestión estratégica y operativa de la Administración Pública Centralizada de tal manera que su funcionamiento vaya acorde con el desarrollo social, político y económico del país, ello con el fin de estar en condiciones de satisfacer los requerimientos que la misma sociedad le va demandando en términos de bienes y servicios.

La elaboración del presente trabajo tuvo como base la experiencia adquirida en el terreno laboral (Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.N.C.), así como los comentarios de personas vinculadas con áreas de control de gestión de diversas dependencias gubernamentales, aunado a ello se consultó material bibliográfico sobre el tema en cuestión.

Cabe hacer mención que en el presente trabajo, el análisis realizado sobre el control de gestión presenta un enfoque sistémico y en este sentido para efectos de delimitar el campo de estudio del mismo, éste se circunscribe solo al Poder Ejecutivo Federal. Al respecto conviene señalar que aun cuando el control de gestión gubernamental lleva implícito en su fase de conceptualización e instrumentación factores de tipo político y técnico, se enfatizan éstas últimas a lo largo del documento, toda vez que ello no tiene la intención de soslayar

los aspectos políticos y asumir una posición tecnocrática. Bajo esta perspectiva es importante señalar que para fortalecer la práctica del control de gestión en el ámbito de la Administración Pública, se requiere en primera instancia tener bien claro los aspectos conceptuales, teóricos y técnicos, de ahí que uno de los objetivos de este trabajo es presentar dichos elementos informativos de manera sistemática, lo anterior con el propósito de servir como base de referencia para la elaboración de una metodología macro-administrativa que sirva como guía para la aplicación del control de gestión a los programas, proyectos y presupuestos gubernamentales. Al respecto este punto constituye el objetivo fundamental y central de esta tesis (aportación), para ello su diseño se basó tomando en consideración los aspectos mencionados así como la funcionalidad de éste al interior de algunas dependencias de gobierno como la Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de la Reforma Agraria (se eligieron estos casos debido al acceso de información).

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. <u>DESARROLLO HISTORICO DEL CONTROL DE GESTION</u>	
1.1. Origen y Evolución del Control de Gestión en la Administración	5
a) Estados Unidos	5
b) Francia y España	5
1.2. Diversos enfoques o corrientes sobre Control de Gestión	11
CAPITULO II. <u>MARCO TEORICO-CONCEPTUAL DEL CONTROL DE GESTION</u>	
2.1. Nociones básicas	26
a) Definición de Control	26
b) Proceso básico del Control	27
c) Reglas de Control	28
d) Tipos de Control	29
e) Aspectos generales sobre Gestión	30
f) Elementos de la Gestión	31
g) Areas de la Gestión	31
h) Tipología de la gestión gubernamental	32
i) Concepto normas o parámetros	35
j) Concepto de seguimiento	35
k) Tipos de seguimiento	35
l) Concepto de indicador	36

m)	Definición de Control de Gestión en el contexto de la administración pública	36
n)	Características principales del control de gestión	37
ñ)	Objetivos y utilidad del control de gestión en el ámbito gubernamental	39
o)	Actores o agentes del control de gestión	40
p)	Elementos esenciales del control de gestión	41

CAPITULO III. HERRAMIENTAS TECNICAS DEL CONTROL DE GESTION

3.1.	Gráficas de Gantt. (Cronograma).	43
a)	Definición	43
b)	Utilidad	43
c)	Construcción	43
3.2.	Método del Camino Crítico (CPM) y Método PERT	47
a)	Objetivos	47
b)	Generalidades	47
c)	Construcción	48
3.3.	Matriz	52
a)	Utilidad	52
b)	Diagramas decisionales	52
-	Objetivos	52
-	Construcción	53
-	Lectura	53

3.4.	Tableros de control y/o cuadro de mando	54
a)	Generalidades	54
b)	Etapas de construcción de un tablero de control de gestión	55
-	Identificación de factores-claves	55
-	Selección de indicadores	56
-	Organización de la colecta de información	57
-	Construcción y presentación de los tableros de Control de Gestión	57

CAPITULO IV. EL CONTROL DE GESTION EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

4.1.	Antecedentes del control de gestión en la administración pública mexicana	60
4.2.	Sistema Nacional de Control y Evaluación	64
4.3.	El control de gestión como parte del proceso de la Administración Pública	68
4.4.	Ejemplos funcionales del control en algunas dependencias del sector público	73
a)	SPP	74
b)	SEDUE	77
c)	SRA	79
4.5.	Reflexiones sobre el control de gestión en la administración pública federal mexicana	81

CAPITULO V. METODOLOGIA MACRO-ADMINISTRATIVA DEL CONTROL DE GESTION Y EVALUACION

5.1.	Diseño y/o formulación del Sistema de Control de Gestión	87
a)	Marco normativo	87

	- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	87
	- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)	87
	- Ley de Planeación	88
5.2.	Modelos de Control de Gestión aplicados a la Administración Pública	90
5.3.	Funcionalidad del Control de Gestión	105
	a) Secuencia operativa	105
	- Identificación de los elementos del proceso de Programación-Pre-supuestación	105
	- Establecimiento de normas de referencia (estándares de gestión)	106
	- Selección de actividades (puntos estratégicos)	107
	- Formulación de indicadores	108
	- Ejecución de programas	109
	- Seguimiento físico-financiero (acopio y registro de la información)	109
	- Emisión de resultados	109
	. Periodicidad de la información	109
	. Presentación de la información (tipos)	110
	. Diseño de reportes (formatos)	110
	. Instructivo para el llenado de reportes	110
	- Evaluación de la ejecución de programas	111
	. Procesamiento de la información (análisis comparativo entre resultados y las normas)	111

	- Detección de desviaciones (identificación de o los problemas)	111
	. Análisis de las causas o variación	111
	. Diseño e implementación de medidas preventivas y/o correctivas (alternativas de solución)	111
	- Reprogramación	112
5.4.	Evaluación de resultados	113
	a) Definición de evaluación	113
	b) Importancia de la evaluación	113
	c) Criterios de evaluación	114
	d) Sistema de medición de resultados	115
	- Coeficiente de medición de trabajo	115
	- Coeficiente de rendimiento	116
	e) Determinación de unidades físicas de medidas	116
	f) Establecimiento de indicadores de gestión	117
	g) Proceso de evaluación	119
	- Medición de resultados obtenidos y los efectos producidos	119
	- Análisis de eficiencia-eficacia	119
	- Análisis de las variaciones observadas y determinación y especificación de sus causas	120
	- Definición y descripción de las medidas correctivas	121
	- Elección de la medida correctiva y retroalimentación del programa	121

5.5.	Implantación del sistema de control de gestión	122
a)	Proceso de implantación	122
	- Creación de un clima favorable	122
	- Presentación e introducción del sistema	123
	- Aplicación del sistema	124
	- Seguimiento interno de la aplicación del sistema	125
	- Evaluación del sistema	125

CAPITULO VI. PERSPECTIVAS DE UN SISTEMA INTEGRAL DE CONTROL DE GESTION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

6.1.	Ventajas y limitantes del control de gestión en el ámbito de la Administración Pública Centralizada	126
6.2.	Tendencia actual del control de gestión en el sector público	129

Bibliografía		132
---------------------	--	-----

I N T R O D U C C I O N

Los problemas económicos, políticos, sociales, etc., que enfrenta nuestro país ha traído como resultado la búsqueda de nuevos esquemas de gestión acordes con el proyecto nacional al que se aspira. En este sentido el control de gestión en el ámbito de la administración pública centralizada cobra importancia al ser un instrumento que busca promover básicamente la eficiencia y eficacia en la obtención de resultados (bienes, servicios, información). Cabe señalar que debido a la gran cantidad y complejidad de las funciones que lleva a cabo el sector público, el control de gestión juega un papel importante al ser un mecanismo preventivo y correctivo de las acciones que realiza el Gobierno, mismas que están contenidas en planes, programas y presupuestos.

En el presente trabajo se define al control de gestión como "una técnica administrativa a través de la cual se realiza un seguimiento físico-financiero de los programas gubernamentales, seleccionando las actividades críticas o claves a controlar, por lo que se requiere formular indicadores (socio-económicos) representativos a partir de los cuales se obtenga la medición de los resultados, mismos que se compararán contra los parámetros o estándares previamente establecidos, ello con el fin de ir verificando el avance así como el comportamiento de los programas, desviaciones, insuficiencias e incongruencias que se pudieran presentar durante la ejecución del programa y poder así implementar las medidas preventivas y/o correctivas necesarias para volver a reorientar el curso del programa en base a lo planeado".

El tema a tratar se desarrolló a lo largo de seis capítulos, en los que se destacan elementos teóricos, conceptuales y técnicos del control de gestión y de manera particular se abordaron aspectos vinculados con la presencia y funcionalidad de éste en la administración pública centralizada de México.

En el capítulo primero se realiza una breve descripción sobre el origen y evolución del control de gestión en la administración. En dicha descripción se señalan una serie de acontecimientos históricos que marcan la pauta en cuanto al nivel de desarrollo y grado de aplicación del control de gestión, en Estados Unidos, Francia y España. Con el propósito de tener una visión objetiva -

sobre la filosofía conceptual y técnica del control de gestión, se incluye dentro de este capítulo una síntesis sobre las principales ideas (definición, características, participantes, funcionalidad, objetivos, etc.) de algunos exponentes que han incursionado sobre esta técnica administrativa. Las corrientes aquí plasmadas son de origen francés, español y mexicano. De hecho el objetivo que se persigue en este inciso, es el de proporcionar un marco teórico más amplio y enriquecedor sobre el control de gestión.

El capítulo segundo contiene el marco conceptual del control de gestión, la idea de desarrollar este capítulo se basa en que debido a que toda rama del conocimiento humano lleva implícito su propio léxico técnico el que a su vez constituye el marco de referencia conceptual a partir del cual se logra estudiar, analizar, entender y aplicar las diversas áreas del conocimiento humano, con bases más sólidas y objetivas. El propósito de este capítulo es proporcionar la terminología básica empleada en el control de gestión, ya que ésta constituye uno de los requisitos principales para entender y aplicar dicha técnica. Este capítulo está conformado por un conjunto de conceptos tales como: control (definición, proceso, reglas y tipos), aspectos generales sobre gestión (definición, áreas, elementos, tipología), y diversas definiciones (parámetro, indicador, seguimiento, control de gestión en el ámbito gubernamental, etc.).

En el tercer capítulo, se resaltan las herramientas técnicas útiles para el control y evaluación de los programas gubernamentales entre los que sobresalen: los diagramas de barras tipo Gantt conocidas también como cronogramas. Los métodos CPM (Métodos del Camino Crítico) y PERT (Técnica de Programación, Evaluación y Revisión de Proyectos), ambos métodos figuran como técnicas de programación y control. Contiene además matrices, diagramas decisionales y tableros de control de gestión (cuadro de mando), cada una de estas herramientas técnicas contiene su definición, objetivo así como las etapas o pasos para su construcción. Amén de las técnicas mencionadas se incorpora información sobre la aplicación del control de gestión a través de hojas de cálculo y/o electrónica, caso específico el Lotus 123.

En el capítulo cuarto se abordan algunos aspectos relacionados con el control de gestión aplicado al contexto de la Administración Pública de México, los puntos contenidos en este capítulo están referidos a: en primer lugar, se realiza un análisis sobre la tendencia y presencia de los diversos controles instrumentados en el sector público, ello con el objeto de conocer los antecedentes

de este capítulo contempla los pasos para implantar un sistema de control, los cuales son: creación de un clima favorable, presentación, aplicación, seguimiento y evaluación del sistema.

El último capítulo titulado "Perspectivas de un Sistema Integral de Control de Gestión de la Administración Pública de México", contempla un listado sobre ventajas y limitantes del control de gestión, así como un análisis sobre su comportamiento o tendencia actual, toda vez que en este último inciso se manejan las conclusiones del presente trabajo.

que marcaron la pauta sobre la utilización del control de gestión. En segundo lugar se narran los aspectos esenciales sobre el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental diseñado por la actual administración del Gobierno Federal en lo que se refiere a su concepción, características y funcionalidad principalmente. Como tercer punto se resalta la importancia que juega el control dentro del proceso administrativo gubernamental, así como el contenido de cada una de estas etapas de manera sucinta. En cuarto lugar se anexan ejemplos funcionales sobre diversos sistemas de control de gestión concebidas por algunas dependencias del Sector Público como son la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de la Reforma Agraria, ello en virtud a las facilidades presentadas por el acceso de información. En dichos casos se contemplan los siguientes conceptos: definición, objetivos, características, operación y componentes del sistema. Finalmente, el último punto que se aborda en este capítulo, se refiere a una serie de reflexiones sobre el control de gestión en la Administración Pública Federal en donde se analiza su presencia y la problemática enfrentada. Cabe señalar que de lo expresado en este punto se desprende esencialmente la inquietud por elaborar una metodología macro-administrativa del control de gestión y evaluación gubernamental.

En el capítulo quinto se elaboró una propuesta en cuanto al diseño de una metodología acerca de la aplicación del control de gestión a los programas gubernamentales, para ello dicho capítulo consta de cinco incisos: en el primero, se señala el aspecto normativo en que se sustenta el control de gestión en el ámbito gubernamental de nuestro país; como segundo punto, se muestra una serie de modelos o esquemas que buscan facilitar el análisis del control de gestión tanto de los elementos que lo integran en sí mismo, como del contexto donde actúa, esto es, la Administración Pública; como tercer punto se muestra la operatividad del control de gestión a nivel secuencial, amén de señalar cada paso se describe su contenido. La secuencia operativa plasmada en este inciso consta de los siguientes pasos: identificación de los elementos del proceso de programación-presupuestación, establecimiento de estándares, selección de actividades, formulación de indicadores, ejecución de programas y reprogramación. En el caso de la etapa de evaluación ésta comprende otros elementos, tales como: su definición, importancia, criterios, sistemas de medición, determinación de unidades físicas y establecimiento de indicadores. El inciso final

CAPITULO I

"DESARROLLO HISTORICO DEL CONTROL DE GESTION"

1.1. ORIGEN Y EVOLUCION DEL CONTROL DE GESTION EN LA ADMINISTRACION.

Resulta un tanto difícil situar en el tiempo el origen exacto de lo que hoy conocemos con el nombre de Control de Gestión, ya que por las características de éste es probable su utilización desde antes de 1926, claro ésto no con la estructura que ahora presenta ni con el mismo nombre. Al respecto, entre los estudiosos de dicho tópico, Blanco Illescas en su libro "El Control Integrado de Gestión", realizó en uno de sus capítulos un breve análisis sobre el desarrollo del control de gestión, tanto en Estados Unidos como en Europa.

Sin embargo, antes de extraer el análisis histórico que realizó Illescas, es importante señalar como antecedente lo que en la tesis titulada "Utilidad del Control de Gestión en el ámbito Gubernamental" cuyos autores Hoffmann y Heredia señalan que en el trabajo de T. G. Rose publicado en Londres en 1961 se menciona que para 1926 Mr. A. H. Pollen, estructuraba el esquema del método que más tarde se denominaría control de gestión, el cual se basó en una recolección regular mensual y centralizada de los datos esenciales que nacen de una empresa, con el objeto de que en base a esta información la Dirección General descansará la toma de decisiones.

Por su parte, Illescas en su análisis del desarrollo histórico maneja las ideas de control y su grado de aplicación en los Estados Unidos, Europa y específicamente en España. En 1930, se empiezan a dar las bases y el desarrollo del control de gestión en Estados Unidos mediante diversas formas, tales como: Control Presupuestario, Control de Costos, Estudios de Rentabilidad, etc. Para 1919, la Compañía Du-Pont examinaba sus actuaciones a través de cuadros de mando. Recordaremos que para esa época existió la gran depresión económica de 1929-1933, por lo que las empresas norteamericanas se vieron en la necesidad de buscar la mejor combinación de los factores económicos para adaptarse a la situación que atravesaban.

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) obligó a las empresas a preservar la situación antes mencionada, por otra parte, el Estado Federal Norteamericano con el propósito de realizar su esfuerzo bélico al menor costo, recurrió a la utilización de controladores de gestión de las mejores empresas, logrando así la difusión de dicho método.

Después de la Segunda Guerra Mundial (1945), se desarrollaron técnicas como la investigación de operaciones, la utilización de la planeación a mediano y largo plazo, el empleo de ordenadores electrónicos. Se desarrolló el Sistema de Planeación, Programación y Presupuesto.

En cuanto al control de gestión en Europa, en ese mismo período, si bien se conocía se utilizaba poco o mal. Debido a la crisis que prevalecía en 1929, se desató un fuerte proteccionismo exterior e interior. Debido al proceso de reconstrucción por el que tuvieron que atravesar los países europeos, el desarrollo del control de gestión se vió poco favorecido.

Para 1950 la situación de Europa Occidental cambió, debido a:

1. Las misiones de información y formación enviadas a Estados Unidos.
2. Una cierta abundancia de oferta da al mercado una cierta autoridad.
3. La firma del Tratado de Roma en 1957 prevé una implantación progresiva del Mercado Común, con su consecuencia de apertura de fronteras.
4. El renacimiento del comercio internacional, con la firma en Ginebra de la "Kennedy Round" en 1967. ^{1/}

^{1/} Ilescas, Blanco. "El Control Integrado de Gestión". Edit. Limusa. México. 1983. p. 67.

A principios de 1950, las empresas europeas se fueron enfrentando a situaciones competitivas y difíciles, lo que provocó la utilización sistemática del control de gestión. Y es hasta los años 60 que las empresas más avanzadas llegaron a concebir el control ligado al mediano y largo plazo. Cabe señalar que en tanto que la guerra afectó más a Europa que a Estados Unidos, el desarrollo del control de gestión además de haberse gestado en este país según Illescas, la separación de ambos se podrá reducir en los años futuros.

Menciona Illescas como caso particular de Europa, la situación que guardó España, en donde se buscó producir a cualquier precio, redundando en una fuerte protección a su economía y una asimilación de ideas de dirección a través de la frontera con Francia y como resultado por el momento no se interesaron por el control de gestión debido a problemas internos de solución prioritaria.

En la medida en que lograban su estabilización, se comenzó un planteamiento más en forma sobre el tema de Costos en las Empresas Tipo.

Con el Gantt se formuló el primer Plan de Desarrollo así como la reducción de aranceles, se estableció el acuerdo preferencial con el Mercado Común Europeo. Al consolidarse el control presupuestario en los años 60, las empresas españolas empezaron a contar con una herramienta útil para su gestión. Para la década de los 70, se implantó la dirección por objetivos. De hecho para Illescas, la evolución del control consta de dos etapas fundamentales:

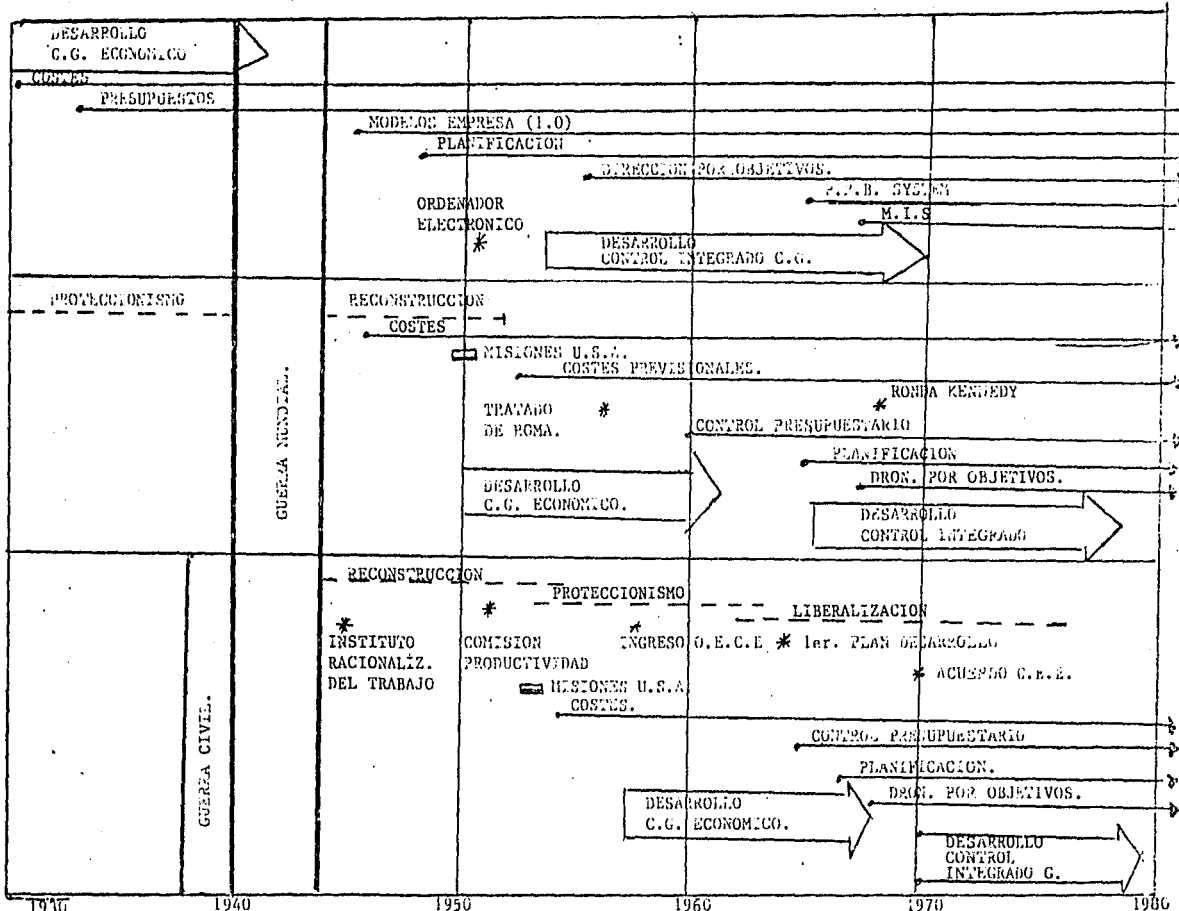
"... el desarrollo del control de gestión puramente económico y el control integrado de gestión. El primero ... se circunscribe ... a un ámbito de enfoque contable y monetario de la empresa, mientras que el segundo sirve de nexa aglutinante de la Gestión Global". ^{2/}

Con el propósito de ilustrar más el desarrollo histórico del control de gestión en la administración, se anexan a este capítulo dos cuadros. El primero de ellos fue retomado del libro "El Control Integrado de Gestión" elaborado por Blanco Illescas, el cual sólo hace referencia a Estados Unidos, Europa y

^{2/} Ibid. p. 69.

España. En tanto que el segundo fue tomado del material suministrado en un curso sobre Control de Gestión, impartido por el CAPYDE para la Secretaría de Programación y Presupuesto.

EVOLUCION DEL CONTROL DE GESTION.



* ACORDOS DE LIENENOS IMPORACIONES

FUENTE: MARCO ILLASCAS, EL CONTROL INTEGRADO DE GESTION.

	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
U.S.A.								
EUROPA								
EUROPA								
REVOLUCIÓN SOCIALISTA								

a) El primer antecedente se da en la CIA Du-Roiot a través de un curso de curso.
 b) El Control de Gestión se manifiesta a través de "Control Presupuestal" "Control de Costos" "Estudios de Rentabilidad".
 c) Durante la 2a. Guerra Mundial los E.E.U.U. utilizan Control de Gestión y a través de estrategias y tácticas de Guerra obtienen un triunfo al menor costo.
 d) Utilización de modelos de empresa y planificación económica.
 e) Controlador electrónico y desarrollo del Control Integrado.
 f) Establecimiento de la Dirección por objetivos.
 g) Desarrollo del Sistema de Plan., Prog. y Pres.

a) Durante la época del proteccionismo el Control de Gestión era ineficiente.
 b) Durante el período de reconstrucción la economía se recupera y era necesario producir no importa a que precio.
 c) Mecanismos de formación en línea a EIU para que se conozca el Control de Gestión y Participación en el mercado Europeo, crecimiento económico.
 e) Creación de oficina de productividad, Control de Gestión, Planificación Económica y Gestión Presupuestaria.
 f) Dirección por objetivos.
 g) Estrategia de lucha a la competencia de los mercados.

a) Con motivo de la reconstrucción del país, se crea el "Instituto de Formalización del Trabajo" cuyo objetivo es elevar la productividad.
 b) Época del proteccionismo al mercado Español de crea la Comisión de Productividad, donde miembros se y comunican a los E.E.U.U.
 c) Consolidación del Control de Gestión a través del Control Presupuestario de la Planificación Económica.
 d) Implementación de la Dirección por objetivos.
 e) Desarrollo del Control Integrado de Gestión.

a) La primera experiencia surge después de la Revolución y fue el perfeccionamiento del Sistema de Organización y Gestión por el partido comunista.
 b) No se dio importancia de Investigación se comen de los aspectos de la Gestión.
 c) La Gestión se crea y se perfecciona.
 d) Desarrollo de la economía socialista en un sector del plano del precio, se procura mejorar la Gestión y la Planificación en la Industria.
 e) Con motivo de crisis plan durante el la Gestión Económica eleva la Eficiencia en la producción.

a) Implementación del Control de Gestión en la Secretaría de Programación y Presupuesto.
 b) Adición en la materia de la Dirección.

1.2. DIVERSOS ENFOQUES O CORRIENTES SOBRE CONTROL DE GESTION.

Resulta conveniente conocer los enfoques que sobre el particular han desarrollado diversos autores en lo que se refiere a la filosofía conceptual y técnica. Lo anterior no significa que en este apartado se realice un análisis sobre los autores a tratar, sino únicamente se realizará una síntesis acerca de sus principales ideas. El objetivo que se persigue, es el proporcionar con ésto un marco teórico más amplio y enriquecedor sobre el control de gestión.

Entre los autores que han incursionado más sobre esta técnica administrativa, se encuentran en primer término los norteamericanos, siguiéndoles los franceses y españoles primordialmente.

A continuación los autores a tratar son:

- T. G. Rose
- Jean Meyer
- Khemakhem y Ardoin
- Marcela Torres
- José Mejía
- Beatriz Castelán
- Blanco Illescas
- Juan Hoffmann y Rafael Heredia

T. G. Rose. ^{1/} Este autor señala que el control de una empresa presenta dos aspectos, uno incluye al plan y al sistema de información y la otra está referida a la conducción de la empresa hacia los resultados deseados. Para ésto las etapas del control son:

- a) Definición de objetivos.
- b) Establecimiento de una estructura de información, y

^{1/} Los aspectos aquí vertidos, de los autores Rose, Meyer, Khemakhem y Ardoin, no fueron extraídos de las fuentes originales, debido a la dificultad de conseguir dichos textos y con objeto de no soslayar sus aportaciones, esta información fue retomada de la tesis titulada "La Utilidad del Control de Gestión en el Ambito Gubernamental".

- c) Adaptación de una acción de dirección. Los dos primeros son preparatorios.

Para Rose el Control de Gestión es "la dirección general de un negocio sobre una base planeada cuidando la adaptación al plan por medio de una investigación mensual realizada desde los aspectos, comercial, técnico, económico y financiero, que se conocen como las cuatro situaciones". ^{2/}

La investigación a la que se hace referencia señala que debe basarse en tres orientaciones: el informe al consejo, lista de comprobación y libro de trabajo.

Propone como método de Control de Gestión, el siguiente:

- "- La situación Comercial vigila la actividad del negocio.
- La situación Técnica vigila la eficiencia del negocio.
- La situación Económica vigila la rentabilidad del negocio.
- La situación Financiera vigila la seguridad del negocio".

La aplicación de este método no requiere según el autor personal especializado, ni de cálculos complicados.

Para Rose la esencia del Control de Gestión está en "situarse en un punto para seguir y entonces mantenerse iniciando la acción de dirección que asegure que se alcanza el objetivo". También enfatiza el autor que el Control de Gestión tiene que basarse en una norma planeada y tender hacia la consecución de objetivos.

Por lo que respecta a Jean Meyer, el objetivo del Control de Gestión es la acción económica o la actividad mensurable en términos económicos, de acuerdo a esto la concepción que caracteriza al Control de Gestión, se refiere a la consecución de los objetivos en el menor costo. Este autor hace mención de que

2/ Hoffmann, Calo y Heredia Hernández. "Utilidad del Control de Gestión en el Ambito Gubernamental". Tesis FCPYS, UNAM. México, 1985. p. 202.

el Control de Gestión en las empresas buscan la eficiencia en la producción de bienes y servicios, en tanto que la acción pública de los países subdesarrollados giran en torno a la eficacia.

Para Meyer la información debe tener los siguientes niveles de tratamiento:

"El contenido de la información, es preciso conocer a la vez las normas a alcanzar (normas de gestión) y los resultados efectivamente obtenidos.

El tratamiento de la información, es necesario disponer de elementos que permitan aproximar, normar y realizar (manuales).

Los medios de control: pueden utilizarse numerosas técnicas tales como los precios de costo, los ratios, los presupuestos, el planning, etc....". ^{3/}

Un aspecto importante al que hace alusión el autor en cuestión, es que la adopción del Control de Gestión choca con obstáculos de tipo psicológico, tan es así el impacto que se ha tenido que sustituir el término por: estudios económicos, consejo de gestión, etc.

Meyer argumenta las siguientes características del Control de Gestión:

- Planificación-verificación.
- Oportunidad-regularidad.
- Externo-interno.
- A priori-A posteriori.
- Iniciativo-represivo.

Por lo que se refiere al procedimiento de Control de Gestión el autor establece seis etapas: ^{4/}

- El análisis o la aproximación de normas-realizaciones.
- El Diagnóstico.

^{3/} Ibid. pp. 216 - 217.

^{4/} Ibid. p. 219.

- El Asesoramiento.
- El Orden.
- La Acción Correctiva.
- La Actualización de la Norma.

Para Meyer existen tres personajes que intervienen en el proceso de Control de Gestión:

- "- El responsable de gestión (auto-control).
- Su superior (control jerárquico).
- Su Contralor de Gestión". ^{5/}

La aplicación del Control de Gestión para Meyer, se ve amenazada por las actitudes de las personas tales como; la centralización del poder y por ende el rechazo de la delegación de las decisiones provocando con ello la interrupción de su desarrollo.

Dentro de los autores franceses que se han avocado al estudio del tema en cuestión están: Khemakhem y Ardoïn, ambos conciben al Control de Gestión como:

"... el proceso puesto en marcha en el seno de una entidad económica, para asegurarse de la movilización eficaz y permanente de las energías y de los recursos con vistas a alcanzar el objetivo que se haya propuesto dicha entidad". ^{6/}

Para lograr la movilización eficaz de los recursos y energía, hay que tomar en cuenta el entorno en donde se desenvuelve la organización, dicen estos autores.

Como premisa de la aplicación del Control de Gestión, dichos autores sostienen que:

"para que la eficacia sea permanente, los hombres deben hallarse motivados. Y por ésto el controller debe conocerlos

5/ Ibid. p. 224.

6/ Ibid. p. 228.

y comprenderlos. Los hombres constituyen el máspreciado elemento en la empresa; son ellos quienes les dan todo su valor. Por tanto, resulta necesario integrar los objetivos individuales de cada hombre con los de la empresa, a fin de poder motivar para que trabaje eficazmente por ella". 7/

Plantean ambos, que los límites del Control de Gestión están dados tanto por el objetivo fundamental de la empresa, como por la estructura de la organización. En cuanto a la base está constituida por valores económicos, el entorno, y la energía humana. La primera está vinculada con la toma de decisiones y el objetivo. Al controller le asignan dos tipos de funciones tales como: la presupuestación y la medida de resultado.

A continuación se enunciarán las etapas que a juicio de estos autores llevan a cabo el controller y el responsable en cuanto a la medida de resultados:

1. Establecimiento de los estándares y los niveles de tolerancia.
2. Los estándares y niveles de tolerancia son incluidos en el presupuesto.
3. El responsable activa según lo previsto.
4. Se tratan las medidas y se determinan las desviaciones significativas.
5. El controller establece una relación de resultados estándares y niveles de tolerancia.
6. El controller y el responsable analizan conjuntamente las desviaciones significativas.
7. Se aportan los medios precisos. 8/

7/ Ibid. p. 229.

8/ Ibid. pp. 244 - 247.

Blanco Illescas es uno de los autores españoles que más ha desarrollado sobre el Control de Gestión, destaca como primer punto que el sistema de gestión de la empresa se integra por la planificación, el control y la información.

En el capítulo anterior se mencionó que el desarrollo del Control de Gestión para este autor, consta de dos etapas: el desarrollo del Control de Gestión puramente económico y el desarrollo del control integrado de gestión.

Define el Control de Gestión como "el proceso mediante el cual los directivos se aseguran de la obtención de recursos y del empleo eficaz y eficiente de los mismos en el cumplimiento de los objetivos de la empresa". ^{9/}

Para este autor, el objetivo del Sistema de Control de Gestión radica en apoyar a los directivos en el proceso de toma de decisiones.

Entre las características que le imprime al sistema son:

- Totalidad.
- Equilibrio.
- Oportunidad.
- Eficiencia.
- Integración.
- Creatividad.
- Impulso a la Acción.

Una vez diseñado el Sistema de Control de Gestión, hay que determinar qué vamos a controlar. Al respecto, Illescas señala que el control debe iniciarse desde la cúspide de la organización. En tanto que los órganos de Control de Gestión actúan como informadores ante la alta dirección, ésta se materializa según Illescas en tres tipos de informes:

1. Cuadro de Mando.

^{9/} Illescas, Blanco. "El Control Integrado de Gestión". Edit. Limusa. México, 1983. pp. 72 - 73.

2. Balance periódico de puntos débiles y fuertes de la gestión.
3. Análisis comparativo Inter-Empresa.

Para Illescas antes de implantar un Control de Gestión, es necesario cumplir con ciertas condicionantes:

- "- La influencia y el papel de la alta dirección.
- La adaptación de la estructura de la empresa.
- El replanteamiento de la planificación y la información".

Son tres las etapas que el autor propone para la implantación del Control de Gestión:

"a) Diseño del sistema global:

1. Identificar los factores claves en el éxito de la empresa.
2. Examen de la estructura de organización.
3. Determinación de las necesidades de información.
4. Integrar las necesidades de información con la organización.
5. Preparar los diseños básicos del sistema.
6. Diseño de las herramientas de control.
7. Definir los procedimientos y medios de sistema.

b) Creación de un clima favorable:

1. Presentación a la empresa del sistema.

2. Preparación del programa de implantación.
- c) Introducción del sistema:
1. Realizar el programa de implantación.
 2. Coordinar la instrucción en gestión de los ejecutivos.
 3. Preparar a lo largo del trabajo, las reuniones de acción y decisión.
 4. Asegurarse de la fiabilidad de la información distribuida.
 5. Asegurar un nivel alto de presentación desde el principio.
 6. Demostrar algunos resultados a corto plazo.
 7. Actuar, no investigar". ^{10/}

Cabe resaltar que debido a la implantación del Control de Gestión en el ámbito gubernamental de nuestro país, algunos autores se incursionaron al tema, como es el caso de: Beatriz Castelán, Marcela Torres y José Mejía, entre otros.

Beatriz Castelán, concibe a la planeación estratégica vinculada con el Control de Gestión, mismo que define como "un esfuerzo sistemático que persigue la exitosa implantación de los objetivos y cursos de acción generales definidas por la planeación estratégica a través de una continua retroalimentación que permita definir acciones correctivas, no sólo a la implantación, sino inclusive a la planeación estratégica en sí". ^{11/}

Con el Control de Gestión, se busca asegurar que los recursos sean obtenidos y empleados eficaz y eficientemente de acuerdo a las metas a alcanzar. Debido

^{10/} Ibid. pp. 186 - 189.

^{11/} Castelán, Beatriz. "Planeación Estratégica y Control de Gestión". Edit. ECASA. México, 1982. p. 35.

a que la teoría sobre este tema se encuentra en desarrollo es difícil conceptualizarla nos dice la autora, pero existen dentro de todas las acepciones elementos en común, tales como:

- a) Noción de previsión.
- b) Orientación "Gestión".
- c) Ayuda a la dirección.
- d) Noción del corto plazo.
- e) Mecánica del Control de Gestión.

Este último punto se descompone en:

- "1) A partir de la interrelación de la norma y la acción, detectar la posible existencia de un problema.
- 2) Determinar los posibles cursos de acción tendientes a resolver el problema de desviación.
- 3) La evaluación de los posibles cursos opcionales de acción, tendientes a definir el qué hace óptima la solución al problema, y minimizar los efectos negativos hacia el resto de la organización.
- 4) Implantar la solución escogida.
- 5) Verificar la efectividad de la solución escogida para efectos de eliminar o disminuir la variación detectada". ^{12/}

El diseño de un Sistema de Control de Gestión y su posterior implantación es necesario según la autora en cuestión, conjugarse los siguientes factores, mismos que a su vez constituyen las herramientas de Control de Gestión:

"Comunicación-Información. Es sabido que, para que la acción de los individuos integrantes de un grupo logre los

^{12/} Ibid. pp. 37 - 38.

objetivos comunes fijados, es necesaria la acción Cooperativa de los elementos del grupo. Este requiere de una condición necesaria, sin la cual su cumplimiento no sería posible: La Comunicación ... Controles, las necesidades y características de información requeridas para el Control de Gestión de cada empresa en particular, indicaron los controles que deben definirse para satisfacer los requerimientos del caso". ^{13/}

El Control de Gestión, es el proceso que une a la planeación estratégica con la operativa. Dicho proceso para Beatriz Castelán se compone de:

- Planeación Operacional.
- Presupuestos.
- Cuadro de Mando.
- Contabilidad de Resultados.
- Evaluación y Análisis de Diferencias.

En términos generales, la tesis de la autora en estudio, se refiere a que concibe el Control de Gestión a partir de la mezcla entre planeación estratégica, el control presupuestal y el operativo.

Hasta aquí, los autores antes citados, su enfoque del Control de Gestión ha sido encaminado a las empresas. Empero, entre los autores que al inicio de este apartado se mencionaron sólo José Mejía, Juan Recabarren y Marcela Torres su planteamiento está referido a la Administración Pública. Tanto José Mejía como Juan Recabarren señalan que, debido a la diversidad de tareas que tiene que realizar la Administración Pública y sobre todo si consideramos las carencias y deficiencias de que adolece, es aquí donde se plantea la necesidad de contar no sólo con un sistema integrado de planeación participativa, sino con un seguimiento de las actividades en búsqueda de la primera.

Dentro del plano organizacional el control según estos autores, persigue como finalidad "obtener, tanto de los individuos como de las variables involucradas, conductas, metas o resultados que previamente han sido definidos y que,

^{13/} Ibid. pp. 39 - 43 - 44.

desde nuestra perspectiva parecen ser necesarios para alcanzar determinados objetivos". ^{14/}

A juicio de estos autores, el Sistema de Control de Gestión comprende los siguientes eventos:

- "1) Los objetivos de la organización y de las unidades dentro de ella.
- 2) Los medios y las acciones fundamentales para la obtención de objetivos (factores clave o áreas críticas).
- 3) La definición de responsabilidades.
- 4) La definición de resultados a seguir y/o evaluar y los instrumentos de medida y control.
- 5) El surgimiento de acciones correctivas para reorientar la situación". ^{15/}

Para ellos, el fin último del Control de Gestión radica en ser "un sistema de información que reporte sobre las actividades de tal manera, que podamos corregir y aprovechar las desviaciones de dichas actividades". ^{16/}

Mencionan que de acuerdo a algunos actores del servicio público, el Control de Gestión debe realizarse "sobre medida", ello debido a que existen una serie de principios y restricciones. Al respecto señalan lo siguiente:

- "1) La utilidad. Referida a la conformidad de la acción, a la misión de interés general.
- 2) Eficiencia. Referida a una relación costo-beneficio que en las

^{14/} Mejía, José y Recabarren, Juan. "Control de Gestión: Una Alternativa para mejorar la Administración de las Organizaciones Públicas". CIDE. México, 1984. p. 7.

^{15/} Ibid. p. 18.

^{16/} Ibid. p. 22.

organizaciones públicas pueden ser traducidas en una relación.

- 3) Eficacia. Relación costo-ventaja en idea de que una organización pública no debe buscar la rentabilidad, pero que importa la ventaja que proporcione.
- 4) Legalidad. Derivada del Derecho Administrativo.
- 5) Continuidad. Algunos servicios deben de ser prestados bajo cualquier circunstancia.
- 6) Igualdad. Referida al hecho de que ciertos servicios públicos deben de ser prestados a todos sin hacer una segmentación o practicar una segmentación". 17/

José Mejía, define al Control de Gestión como el "proceso por el cual los ejecutivos y funcionarios se aseguran permanentemente que los recursos sean obtenidos y usados eficaz y eficientemente en el cumplimiento de los objetivos de la organización". 18/

Dicho autor le atribuye al Control de Gestión las siguientes características:

- "- Herramientas de los responsables operacionales.
- Aportación de cada responsable al objetivo final.
- El encargado del Control de Gestión no tiene el rol de gestor.
- El Contralor de Gestión no controla.
- Supervisión de todos los niveles.
- Descentralización no es independencia.
- Instrumento de realización del plan.
- Degeneración del Control". 19/

Para que exista un verdadero Control de Gestión es necesario según Mejía, los

17/ Ibid. p. 26.

18/ Mejía, José. "Algunas ideas sobre el Control de Gestión". CIDE. México, 1983. p. 19.

19/ Ibid. p. 20.

siguientes factores: la existencia de un plan, la definición precisa y coherente de los objetivos, la definición del dominio de responsabilidad, existencia de un sistema de información y de Control de Gestión y finalmente, la existencia de un sistema de sanciones y recompensas, asociados a los resultados.

Mejía ubica al Control de Gestión en dos planos: el diseño de un sistema (donde) y las herramientas (con qué). La primera consta de los siguientes puntos:

- 1) Identificación de áreas críticas.
- 2) Definición de indicadores claves.
- 3) Fijación de los niveles de esfuerzo.
- 4) Determinación de estándares de Gestión.

Por lo que se refiere a Marcela Torres, concibe al Control de Gestión como "el proceso mediante el cual los responsables operacionales se aseguran de manera permanente que los recursos necesarios son obtenidos y utilizados con eficiencia y eficacia para alcanzar los objetivos a corto plazo que se fijó la organización en el marco de su estrategia a largo plazo". ^{20/}

Ubica al Control de Gestión dentro de un marco de descentralización de responsabilidades, en el que cada centro decisional debe poseer un alto grado de autonomía en su gestión. Establece como etapas del Proceso de Control de Gestión, los siguientes:

"a) Gestión Provisional.

El Control de Gestión empieza con los objetivos generales de la empresa, los cuales son fijados por medio de la planeación los que serán a su vez traducidos a nivel de cada centro de responsabilidad en referencia a normas que pueden ser cuantitativas y cualitativas, que servirán como instrumento de medición de la eficacia y de la eficiencia de las acciones de la gestión.

^{20/} Torres I., Marcela. "Principales Elementos del Control de Gestión". CIDE. México, 1984. p. 2.

b) Sistema de Información.

La toma de decisiones en lo referente a la utilización de recursos que desemboca sobre acciones. Estos se encuentran sujetos al impacto del contexto y conducen a resultados que representan dos particularidades:

Primero ... el Control de Gestión se interesa sumamente por los resultados a corto plazo. Segundo, los resultados son cuantitativos y cualitativos, el Control de Gestión se orienta más a los resultados medibles cuantitativamente con el propósito de compararlos con las normas que se expresan numéricamente.

c) Operación o Evaluación.

Comparando los resultados y las normas preestablecidas, se evalúan dichos resultados y se realiza el análisis de variación. Si la comparación es satisfactoria, el responsable puede continuar con una actuación similar, si no, deberá tomar acciones correctivas". 21/

Las fases a cubrir para implementar un Sistema de Control de Gestión, según la autora en estudio son:

- a) Determinación de áreas críticas.
- b) Determinación de variable o magnitudes que se sujetan al control.
- c) Determinación de Índices.
- d) Fijación de estándares.
- e) Determinación de los intervalos (flexibilidad).
- f) Diseño de reportes.
- g) Mecanismos para la determinación de medidas correctivas.

21/ Ibid. pp. 5 - 6.

Identifica como actores del control de gestión a:

- 1) Encargados de control de gestión.
- 2) Responsables operacionales.
- 3) El Director General.

Para Marcela Torres el rol del encargado de control de gestión, es el de promover la idea de gestión ante los responsables operacionales, éste es:

- "- Poniendo a su disposición las herramientas apropiadas.
- Haciéndoles saber cómo se opera.
- Estimulándoles a controlar su gestión.
- Planteándoles cuestionarios pertinentes.
- Sometiéndoles a diferentes análisis de su gestión.
- Cuestionando los objetivos". 22/

Señala la autora que el iniciador y verdadero responsable del control de gestión es el Director General, el cual debe en primer término promover la congruencia de los objetivos específicos y así asegurarse de que éstos sean coherentes.

RECAPITULACION

El control de gestión surge en el seno de las empresas norteamericanas con el objeto de contar con un sistema de información representativo sobre la cual descansará la toma de decisiones, lo que les permitió enfrentar positivamente la gran depresión económica (1929-33), y es a partir de la Segunda Guerra Mundial que se difundió el uso de este método, no así en Europa, pues es hasta 1950 que debido a la situación difícil y competitiva de las empresas, que provocó su utilización.

Por otro lado, los aspectos conceptuales y técnicos de los autores mencionados, su enfoque es hacia las empresas, salvo Torres y Mejía su planteamiento está referido a la Administración Pública. Empero dichas corrientes presentan elementos comunes en su fase de diseño, características y mecanismo operativo, de éste último se desprende lo siguiente: definición de objetivos, existencia de programas y sistemas de información, formulación de indicadores y estándares, identificación de áreas claves, noción de previsión, orientación y de corto plazo. Para dichos autores el objetivo del control de gestión, es asegurar el logro de los objetivos al detectar oportunamente las desviaciones, así como optimizar los recursos empleados.

22/ Ibid. p. 9.

CAPITULO II

"MARCO TEORICO CONCEPTUAL DEL CONTROL DE GESTION"

2.1. NOCIONES BASICAS.

Toda rama del conocimiento ya sea económico, político, administrativo, social, etc., lleva implícito su propio léxico técnico, mismo que viene a constituir el marco de referencia conceptual a partir del cual se logra estudiar, analizar, entender y aplicar las diversas áreas del conocimiento con bases más sólidas y objetivas.

En función a lo antes expresado, el presente capítulo tiene como objetivo, definir en forma general los principales conceptos relacionados con el Control de Gestión.

a) Definición del Control.

El término control tiene dos sentidos; en el vocabulario habitual castellano (latino) la palabra control es sinónimo de verificación, inspección, crítica, comprobación.

En el vocabulario anglo-sajón, la palabra control viene a expresar la idea de guía, impulso correctivo, en este sentido, el control expresa no sólo una operación de comprobación, sino también un resultado. En sentido administrativo, el control representa un esfuerzo para optimizar un plan al permitir introducir los correctivos necesarios a la fase de ejecución, una vez conocidos los resultados.

Al respecto, Mabduck define al control como "la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes." ^{1/} Por otra parte, cabe señalar que un control puede ser efectivo sin ser total, lo que nos permite ir orientando la dirección de las acciones, al poder implementar medidas

^{1/} Reyes Ponce, Agustín. "Administración de Empresas". Teoría y Práctica, Segunda Parte. Edit. Limusa. México, 1982. p. 355.

correctivas necesarias, en el caso de que una actividad se salga del camino que le fue asignado. Debe considerarse al control como algo positivo y no como un obstáculo, ya que mediante éste se logra asegurar el cumplimiento de objetivos y metas.

b) Proceso Básico del Control.

Para Reyes Ponce, las etapas de todo control son:

- Establecimiento de los medios de control.
- Operaciones de recolección y concentración de datos.
- Interpretación y valorización de los resultados.
- Utilización de los mismos resultados. 2/

En cambio para Terry Franklin, el proceso de control está compuesto por tres pasos que considera universales:

- Medición del desempeño.
- Comparación del desempeño con el estandar y comprobación de las diferencias, si existen.
- Corregir las desviaciones desfavorables aplicando las necesarias medidas correctivas. 3/

Para Terry F. los pasos del proceso de control antes enunciados, se refieren a: la medición del desempeño que consiste en la determinación de la cantidad o capacidad de una entidad bien definida, la cual implica que la medición requiere de una unidad de medida. El segundo paso, es comparar el resultado obtenido contra el estandar establecido, al respecto es necesario establecer ciertos rangos de desviación válida, deben incluirse aquellas indicaciones de los

2/ Ibid. p. 359.

3/ Terry, Franklin. "Principios de Administración". Edit. CECSA. México, 1986. p. 520.

puntos controlables y los que no son.

"El control se facilita concentrándose en las excepciones o variaciones notables del resultado esperado o estandar". ^{4/}

Lo anterior significa que gran parte de los esfuerzos del control están orientados a los casos excepcionales, es decir, el último paso es donde puede considerarse que las operaciones están ajustadas, pues es donde se orientan las acciones desviadas en función a los resultados previstos a alcanzar.

La acción correctiva sólo la realiza quien tiene la autoridad sobre el desempeño real de las acciones controladas, asimismo, la corrección de desviaciones debe ir acompañada por una responsabilidad fija e individual.

Por otra parte, en el diccionario de Política y Administración, establece como puntos del proceso de control los siguientes:

- Establecimiento de características o condiciones mensurables.
- Comparación de los resultados con los estándares.
- Interpretación y valorización de los resultados.
- Corrección de la acción.

c) Reglas del Control.

Reyes Ponce, considera que para llevar a cabo un control, es necesario que éste contemple las siguientes reglas:

- Los sistemas de control deben reflejar, en todo lo posible, la estructura de la organización.
- Al establecer los controles, hay que tener en cuenta su naturaleza y la de la función controlada, para aplicar el que sea más útil.

^{4/} Ibid. p. 359.

- Los controles deben ser flexibles.
- Los controles deben reportar rápidamente las desviaciones.
- Los controles deben ser claros para todos en cuanto de alguna manera han de usarlos.
- Los controles deben llegar lo más concentrados que sea posible a los distintos niveles de gestión administrativos, que los han de utilizar.
- Los controles deben conducir por sí mismos a la acción correctiva.

d) Tipos de Control.

Existen diversas clasificaciones del control, según se refiere a su naturaleza o temporalidad. En cuanto a los primeros tenemos: económicos, financieros, contables, administrativos, entre otros.

Davis y Dunnelly, distinguen tres tipos de control en base a su temporabilidad los cuales son: control preliminar, el concurrente y el de retroalimentación.

"El control preliminar tiene lugar antes de que principien las operaciones, e incluye la creación de políticas, procedimientos y reglas diseñadas para asegurar las actividades planeadas con anterioridad. El control concurrente tiene lugar durante la fase de la acción de ejecutar los planes e incluye la dirección, vigilancia y sincronización de las actividades según ocurren. El control de retroalimentación se enfoca sobre el uso de la información de los resultados anteriores para corregir posibles desviaciones futuras del estandar aceptable". ^{5/}

^{5/} Terry, Franklin. Op. Cit. p. 524.

e) Aspectos Generales Sobre Gestión.

El término gestión se concibe como un sinónimo de dirección y ejecución, o bien como acción y efecto de administrar.

Dentro del Argot administrativo, la aplicación de este término, engloba tanto al quehacer operativo funcional del individuo como a nivel institucional.

Al respecto, Taylor señalaba que la gestión consiste en la utilización eficiente de los recursos para la realización de los objetivos establecidos. En este sentido Fiol y Ramírez sitúan a la gestión entre una acción de dirección y una de ejecución.

"Dirigir significa tomar decisiones, en cuanto a la fijación de objetivos, la selección de una estrategia, la implementación de políticas generales, la obtención de recursos, la elaboración de planes y su fijación de responsabilidades en el marco de una estructura organizacional. Ejecutar se refiere a la toma de decisiones en cuanto a las operaciones y actividades de base y con carácter rutinario". ^{6/}

Para Illescas, la gestión es la toma de decisiones y la ejecución de las acciones con los medios y métodos elegibles en los distintos niveles de organización, con el fin de obtener los resultados de la manera más eficaz y económicas posible con una visión organizacional.

La gestión va encaminada a la consecución óptima de los objetivos. Empero, para lograr ésto, Illescas propone los siguientes requisitos:

- Organización de los medios.
- Una adecuada comunicación de las metas.
- La motivación y dirección del personal.

^{6/} Fiol, Michel y Ramírez M., Guillermo. "Introducción al Control de Gestión". Seminario de Control de Gestión para la SEP. Grupo Proesa Consultores, S.C. México. p. 4.

f) Elementos de la Gestión.

Tomando como base el diagrama de Maynard, Blanco I., distingue tres elementos básicos de la gestión:

"La determinación de objetivos, la realización de esos objetivos y el control. Se parte de una recolección de información que, tras su análisis debe cristalizar en un plan y una decisión. Con ello, se ha concluido la primera fase de determinación de objetivos: ya se sabe lo que se quiere, cuándo, cómo y con qué medios. La realización de los objetivos implica establecer una organización de los medios, una adecuada comunicación de las metas, la motivación de los hombres y saber dirigirlos. La fase final consiste en la medida y evaluación de los resultados, con el ánimo de replantear las acciones hacia dichos objetivos". ^{7/}

g) Areas de la Gestión.

Para ubicar las áreas de la gestión gubernamental, utilizaremos la analogía de la pirámide de gestión que desarrolló Blanco Illescas para las organizaciones privadas. Dentro de la pirámide de gestión se visualizan cuatro niveles, mismos que suponen un tipo de decisión diferente.

"La base de la pirámide está constituida por el nivel de ejecutantes y su gestión es puramente operativa. A medida que se asciende, pasamos por los niveles de mandos intermedios que realizan una gestión táctica con un control operacional, mientras que los mandos superiores realizan una gestión logística, ejerciendo ya un control de gestión funcional. Finalmente, se llega a la capa o nivel superior de esta dirección que, constituyendo la cúspide de la pirámide, realiza una gestión estratégica llevando un control de gestión global". ^{8/}

A continuación se presentan dos cuadros que ilustran en forma más esquemática la pirámide de gestión, el primero se relaciona con las organizaciones privadas,

^{7/} Illescas, Blanco. "El Control Integrado de Gestión". Edit. Limusa. México, 1983.

^{8/} Ibid. p. 10.

en tanto que el segundo va enfocado a la administración pública.

h) Tipología de la Gestión.

Dentro de las instituciones gubernamentales se llevan a cabo diversos tipos de gestión, mismos que pueden ser tipificados de distintas maneras, al respecto Illescas elaboró la siguiente clasificación:

- Gestión global o estratégica.
- Gestión táctica.
- Gestión operativa.

En este sentido Carrillo Castro, identifica a la gestión con las funciones dentro de un enfoque sistémico, en el cual distingue tres subsistemas o áreas funcionales administrativas que reflejan la operación de toda la organización, éstas son:

- Áreas de regulación y control, son las encargadas de normar, orientar y concluir las funciones de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación para el desarrollo de la organización.
- Áreas sustantivas de operación, son las encargadas de cumplir con las atribuciones legales y los programas de trabajo relacionados con la función pública y la prestación de servicios o la producción de bienes.
- Áreas auxiliares de apoyo y mantenimiento administrativo, son las encargadas de proporcionar los recursos humanos, financieros y materiales y otros servicios de apoyo para hacer factibles el funcionamiento de las áreas de regulación y sustantivas.

NIVELES QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE CONTROL DE GESTION

NIVEL	GESTION	CONTROL	ACTIVIDAD	TIPO DE DECISIONES
1 ALTA DIRECCION	ESTRATEGICA	DE GESTION GLOBAL	PLANEACION ESTRATEGICA	<ul style="list-style-type: none"> -Definir los objetivos y políticas generales de la organización. -Analizar el entorno de la organización, así como los puntos fuertes de la misma, para realizar la planeación estratégica. -Elaborar directrices precisas para aumentar la eficacia de actuación.
2 MANDOS MEDIOS	TACTICA	DE GESTION FUNCIONAL	CONTROL	<ul style="list-style-type: none"> -Elegir la forma de estructurar los recursos de organización para lograr los resultados óptimos. -Analizar los flujos de información, autoridad, responsabilidad, carga de trabajo, administración de los recursos.
3 OPERANTES	OPERATIVA	OPERACIONAL	EJECUCION	<ul style="list-style-type: none"> -Las decisiones son de carácter operativo y aborben la mayor parte de la energía y atención, teniendo como objetivo optimizar el uso de los recursos.

FUENTE: Manual de Control de Gestión y Evaluación del Sector (SEDUE).

PIRAMIDE DE CONTROL DE GESTION

NIVEL	CONTROL	TIPO DE INFORMACION	RESPONSABLES DE REPORTES
C. SECRETARIO	DE GESTION GLOBAL	- DE GESTION - AVANCE - DE LOS PROGRAMAS SPP	U.C.G.
AREAS DE LA SECRETARIA	DE GESTION FUNCIONAL	- DE GESTION - AVANCE - DE LOS PROGRAMAS POR AREA	COORDINADORES DE CONTROL DE GESTION
DIRECTORES GENERALES	DE GESTION OPERATIVA	OPERATIVA	RESPONSABLES DE CONTROL DE GESTION
DIRECTORES DE AREA			
SUBDIRECCIONES			
DEPARTAMENTOS			

FUENTE: Manual de Control de Gestión y Evaluación del Sector (SEDUE).

i) Qué son las Normas o Parámetros.

Por normas entendemos a aquellos criterios o reglas que se establecen para regular la acción de los elementos que componen a un programa o presupuesto. Estas normas a su vez se traducen en un enunciado técnico a través de parámetros (estándares y/o promedio).

El término estandar se refiere a la expresión mensurable del objetivo del programa o presupuesto en términos cuantitativos o cualitativos. Dichos estándares constituyen las bases para poder efectuar objetivamente la medición de resultados, es decir, representan los resultados ideales que se esperan alcanzar, asimismo son contra los que se lleva a cabo la comparación. Ello nos permitirá determinar el grado de cumplimiento de los objetivos, detectar desviaciones, incongruencias en el caso de que se presentaran durante el proceso de ejecución de los programas. Cuanto más precisos y cuantitativos sean los estándares, será mejor la medición de resultados.

j) Qué se entiende por Seguimiento.

Entendemos por seguimiento a la acción que se lleva a cabo en forma paralela a la fase de ejecución de los programas institucionales, y que consiste en la determinación cualitativa y cuantitativa tanto físicos como financieros de las actividades seleccionadas.

Las actividades que componen al programa o programas a nivel de una institución, relegan la naturaleza de las funciones que le son propias. El control de gestión, se lleva a cabo justamente mediante el seguimiento a las actividades claves, con el objeto de ir asegurando el rumbo de éstas según lo planeado. Dicho seguimiento lleva implícito una acción de control concomitante, es decir, una acción que se realiza paralelamente a la puesta en marcha de los programas gubernamentales.

k) Tipos de Seguimiento.

Dentro de la acción de seguimiento, éste puede ser físico o financiero. Por

avance físico debe entenderse no sólo a las acciones seleccionadas como obras físicas en sí, pues este término contempla además al avance de las acciones de los programas de tipo normativo, administrativo y de apoyo. En cuanto al avance financiero, el seguimiento se dá en términos de los presupuestos autorizados, comprometidos, contratados y ejercidos.

Debido a la diversidad de tipos de funciones que desempeñan las dependencias y entidades del Gobierno Federal, no es posible aplicar los mismos tipos de seguimiento para los programas gubernamentales sino que éstos deben darse en función a las características, naturaleza, importancia, tiempo, etc.

l) Qué es un Indicador.

Un indicador es una dimensión utilizada para medir o comparar los resultados obtenidos durante un período de tiempo predeterminado de un programa, proyecto o presupuesto. Los indicadores, son aquellos elementos informativos que se representan mediante una relación entre dos factores, produciendo un resultado sobre la situación de la actividad que se desea evaluar.

Se deben elaborar los indicadores dependiendo de lo que se quiere saber, además que proporciona un antecedente para analizar y determinar los niveles de eficiencia y eficacia alcanzada en su conjunto por cada programa o presupuesto según sea el caso.

m) Definición de Control de Gestión en el Contexto de la Administración Pública.

En la tesis "Utilidad del Control de Gestión en el Ambito Gubernamental" sus autores Hoffmann y Heredia, definen al Control de Gestión como "un sistema integral que tiene como propósito coadyuvar a la consecución de los objetivos estratégicos de la organización a través de un proceso que asegure la obtención y utilización eficaz y eficiente de las energías humanas y de los recursos, estudiando los objetivos y la estructura de la misma llevando a cabo un riguroso seguimiento de las actividades y evaluando permanentemente sus resultados con respecto a lo planeado, para controlar y corregir oportunamente las desvia-

ciones". ^{9/}

Dicho de otra manera por los mismos autores "el control de gestión, es un sistema integral puesto en marcha para movilizar energías y recursos a fin de coadyuvar a que la gestión gubernamental lleve a cabo sus objetivos fundamentales (económicos, sociales y políticos) y por lo tanto que se realicen los propósitos superiores del Estado Constitucional Mexicano, expresado en la Constitución General de la República".

Por otro lado, se puede concebir también al control de gestión dentro del contexto gubernamental como: "una técnica administrativa a través de la cual se realiza un seguimiento físico financiero de los programas gubernamentales, seleccionando en primera instancia las actividades críticas y claves a controlar, por lo que se requiere formular indicadores representativos, a partir de los cuales se obtenga la medición de los resultados, mismos que se compararán contra los parámetros o estándares establecidos previamente, ello con el fin de ir verificando el avance real así como el comportamiento de los programas. Lo que a su vez nos permitirá detectar de manera oportuna problemas, insuficiencias, incongruencias, etc., que se pudieran presentar durante la ejecución del programa y poder así, implementar las medidas preventivas y/o correctivas necesarias para volver a reorientar la marcha del programa en base a lo planeado". ^{10/}

n) Características Principales del Control de Gestión.

Dentro de un enfoque empresarial Illescas señala como características del control de gestión las siguientes:

"Totalidad: No se miran aspectos parciales, sino en conjunto.

Equilibrio: Cada aspecto tiene su peso justo, sin dejar que la formación técnica comercial del directivo deforme la realidad dando más importancia al factor que él conoce

^{9/} Hoffman, Calo y Heredia Hernández. "Utilidad del Control de Gestión en el Ambito Gubernamental". Tesis. FCPYS. UNAM. México, 1985. pp. 342 - 343.

^{10/} Definición propia.

mejor.

- Oportunidad:** Las acciones correctivas deben realizarse a tiempo si se quiere que sean eficaces o que no sean perjudiciales.
- Eficiencia:** Se busca la consecución de los objetivos y se apunta al centro de los problemas.
- Integración:** Los diversos factores que se contemplan dentro de la estructura de la empresa para ver las repercusiones de cada problema en el conjunto de empresa.
- Creatividad:** Continúa búsqueda de datos significativos y estándares para conocer mejor la realidad de la empresa y en caminarla más certeramente hacia sus objetivos.
- Impulso a la acción:** Debe alentar al directivo forzándole a una toma de decisiones sobre los aspectos negativos de las realizaciones e impulsar las acciones correctivas adecuadas". ^{11/}

Retomando las características antes enunciadas, tenemos que el Control de Gestión en el ámbito gubernamental se debiera caracterizar por:

- Es participativo, ya que en su aplicación lleva implícito la participación activa de los responsables operativos.
- Se considera integral, porque éste coordina todos los recursos humanos, técnicos, financieros, etc., para el logro de los objetivos y metas institucionales.
- Tiene un desarrollo dinámico, dado que se integra a un flujo constante de información, el cual se retroalimenta y actualiza permanentemente.

^{11/} Illescas, Blanco. Op. Cit. pp. 77 - 78.

- Su cobertura es total, ya que el control de gestión abarca a todos los programas, mismos que reflejan las funciones que desempeñan cada institución al interior como al exterior. Esto es, analiza a las instituciones en su conjunto.
 - Es flexible, ya que debido a la diversidad de funciones distintas que realizan las dependencias y entidades gubernamentales, las áreas de control de gestión determinan las modalidades específicas que adoptarán al interior.
 - Eficiencia-Eficacia. A través de la aplicación del control de gestión, se busca la consecución de los objetivos, así como la optimización de recursos.
 - En la medida en que se cuenta con información referente al desarrollo del programa, logra alertar a los niveles decisivos de los efectos negativos.
 - Al llevar a cabo un seguimiento periódico sobre los programas gubernamentales, resulta oportuno ya que permite realizar acciones correctivas a tiempo.
 - Es creativo, pues promueve las innovaciones y perfeccionamiento del sistema, así como el establecimiento de nuevos y mejores indicadores y estándares para evaluar la gestión gubernamental.
- ñ) Objetivos y Utilidad del Control de Gestión en el Ambito Gubernamental.

Los objetivos del control de gestión, dependen de los resultados que se desean alcanzar mediante este sistema. Sin embargo, éstos se encuentran encaminados a:

- Fortalecimiento de los mecanismos de Comunicación.- Coordinación al interior de las instituciones.

- Proporcionar información veraz, suficiente y oportuna, en la que se apoye la toma de decisiones de los directivos.
- Detectar oportunamente los problemas y desviaciones, con el objeto de implementar las medidas correctivas pertinentes.
- Contar con elementos cuantitativos y cualitativos, como base para valorar la gestión gubernamental mediante el seguimiento de los programas.
- Fortalecer el proceso administrativo y/o la gestión gubernamental, mediante la retroalimentación de la información obtenida a partir del seguimiento programático.

La utilidad del Control de Gestión dentro de las instituciones gubernamentales radica en contribuir a que el Gobierno logre concretizar los objetivos esenciales del Estado Mexicano. En el caso de nuestro país, éstos se encuentran plasmados en la Constitución.

El Control de Gestión en el ámbito gubernamental constituye el instrumento o medio, gracias al cual se puede evaluar su gestión global en términos de eficiencia, eficacia, congruencia, legalidad, entre otros en relación a la producción de bienes, prestación de servicios, información generada, leyes emitidas principalmente.

o) Actores o Agentes del Control de Gestión.

Los participantes del Sistema de Control de Gestión al interior de las Dependencias Gubernamentales son; por un lado están los responsables operacionales de los programas, es decir, los niveles directivos y son quienes por principio de cuentas deben ser los verdaderos responsables del Control de Gestión, ya que éste debe concebirse como un autocontrol.

Además de las personas que integran los niveles directivos, se encuentran aquellas que forman el área de Control de Gestión. Al respecto, es importante señalar que este personal debe poseer las siguientes características:

- Habilidad de análisis y síntesis. Esto es necesario, debido a la posición tan cercana que se tiene con los niveles directivos en los que hay que estudiar desviaciones de muchos campos especializados.
- Disposición de aprendizaje. Uno de los aspectos importantes que deben considerar las personas que integren el equipo de Control de Gestión, es el de conocer el campo en que se desarrolla la Institución, lo que les permitirá desenvolverse con tranquilidad al contar con los conocimientos básicos sobre el contexto en el que se encuentren inscritos.
- Poseer los conocimientos esenciales sobre economía, finanzas y administración entre otras, ello con el fin de tener más elementos de juicio para controlar y evaluar el desarrollo de los programas.

Al respecto Illescas señala, que el equipo de Control de Gestión debe contar con ciertas cualidades profesionales y psicológicas, como:

- Persuasión.
- Habilidad analítica y sintética.
- Conocimiento empresarial e industrial.
- Conocimientos económico-financiero.

Sugiere que el grupo de Control de Gestión debe estar integrado por ingenieros y economistas.

p) Elementos Esenciales del Control de Gestión.

Para el diseño de un Sistema de Control de Gestión, ya sea para las instituciones gubernamentales o privadas, hay que tener en cuenta los siguientes elementos:

- Características de la Institución.

- Marco jurídico-normativo.
- Estructura orgánica funcional.
- Análisis de sistemas de información existentes.
- Coordinación y comunicación interna.
- Identificación del cuadro de mando.
- Instrumentos de apoyo.
- Tipo de información-producto generado.
- Dimensión de la organización.
- Contexto (económico-político-social) interno y externo de la organización.

En lo que respecta al proceso de implantación de un Sistema de Control de Gestión, es necesario llevar a cabo una serie de acciones tales como:

- Creación de un clima favorable.
- Definir claramente la estrategia e implementación del sistema.
- Presentación, clara, objetiva y convincente del sistema a los distintos niveles decisorios.

RECAPITULACION

Para el manejo de toda rama o técnica administrativa, se requiere en primer término conocer y entender el lenguaje utilizado para su correcta utilización. En este sentido resulta fundamental familiarizarse con los conceptos de control y gestión, a fin de ubicar posteriormente al control de gestión y con ello identificar las áreas de gestión y sus participantes.

Cabe señalar que de los conceptos aquí expresados, algunos vienen a formar parte de ciertas fases sobre la funcionalidad del control de gestión. Al respecto, dicha operatividad está vinculada con la metodología diseñada en la presente tesis, en su capítulo quinto.

Los conceptos a que se hace referencia son: definición de normas, indicador, tipos de seguimiento y elementos esenciales del control de gestión (contempla elementos de diseño e implantación). Lo anterior permitirá facilitar la aplicación de la metodología mencionada.

CAPITULO III

"HERRAMIENTAS TECNICAS DEL CONTROL DE GESTION"

3.1. GRAFICA DE GANTT (CRONOGRAMA).

a) Definición.

La Gráfica Gantt es una técnica administrativa de programación, la cual fue diseñada por Henry L. Gantt, como un medio para controlar el material de producción bélico. Sin embargo, en la actualidad se utilizan para otros propósitos al respecto, en el campo de la Administración Pública dicha técnica se aplica al proceso administrativo en las etapas de programación, presupuestación y control.

b) Utilidad.

En lo que se refiere al Control de Gestión, dicha técnica permite identificar por un lado, al conjunto de acciones que conforman a los programas o subprogramas institucionales y por otro lado conocer el tiempo de ejecución de estas acciones a partir de las cuales se podrá determinar la periodicidad con que se va a generar la información.

Las gráficas se usan para comparar la ejecución planeada con la real. Dicha gráfica se concreta a expresar que un evento está programado para terminar antes que otro y no que deba quedar terminado.

c) Construcción.

La Gráfica de Gantt se conforma por dos columnas, una que es el eje horizontal, la cual se usa para representar el tiempo y otra que es la vertical, en la que se enlistan las actividades o renglones.

A fin de tener una mayor precisión sobre la construcción de estas gráficas, a

continuación se describe su procedimiento: 1/

- 1) Se determinan las principales acciones a realizar para cada programa y subprograma.
- 2) En función del número anterior éstos se anotarán en la columna izquierda, cada actividad deberá corresponder a un renglón de la lista misma que representará un orden de ejecución.

En el caso de que existan actividades simultáneas, conviene ordenarlas conforme a las siguientes reglas:

<u>ACTIVIDADES</u>		<u>SE COLOCA</u>
<u>INICIAN</u>	<u>TERMINAN</u>	<u>PRIMERO</u>
Igual	Igual	Indistintamente
Igual	Diferente	La que se realiza, en el menor tiempo
Diferente	Igual	La que inicia primero
Diferente	Diferente	La que termina primero

La posición de cada actividad se define durante la graficación de las mismas, ya que en este paso es donde mejor se observa el inicio y fin de cada una.

- 3) Para cada actividad se hará una estimación de la duración aproximada de cada actividad, la cual se representará mediante una barra recta, abajo de cada una de éstas se contemplará otra, misma que representará la duración real de cada actividad.
- 4) La medida del tiempo a utilizar será en función del grado de control que se requiera tener sin embargo, es aconsejable utilizar una medida que corresponda a la inmediata anterior, al

1/ Kovalsky, Elena. "Investigación de Operaciones". (Apuntes de la carrera de Administración Pública). FCPYS. UNAM. 1984.

tiempo de duración de la tarea general, v.g.r.

Si la duración de la
tarea general es:

La medida del tiempo
a utilizar sería:

Años

Meses

Semanas

Días

Años

Meses

Semanas

Días

- 5) Para efectos de mostrar esquemáticamente esta técnica es necesario diseñar un formato (ver anexo). En la primera columna se anotará el nombre de acción general y posteriormente las actividades que los componen y así sucesivamente.
- 6) Paralelamente al renglón de cada acción, se dibujarán dos barras, la primera representará el tiempo estimado y la segunda el tiempo real. (Ver cuadro No. 1).

3.2. METODO DEL CAMINO CRITICO (CPM) Y METODO PERT.

a) Objetivos.

Dentro de las técnicas de planeación, programación y control más avanzadas están el Método de Camino Crítico (CPM) y la Técnica de Programación - Evaluación y Revisión de Proyectos (PERT).

Para el Control de Gestión, la combinación de estas técnicas permite conceptualizar dentro de un enfoque de sistemas, las actividades e interrelación de éstas a nivel de cada programa o subprograma institucional, además con esta técnica se logra conocer tiempos y costos.

b) Generalidades.

Las técnicas PERT/CPM, se les consideran las más adecuadas para la programación y control de programas y proyectos gubernamentales.

El PERT fue empleado en 1957 por un grupo de analistas de programación que estudiaban el problema que representaba el desarrollo del proyecto espacial "Polaris" para la marina de Estados Unidos. La estructura básica del PERT consiste en el diagrama o red de flechas la cual representa en forma gráfica, secuencial y lógica el desarrollo de las actividades que componen al programa o proyecto.

Casi simultáneamente al PERT, otro equipo de analistas crearon el CPM, como una técnica de programación y control. La diferencia entre estas técnicas es, que el CPM es un método cuyos tiempos son determinísticos, en tanto que PERT no conoce tiempos exactos, considera la duración de las actividades como variable entre un tiempo mínimo y optimista y un tiempo máximo o pesimista, de modo que la duración esperada de cada actividad es una función probabilística. El método CPM asigna la duración de cada actividad un tiempo fijo o determinista, la finalidad del método es obtener un pronóstico global del tiempo de ejecución de un proyecto integral cualquiera, derivado de un análisis cuantitativo de los recursos disponibles y de las estadísticas existentes de casos semejantes.

c) Construcción. ^{1/}

Para construir la red, es importante conocer de antemano las siguientes reglas de Diagramación.

1. Toda red empieza en un evento inicial y termina en un evento final.
2. Todos los demás eventos de la red deben estar relacionados, a lo menos con una actividad que termina con él y con una que empieza en él.
3. Entre dos eventos sólo puede haber una sola actividad.
4. No se puede comenzar una actividad hasta que no esté cumplido su evento inicial, es decir, hasta que se hayn terminado todas las actividades que tienen su término en este evento.
5. En la red no pueden existir circuitos cerrados.
6. La dirección de la red, se desarrolla de izquierda a derecha.

d) Pasos para Construir una Red.

1. Definir con claridad el objetivo que se persigue (ver cuadro No. 2).
2. Lista de actividades:
 - a) Establecer las actividades que sean necesarias ejecutar para alcanzarlas.
 - b) Cada actividad debe estar caracterizada por un comienzo, una acción a cumplir y un término definido.

^{1/} Idem.

- c) El orden alfabético así como el número de los nodos no indica relación de procedencia alguna, en general se acostumbra a ordenar la red de izquierda a derecha y de arriba hacia abajo.
 - d) Para terminar las actividades a cumplir, se puede seguir dos procedimientos alternativos:
 - Examinar las tareas a realizar a partir del objetivo y de ahí ir retrocediendo, preguntándose ¿qué se debe hacer antes para que este evento se cumpla?.
 - Examinar el proyecto desde su inicio en cuyo caso será, ¿qué puedo hacer una vez cumplido este evento?.
3. Construcción de una tabla de secuencias.
 4. Construcción de una matriz de secuencias.
 5. Construcción de la red.
 6. Numeración de los nodos.

U.G.R.

METODO DEL CAMINO CRITICO

(C.P.M.)

Objetivo.- Desarrollar la metodología de sistemas automatizados.

Estrategia.- Elaborar por fases.

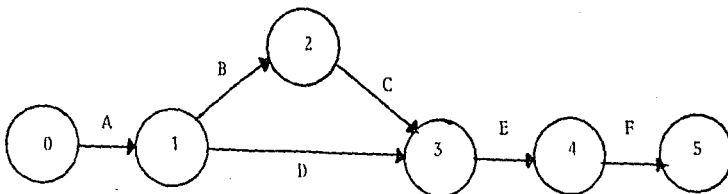
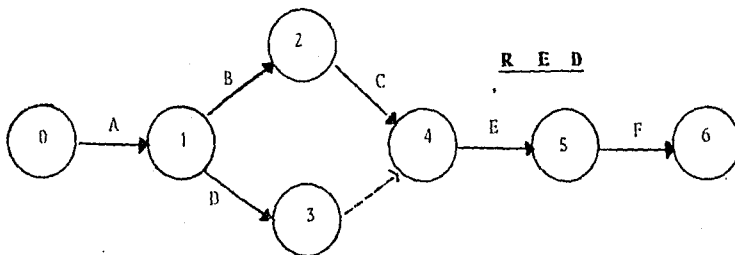
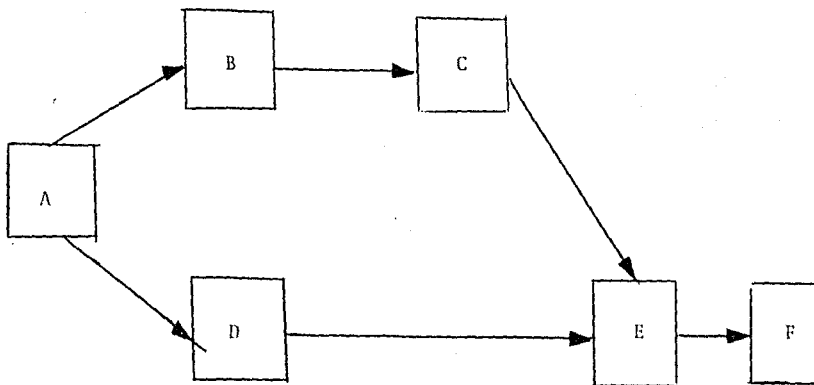
I.- Fase de Estudio de Factibilidad.

Lista de Actividades	Antes	Durante	Después
a) Análisis inicial	-	A	B-D
b) Solicitud del Usuario	A	B	C
c) Análisis de Operación	B	C	E
d) Diseño Conceptual	A	D	E
e) Análisis Costo-Beneficio	C-D	E	F
f) Presentación	E	F	-

MATRIZ DE SECUENCIA

	A	B	C	D	E	F	
DESPUES →	A	X		X			
	B		X				
	C				X		
	D				X		
	E						X
	F						
							ANTES ↓

N I V E L E S



3.3. MATRIZ.

a) Utilidad.

El ámbito de aplicación de las matrices es muy diversa, entre las ventajas que ofrece dicha técnica son:

- Concentrar en un esquema gráfico diversos datos.
- Herramienta útil para el análisis, al poder combinar los diferentes elementos informativos que se plasman en este esquema matricial.

b) Diagramas decisionales.

1. Objetivo.

Los diagramas decisionales permiten obtener una descripción fisiológica o de funcionamiento mucho más interesante y útil que los organigramas. Dichos diagramas se concentran en las responsabilidades, así como en las interacciones de los principales integrantes de cada organización, lo que a su vez hace más visible los niveles decisivos.

Entre las ventajas que ofrece el uso de diagramas decisionales, según Illescas son:

- " ... elaborar directrices precisas para aumentar la eficiencia de actuación.
- ... acelerar la preparación de procedimientos detallados.
- ... facilitar los cambios de organización precisos para establecer estructuras más eficaces.
- ... distinguir las interacciones en los procesos decisionales complejos, clasificando las responsabilidades.
- ... suministrar elementos de juicio para una política de formación adecuada". ^{2/}

^{2/} Illescas Blanco, Francisco. "El Control Integrado de Gestión". México. Edit. Limusa. 1980. p. 13.

2. Construcción.

El diagrama decisional se establece en forma de matriz en que las filas representan las funciones claves desglosadas por tareas, mientras que las columnas representan las unidades responsables de la empresa que intervienen en la gestión. ^{3/}

Es necesario para cada cuadrícula que se forma al intersectar columna con renglón se anoten símbolos que indiquen la acción que realiza la persona situada a la cabeza de la columna, ésto es, si dirige, ejecuta, aprueba, etc., ello con el fin de tener una mayor claridad lo cual viene a resolver los problemas de decisión y coordinación.

Es importante que en la Matriz se encuentre integrada por todos los responsables de las diferentes funciones que se realizan al interior de una organización, así como también que los símbolos de intersección respondan a las relaciones internas reales de la misma.

3. Lectura.

Para llevar a cabo la lectura del diagrama decisional, es necesario en primer término comenzar por las columnas, mismas que explican el papel que juega cada responsable en el seno de la organización la cual se puede traducir en la definición de puestos de trabajo.

"Siguiendo cada línea relativa a una tarea se tiene el hilo conductor que permite establecer rápidamente procedimientos detallados y circuitos apropiados. Estos circuitos pueden servir de base para el sistema de información y el establecimiento del Control Integrado de Gestión". ^{4/}

^{3/} Ibid. p. 13.

^{4/} Ibid. p. 16.

3.4. TABLEROS DE CONTROL DE GESTION Y/O CUADRO DE MANDO.

a) Generalidades.

Los Cuadros de Mando conocidos también como Tableros de Control de Gestión, dentro del contexto de la Administración Pública, se definen como aquella representación gráfica del avance de los programas de sus resultados y su problemática, utilizando para ello indicadores claves y representativos.

Entre las características principales que presenta dicha técnica son:

- Instrumento de información a corto plazo.
- A través de estos tableros, se lleva a cabo un control por excepción al centrarse sobre factores claves de la gestión de los programas.
- Reflejan en forma esquemática un resumen global sobre el avance, comportamiento y desviaciones de los programas, proporcionando así elementos informativos básicos para la toma de decisiones por parte de los niveles directivos.
- Es una herramienta confeccionada mediante particularidades de información, según sea el nivel de decisión de que se trate.

Para construir los Tableros de Control de Gestión, Michel Fiol, señala los siguientes aspectos:

1. En tanto que los Tableros de Control se basan en el manejo de factores-claves de la gestión de los programas, éstos se hacen en forma limitada, a fin de que la información generada a los distintos niveles decisorios fluya lo más rápido para que dichos niveles estén en condiciones de actuar oportunamente frente a las desviaciones detectadas.

2. La construcción de estos tableros se debe basar a partir de la definición de factores claves establecidos por el nivel de mayor jerarquía, según la ubicación en función de la información que le sea indispensable.
 3. En base a la estructura organizacional de que se trate, se tiene que ajustar la elaboración de los Tableros de Control de Gestión y no a la inversa, la cual no indica que dicho procedimiento no permita detectar a posterior las fallas que presenta la estructura orgánica.
- b) Etapas de Construcción de un Tablero de Control de Gestión.

La construcción de un Tablero de Control de Gestión según Fiol, consta de cuatro etapas:

1. Identificación de Factores-Claves.
 2. Selección de Indicadores.
 3. Organización de la colecta de información.
 4. Construcción y presentación de los Tableros de Control de Gestión. ^{5/}
- Identificación de Factores-Claves.

Los factores claves de gestión de un Centro de Responsabilidad, son los variables que reflejan básicamente sus acciones.

Fiol señala la conveniencia de "explicitar por escrito los objetivos principales de la organización en su conjunto dado. Estos pueden ser de tipo cuantitativo ... Los objetivos pueden ser igualmente de tipo cualitativo". ^{6/}

^{5/} Fiol, Michel. "Los Tableros de Control de Gestión". Seminario de Control de Gestión para la Secretaría de Educación Pública. Grupo Provesa Consultores, S.C. México, 1985.

^{6/} Ibid. p. 10.

Una vez definidos los objetivos, se pueden detectar los principales factores de la gestión. "Un primer análisis de estos factores claves puede desembocar sobre una larga lista; es entonces necesario reflexionar sobre la oportunidad de conservar cada uno de los puntos retenidos, a fin de eliminar eventualmente algunos y agrupar los restantes en cinco o seis grupos al máximo". 7/

FACTOR CLAVE No. 1	Sub-Factor Clave No. 11
	Sub-Factor Clave No. 12
	Sub-Factor Clave No. 13
FACTOR CLAVE No. 2	
FACTOR CLAVE No. 5	Sub-Factor Clave No. 51
	Sub-Factor Clave No. 52

"Un factor clave, se justifica la incidencia que puede tener su comportamiento sobre los resultados de una empresa". 8/

El seguimiento que se realiza mediante el Control de Gestión es sobre los factores claves, y cuyo seguimiento es a corto plazo, mismo que desemboca en acciones de tipo correctivo.

- Selección de Indicadores.

Una vez escogidos los Factores y Sub-Factores, se tiene que seleccionar aquellos indicadores que van a ir midiendo los niveles de eficiencia y eficacia. Al respecto, cabe señalar que la determinación y selección de indicadores no es tarea fácil, sobre todo si tomamos en cuenta de que existen factores claves difíciles de cuantificar.

Al estar determinados los factores claves, éstos deben ir acompañados de un indicador, el cual permitirá evaluar el resultado obtenido mismo que tendrá que compararse contra la norma de referencia que previamente se estableció, obteniéndose de esta manera elementos para evaluar tanto al programa en sí como a su responsable. Dicha etapa es menos difícil que la anterior, pero requiere

7/ Ibid. p. 10.

8/ Ibid. p. 11.

de una mayor análisis.

- Organización de la Colecta de Información.

Seleccionados los indicadores, se procede a organizar la información, para ello M. Fiol estableció cuatro fases:

1. Determinar la información necesaria para el seguimiento de los indicadores.
2. Verificar si la información existe en la organización.
3. Detectar la información faltante e imaginar la manera de coleccionarla.
4. Establecer un instructivo, consignando las modalidades de obtención de la información. ^{9/}

De lo anterior, se desprende que existen datos a nivel de toda la organización, por lo que hay que conjuntarla para poder determinar la faltante. A fin de que la colecta de información sea eficaz, ésta tendrá que ser aceptada y apoyada por todos los responsables.

- Construcción y Presentación de los Tableros de Control de Gestión.

"Un método de construcción de Tableros de Control de Gestión, consiste en elaborar un tablero de intermediario que permita definir sucesivamente los factores claves, los sub-factores, los indicadores y los estándares, la responsabilidad asociada a cada uno de los indicadores, la periodicidad de publicación y los períodos en los cuales se obtienen la información". ^{10/}

Michel Fiol recomienda que los Tableros de Control de Gestión, deben cumplir

^{9/} Ibid. p. 13.

^{10/} Ibid. p. 14.

con una serie de cualidades tales como: calidad, claridad, sencillez, tamaño, cantidad de información y respetarse la periodicidad en función a las necesidades de la información. De hecho un Tablero de Control de Gestión, no es más que un instrumento de información cuya finalidad es permitir a los responsables operacionales, reaccionar rápidamente ante las fallas detectadas durante su gestión.

"Un Tablero de Control, no tiene sentido más que si es dinámico si "vive", es decir, si da a tiempo los datos pertinentes que puedan desembocar en medidas correctivas ... Además debe adaptarse periódicamente a los cambios de los factores claves". Señala M. Fiol.

RECAPITULACION

La aplicación del control de gestión, requiere del auxilio de herramientas técnicas tales como Gráfica de Gantt, PERT, CPM, matrices, diagramas decisionales, cuadro de mando (su uso puede ser manual o automatizado pues existen paquetes para ello) y hoja de cálculo y/o electrónicas. El criterio de utilización de éstos dependerá de la naturaleza, temporalidad, cantidad, calidad y presentación de la información, así como de los recursos disponibles. La utilidad de la Gráfica de Gantt radica en que permite identificar el conjunto de actividad de un programa, así como el tiempo de ejecución programado y real, conociendo la periodicidad de la información y los desfases de la misma, mientras que el CPM y el PERT permiten visualizar dentro de un enfoque sistémico las actividades e interrelación de cada programa conociendo tiempos, costos y periodicidades. También contamos con las matrices y diagramas decisionales, las primeras logran conjuntar y combinar una serie de elementos informativos y los segundos nos ayudan a conocer la interacción de los procesos y decisiones, al reflejar la fisiología de la organización. El cuadro de mando constituye una representación gráfica del avance de los programas, sus resultados, desviaciones, insuficiencias o incongruencias utilizando para ello, indicadores claves y representativos. Es importante señalar que hoy en día el control de gestión se maneja por computadoras, dentro de este esquema se utilizan las hojas electrónicas (cálculo) mismas que se encuentran en programas tales como: Lotus 123; Framework; Calcmaster; Supercalc e Ivisicalc, entre otros. Dentro de estos paquetes computacionales el Lotus 123 resulta el más completo y empleado actualmente. Entre las características que presenta sobresalen las siguientes: procesamiento rápido, realización de cálculos repetitivos, simulación de situaciones (proyecciones), ofrece posibilidades de graficación y de compatibilidad, el lenguaje utilizado es Macros que resulta fácil y accesible.

TABLERO DE CONTROL DE GESTION (BIMESTRAL)

Objetivo: _____

Fecha de elaboración: _____

Meta: _____

Elaborado por: _____

Nombre del Programa: _____

Area Responsable: _____

Factores clave	Subfactores clave	Indicadores	Estándares	Responsable	Resultados Obtenidos	Medición de Resultados

CAPITULO IV

"EL CONTROL DE GESTION EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO"

4.1. ANTECEDENTES DEL CONTROL DE GESTION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

Para ubicar la presencia del control de gestión en el ámbito gubernamental, resulta conveniente en una primera instancia, hacer referencia aunque de manera esquemática sobre la tendencia del control en México. A nivel de la Administración Pública Centralizada se han instrumentado diversos tipos de controles, ello debido a la naturaleza heterogénea de las acciones que lleva a cabo. En función a lo anterior, dichos controles han sido referidos a aspectos: financieros, políticos, contables, administrativos y jurídicos básicamente, toda vez que estos controles su cobertura de aplicación ha sido Macro-Meso y Micro. La existencia del control en la administración pública mexicana, se ha caracterizado por la presencia de dos variantes; creación de leyes y órganos tales como:

- 1824 Se creó el Departamento de Cuenta y Razón, cuyas funciones eran: la formulación del presupuesto y la cuenta general de todas las ramas de Hacienda de la Federación.
- 1917 Creación de la Ley de Secretarías de Estado, y con ésto el Departamento de Contraloría.
- 1932 Se modifica la anterior Ley, suprimiendo el Departamento de Contraloría y transfiriendo sus funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 1935 El presidente Cárdenas, crea la Contaduría de la Federación.
- 1947 Creación de la primera "Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", la cual otorga facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 1948 Creación por decreto de "La Comisión Nacional de Inversiones" con funciones de vigilancia, control y coordinación de los organismos del Estado.
- 1949 Creación de "La Comisión Nacional Bancaria y La Comisión Nacional de Seguros", dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los organismos no comprendidos se asignaron a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.
- 1954 Creación de "La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" y de la Secretaría de la Presidencia, quien tenía como funciones la elaboración del presupuesto gubernamental y el Plan General de Gasto e Inversiones del Ejecutivo Federal. Se transformó la Secretaría de Bienes Nacionales en Patrimonio Nacional cuyas funciones son controlar y vigilar financiera y administrativamente los organismos públicos.
- 1965 Coordinación de las Secretarías "de la Presidencia, Patrimonio y Hacienda" para efectos de programación, presupuestación y control de actividades del Sector Público.
- 1976 Creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y transformación de la Secretaría de la Presidencia en Programación y Presupuesto (Control del Gasto Público), donde se realiza la primera experiencia concreta en materia de control de gestión, creación de la "Ley de Contabilidad y Gasto Público", "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos" y la "Ley de Contaduría Mayor de Hacienda.
- 1982-84 Reformas y adiciones a la LOAPF.
Creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), cuyas funciones son: control preventivo, fiscalización y sancionador, así como la evaluación de la gestión gubernamental. Creación de contralorías y áreas de control de gestión al interior de cada dependencia gubernamental, las primeras con línea directa de sus respectivos titulares, pero normadas por la SECOGEF. Creación

de la Ley de Planeación, de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional sobre las responsabilidades de los servidores públicos. Acuerdo que establece normas para la presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos. Reformas al Código Penal y Civil. Instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

De lo anterior se infiere, que la función del control en el contexto gubernamental había estado enfocado básicamente a los aspectos contables y financieros. Empero la dinámica y complejidad de las funciones y acciones que se presentan día con día en la Administración Pública, y a fin de que ésta responda a las circunstancias actuales, el presente régimen planteó la necesidad de fortalecer el proceso de gestión gubernamental a través del fortalecimiento de los mecanismos existentes de control, así como la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, destinada ésta a formular, instrumentar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y los programas originados en dicho sistema. Las bases conceptuales del Sistema responden al mandato del Artículo 26 Constitucional. "El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática de Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación". "Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al cual se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

El antecedente más preciso que se tiene del Control de Gestión en la Administración Pública Centralizada en México, se dió a partir de la creación de un órgano de asesoría y apoyo técnico cuyo nombre era Coordinación General de Control de Gestión dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, misma que empezó a operar el 12 de julio de 1979 y desde entonces a la fecha existe esta área con el nombre de Unidad de Control de Gestión, la cual depende directamente del C. Secretario y cuya función es mantenerlo informado sobre el avance de las actividades de la Secretaría, así como de los problemas y desviaciones que se presentan. Es a partir de 1982, que se empieza a implantar al interior de cada Dependencia del Gobierno Federal, las áreas de Control de Gestión, la primera de ellas como ya se mencionó fue en la Secretaría de Programa-

ción y Presupuesto. Como datos complementarios a lo antes dicho, tenemos:

Secretaría de Turismo (1983)
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1983)
Procuraduría General de la República (1983)
Secretaría de Gobernación (1984)
Secretaría de la Reforma Agraria (1985)
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1985)
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1985)

RECAPITULACION

La existencia de la función de control en el ámbito gubernamental ha obedecido a la cantidad y heterogeneidad de las tareas que día a día el gobierno ha venido absorbiendo y desarrollando. En el caso de nuestro país su presencia se ha dado a través de leyes, decretos y órganos administrativos, empero éstos se han caracterizado por ser de corte jurídico en cuanto a aspectos cuantitativos, aunque cabe señalar que desde 1976 se han ido instrumentando controles de tipo administrativo, funcional y político, ampliándose así la función del control hacia más aspectos de la gestión pública. Entre los últimos controles introducidos en la administración pública está el control de gestión, cuyo antecedente data desde 1979 en la Secretaría de Programación y Presupuesto y es a partir de 1982 que se crea como órgano de asesoría en las diversas Secretarías de Estado, sin embargo actualmente esta situación se modificó, debido a la política de austeridad que ha venido realizando la actual administración del gobierno federal, al respecto el 10 de enero de 1988 se expidió un acuerdo en materia de racionalización del gasto por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la SECOGEF, de manera particular en el renglón relacionado con estructuras, organizaciones y ocupaciones, señala "Deberán eliminarse de los puestos de asesoría y apoyo a servidores públicos superiores, los correspondientes a encargado, ayudante y secretaria de control de gestión, reassignándose la función al área que designe el titular". "Buscar la eliminación o fusión de áreas sustantivas con funciones o programas afines o que inciden en un propósito común".

4.2. SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL

La presente administración gubernamental, inició su gestión con la puesta en marcha del PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica), posteriormente se dió a la tarea de reorganizar el aparato de la administración pública, llamando a este proceso Modernización Administrativa, al respecto, cabe mencionar que se derivan de este proceso el Sistema Nacional de Planeación Democrática, mismo que contempla en sus dos últimas etapas el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

En lo que respecta a la etapa de control, ésta se concibe como "el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponde a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales. Es un mecanismo preventivo y correctivo, que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones". ^{1/} Dicho sistema de control contempla dos tipos, el Normativo y Administrativo y el Económico y Social.

"El Normativo y Administrativo, vigila el cumplimiento de la normatividad (administrativo, contable, financiero, jurídico y en materia de planeación) y genera reportes de la ejecución de las acciones. El control económico y social vigila que exista congruencia entre el Plan Nacional y los Programas y que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional". ^{2/}

El marco de intenciones que rodea a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en 1983 por parte del Ejecutivo Federal fue la siguiente: Surgió como respuesta a los derechos de la ciudadanía, en el sentido de manejar con transparencia los recursos patrimoniales de la sociedad, así como reconquistar la credibilidad pública en cuanto a la eficacia de su

^{1/} S.P.P. "Sistema Nacional de Planeación". p. 3.

^{2/} Ibid. p. 4.

estructura administrativa al igual que la imagen del servidor público ante la sociedad.

La Secretaría mencionada, representa el órgano fundamental de control del Ejecutivo Federal ya que en esta Dependencia se conjuntan las facultades antes dispersas en materia de autocontrol del Ejecutivo Federal. De igual manera en dicha Secretaría, se conjugan las tres fases del proceso de control de la Administración Pública: El control preventivo, fiscalizador y sancionador, éstos a su vez reflejan la esencia del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

El objetivo esencial del control preventivo es "prevenir que las acciones de la Administración Pública se apeguen a las normas establecidas. Vigilar que las dependencias y entidades públicas cumplan con el Programa de Gobierno del Jefe del Ejecutivo, así como con el Plan Nacional de Desarrollo. La Función Fiscalizadora consiste básicamente en el seguimiento y vigilancia de que la actuación de las Dependencias y Entidades, realicen sus acciones estrictamente conforme a los lineamientos y a las normas administrativas establecidas en materia de adquisiciones, obras públicas, etc., ésto es, que no sólomente se lleve a cabo la acción pública con eficacia y productividad, sino con honestidad, de este modo la Función Fiscalizadora se muestra como una continuación de la preventiva ... Para ejercer la Función Sancionadora, la Secretaría de la Contraloría aplica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y cuando éste procede, efectúa la denuncia ante el Ministerio Público por hechos que pueden llegar a ser ilícitos penales". ^{3/}

En el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental se identifican dos niveles de control: El Control de Gestión y la Auditoría Gubernamental. La primera va encaminada a orientar la gestión en función de los objetivos y metas previstas, al detectar a tiempo las desviaciones presentadas durante el proceso de ejecución de los programas institucionales, en tanto que la auditoría gubernamental "es aquella revisión sistemática encaminada al examen de hechos y circunstancias que se dan en el contexto de la Administración Pública, con

^{3/} Pichardo Pagaza, I. "Introducción a la Administración Pública de México". I. Base y Estructura. Edit. INAP. México, 1984. pp. 259 - 260.

objeto de comprobar que tales hechos o circunstancias coadyuven de manera eficiente a los lobjetivos del Estado". ^{4/}

Entre las características que presenta la Contraloría General de la Federación están:

- Instrumento del Ejecutivo Federal, mediante el cual vigila y evalúa el cumplimiento de las leyes.
- Su ámbito de acción es el Sector Público Federal.
- Constituye un medio preventivo para evitar la corrupción.
- Permite reforzar y retroalimentar al Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- Organó fundamentalmente normativo y evaluatorio.

Básicamente la Secretaría de la Contraloría tiene como atribuciones "Organizar, Instrumentar y Coordinar el Sistema Integral de Control de la Dependencia, que permita apoyar al titular para vigilar que las disposiciones, políticas, planes, programas, presupuestos, normas, lineamientos, órganos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación se apliquen y utilicen eficiente y eficazmente por las áreas de las dependencias atendiendo a las políticas del titular". "Atender las quejas que presentan los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas de la dependencia". ^{5/}

En lo que se refiere a la evaluación, ésta se define dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática como "el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan Nacional y los Programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del sistema mismo,

4/ Pérez Saavedra, Javier. "La Auditoría Gubernamental en el Contexto de la Administración Pública de México". El Sistema Nacional de Control y Evaluación. Rap. Núm. 37/58. Edit. INAP. México, 1984. p. 92.

5/ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Marco de Actuación de las Contralorías Internas, Sector Central". México, 1987.

el lapso para llevar a cabo una evaluación sería de un año". ^{6/} Entre las actividades que comprende la evaluación en este sistema son:

- "- Cotejar los objetivos y metas propuestas con los resultados obtenidos al final del período correspondiente.
- Verificar el cumplimiento de los objetivos del Programa y medir su efecto en otros programas; y
- Retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignables, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos". ^{7/}

De lo anterior se desprende que el Sistema Nacional de Control y Evaluación, se constituye en el proceso conductor de las acciones del Gobierno hacia el cumplimiento de sus objetivos y metas y a su vez este sistema busca "mejorar la prestación de bienes y servicios, a incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones y en los servidores públicos y a mejorar el manejo y aplicación de los recursos para el logro de los objetivos y prioridades nacionales, dirigiendo sus acciones a optimizar los sistemas, los controles, los hombres y sus rutinas". ^{8/}

RECAPITULACION

Con objeto de contar con un mecanismo preventivo y correctivo de las desviaciones, insuficiencias e incongruencias presentadas durante la ejecución de las acciones, se creó el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, toda vez que este contempla dos tipos de control el normativo-administrativo y el económico-social, el primero vinculado a la auditoría gubernamental y el segundo con el control de gestión. Dichos controles se llevan a cabo a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, creada en 1983.

6/ SPP. "Sistema Nacional de Planeación". México, 1982.

7/ Ibid. pp. 4 - 5.

8/ SECOGEF. Op. Cit. p. 25.

4.3. EL CONTROL DE GESTION DENTRO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL.

El proceso administrativo gubernamental, se encuentra integrado por un conjunto de etapas, las cuales reflejan el universo de acciones de tipo directivo y operativo que lleva a cabo la Administración Pública. De las que integran al proceso administrativo en el ámbito gubernamental, el control representa la parte esencial del proceso pues en función de éste, se logra orientar la gestión pública de acuerdo a lo planeado.

Las etapas del proceso administrativo gubernamental son: Planeación, Programación, Presupuestación, Organización, Dirección, Ejecución, Control y Evaluación.

Planeación.

La planeación constituye la función primera y esencial de la Administración. Planear, significa tomar decisiones a priori, ésto es, decidir de antemano qué hacer, cómo hacerlo, cuándo y quién deberá llevarlo a cabo. En esta etapa se definen políticas, estrategias, se seleccionan alternativas y cursos de acción en función de objetivos y metas económicas, financieras, sociales y políticas, tomando en consideración la disponibilidad de los recursos reales y potenciales.

En este sentido, la actual administración del Gobierno Federal instrumentó el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), con el cual se busca reforzar a la Planeación Gubernamental. Este sistema "constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del Sector Público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas y municipales, a fin de efectuar acciones de común acuerdo". ^{1/}

El conjunto de actividades del SNPD, están orientadas a coordinar, formular, instrumentar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo así como los Programas derivados del Sistema. Las etapas del Sistema de Planeación Gubernamental de

^{1/} S.P.P. "Glosario para el Proceso de Planeación". México, 1985. p. 111.

México son:

1. Formulación.
2. Instrumentación (obligatoria, coordinación, inducción y concertación).
3. Control.
4. Evaluación.

En el Proceso de Planeación se contempla a la Programación y Presupuestación, empero por efectos de análisis se abordarán como etapas separadas.

Programación.

Actualmente los programas del Gobierno Mexicano, forman parte del conjunto de instrumentos normativos y operativos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la finalidad de dicha etapa, consiste en traducir los planteamientos y orientaciones generales de la planeación, en objetivos y metas concretas. Para el Gobierno la etapa de Programación la representa su estrategia de actuación del corto y mediano plazo.

La Ley de Planeación confiere a la Secretaría de Programación y Presupuesto el carácter de dependencia globalizadora, en en este sentido le otorga la responsabilidad de dar congruencia, racionalidad y sistematización al quehacer gubernamental.

Derivado de lo anterior el proceso de programación a nivel gubernamental se inicia con la definición de estructuras programáticas, mismas que relejan el conjunto de acciones que desarrolla el Sector Público, agrupados éstos en 4 grandes grupos funcionales, tales como: "Actividades Públicas Centrales, Orientación General de la Economía y Urbanos".^{2/}

^{2/} S.P.P. "Catálogo de Actividades del Sector Público". México, 1986. p. 13.

Tales grupos a su vez se clasifican en funciones (primera categoría programática), cada una de éstas se divide en subfunciones, ésta a su vez se divide en programas y por último en subprogramas.

Posteriormente, a nivel de cada Dependencia y Entidad de acuerdo a los programas que le son asignados, traduciendo los lineamientos generales en objetivos y metas concretas, definiendo los responsables, temporalidad y espacialidad de las acciones, para lo cual se asignarán recursos en función de las disponibilidades y necesidades.

Presupuesto.

El proceso presupuestario es la "acción encaminada a cuantificar monetariamente los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado período, comprende las tareas de formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto atendiendo a lineamientos generales que conforman por parte de las áreas competentes, los criterios y procedimientos a aplicarse para llevarlos a cabo". ^{3/}

En México, el presupuesto constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación. De igual manera el presupuesto refleja los egresos del Gobierno Federal, ya que los ingresos se encuentran tipificados en la Ley de Ingresos de la Federación. Entre las fases que conforman al presupuesto son: propuesto, autorizado, ejercido y modificado.

Organización.

A fin de dar cumplimiento a lo establecido en la etapa de planeación, es necesario contar con una infraestructura organizacional, la cual se refiere a la división del trabajo de la gestión pública, acompañada ésta de sus respectivos niveles de autoridad y responsabilidad en relación a las atribuciones conferidas a nivel de cada Dependencia y Entidad. Además de la clasificación arriba mencionada, existen tres niveles de la Administración Pública, los cuales están

^{3/} Ibid. p. 95.

vinculados al ámbito territorial ésto es: Federal, Estatal y Municipal.

A nivel Federal se identifica otro tipo de organización, es decir, Global, Sectorial e Institucional.

Dirección.

La Dirección es la parte del proceso administrativo que consiste en conducir, coordinar y supervisar las diversas acciones del personal público hacia el logro de los objetivos y metas establecidas en la etapa de planeación. Dependiendo del nivel directivo de que se trate, esta etapa presenta sus propias peculiaridades. Tal parece que a raíz de la implementación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, del Sistema de Planeación y de la técnica del Presupuesto por Programa en el ámbito de la Administración Pública, el estilo de dirección parece estar orientada a una Dirección por objetivo o resultado. Entre los elementos que se infieren de dicha etapa son:

- El mando o autoridad.
- La comunicación.
- Supervisión.

Cabe destacar que en la esfera del Gobierno Mexicano, dicha etapa se está dando dentro de un marco de descentralización administrativa.

Ejecución.

En esta etapa se materializa los objetivos y metas del gobierno, al combinar recursos, acciones y decisiones. Toda acción de ejecución da como resultado un producto determinado, éstas en el contexto gubernamental se traducen en bienes, servicios, información y leyes entre otras.

Control.

El control es la función del proceso administrativo que norma, recolecta, procesa y mide la información en base a la cual se detectan oportunamente las desviaciones. Por tal motivo el control está formado por un mecanismo que

descubre las variaciones entre los resultados obtenidos y los deseados.

Actualmente en el ámbito gubernamental, se han instrumentado controles que vinculan los aspectos cuantitativos y cualitativos, así como los aspectos normativos y operativos.

En materia de control, el régimen actual del Gobierno Federal, diseñó el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, a su vez éste comprende dos tipos de instrumentos como son: la Auditoría Gubernamental y el Control de Gestión.

El sistema antes citado va orientado a vigilar, sancionar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos y procedimientos, aplicando para ello una triple modalidad del control; preventivo, fiscalizador y sancionador. En cuanto al Control de Gestión éste va encaminado a orientar la marcha del programa en función del objetivo, al detectar las desviaciones presentadas durante la ejecución de éstos.

Evaluación.

Etapa del proceso administrativo a través de la cual se lleva a cabo la comparación cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos, contra los resultados esperados. Mediante esta etapa se pretende la búsqueda de los orígenes, causas y efectos de las desviaciones a fin de formular recomendaciones para la adopción de medidas correctivas.

Con la Evaluación no sólo se termina el ciclo del Proceso Administrativo, sino que a partir de la información generada durante todo el proceso, se realimenta de nuevo el proceso de Planeación y por ende a las demás etapas.

Por lo que respecta al proceso de Evaluación Gubernamental, éste se puede realizar en el corto, mediano y largo plazo y su ámbito de aplicación puede ser a nivel Macro, Meso o Microadministrativo o dicho de otra manera, global, sectorial o institucional.

4.4. EJEMPLOS FUNCIONALES DEL CONTROL DE GESTION EN ALGUNAS DEPENDENCIAS DEL SECTOR PUBLICO.

Con objeto de ilustrar la concepción del control de gestión en el ámbito gubernamental de nuestro país, se anexan los cuadros ilustrativos de los siguientes secretarías de estado:

- a) Secretaría de Programación y Presupuesto.
- b) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- c) Secretaría de la Reforma Agraria.

RECAPITULACION

El proceso administrativo gubernamental, refleja el universo de acciones de tipo estratégico y operativo que lleva a cabo la Administración Pública Mexicana.

Las tareas que realiza el gobierno federal van ligadas a las fases de planeación, programación, presupuestación, organización, dirección, ejecución, control y evaluación. La planeación constituye la función primera y esencial de la gestión pública, en esta fase se ordena racional, sistemática y congruentemente por anticipado el conjunto de actividades que se deben realizar para el logro de ciertos objetivos y metas. En este sentido la actual administración del gobierno federal instrumentó el SNPD, con la cual se busca reforzar la planeación gubernamental. La programación consiste en traducir los planteamientos y orientaciones generales de la fase anterior en objetivos y metas concretas, determinando para ello actividades, tiempo, costo y responsables, la programación le representa al gobierno su estrategia de actuación del corto y mediano plazo y con ello logra dar congruencia, racionalidad y sistematización al quehacer gubernamental. La fase de presupuestación representa el instrumento operativo básico de ejecución de las decisiones de política económica y de planeación. Para lograr lo anterior, se requiere contar con una infraestructura organizacional. La etapa de dirección consiste en conducir y coordinar las diversas acciones del personal, hacia la consecución de objetivos y metas nacionales. La ejecución es la etapa en que se lleva a cabo la concreción de objetivos al combinar recursos, acciones y decisiones. La columna vertebral del proceso administrativo lo constituye el control y la evaluación, el primero por contemplar medidas preventivas y correctivas y lo segundo por obtener resultados que permiten analizar el origen, causas y efectos presentados.

"SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN"

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO (SPP)

FUENTE: Documento Oficial

CONCEPTO DEL CONTROL DE GESTION

"Se concibe como un sistema de información que abarca la programación, seguimiento, control y evaluación de las actividades de la Secretaría orientado a apoyar la toma de decisiones en sus diferentes niveles, detectar oportunamente errores y desviaciones, a fin de lograr el cabal cumplimiento, los objetivos y metas establecidas en el programa de trabajo de la institución".

OBJETIVO

- Apoyar el cumplimiento de las atribuciones conferidas a la Secretaría.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación y comunicación interna.
- Profundizar en la programación y en los aspectos cualitativos de la evaluación.
- Proporcionar información que apoye la toma de decisiones.
- Detectar oportunamente problemas y desviaciones que pudieran presentarse a fin de que se adopten las medidas correctivas pertinentes.

CARACTERISTICAS

Integral.- Abarca todas las actividades que realiza la institución.

Participativo.- Porque los distintos niveles jerárquicos participan en las tareas de Control de Gestión.

Dinámico.- Porque se está actualizando conatantemente.

OPERACION DEL SISTEMA

Para apoyar las tareas de Control de Gestión, cada área cuenta con personal encargado de proporcionar información a sus titulares sobre el avance de las actividades y de los problemas detectados.

Los encargados de Control de Gestión de las áreas proporcionan información a la unidad de Control de Gestión quien se encarga de integrarla, analizarla y presentarla al titular.

La unidad es el área encargada de establecer los lineamientos del Sistema de Control de Gestión y de apoyar a las áreas en su implantación y operación.

COMPONENTES DEL SISTEMA

Integración del Programa de Trabajo.- En base a las siguientes funciones, se organiza la Secretaría:

- I Como órgano coordinador de la planeación del desarrollo.
- II Como coordinadora sectorial.
- III Administración Interna de la Secretaría.

De las anteriores funciones se desprenden los programas.

Seguimiento y Control.

Esta Secretaría diseña dos tipos de mecanismos de seguimiento:

Selectivo.- Aplicado a aquellas actividades que tienen gran impacto en el cumplimiento de las atribuciones que la Ley Orgánica confiere a la Secretaría o a los lineamientos establecidos en el PND o que contribuyen al logro de los objetivos de la Institución.

No selectivo.- Todas las demás actividades, las cuales quedan bajo la responsabilidad de las áreas.

Evaluación.- Esta se lleva a cabo conjuntamente con los responsables de las actividades y se realizan a través de reuniones en las que se retroalimenta la información proporcionada en los reportes y se comentan los problemas y desviaciones que se presentan y las soluciones. Se hace una comparación de los resultados obtenidos entre las metas inicialmente establecidas y se evalúa en qué medida se han cumplido.

Gestión global.
Gestión funcional.
Gestión operativa.

NIVELES DEL CONTROL

"SISTEMA DE CONTROL DE GESTION"

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA (SEDUE)

FUENTE: Manual de Control de Gestión
y Evaluación del Sector.

CONCEPTO DE CONTROL DE GESTION

Parte del proceso administrativo que percibe, capta o registra el comportamiento o desempeño del Sector en términos de resultados logrados en los programas; los compara contra las normas o metas definidas por la planeación y programación y provee la retroalimentación necesaria para ajustar los fines y/o los medios, de acuerdo a las desviaciones observadas.

OBJETIVO GENERAL

Proporcionar a sus cuadros ejecutivos información veraz y oportuna del resultado obtenido en la ejecución de los programas de trabajo, para que sean tomadas las acciones correctivas conducentes, no sólo en la instrumentación y ejecución de los programas, sino inclusive al propio proceso de planeación-programación, en sí.

OBJETIVOS PARTICULARES

- Percibir o registrar las desviaciones con respecto a lo esperado, que se presentan durante el ejercicio del Programa de Trabajo del Sector.
- Plantear las acciones correctivas conducentes y preparar las decisiones correspondientes.
- Evaluar integralmente el comportamiento del sector, tanto en el cumplimiento de los objetivos estratégicos sectoriales, como en la eficiencia interna de los programas.

COMPONENTES DEL SISTEMA DE CONTROL Y
EVALUACION

Secretaría.
Subsecretarías.
Contraloría Interna.
Oficialía Mayor.
Coordinación de Delegaciones.
Direcciones Generales.
Delegaciones.
Organismos.

NIVELES DE APLICACION DEL SISTEMA EN
RELACION A LOS NIVELES DECISORIOS

Nivel estratégico.
Nivel táctico.
Nivel técnico.

NIVELES DE INFORMACION

Uso externo.
Uso interno.

"SISTEMA DE CONTROL DE GESTION"

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA (SRA)

FUENTE: Documento Oficial.

CONCEPTO DE CONTROL DE GESTION

"El conjunto de procesos mediante los cuales se conoce, analiza, verifica, corrige y evalúa el curso de las acciones desarrolladas, a efecto de asegurar el cabal cumplimiento de los planes y programas de corto, mediano y largo plazo, estableciéndose para tal fin mecanismos de coordinación e información entre los distintos niveles de control".

OBJETIVOS GENERALES

Proporcionar información oportuna, veraz y suficiente sobre el estado que guarda la gestión y ejecución del programa operativo anual; los programas de mediano plazo del sector agrario y los compromisos que adquiriera el titular del ramo, a través de la aplicación del Sistema de Control de Gestión, así como aportar una visión global del avance de las actividades y de la problemática que se presente, apoyando la toma de decisiones en la adopción de medidas correctivas y la retroalimentación de la programación por objetivos de sus metas.

CARACTERISTICAS

Participativo.- Los responsables de la ejecución de los programas y los encargados de Control de Gestión de las áreas y organismos que integren el sector agrario, participen activamente en todas las fases del proceso de Control de Gestión en cuanto a diseñar los instrumentos de trabajo para alcanzar sus metas, de acuerdo a los indicadores de operación satisfactorios.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

Dinámico.- El sistema cuenta con instrumentos de trabajo para el permanente seguimiento y la verificación de la operación, que permite la retroalimentación en todas sus fases.

Integral.- Vincula todas las áreas del sector agrario, ya que contempla la repercusión e incidencia de unos programas en otros en cuanto a tiempo de realización, ámbito social y espacio de aplicación y metas alcanzadas en términos de los beneficios y/o resultados.

4.5. REFLEXIONES SOBRE EL CONTROL DE GESTION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA.

Debido a los tiempos de crisis económico-financiero principalmente que se vive en la actualidad, ha hecho que diversos países entre ellos México, centren su atención en la optimización de los recursos en función de los objetivos a alcanzar, ello con el fin de continuar con su desarrollo económico-social, toda vez que en estos momentos representa una tarea de grandes magnitudes sobre todo si consideramos que tendrá que acceder a ellas en un contexto de crisis nacional e internacional.

Hoy como nunca México enfrenta una de sus mayores crisis económicas-financieras de su historia, caracterizada entre otros factores por: un crecimiento exorbitado de la deuda externa; altas tasas de interés; constantes devaluaciones del peso frente al dólar; descenso de la inversión y producción; altos índices de desempleo; altos índices de inflación; inestabilidad de los precios del mercado petrolero; estancamiento del crecimiento económico, etc. Es en este contexto donde surge la necesidad de plantearse un nuevo modelo de desarrollo, que permita dar respuesta a las nuevas necesidades y circunstancias que hoy día vive nuestro país, toda vez que ello implica un proceso de reestructuración del aparato público, al ser ésta la instancia donde se materializan las demandas ciudadanas, mismas que se traducen en bienes, servicios, información y leyes entre otras.

Es un hecho que la sociedad de nuestros días evoluciona con un dinamismo sin precedentes, lo que a su vez ha ido complejizando la esfera del quehacer gubernamental. Es por ello que las condiciones de éstos exige cada vez más una mayor y mejor información para evaluar las situaciones en que se desarrolló sus actividades. Al respecto la actual Administración Pública del Gobierno Federal, implementó el Sistema Nacional de Control y Evaluación, ambos como instrumentos de captación, registro, seguimiento, control y evaluación de la información referente a las demandas de los diferentes sectores de la sociedad y en general de su gestión pública.

Para que la Administración Pública Federal responda y se adapte a los principios

que orienta al desarrollo de sus actividades, se requiere de un mecanismo que permita la consecución de sus objetivos. Es dentro de este marco donde nace la instrumentación del Control de Gestión en el ámbito de la Administración Pública Centralizada, cuya tarea está encaminada a la obtención de un sistema de información que permita a los diferentes responsables, medir los resultados obtenidos en el cumplimiento de sus atribuciones, evaluar el funcionamiento de los mecanismos de comunicación-coordinación y contar con elementos para detectar oportunamente problemas y desviaciones.

Los diversos problemas inherentes a las administraciones caducas que limitan o impiden el proceso de cambio, han propiciado el desarrollo de técnicas modernas de gestión para la Administración Pública, las que ya habían sido aplicadas en la empresa privada. La implantación del Control de Gestión ha originado serios intentos por modificar la práctica actual del Control Jerárquico, por no responder éste a las necesidades del presente.

En tanto que la Administración Pública debe reaccionar con la rapidez y oportunidad ante los cambios, con la misma dinámica con que éstos se presentan, de aquí se desprende la función básica del Control de Gestión, misma que se refiere a prever la disponibilidad de la información en cantidad necesaria, en tiempo oportuno y en condiciones aceptables de costo, para que de esta manera se cuente con elementos para alimentar el proceso decisorio de la Administración Pública con una velocidad de respuesta apropiada para enfrentar los nuevos retos de su gestión. Lo anterior significa que la implantación del Control de Gestión tanto a nivel gubernamental como privada era una acción inminente e insoslayable.

El Control de Gestión constituye un nuevo esquema para analizar la gestión de la Administración Pública, ésto es, una nueva forma de tratamiento analítico. Desde esta perspectiva si bien el Control de Gestión no constituye una panacea de la gestión pública, sí representa un instrumento que coadyuva a eficientarla y sobre todo su importancia radica en que permite orientar la acción gubernamental en función de los grandes objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo. Y a nivel Institucional es un instrumento que ayuda a que cualquier área administrativa fortalezca su eficiencia y eficacia operativa. Desde este punto de vista el análisis de gestión consiste en un seguimiento y

control programático por medio del cual se obtiene información veraz, oportuna y suficiente sobre el desarrollo de las tareas que se realizan conforme a programas concretos y que constituye en sí un elemento imprescindible para la toma de decisiones, permitiendo a su vez el cumplimiento óptimo de atribuciones, objetivos y metas gubernamentales.

La misión de las áreas de Control de Gestión al interior de las dependencias gubernamentales, es enlazarse a los programas institucionales para darle seguimiento a su ejecución y desarrollo y cuya eficacia estará dada por las posibilidades que brinde al indicar oportunamente las desviaciones. Cabe señalar que la técnica de Control de Gestión es un elemento innovador en la Administración Pública Centralizada que requiere de sus participantes un cambio de aptitud y actitud para cumplir su objetivo. Es importante resaltar que el Control de Gestión viene a romper con un sistema de Dirección cerrada o una abierta.

En nuestro país el Sistema de Control y Evaluación lo conforma la Auditoría Gubernamental y el Control de Gestión, el primero va enfocado a vigilar el cumplimiento de políticas, procedimientos, normas, etc., en tanto que el segundo va dirigido al cumplimiento de objetivos y metas de planes, programas y presupuestos.

La columna vertebral del Control de Gestión lo constituye los indicadores de corte político, económico, social, financiero, administrativo, etc. Sin embargo, ello no es tarea fácil pero sí imprescindible, pues en función de éstos se miden los resultados, generándose así un sistema de información para alimentar la toma de decisiones.

El Control de Gestión no debe concebirse como un conjunto de tareas orientadas a vigilar el cumplimiento de objetivos y metas, sino también representa un instrumento de planeación y evaluación. De esto se deduce que el control no debe entenderse comola verificación o inspección de las acciones de los servidores públicos, sino como una herramienta que permita a éstos un mejor dominio de su gestión.

El Estado participa a través del despliegue de varios instrumentos tales como:

la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación. En donde la planeación y el Control de Gestión adquieren una especial relevancia en la situación actual, cuando las circunstancias económicas del país exigen un uso más racional de los recursos nacionales para conseguir que los esfuerzos de corto plazo estén vinculados a los de largo plazo y convergan en la satisfacción de las demandas de la sociedad civil. Dicho binomio constituye el elemento esencial en la transformación social, y en este sentido forma parte de un proceso político básicamente adecuado a las características políticas y administrativas sobre las que actúa.

Independientemente de que el Control de Gestión es un elemento nuevo dentro del ámbito de la Administración Pública Centralizada, actualmente no se han obtenido del todo los beneficios y ventajas que se desprenden de este sistema, ello debido a diversos factores de tipo organizacional, administrativo, funcional, etc. A continuación se enuncian algunos problemas derivados de la práctica a que se enfrenta el Control de Gestión al interior de la Dependencia Gubernamental:

1. No existe una base conceptual, técnica y metodológica del Control de Gestión planteado a nivel gubernamental en forma general.
2. La Administración Pública cuenta con varios instrumentos de información, sin embargo cada uno de éstos cumple con una finalidad determinada, la cual en muchos casos es fragmentaria. Por lo que el Control de Gestión actúa sobre el Sistema de Información no integrales.
3. La infraestructura (organización, información, recursos humanos, materiales, etc.) no responde a las necesidades y características del Control de Gestión.
4. Existen escasos estudios sobre el Control de Gestión referidos al ámbito gubernamental.
5. El equipo de controladores no siempre está conformado por profesionales de diversas disciplinas, sobre todo en el campo social.

6. Los mecanismos de comunicación-coordinación inter-áreas son poco sólidos y funcionales.
7. Para muchas áreas operativas la instrumentación del Control de Gestión ha significado un recargo en sus tareas.
8. Las áreas de Control de Gestión cuentan con poco personal especializado y capacitado en el área.
9. En algunas áreas se da una práctica inadecuada del Control de Gestión, por falta de conocimientos.
10. Existe una resistencia al Control, así como a las innovaciones técnicas a aplicar dentro del ámbito gubernamental.
11. En muchos casos se ha traslapado las funciones de la Contraloría (Auditoría Gubernamental) con las de Control de Gestión al interior de las dependencias.
12. La introducción de nuevos controles a la Administración Pública ha significado lentitud en el proceso administrativo.

De los puntos arriba señalados podemos inferir de manera general, los problemas del Control de Gestión. "Se parte del hecho de que no se han obtenido los beneficios que pudiera generar la instrumentación del Control de Gestión a la gestión gubernamental, debido ello en gran parte al desconocimiento teórico, técnico y metodológico sobre el particular, amén de que las condiciones de infraestructura (organización, administración, información, etc.) que no corresponde a los requerimientos y características del sistema para funcionar eficazmente, y sobre todo implica el convencimiento por parte de los responsables operacionales de su utilidad para lograr su apoyo y además ello conlleva a un cambio de aptitud y actitud de los servidores públicos y en general de todo el personal público frente a su propia gestión (estrategia, táctica y operativa)".

En base a los problemas enunciados, la idea básica de la presente tesis es que para fortalecer la práctica del Control de Gestión, es necesario en primera

instancia tener bien claro los aspectos conceptuales, técnicos y metodológicos, en este sentido las dos primeras están contenidas en los tres primeros capítulos. En el caso particular de la metodología se elaboró una, la cual contempla las fases de diseño, instrumentación, control y evaluación, asimismo se anexan varios modelos de Control de Gestión con diversos enfoques de conceptualización, con objeto de dar una mayor visión y claridad sobre el fenómeno a tratar.

Cabe hacer mención que el capítulo IV, contiene el desarrollo de la Metodología Macro-administrativa del Control de Gestión y Evaluación Gubernamental, y que a su vez representa la columna vertebral de la presente tesis.

RECAPITULACION

Desde hace más de diez años, el gobierno ha venido enfrentando una seria crisis económico-financiera, aunado a ello la sociedad se ha caracterizado por su evaluación dinámica, de tal manera que ha rebasado la capacidad misma de las instituciones. Dentro de este contexto surge la necesidad de replantearse por un lado el modelo de desarrollo del país y por otra parte el esquema de gestión pública, ambos acorde a los requerimientos y circunstancias actuales, toda vez que ello implica un proceso de reestructuración del aparato público.

Para llevar a cabo dichos planteamientos, se requiere contar con un instrumento de captación, registro, seguimiento, control y evaluación de la información referente a las demandas de los diferentes sectores de la sociedad, las que a su vez se traducen en objetivos del gobierno, mismas que para ser cumplidas se requiere de un mecanismo que permita la consecución de éstas. A la luz de esta perspectiva se originó la instrumentación del control de gestión al interior del sector público en México.

No obstante las ventajas que se desprenden de la aplicación del control de gestión a las tareas gubernamentales, éstas en la actualidad no se han dado debido entre otros factores a resistencia al control, falta de apoyo, se ha desvirtuado su función operativa, sistemas de información fragmentados, falta de elementos informativos de la fase programática, entre otros.

CAPITULO V

"METODOLOGIA MACRO-ADMINISTRATIVA DEL CONTROL DE GESTION Y EVALUACION"

5.1. DISEÑO Y/O FORMULACION DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTION.

a) Marco Normativo.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro del contexto político en el que se encuentra inscrita la función de control en nuestro país, tenemos en primer término a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 26 que a la letra dice:

"Habrà un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

... La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y a los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los Programas de desarrollo.

b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.).

En cuanto a la L.O.A.P.F., el control de gestión se sustenta en los Artículos 9, 50, 51 y 56 respectivamente, los cuales a la letra dicen:

"ARTICULO 9°.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal".

"ARTICULO 50°.- El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente. Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos organizarán a las entidades paraestatales bajo su coordinación, agrupándolas en subsectores cuando convenga, atendiendo a la naturaleza de sus actividades".

ARTICULO 51°.- Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la Coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior; conducir la programación, coordinar y evaluar la operación que determine el Ejecutivo Federal".

ARTICULO 56°.- Corresponde a los Coordinadores de Sector promover el establecimiento y la vigilancia del funcionamiento de comités mixtos de productividad en las entidades de la Administración Pública Federal, con la participación de representantes de los trabajadores y de la administración en la entidad que atenderán problemas de administración y organización de los procesos productivos de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y el uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia de las mismas". ^{1/}

1. Ley de Planeación.

Respecto a la Ley de Planeación, el Control de Gestión encuentra su fundamentación en los siguientes artículos:

^{1/} Diario Oficial de la Federación. México, 29 de diciembre de 1982. pp. 3 - 13 - 16.

"ARTICULO 8°.- Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del Estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas. Información también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de políticas económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades. En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas".

"ARTICULO 9°.- Las dependencias de la Administración Pública Centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo. Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la Administración Pública Paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la Ley". 2/

Además de los aspectos normativos a que hicimos referencia anteriormente, cabe señalar que el Control de Gestión también se contempla en el Plan de Desarrollo 1983-1988.

RECAPITULACION

La función del control en nuestro país, se encuentra inscrita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que el control de gestión encuentra su marco normativo en la L.O.A.P.F., en la Ley de Planeación y en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

2/ Diario Oficial de la Federación. México, 5 de enero de 1983. p. 9.

5.2. MODELOS DE CONTROL DE GESTION APLICADOS A LA ADMINISTRACION PUBLICA.

En la actualidad, ante la enorme variedad y diversidad de posibilidades que existen para explicarse los complejos fenómenos de la convivencia humana en sociedad y ante la dificultad creciente de contar con una teoría general aplicable a todo tipo de fenómenos, la metodología de las ciencias sociales tiende a recurrir al empleo de modelos como medio de investigación y análisis.

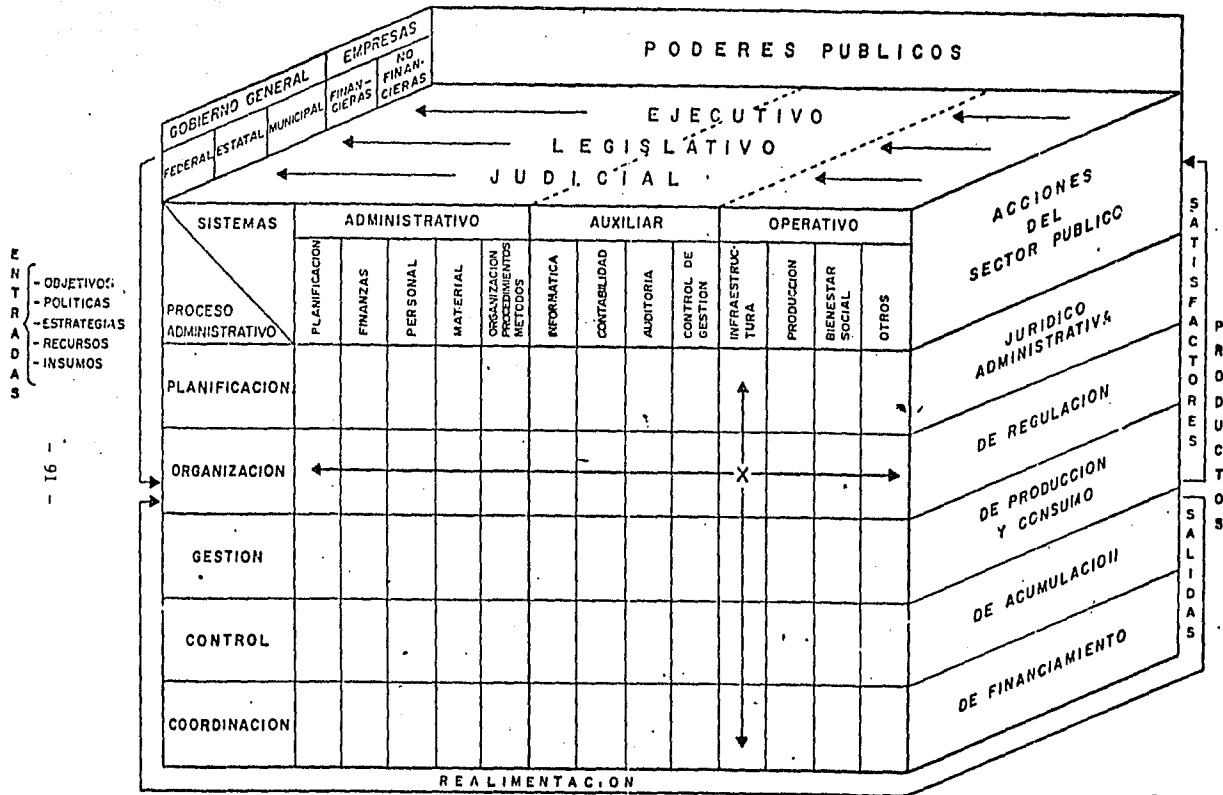
Existen diversos tipos de modelos o esquemas que representan una realidad dada, ésto es, constituye sólomente un medio para facilitar la comprensión de los fenómenos naturales y humanos, en este sentido no puede esperarse una correspondencia exacta entre los modelos y la realidad.

Considerando lo anterior, se diseñaron algunos modelos que buscan facilitar el análisis del Control de Gestión tanto de los elementos que lo integran en sí mismo, así como del contexto donde actúa, ésto es, la Administración Pública.

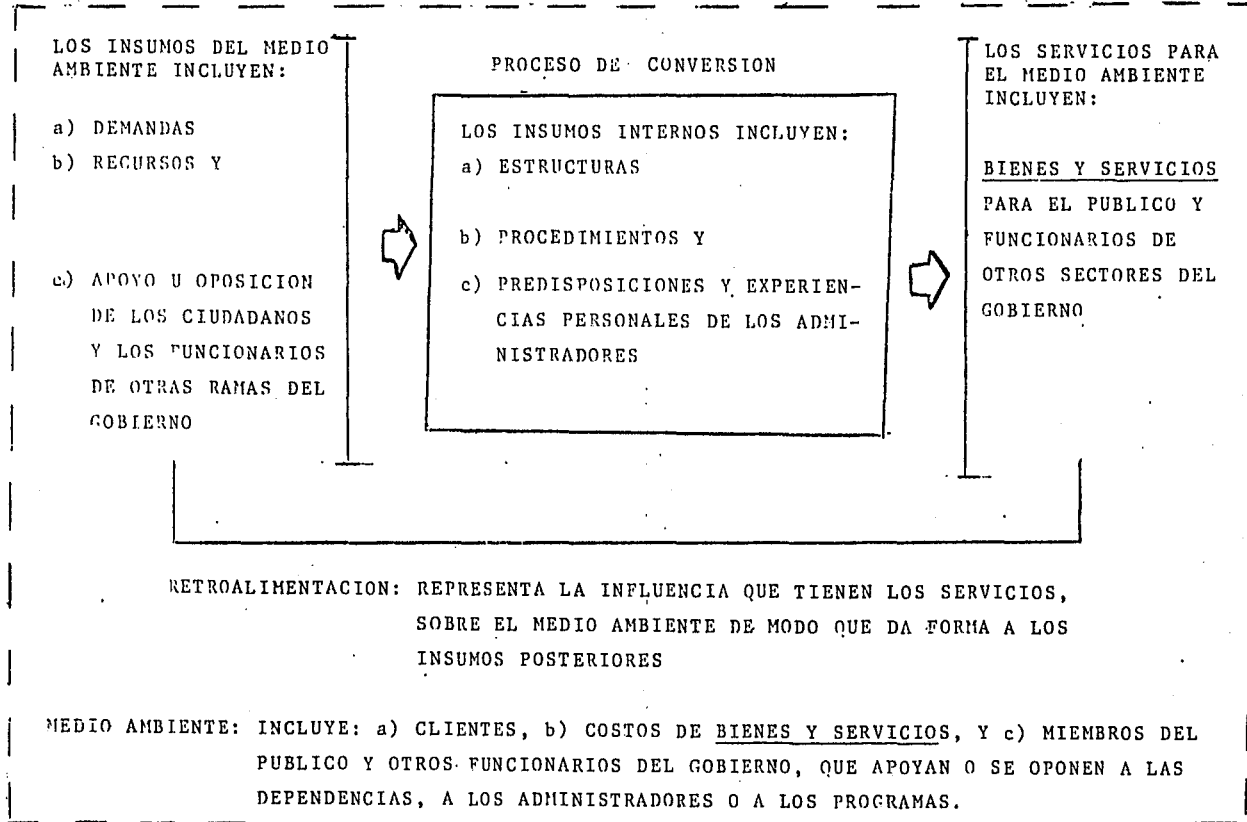
Es importante señalar que los modelos diseñados, presentan cierto grado de subjetividad pues fueron concebidos desde un punto de vista particular, empero tal y como lo señalaba Alfredo Korzybski "El mapa no es el territorio que representa, pero sí es correcto, tiene una estructura similar a la del territorio, y en ello radica su utilidad".

FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO UNA VISION SISTEMICA

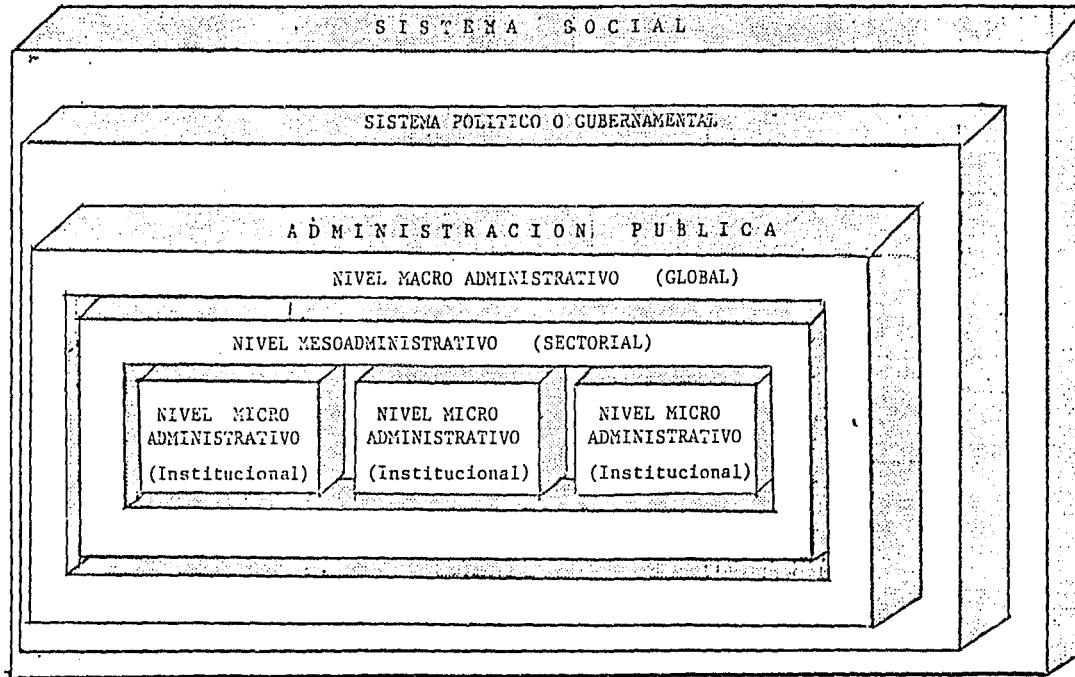
[ALEJANDRO CARRILLO CASTRO]



SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
(SEGUN SHARKANSKY)



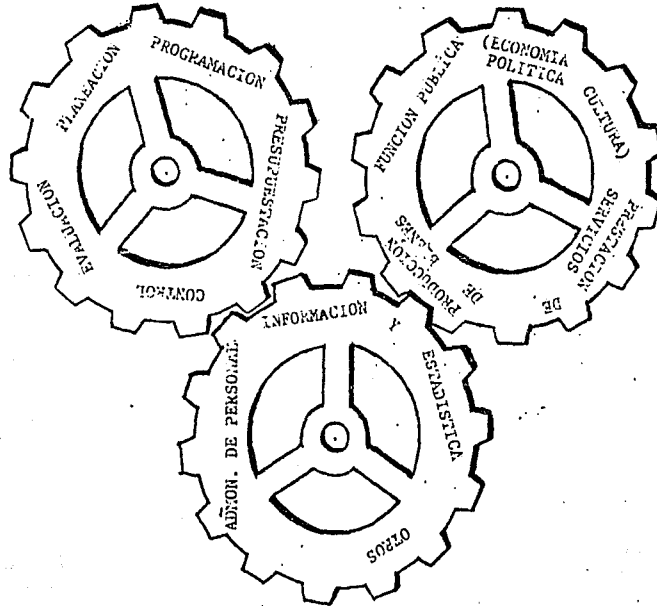
UBICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SUS NIVELES DE ANALISIS



TIPOLOGIA DE LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

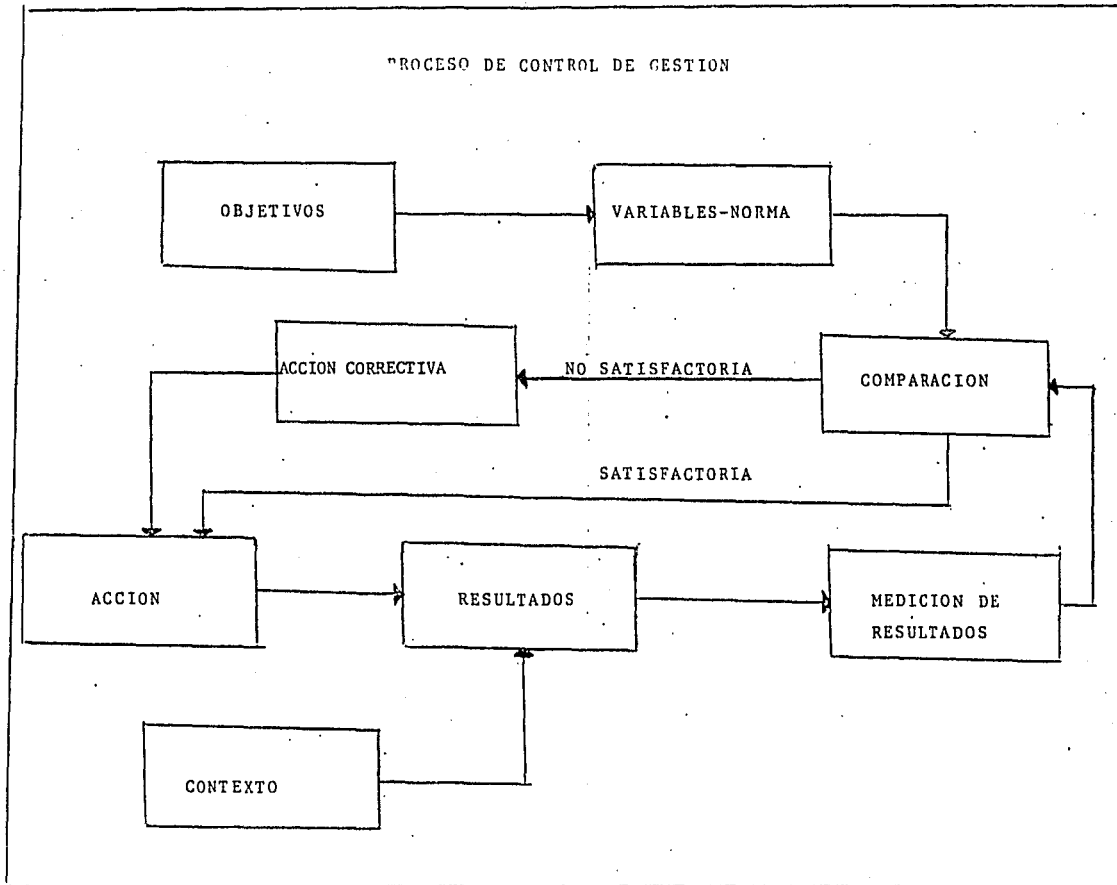
FUNCIONES DE REGULACION
Y CONTROL

FUNCIONES SUSTANTIVAS



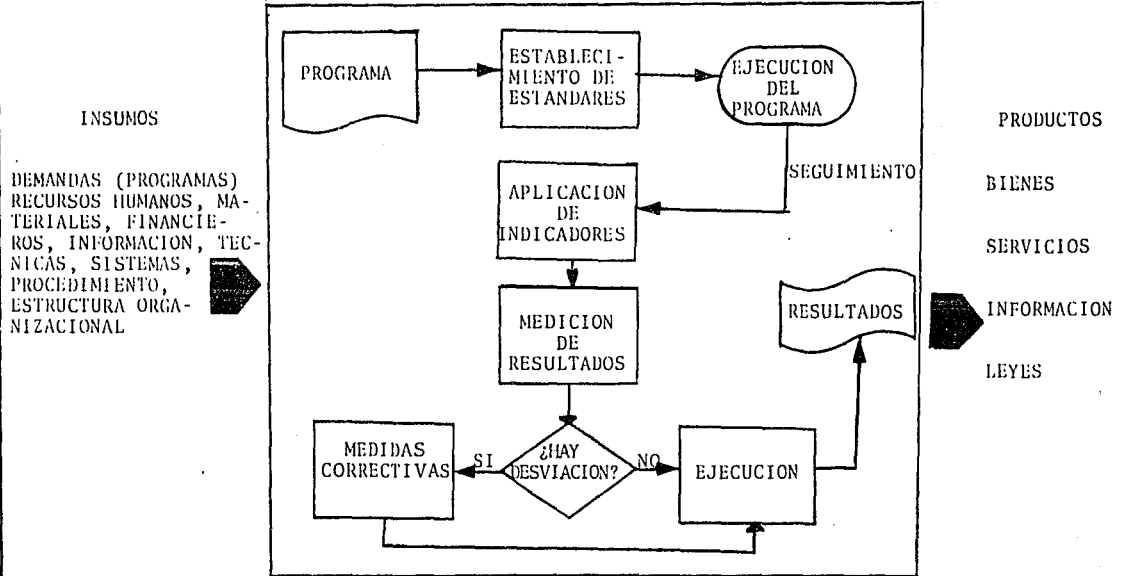
FUNCIONES DE APOYO

Martha Patricia Hernández Ortiz



FUENTE: M. Lebas. "Toward a theory of Management Control". CESA, 1980.

ENFOQUE SISTEMICO DEL CONTROL DE GESTION



a) Planeación del Control de Gestión.

Fases

Elementos

1. Diseño y/o Formulación.

- Características de la Institución (Objetivos y Funciones).
- Marco Jurídico - Normativo.
- Análisis Contextual (Social, Político y Económico).
- Diagnóstico de la Institución.
- Análisis de la estructura orgánica.
- Identificación del cuadro de mando.
- Análisis de los Sistemas de Información existentes.
- Detección de las necesidades de información.
- Definir instrumentos de apoyo técnico.
- Precisar los productos esperados.
- Dimensionar la organización.
- Definición de la estructura (participantes, nivel jerárquico).

2. Instrumentación.

- Creación de un clima favorable.
- Presentación del Sistema (claro, preciso, sencillo y metodológico).
- Diseño y elaboración de formatos e instructivos de llenado (avance, detección de desviaciones y medidas correctivas).
- Definición de la estrategia de implantación del Sistema.
- Elección de herramientas técnicas de control.

Fases

Elementos

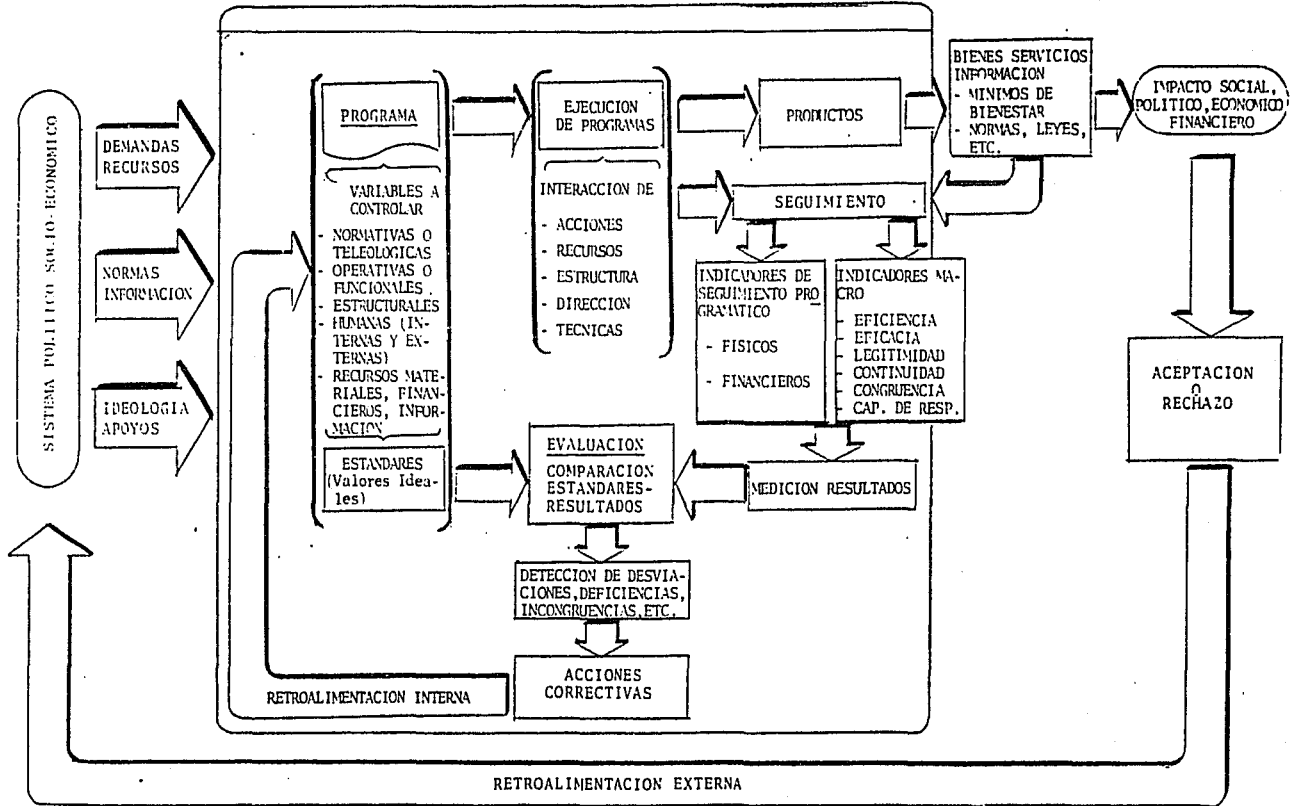
3. Control. (Seguimiento Físico-Financiero)

- Determinación de áreas claves del Programa (selección).
- Definición de estándares de gestión.
- Aplicación del seguimiento Físico-Financiero a los programas gubernamentales.
- Utilización de Formatos de Avance.
- Seguimiento de los compromisos, convenios y acuerdos institucionales.
- Definición de periodicidad del control.

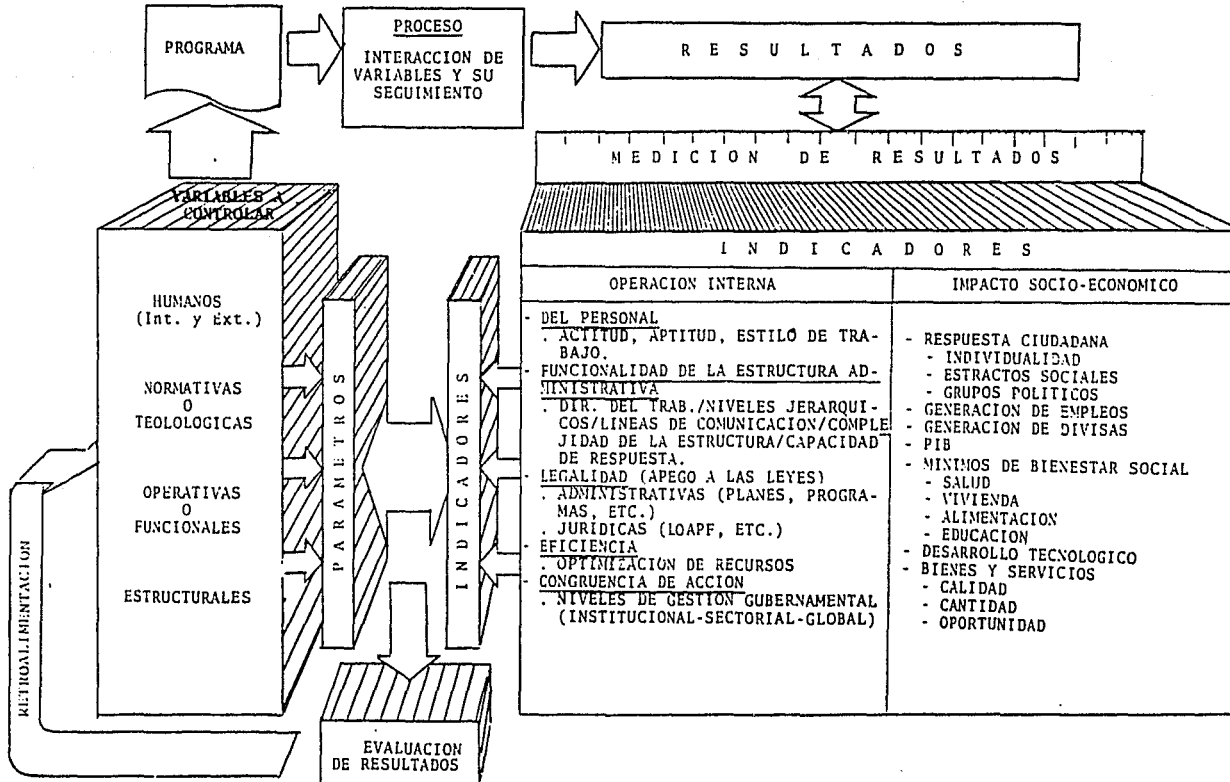
4. Evaluación.

1. Programas (Interno).
 - Niveles de eficiencia, eficacia, congruencia, legalidad.
 - Detección de desviaciones, incongruencias, insuficiencias.
2. Premios (Externo).
 - Impacto Socio-económico.
 - Contribución a las medidas de bienestar.
 - Congruencia de acciones entre los objetivos del PND y los programas sectoriales y nacionales.
3. Sistema de Control de Gestión.
 - Logros.
 - Estructura.
 - Procedimientos, métodos y técnicas aplicadas.

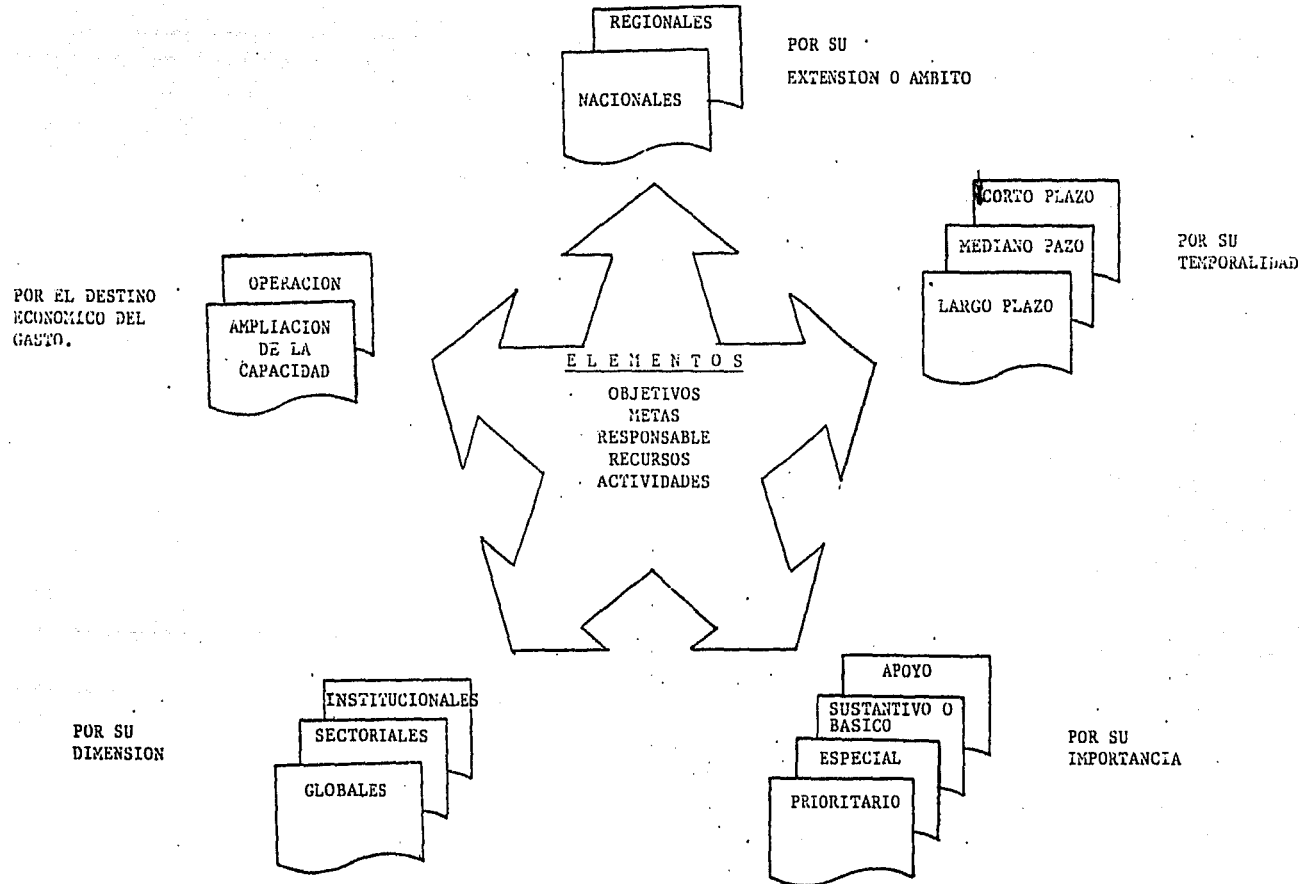
MODELO DE CONTROL Y EVALUACION DE GESTION PUBLICA
(ENFOQUE SISTEMICO)



PROCESO DE EVALUACION DE LA GESTION GUBERNAMENTAL



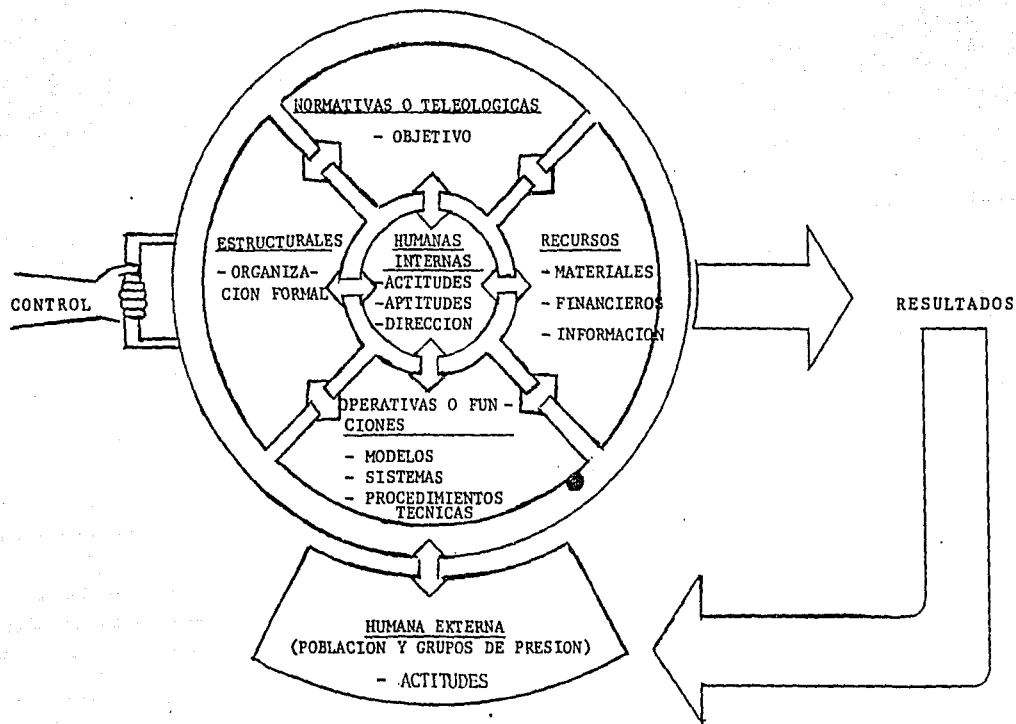
CLASIFICACION Y ELEMENTOS DEL PROGRAMA



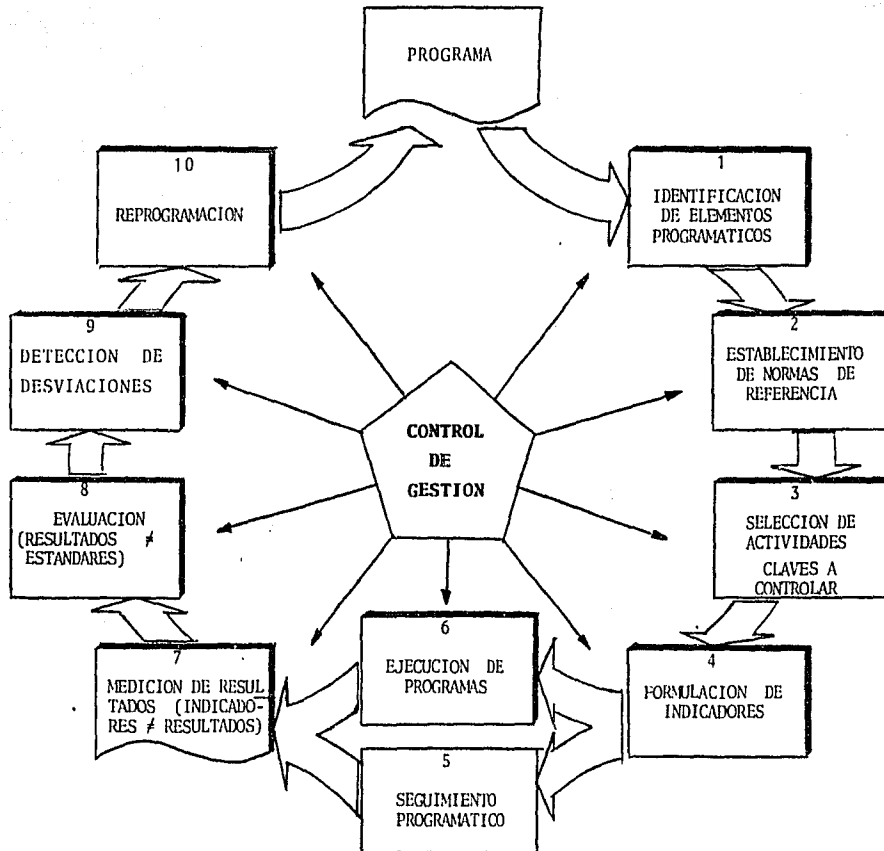
101

Martha Patricia Hernández Ortiz

INTERACCION DE VARIABLES ADMINISTRATIVAS



SECUENCIA OPERATIVA



5.3. FUNCIONALIDAD DEL CONTROL DE GESTION.

a) Secuencia Operativa.

1. Identificación de los elementos del Proceso de Programación- Presupuestación.

Para poder llevar a la práctica el Sistema de Control de Gestión en el ámbito del quehacer gubernamental, es imprescindible la existencia de elementos básicos que integran al proceso de Programación-Presupuestación, ya que a partir de éstos se inician las tareas de análisis de la gestión programática. Los elementos a que hacemos referencia son: objetivo, metas, responsables, listado de actividades (sujetos a control), temporalidad, recursos y unidad de medida.

Por lo que respecta a los objetivos, éstos son la expresión cualitativa de los propósitos que se pretenden alcanzar en un ámbito de acción determinado. Asimismo, para cada programa gubernamental se pueden definir dos tipos de objetivo: específicos y generales. El primero se caracteriza por su nivel de detalle y complementariedad, en tanto que el segundo expresa la situación que se desea alcanzar en términos de grandes agregados, y que a su vez constituye la primera instancia de convergencia con los grandes objetivos tales como: nacionales, sectoriales e institucionales, respectivamente.

La meta es la traducción del objetivo en términos cuantitativos y temporales. Al igual que los objetivos las metas también presentan una clasificación, misma que responde a la necesidad de análisis que se desea realizar. En este sentido, actualmente para efectos de los planes de desarrollo del Sector Público las metas se clasifican en:

"METAS DE OPERACION.- Expresión cuantitativa de los objetivos de Programas y Subprogramas que se espera alcanzar con la ejecución de las tareas normales de la entidad. Producción de bienes o servicios, objeto de la operación o funcionamiento normal de la misma.

METAS DE RESULTADO.- Expresión cuantitativa de los objetivos

nacionales y sectoriales, es decir tanto del conjunto de sus programas como del manejo de todos los instrumentos de política a su alcance.

METAS INTERMEDIAS.- Expresión cuantitativa de los objetivos de las categorías programática (programa, subprograma y proyectos), que llevan a cabo las entidades del Sector Público Federal y que coadyuvan a la obtención de las metas de resultado". ^{1/}

Para poder aplicar el Control de Gestión a las actividades seleccionadas de un programa dado, resulta conveniente determinar para cada una de ellas su respectiva unidad de medida, lo que nos permitirá visualizar desde un principio el producto a alcanzar y en base a ello controlar y evaluar el curso de dichas actividades. El proceso de programación concluye al precisar tiempos y asignar recursos (financieros y materiales, etc.) en función a los objetivos, metas y acciones del programa.

2. Establecimiento de Normas de Referencia. (Estándares de Gestión).

Para instrumentar el Control de Gestión a programas gubernamentales, no basta con la estructura de información que se contempla en el inciso anterior, pues sólo reúne los elementos básicos del proceso de programación-presupuestación. Por lo que para estar en condiciones de llevar a cabo el seguimiento Físico-Financiero, se precisa de tres aspectos complementarios tales como: Determinación de Estándares de Gestión, Selección de Actividades Claves o puntos críticos y Formulación de Indicadores (los dos últimos puntos se abordarán en los incisos siguientes).

Todo seguimiento programático implica tener un punto de referencia en función del cual se puede determinar los avances, desviaciones, insuficiencias, incongruencias, etc. Lo anterior significa que la aplicación del Control de Gestión presupone conocer de antemano los resultados deseados, mismos que pueden estar

1/ S.P.P. "Glorioso para el Proceso de Planeación". México, 1985. p. 83.

expresados en términos cuantitativos o cualitativos.

Dicho marco de referencia se conoce como estándar de gestión, toda vez que se define como la expresión mensurable de los objetivos de un programa, constituyen la base para efectuar la medición de resultados, es decir, representan los valores deseados y son contra los que se compara los resultados obtenidos. Al respecto para Meyer, el estándar es un valor de referencia o dicho de otra manera, constituye un sistema de valores que toda organización social postula para conducirse y orientarse cuando se presentan varios caminos. Los estándares son imprescindibles para la correcta utilización del Control de Gestión pues permite evaluar logros, así como detectar desviaciones, incongruencias, etc.

Debido a la heterogeneidad de los programas gubernamentales, ellos debido entre otros factores a su naturaleza, tamaño, grado de complejidad, importancia e impacto. El establecimiento de estándares tiene como base procedimientos de valor científico diferente, al respecto, Illescas diseñó una metodología para la formulación de estándares la cual contempla tres pasos: En primer lugar la existencia de una situación repetitiva, en segundo lugar la comparación la cual encierra un análisis tipológico y la búsqueda de puntos críticos y por último considera la posibilidad de una situación nueva, la cual implica una búsqueda de resultados probables, esto es, una experiencia similar.

Es importante considerar en la fase de formulación de estándares cierto margen de tolerancia (holgura), pudiendo éste variar hacia arriba o abajo del valor asignado. Resulta conveniente manejar el margen de tolerancia en porcentaje, dichos márgenes sirven para determinar los niveles de error. Si se presenta una desviación superior al nivel de tolerancia, ello es indicativo de que existe una desviación y por tanto hay que considerarla, por otra parte, cualquier variación que no exceda los márgenes de tolerancia prefijados, no deberán ser objeto de una atención especial.

3. Selección de Actividades. (Puntos estratégicos).

La peculiaridad del Control de Gestión, residen en que su ámbito de aplicación no es total, sino que dentro del conjunto de acciones o tareas que integran a

un programa determinado, sólo se aplica el Seguimiento Físico-Financiero a determinadas actividades, lo que hace de éste un "Control por Excepción".

Es en este punto donde se empieza a determinar que se va a controlar, para ello es fundamental tener bien claro lo que se desea alcanzar (objetivo-meta). Una vez precisado dicho punto hay que analizar las acciones o tareas contenidas en el programa en cuestión; con objeto de ir seleccionando los más importantes, mismos que estarán dadas en función del papel que juegan dentro del programa, ya sea por estar ligados con la consecución de o los objetivos o por el impacto que puedan tener en el caso de registrar alguna desviación significativa, o bien por el tiempo o monto de recursos asignados, etc.

4. Formulación de Indicadores.

Los indicadores son aquellos elementos informativos a través de los cuales podemos ir midiendo en forma parcial o global el desarrollo o resultados de un programa.

Entre los indicadores de carácter global y que a su vez pueden ser aplicados a todo tipo de programa son: eficiencia, eficacia, legalidad, congruencia, consistencia, efectividad, entre otros. Como caso particular el actual régimen, sólo le ha imprimido un mayor interés a los indicadores de eficiencia, eficacia (Control de Gestión) y legalidad (Auditoría Gubernamental). Los indicadores de gestión programática constituyen el soporte del Control de Gestión, ya que nos permite evaluar avances, así como detectar desviaciones.

Si se enmarca al Control de Gestión desde una perspectiva sistemática, podemos inferir otro grupo de indicadores los cuales estarían clasificados en función a los elementos que componen a un sistema, éste es: insumos, productos, contexto, usuarios y proceso de conversión.

A partir de los indicadores se puede decir que el Control de Gestión cumple con su objetivo, ello considerando que el indicador permite la toma de decisiones, es decir, induce a la acción correctiva pertinente o en su caso al aprovechamiento de las desviaciones favorables cuando así se presentaran.

5. Ejecución de Programas.

Dentro de la esfera del quehacer gubernamental, la ejecución representa la función administrativa mediante la cual se materializan los objetivos del programa político del gobierno. Esta fase de ejecución lleva implícito la conjugación de decisiones, recursos y actividades. Amén de los elementos señalados, la puesta en marcha de o los programas del sector público requieren contar con una base normativa, técnica y metodológica. El proceso de ejecución de los programas representan en la práctica, el punto de partida del Control de Gestión.

6. Seguimiento Físico-Financiero. (Acopio y registro de información).

El seguimiento es aquella acción que se lleva a cabo en forma paralela a la fase de ejecución de los programas, la cual consiste en la definición cuantitativa y cualitativa de los avances, referidos éstos a aspectos físicos y financieros.

En función a lo anterior, por avance físico debe entenderse no sólo lo relativo a obras físicas, sino que dentro de este renglón se encuentran comprendidas las acciones de tipo normativo, administrativo o de apoyo. Por lo que se refiere al avance financiero, el seguimiento se da en términos de las metas autorizadas, comprometidas, contratadas y ejercidas. Los valores programados contra los cuales se mide el avance financiero son: el Presupuesto Programado Original, el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Presupuesto Autorizado.

El seguimiento paralelo a la ejecución de los programas, proporciona una base sólida de información para la toma de decisiones, así como una retroalimentación al proceso de programación.

7. Emisión de resultados.

- Periodicidad de la información.

El eje fundamental del Control de Gestión, reside justamente en generar información oportuna, suficiente y veraz a los responsables de los programas, con

objeto de que éstos conozcan la situación que guardan los programas a su cargo. Para ello es importante que el titular de los mismos defina sus requerimientos de información en cuanto a cantidad, calidad y temporalidad. Tal situación es muy variante de acuerdo a los niveles decisorios, tales como: Estratégico, Táctico y Técnico (Operativo).

- Presentación de la Información. (Tipos).

Dependiendo de la naturaleza y del nivel de información (grado de desagregación) que necesite conocer el responsable de un programa determinado, así como la periodicidad con que la requiera, se tendrá que diseñar la forma para dar respuesta a dicha necesidad de información.

Entre otras formas que existen está la verbal o escrita, y en cuanto a esta última tenemos: Formatos, Tableros de Control, Gráficas de Gannt, Matrices, Rutas Críticas, Diagramas de Flujo, etc.

- Diseño de Reportes. (Formatos).

Para el caso específico de los reportes en formatos, los cuales contienen datos fijos y espacios en blanco para ser llenados con información variable. Tal información genera la elaboración de diversos reportes dependiendo de la información que se precise. De lo anterior se desprende la siguiente tipología de formatos de reportes: Programas de Trabajo, Seguimientos de Programas, Actividades Desfasadas, Actividades No Programadas, Reportes Especiales para determinar causas de las desviaciones, Recomendaciones a la alta Dirección para corregir problemas, Reporte de Problemas en general, Reportes de Seguimiento de Acuerdo o Convenios, etc.

- Instructivo para el llenado de Reportes.

Para cada formato que se diseñe deberá ir acompañada de su respectivo instructivo de llenado, los cuales deberán contemplar una serie de indicaciones en orden lógico y secuencial sobre la información que se solicita, para ello deberá estar expresada en forma clara y concisa, con objeto de facilitar el llenado de la información requisitada.

8. Evaluación de la Ejecución de Programas.

- Procesamiento de la Información (Análisis Comparativo de los Resultados y los Estándares de Gestión).

El Control de Gestión lleva implícito la fase de evaluación, pues sin ésta no es posible que se cumpla la primera.

La evaluación dentro del Control de Gestión, contempla tres momentos en su operatividad. En primer lugar uno previo, ésto es, se debe evaluar la factibilidad del programa antes de que se lleve a la práctica, un segundo momento es cuando la evaluación se realiza en forma periódica, y en este sentido se está vinculando propiamente con el Control de Gestión y por último una vez concluido el programa se procederá a evaluar en forma integral.

9. Detección de Desviaciones. (Identificación de Problemas).

- Análisis de las Causas o Variaciones.

Todo programa puesto en marcha puede presentar un curso distinto al programado, lo cual es indicativo de que se está en presencia de una desviación, misma que puede obedecer a diversos factores, de índole interno o externo al propio programa.

Es en esta fase donde radica la función esencial del Control de Gestión al detectar oportunamente las desviaciones, insuficiencias, incongruencias, etc., sobre el desarrollo del programa. A diferencia de otro tipo de controles cuya acción está vinculada sólo con la identificación de desviaciones, el Control de Gestión además de ello analiza su origen, magnitud e impacto. Y es sobre esta base donde se lleva a cabo la Toma de Decisiones por parte del responsable del programa.

- Diseño e Implantación de Medidas Preventivas y/o Correctivas.

Una vez detectado y analizado la o las causas de las variaciones, se procede

a estudiar los posibles cursos de acción viables que permitan reorientar al programa, hay que tener presente que la decisión que se elija puede o no provocar un reajuste total o parcial al programa. El programa deberá presentarse lo bastante flexible para efectos de introducirle modificaciones sobre el proceso de ejecución. Las acciones correctivas son variables tanto en naturaleza, importancia, tiempo, costo, grado y complejidad.

10. Reprogramación.

La reprogramación constituye la fase con la que se cierra el proceso del control de gestión y por ende el de programación y presupuestación sirviendo a su vez como fuente de información del ciclo siguiente. Es en esta fase donde se aplican las medidas correctivas, dando lugar a la reorientación del programa según lo planeado y con ello contar con una base sólida y confiable de información para la puesta en marcha del ciclo administrativo siguiente.

RECAPITULACION

La metodología diseñada para la aplicación del control de gestión a los programas, proyectos y presupuestos gubernamentales consta de diez etapas, las cuales son: 1) Identificación de los elementos del proceso de programación-presupuestación, mismas que se refieren a objetivos, metas, responsables, listado de actividades, recursos, unidad de medida y estándares de gestión; 2) Establecimiento de normas de referencia para determinar los avances, desviaciones, insuficiencias e incongruencias es necesario conocer con antelación los resultados esperados, expresado en términos cuantitativos y cualitativos; 3) Selección de actividades, el control (excepción) se lleva sobre las actividades claves; 4) Formulación de indicadores, son aquellos elementos informativos a través de los cuales se mide el desarrollo del programa; 5) Ejecución de Programas, combinación de recursos, acciones y decisiones; 6) Seguimiento Físico-Financiero, acción paralela a la ejecución de programas; 7) Emisión de resultados, contempla periodicidad y presentación de la información; 8) Evaluación, comparación de los resultados y normas; 9) Detección de desviaciones, incluye análisis de causas, diseño e implantación de medidas correctivas; 10) Reprogramación, generación de información para el ciclo siguiente.

5.4. EVALUACION DE RESULTADOS.

a) Definición de Evaluación.

La evaluación es la ponderación cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos con respecto a las metas o estándares de gestión, con objeto de ir midiendo el grado de eficiencia, eficacia, congruencia, legalidad, etc. con que está operando los programas gubernamentales en relación a los objetivos de un período específico, asimismo, es un proceso que responde a las necesidades de información para la toma de decisiones en el caso de existir desviaciones y por tanto tener que definir las posibles medidas correctivas. De hecho la evaluación implica siempre la confrontación de una realidad con un patrón de referencia.

b) Importancia de la Evaluación.

La necesidad de la Evaluación encuentra su fundamento en consideraciones de índole diversa, tales como:

SOCIAL	La evaluación integral y permanente es un factor básico para incentivar la participación consciente y activa de todos y cada uno de los sectores de la población.
POLITICA	Permite al gobernante y al ciudadano evaluar los logros alcanzados, emitir juicios y objetivos sobre la actuación de las Instituciones y medir el grado de cumplimiento de la función pública.
ECONOMIA	El ajuste de las acciones a la programación económica, como un medio fundamental que busca una correspondencia entre los objetivos y estrategias para el logro de los fines Institucionales, Sectoriales y Parciales.
JURIDICO	Al evaluar las acciones del Sector Público, se tiene como base el conjunto de disposiciones normativas, que atribuyen a las dependencias y entidades los derechos

y obligaciones para que lleve a cabo las actividades encomendadas.

ADMINISTRATIVO

Se da una Planeación y Evaluación rigurosa que permite que esos recursos sean encauzados hacia proyectos válidos y que con éstos se están logrando eficaz y eficientemente las metas e impactos esperados.

c) Criterios de Evaluación.

Es importante señalar que todo Gobierno debe contar con los medios y criterios de información que le proporcionen una retroalimentación oportuna, eficiente e Institucional de su propia gestión pública, pues como lo señalaba Deutsh "de la capacidad de gobernar a un sistema político, se infiere lógicamente su verdadero desempeño".

En adición a lo otrora mencionado, todas las acciones que realiza la Administración Pública, se traducen en bienes, servicios, leyes e información principalmente. Entre los criterios que pueden aplicarse para evaluar el quehacer gubernamental son:

EFICIENCIA

En época de crisis este concepto cobra un gran auge, pues implica optimizar al máximo los recursos en aras de alcanzar un objetivo predeterminado.

EFICACIA

Este criterio para la Administración Pública es fundamental ya que conlleva el grado en que son alcanzados los objetivos en cuanto a lugar, tiempo, costo y calidad.

LEGALIDAD

Toda acción debe estar regulada por un ordenamiento jurídico, el cual le da validez y que a su vez define su ámbito de acción.

CONGRUENCIA

Todas las acciones del Gobierno deben observar una misma línea de acción, con el propósito de evitar errores,

omisiones o contradicciones. Por ello todos los programas institucionales se deben de regir por el PND y los Programas Sectoriales, amén de otras disposiciones normativas y administrativas.

CONSISTENCIA

Debido a que las acciones realizadas por el Gobierno se circunscriben a períodos generales, hay programas gubernamentales que sufren modificaciones en términos de cancelación o sustitución, lo cual implica la poca consistencia en determinadas acciones.

Además de los anteriores criterios existen muchos otros de naturaleza distinta.

d) Sistema de Medición de Resultados.

Uno de los aspectos más importantes para los niveles decisorios es, la medición de resultados de las actividades desarrolladas en su ámbito de competencia.

Cabe mencionar que existen actividades gubernamentales, en las que el producto final resulta representativo del trabajo realizado y por ende es fácil de identificar y medir, sin embargo, existen otras actividades en las que el producto final aunque pueda ser medido e identificado, no es significativo para determinar los resultados alcanzados. También hay actividades cuyos resultados son difíciles de medir a pesar de poderse identificar, y otras para la que la medida de trabajo no es relevante.

1. Coeficiente de medición de resultados.

Cuando al implementar un sistema de evaluación de programas no es posible identificar los productos finales, el volumen de trabajo realizado en un programa puede ser cuantificado y después comparado con la cantidad de trabajo pendiente. Un refinamiento de este sistema consiste "en identificar el inmoviliario para realizar el volumen de trabajo con la cantidad de tiempo existente para realizarlo".

$$\text{Coeficiente de medición de trabajo} = \frac{\text{Trabajo realizado}}{\text{Tiempo } 1/}$$

2. Coeficiente de Rendimiento.

"Un buen sistema de rendimiento de resultado debe determinar el número de personas que un programa requiere y el volumen de material que se va a necesitar para ejecutarlo. Esto involucra el uso de coeficientes de rendimiento, que son indicadores de las relaciones entre los resultados y los recursos requeridos para ejecutar un programa o una actividad.

$$\text{Coeficiente de Rendimiento} = \frac{\text{Producto Final}}{\text{Recursos Usados } 2/}$$

Para tener un análisis más efectivo de un programa, los coeficientes de rendimiento deberán compararse con estándares o normas preestablecidas, lo que permitirá determinar con exactitud los recursos necesarios para producir una unidad de medida.

e) Determinación de Unidades Físicas de Medida.

Las unidades de medida dentro del proceso de Control de Gestión, constituye un instrumento de análisis que sirve para medir el producto o resultado de cada categoría programática (Función, Subfunción, etc.) en unidades homogéneas que permitan identificar el qué, cuánto y cuándo se produce. Al respecto cabe hacer mención que la Administración Pública cuenta actualmente con un conjunto de unidades de medida, elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Catálogo de Actividades del Sector Público Federal). Los principales tipos de unidades de medidas son:

"Unidad de Medida del Producto Final.- Criterio que sirve para medir los resultados de la actividad o trabajo de una organización para lograr la meta fijada.

1/ General Secretariat Organization of American, State. "Development Financing". Washington, D.C. 1977. p. 12.

2/ Ibid. p. 13.

Unidad de Medida de Realizaciones.- Criterio que sirve para medir los efectos de los resultados obtenidos en el programa en cuanto al logro de las metas señaladas para la satisfacción de una necesidad pública.

Unidad de Volumen de Trabajo.- Criterio que sirve para medir el volumen de acciones internas que se ejecutan en un organismo para lograr los resultados previstos". ^{3/}

f) Establecimiento de Indicadores de Gestión.

Los Indicadores de Gestión representan una relación entre dos razones para evaluar determinada acción. Los indicadores constituyen la base de la evaluación programática, por lo que el uso de dichos indicadores proporciona mayores antecedentes para analizar y determinar los niveles de eficacia y eficiencia de la gestión del programa. Atendiendo a lo anterior dichos indicadores están referidos a los siguientes aspectos:

"1. Respecto a un parámetro o estándar.

Es en este nivel, donde los resultados obtenidos en la ejecución de indicadores, se comparan con los patrones o parámetros previamente determinados en un momento dado. Con dicha comparación se establecerán rangos de variación máxima o mínima aceptables en el cumplimiento de lo programado.

2. Atendiendo a la dimensión temporal.

Mediante estos indicadores será posible medir los resultados en una serie de períodos (años, semestres, trimestres, etc.) con el propósito de analizar tendencias observadas. Dichos indicadores pueden representarse gráficamente para facilitar su análisis.

3. Indicadores comparativos.

Este tipo de indicadores pueden relacionarse con otros programas que presenten

^{3/} S.P.P. "Glosario para el Proceso de Planeación". México, 1985. p. 115.

características afines o actividades similares dentro de un mismo programa". ^{4/}

En base a lo anteriormente expuesto, se presenta la siguiente relación de indicadores Físicos-Financieros. Ejemplos:

$$\frac{\text{Presupuesto Ejercido de (variables)}}{\text{Presupuesto Original de (variables)}} =$$

= Variación o diferencia aritmética entre el presupuesto ejercido y el original.

$$\frac{\text{Monto original de variable}}{\text{Monto total asignado al Sector}} \times 100 =$$

= Porcentaje de participación de las variables financieras, con respecto al presupuesto total asignado al Sector.

$$\frac{\text{Metas realizadas}}{\text{Metas Programadas Originales}} \times 100 =$$

= Porcentaje de avance o cumplimiento de las metas originales.

$$\frac{\text{Costo Gobal}}{\text{Metas Alcanzadas}} \times 100 = \text{Costo promedio o recursos por meta alcanzada". } \frac{5/}{}$$

"Los principales indicadores identificados para evaluar los impactos socioeconómicos y la calidad de vida, derivados de la ejecución de los programas sectoriales son:

^{4/} SEDUE. "Manual de Control de Gestión y Evaluación del Sector". México, 1985. p. 112.

^{5/} Ibid. pp. 113 - 114.

1. Habitantes beneficiados.
2. Familias beneficiadas.
3. Localidades rurales beneficiadas.
4. Localidades urbanas beneficiadas.
5. Empleos totales generados.
6. Personas capacitadas.
7. Grupos sociales organizados.
8. Cooperativas promovidas". 6/

g) Proceso de Evaluación.

1. Medición de Resultados obtenidos y los efectos producidos.

A través de la aplicación de los indicadores de gestión se obtiene la medición de los resultados reales obtenidos, ya sea al final o en forma parcial, asimismo se puede medir el impacto producido en relación a la contribución que dichos resultados hayan tenido, estos efectos pueden registrarse en términos negativos o positivos.

La medición de resultados debe contemplar aspectos referentes a objetivos, medios, recursos disponibles, técnicas, procedimientos y personal entre otros.

De hecho esta fase de evaluación analiza los resultados en función a lo programado, así como el impacto sobre la realidad. La captación de la información debe realizarse durante la ejecución del programa generado por la evaluación recurrente. La unidad de análisis e información son los programas y los principales criterios que están asociados a los aspectos a evaluar son: Cumplimiento, Eficacia, Eficiencia, Adecuación y Efectos Secundarios. Dicha evaluación proporciona diagnósticos o productos en diferentes momentos.

2. Análisis, Eficacia-Eficiencia.

Actualmente dentro de la Administración Pública representan los criterios básicos sobre el cual ha de girar el proceso de la gestión pública, reflejado ello

6/ Ibid. p. 114.

en los programas del Gobierno.

Para este análisis hay que considerar en qué grado se cumplieron los objetivos en cuanto a calidad, cantidad y tiempo. La eficacia va referida en qué medida fueron alcanzados los objetivos, y la eficiencia se vincula con la optimización de los recursos empleados para alcanzar el objetivo. Por otra parte los siguientes elementos deben ser tomados en cuenta para el análisis:

1. Las unidades de medida, deberán hacer referencia al volumen de trabajo realizado, al período final o a los servicios dados a la comunidad que reflejan los resultados obtenidos en términos del cumplimiento de objetivos estipulados en la política del Gobierno.
2. Conjunto de Indicadores que comparan conceptos específicos de Eficiencia-Eficacia-Efectividad.
3. Fluído permanente de información Física-Financiera.
3. Análisis de las variaciones observadas, así como determinación y especificación de sus causas.

Para determinar e identificar las causas que dan lugar a diferencias entre el Plan y su ejecución, se deben considerar los siguientes elementos básicos:

- . Qué tan realista es la meta programada.
- . Instrumentos y base estadísticos usados.
- . Métodos usados para desgregar, metas globales y parciales.
- . Realismo en costo, composición y estructura estimados.
- . Consistencia de Costos programados y los volúmenes de trabajo.
- . Bases metodológicas de programación de la ejecución.
- . Capacidad de los elementos humanos para realizar las metas.
- . Comportamiento de la organización y administración general de las dependencias del Sector Público.

4. Definición y Descripción de medidas correctivas.

Este paso resulta ser un análisis combinado de las variaciones observadas y la explicación de sus causas, así como las medidas que se deben tomar para optimizar el uso de los recursos, y requiere la participación de grupos de trabajo interdisciplinarios para que cubran adecuadamente todos los aspectos técnicos, administrativos, financieros y de programación.

De acuerdo con la naturaleza del programa a evaluar, hay diferentes tipos de medidas correctivas por ejemplo: Cambio de la magnitud del programa, cambio de los procedimientos y métodos, nuevas fuentes de financiamiento, redistribuir el potencial del programa, cambio de la dirección del programa o eliminarlo. Dichas recomendaciones deberán tomarse por los niveles decisivos altos, con el propósito de que este garantice su aplicación y apoyo, quedando así garantizado tales medidas correctivas.

5. Elección de la medida correctiva y retroalimentación del programa.

Una vez determinadas las posibles soluciones a aplicar en un programa dado, se procede a analizar la alternativa más viable en costo, tiempo y que no represente un cambio en el objetivo del programa.

A través de la detección e implementación de medidas correctivas se produce información para la realimentación del programa, tanto para el que está en plena ejecución, como para períodos subsiguientes del mismo programa en el caso de que éstos sean de carácter continuo.

RECAPITULACION

Entre los criterios para evaluar el quehacer gubernamental están: eficiencia, eficacia, legalidad, congruencia y consistencia entre otros. En cuanto al proceso de evaluación éste comprende los siguientes pasos: Medición de los resultados obtenidos y efectos producidos, análisis de eficiencia-eficacia, análisis de variaciones y definición de medidas correctivas.

5.5. IMPLANTACION DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTION.

a) Proceso de Implantación.

- Creación de un clima favorable.

Todo Sistema de Control de Gestión presupone tres fases, básicamente:

1. Diseño o conceptualización.
2. Implantación; y
3. Evaluación.

La primera fase contempla la definición conceptual técnica y metodológica del Sistema de Control de Gestión, la segunda fase se refiere a la puesta en marcha del sistema y finalmente la fase de evaluación, mide los resultados obtenidos a partir de la combinación de las dos fases anteriores.

La implantación de un Sistema de Control de Gestión al interior de las organizaciones sean públicas o privadas, han tenido como antecedentes o fundamento la existencia de una situación de crisis (excesos de gastos administrativos, ineficiencia operativa, incumplimiento de programas, sistemas de información desligados del proceso decisorio, etc.). Lo cual ha inducido a estas organizaciones a implantarse sus bases de gestión tanto a nivel estratégico como operativo, con objeto de adecuarla a los nuevos retos y circunstancias que se le presentan.

El proceso de implantación del Control de Gestión en el ámbito gubernamental implica de antemano conocer el universo normativo, funcional, orgánico y programático que rige a cada una de las dependencias, tanto en su interior como en el contexto en el que se desenvuelve.

En adición a lo antes expuesto, resulta indispensable contar con un clima favorable, el cual se traduce en la existencia de los siguientes factores:

1. Estructura organizacional flexible.
2. Proceso de Planeación (Programación-Presupuestación).
3. Mecanismos de Comunicación-Coordinación.

4. Apoyo por parte de los niveles decisorios.
5. Convencimiento de la utilidad y necesidad del Sistema.
6. Contar con la participación de todos los niveles (decisorios y operativos).
7. Actitud positiva frente al Control de Gestión.
8. Esquemas descentralizados en aspectos operativos y de toma de decisiones.
9. Sistema de información integral, ágil, confiable, sencillo y sobre todo que contemple todo tipo de necesidades de información en cuanto a cantidad, calidad y tiempo.

Finalmente la combinación de conocimientos, instrumentos y actitud, de quienes participan en el proceso del Control de Gestión constituye la base idónea para obtener los resultados óptimos que se desprenden de una adecuada aplicación.

- Presentación e Introducción del Sistema.

Uno de los factores básicos para la aceptación y aplicación del Control de Gestión a nivel gubernamental, depende en gran medida de la labor de convencimiento que realicen los controladores hacia los demás participantes del sistema, lo cual significa sensibilizar e inducir a los responsables operacionales a lo largo del proceso (antes, durante y después de la implantación) y asegurar su participación y apoyo.

A fin de que los actores integrantes del Control de Gestión cuenten con una visión integral sobre la conceptualización y operatividad de éste, resulta conveniente que antes se defina como estrategia la elaboración de un programa o guión sobre los elementos informativos básicos, que deberán conocer los involucrados en el proceso de Control de Gestión. Los elementos que se proponen son:

- Conocer el contexto externo (económico, político y social, etc.) en donde se encuentra inscrito las acciones que desarrolla una dependencia dada.
- Breve diagnóstico de la situación que prevalece en la Institución (problemática, logros y perspectivas) a partir de este punto se

puede identificar las áreas críticas o claves. Toda vez que éstas servirán como base para las aplicaciones del Control de Gestión.

- Definición clara y precisa de los objetivos y metas a alcanzar en el corto plazo por la dependencia en cuestión.

- Una vez conceptualizado el entorno externo e interno de la organización se procederá a la introducción propia del Control de Gestión, misma que conlleva los siguientes puntos:

1. Objetivos y Funciones.
2. Características.
3. Estructura Organizacional.
4. Nivel Jerárquico.
5. Límites y ventajas.
6. Participantes.
7. Flujo de Información.
8. Metodología operativa (objetivo, estándares, listado de actividades a controlar, indicadores, seguimiento y evaluación).

- Aplicación del Sistema.

Una vez diseñada y presentada en forma conceptual el Sistema de Control de Gestión, se procede a Implantario, en este sentido, hay que tener presente que el proceso de implantación se ve condicionado por el nivel de infraestructura (organización, administrativa, información, personal, etc.) que presenten las dependencias del Sector Público.

Tomando en consideración lo anterior, resulta práctico y conveniente que en una primera instancia se realice una clasificación de los programas seleccionando los más importantes, y a partir de ellos dar inicio al seguimiento Físico-Financiero de los programas y conforme se vaya avanzando y reforzando dicho seguimiento programático, se deberán ir incorporando el resto de los programas.

La aplicación del Control de Gestión sobre los programas institucionales, presupone que a nivel de cada programa presente los siguientes elementos: objetivos, estándares, actividades seleccionadas, indicadores de gestión y sobre todo la información en cuanto a calidad, cantidad y periodicidad.

- Seguimiento Interno de Aplicación del Sistema.

En la medida en que la aplicación del Control de Gestión en el ámbito gubernamental, conlleva la existencia de elementos de orden técnico, recursos humanos, materiales, financieros y de estructura organizacional, resulta un tanto difícil la implantación en una primera etapa del Sistema de Control de Gestión.

De acuerdo a lo anterior y a fin de verificar el proceso de implantación del sistema, resulta conveniente que paralelamente a la aplicación de éste se vaya evaluando y ajustando de acuerdo a la infraestructura existente, así como a las necesidades que responde.

- Evaluación del Sistema.

Desde el punto de vista administrativo, la implantación de sistemas, métodos, procedimientos, técnica, etc., tienen como finalidad efficientar, simplificar y modernizar el aparato público, por lo que es importante evaluar sobre la práctica, la eficacia operativa de tales instrumentos.

En el caso particular que nos ocupa, la instrumentación del Control de Gestión en el ámbito de la Administración Pública Centralizada, representa un instrumento novedoso e importante, ya que si bien no agrega nada nuevo a la Gestión Pública, sí coadyuva a fortalecerlo. Es por esta razón que resulta imprescindible evaluar la operatividad del Sistema con el fin de irlo adecuando y perfeccionando.

RECAPITULACION

El proceso de implantación comprende los siguientes aspectos: Creación de un clima favorable, presentación e introducción del sistema, aplicación del sistema, seguimiento interno de la aplicación del sistema y evaluación del sistema.

CAPITULO VI

"PERSPECTIVAS DE UN SISTEMA INTEGRAL DEL CONTROL DE GESTION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA"

6.1. VENTAJAS Y LIMITANTES DEL CONTROL DE GESTION EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

El Sistema de Control de Gestión inscrito en el ámbito gubernamental ofrece una serie de ventajas al proceso administrativo y dentro de éste a la toma de decisiones de cada una de sus fases (Planeación, Programación, Presupuestación, Organización, Dirección, Control y Evaluación). Entre los factores positivos que resultan de la utilización del Control de Gestión, en el Sector Público Centralizado tenemos a saber los siguientes:

- Propicia y fortalece los mecanismos de comunicación-coordinación interinstitucional e interorganizacional.
- Permite la integración entre las áreas normativas y operativas.
- Proporciona a los responsables operacionales un mejor dominio de su Gestión.
- Proporciona bases sólidas para la toma de decisiones.
- Coadyuva a que las acciones se conduzcan de acuerdo a los objetivos planeados al poder detectar oportunamente las desviaciones, insuficiencias e incongruencias que durante el proceso de ejecución se pudieran presentar.
- Proporciona elementos para evaluar el programa en términos de eficiencia, eficacia, legalidad, congruencia y consistencia entre otros indicadores.
- Constituye el instrumento mediante el cual se logra vincular la Planeación y la Ejecución, lográndose así la consecución de obje-

tivos y metas nacionales, sectoriales e institucionales.

- El Control de Gestión induce a los servidores públicos a responsabilizarse de sus funciones.
- Proporciona elementos para ponderar cuantitativa y cualitativamente los resultados de los programas en relación a los objetivos y metas establecidos.
- Constituye un mecanismo de tipo preventivo y correctivo de las acciones.
- Aporta elementos que permiten valorar el funcionamiento y grado de integración de los distintos niveles de Planeación en relación al Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- Fortalece los esquemas de la Gestión Gubernamental (Pública, Legislativa y Judicial).
- Es un instrumento que permite integrar varios aspectos del desarrollo económico y social del país, reflejando la manera en que se van alcanzando los objetivos y metas planeadas a nivel nacional.
- El Control de Gestión está dirigido básicamente a apoyar el cumplimiento de objetivos, funciones y atribuciones institucionales y organizacionales, así como a controlar el avance de las actividades realizadas.
- Propicia la participación activa e integral del personal involucrado en tareas similares.
- Busca coordinar en forma integral el proceso de Gestión, (Planeación ... Evaluación).

- A través del Control de Gestión, se logra detectar no sólo desviaciones de las actividades programadas, sino fallas de tipo organizacional, de comunicación, de información entre otros factores.

Aunado a las ventajas que ofrece el Control de Gestión, éste presenta ciertas desventajas que limitan su proceso operativo. Dichas limitantes se encuentran relacionadas con:

- No todas las funciones o tareas pueden ser controladas o evaluadas de una misma manera.
- Dependiendo del grado de sofisticación que se desee, su costo puede ser elevado.
- Introducción de un nuevo lenguaje técnico.
- Actitud de rechazo a todo tipo de control.
- Posición negativa frente a nuevos esquemas de gestión.
- Falta de apoyo, debido al no convencimiento de la utilidad del Control de Gestión, ello por falta de conocimiento sobre la materia.
- Existencia de condiciones desfavorables para su implantación.
- Conceptualización del Control de Gestión como un instrumento de moda administrativa.
- Escasos estudios del Control de Gestión enfocados a la Administración Pública.
- Complejidad en su operatividad (determinación de estándares e indicadores de Gestión).

RECAPITULACION

En la fase de diseño y conceptualización del control de gestión a nivel gubernamental, plantea una serie de ventajas orientadas básicamente todas ellas a fortalecer el proceso administrativo, eficientar los resultados, reforzar los mecanismos de comunicación-coordinación inter e intra organizacional, induce a los servidores públicos a responsabilizarse de sus tareas, proporcionar elementos cuantitativos y cualitativos sobre la marcha de los programas, representa un mecanismo preventivo y correctivo logrando inducir el curso de las actividades en función a los objetivos y metas nacionales, de hecho es un instrumento que busca y propicia integrar varios aspectos del desarrollo económico-social, al contar con elementos informativos para evaluar los productos generados por el gobierno, mismos que están referidos a la producción de bienes, prestación de servicio y generación de información.

No obstante las ventajas mencionadas, el control de gestión en su fase de implantación se ve condicionado por ciertos aspectos, entre ellos sobresalen; la conceptualización de éste como moda administrativa, actitud de rechazo a todo tipo de control, falta de apoyo (jerárquico) y convencimiento de su utilidad, complejidad en su operación y sobre todo las etapas de programación-presupuestación no siempre contemplan los niveles de información en que se basa el control de gestión.

De acuerdo a lo anterior, aun cuando son más las ventajas que ofrece el control de gestión en el ámbito de la Administración Pública con respecto a los factores limitantes, éstas en la práctica resultan tener mayor peso.

6.2. TENDENCIAS ACTUALES DEL CONTROL DE GESTION EN EL SECTOR PUBLICO.

Los controles instrumentados en el ámbito de la Administración Pública Centralizada se habían caracterizado por ser parciales y de corte Contable, Administrativo, Financiero y Económico esencialmente, ésto es, sólo estaba enfocado a aspectos cuantitativos de la gestión pública.

Es a partir de la instrumentación del Sistema de Control de Gestión en el contexto gubernamental, implementado a principios de la actual administración, que el control toma otro giro, ya que éste combina los aspectos cuantitativos y cualitativos de la gestión pública, siendo éste un control integral de la gestión gubernamental. Con el Control de Gestión se replantea una nueva mecánica operativa de gestión y con ello una nueva forma de conducir las acciones, además de ser un instrumento que le da una nueva dimensión al control, pues se caracteriza por ser de corte preventivo y correctivo, más que sancionador o de inspección.

Con la nueva visión del control gubernamental y sus instrumentos operativos (auditoría gubernamental y control de gestión) se persigue la transparencia de la gestión pública y con ello a su vez reconceptualizar la imagen del servidor público frente a la sociedad. También se busca que éste cumpla y se responsabilice de las tareas que les fueron encomendadas por el Estado satisfaciendo así, las demandas sociales, políticas, financieras y económicas que la situación actual impone.

Debido a que muchos acontecimientos rebasan la capacidad misma de las Instituciones Estatales, el desafío planteado para la Administración Pública pudiera denominarse gigantesco, sobre todo si consideramos sus carencias y en este sentido el Control de Gestión viene a jugar un papel muy importante al coadyuvar al cumplimiento de los objetivos Institucionales, Sectoriales y Nacionales, así como a reforzar el proceso decisorio y los mecanismos de comunicación-coordinación.

El Control de Gestión bajo una visión administrativa cuenta con varias limitantes mismas que la condicionan, empero separando a éstas y realimentando al sistema, mejorándolo día a día se irá avanzando dentro de las líneas de una mejor

consecución de objetivos (eficacia), una mejor eficiencia y una mejor asignación de recursos propios para cada actividad. Dentro de este contexto el Control de Gestión aparece como una alternativa para mejorar los esquemas de gestión dentro del aparato público, al permitir un mejor cumplimiento de los objetivos al interior de las organizaciones.

Es importante señalar que el Control de Gestión no puede concebirse fuera de un Sistema de Planeación y en este sentido en la medida en que se vaya reforzando el Control de Gestión, también se irá mejorando la planeación. De esto se desprende que ambas adquieren una especial relevancia en la situación actual, cuando las circunstancias son críticas y se requiere un uso más racional de los recursos nacionales para asegurar que los esfuerzos de corto plazo se vinculen a las de mediano y largo plazo y a su vez coincidan con la satisfacción de las demandas de la sociedad civil.

La Planeación y el Control de Gestión vistos como parte de una metodología de organización, conducirán a las acciones del sector público y asimismo se abrirán las posibilidades para incorporar actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales de manera previsora y racional. Lo que a su vez permitirá formular, controlar y evaluar el desarrollo de planes, políticas y lineamientos de acción en forma integral. Es por esto que dicho binomio, son instrumentos de suma importancia para alcanzar el desarrollo económico y social de nuestro país, en este sentido forman parte de un proceso político adecuado a las características económicas, social y administrativas sobre las que actúa. Aunado a esto la función del Control de Gestión, no es exponer a la crítica la acción de los servidores públicos, por el contrario busca impulsar el reforzamiento de los aspectos operativos, cuando los controles sean débiles. Por otro lado pretende acercar a los titulares a la administración de los recursos internos, así como detectar con antelación posibles desviaciones al cumplimiento de los objetivos de la Administración Pública.

De esta forma el Control de Gestión se conforma a partir de instrumentos (sistemas, normas y lineamientos) y recursos organizados, para dirigir sistemáticamente a un conjunto de actividades determinadas para la consecución de objetivos y metas, y vigilar que durante la ejecución de éstos guarden correspondencia a dicho ordenamiento.

En este orden de cosas, el control de gestión dentro de la Planeación, es un proceso permanente que se ajusta a las condiciones imperantes y a los cambios en las metas y objetivos nacionales, de tal manera que el control de gestión se da en términos sistemáticos y permanentes, y con ello analizar desde la formulación, instrumentación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación, realimentando cada una de las fases del proceso. Así pues la Planeación y el Control son etapas de un proceso dialéctico que se divide en varias instancias administrativas con el fin de garantizar su coordinación y ejecución. Por lo tanto el control de gestión dentro del aparato gubernamental representa un instrumento de apoyo para fortalecer el proceso administrativo y en esta dirección la operatividad del control de gestión al interior de la Administración Pública le imprime una nueva dimensión a la función de prevención, vigilancia y ejecución propiciando que los controles que interactúan al interior de la Administración Estatal, dejen de lado su carácter fragmentario y aislado.

El control de gestión al interior de las dependencias gubernamentales, busca vincular a las áreas operativas con las estratégicas, de tal suerte que aunan esfuerzos para el cumplimiento de los propósitos institucionales, logrando la congruencia de objetivos. Mediante el control de gestión se logra combinar dos aspectos importantes, por un lado la Medición de la actuación, la cual va vinculada a la eficacia, eficiencia y efectividad (resultados) y por otra parte la Valoración de la actuación, ligada ésta a la calidad, cantidad, oportunidad, normatividad y el lenguaje técnico de los productos generados. La actividad básica del control de gestión radica en un seguimiento periódico de los programas y presupuestos (comparación de los resultados obtenidos contra las normas de referencia), pudiéndose detectar oportunamente las desviaciones y a su vez la introducción de medidas correctivas, logrando así el logro de los objetivos y favoreciendo el proceso de realimentación para el siguiente ciclo de planeación a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas, la congruencia entre las acciones y la utilización de los instrumentos con objeto de asegurar que los resultados siguientes sean los esperados.

Actualmente con el control de gestión y la auditoría gubernamental, el gobierno mexicano cuenta con nuevos instrumentos que le permiten integrar y evaluar variados aspectos del desarrollo económico y social del país. El control de gestión no solo va orientado a vigilar el cumplimiento de los objetivos, sino también constituye un instrumento de planeación y evaluación.

No obstante las perspectivas mencionadas acerca de la presencia del control de gestión en la Administración Pública Centralizada de México, resulta importante mencionar las siguientes consideraciones que se desprenden de la combinación de los factores contenidos en su fase de diseño-conceptualización con la fase de aplicación y/o operatividad del mismo:

1. Aun cuando en 1979 se registró el primer antecedente en materia de control de gestión gubernamental (Secretaría de Programación y Presupuesto) es hasta 1982 que se crearon áreas encargadas de dicha función en todas las dependencias, tales áreas presentaron estructuras organizacionales y tareas similares, sin embargo este proceso concluyó con la desaparición de éstas, ello como una medida de racionalización del gasto definidas por el régimen actual a través de la expedición de un acuerdo (enero de 1988) emitido por la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En dicha disposición contempla la eliminación de ciertos puestos de asesoría y apoyo a servidores públicos superiores, entre los que se encontraban las áreas de control de gestión, en este sentido sólo contempló la desaparición física más no la funcional ya que establece la reasignación de ésta a otra área. Amén de estas disposiciones contribuyeron otras situaciones a su eliminación, como la poca solidez presentada por falta de apoyo por parte de los mandos superiores, la incurrencia de duplicación de funciones, falta de personal capacitado, por no contar con los elementos informativos y de recursos financieros, todo ello dió como resultado que dichas áreas no cumplieran las expectativas por las que fueron creadas. Asimismo, cabe hacer mención que su creación obedeció de alguna manera a una moda administrativa.

2. Resulta conveniente mencionar que aun cuando se contempló la reasignación de la función de control de gestión, ésta se venía dando de alguna manera en la Administración Pública con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto e incluso antes de la creación de áreas de control de gestión, existían áreas administrativas encargadas de dicha función, misma que a raíz de la reforma administrativa

(Carrillo Castro) se encontraban unidades administrativas de Planeación y de Evaluación. También cabe destacar la presencia de la POP (Programación, Organización y Presupuestación), las anteriores venían y siguen realizando las actividades que en cierto modo venían ejecutando las áreas de control de gestión.

3. En la fase de diseño y conceptualización del control de gestión en el ámbito gubernamental al interior de las diversas dependencias se caracterizó por contener las mismas características, pero en la práctica no guardaron correspondencia sobre todo en la parte técnica (aplicación de indicadores, formulación de estándares de gestión, evaluación de logros e impacto, etc.), asimismo en ocasiones algunas realizaban funciones de una Secretaría Particular.

4. De los puntos anteriores se deducen los siguientes aspectos, uno la existencia de duplicación y concurrencia de funciones, atribuciones y actividades entre las unidades que conforman el aparato administrativo del estado, originando una innecesaria y lamentable multiplicación en las acciones y esfuerzo e incluso dentro de la misma dependencia, además del incremento de costos de operación que representa para la administración pública. Otro es que la falta de la aplicación del control de gestión en su totalidad, no se ha dado hasta el momento debido a varios factores como son: concepción errónea del control de gestión, estructura de información débiles con respecto al proceso de programación-presupuestación, a pesar de que se presupone la existencia del Presupuesto por Programas, la no continuidad de algunos programas lo que impide establecer estándares de gestión representativos, la dificultad en la formulación de indicadores representativos de índole política, económica y social entre otros, las que a su vez sirven para evaluar la eficacia, eficiencia, legalidad, congruencia y consistencia de los productos generados (bienes, servicios, información), la falta de apoyo hacia dicha función, rechazó al control, la actitud y aptitud de algunos funcionarios públicos frente a su gestión.

5. El control de gestión al interior de las dependencias presentó dos niveles: el normativo y el operativo.

6. El papel del control de gestión en la Administración Pública es el coadyuvar a organizar las actividades del gobierno de manera racional y previsoras. Es esta perspectiva, tanto el control de gestión como la planeación, permitiendo así formular, controlar y evaluar el desarrollo de planes, programas, políticas y lineamientos de acción de la Administración Pública.
7. Con el control de gestión, se puede inducir a que los servidores públicos se responsabilicen de su quehacer, obteniéndose elementos para evaluar su capacidad en la medida del logro de sus tareas asignadas, así como evaluar la eficacia de la infraestructura operativa del sector público.
8. La aplicación del control de gestión no representa una panacea, pues la formulación y control de programas y presupuestos no constituyen por sí mismas una garantía para lograr su eficaz cumplimiento y los resultados deseados.
9. El ámbito del control de gestión trasciende a las dependencias y entidades de la administración pública y ésta a su vez a nivel federal (ejecutivo, legislativo y judicial), estatal y municipal.

A partir de estas consideraciones se posibilita que las acciones contenidas en el control de gestión trascienda la etapa de formulación y se concreten de manera efectiva y se optimicen los recursos humanos, materiales y financieros del sector público.

La implantación y consolidación del control de gestión dentro de la esfera gubernamental, requiere de cambios y ajuste en la estructura, funciones y sistemas de información entre otros elementos de la Administración Pública. De tal suerte que a partir de la introducción de dichos cambios, se estará en posibilidades de que las acciones contenidas en el control de gestión se materialicen. Finalmente el sistema de control de gestión lleva implícito un sistema de dirección por objetivos, mismos que necesitan del concurso y la tenacidad de todo el personal comprometido, ya que sus frutos no se alcanzan a corto plazo. Sin embargo, las ventajas que éste ofrece terminarán por imponerse y hacer de éste una realidad en su práctica operativa.

En adición a lo anterior, hay confianza de que en los próximos años gracias a esta técnica las decisiones administrativas serán más coherentes, confiables y efectivas al poder contar con una base sólida de información. En este sentido cabe destacar la necesidad de contar con un Sistema Integral de Información, el que a su vez se traduzca en un Sistema Integral de Control de Gestión al incorporar la gestión de los tres poderes, es decir, la gestión pública (administrativo), la legislativa y judicial.

BIBLIOGRAFIA .

LIBROS.

- 1) Castelán García Beatriz.
Planeación Estratégica y Control de Gestión.
Edit. Escasa, México, 1985.
- 2) Castro Rojas Heinz Gunter, varios.
Funciones, Objetivos y Métodos de las Contralorías.
Edit. NAP Praxis 64. México, 1984.
- 3) Cardoso Miriam y Moreno Pedro.
Eficiencia y Evaluación de la Gestión en las Organizaciones.
Un Intento de Aplicación para el Sector Público.
Edit. CIDE, A.C. Material docente. Serie Administración Pública
México, 1983.
- 4) Cardoso Rosas Yolanda.
La Función de Evaluación en la Política Pública.
Edit. CIDE. México, 1984.
- 5) Carrido V. Jorge.
Administración de Empresas.
Edit. Banca y Comercio, S.C. México, 1977.
- 6) González Mateos Alfonso.
Reflexiones sobre Control de Avance para Macroproyectos.
(Tesis), FCPYS., Universidad Nacional Autónoma de México.
Ciudad Universitaria, 1981.

- 7) Hoffmann Juan y Heredia Rafael.
Utilidad del Control de Gestión en el Ambito Governamental.
(Tesis), FCPYS., Universidad Nacional Autónoma de México.
Ciudad Universitaria, 1985.

- 8) Illescas Blanco.
El Control Integrado de Gestión.
Edit. Limusa. México, 1973.

- 9) Jiménez Castro Wilburg.
Administración Pública para el Desarrollo.
Edit. FCE. México, 1975.

- 10) Koontz Harol y O'Donnell Cyril
Curso de Administración Moderna.
Edit. Mc. Graw-Hill. México, 1982.

- 11) Kast Rosenzweig Johnson
Teoría, Integración y Administración de Sistemas.
Edit. Limusa. México, 1980.

- 12) Pounet P.A.
Control de Gestión.
Edit. El Ateneo. Buenos Aires, Argentina, 1973.

- 13) Pichardo Pagaza Ignacio.
Introducción a la Administración Pública de México.
Bases y Estructuras (Primera Parte). Edit. INAP. México, 1984.

- 14) Simeray J.P.
Principios y Aplicaciones del Control de Gestión.
Edit. deusto, Serie E - Tomo I. Bilbao, España, 1977.

- 15) Von Bertalanffy Ludwig.
Teoría General de Sistemas.
Edit. FCE. México, 1980.

DOCUMENTOS.

- 16) **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
1983
- 17) **Artículo Development Financing.**
General Secretariat Organization of American States.
Washington, D.C. 1977.
- 18) Ramírez M. Guillermo.
Introducción al Control de Gestión.
Seminario para la Secretaría de Educación Pública.
Grupo Proesa Consultores, S.C. México.
- 19) Ramírez M. Guillermo.
Control de Gestión y Empresas Públicas.
Seminario para la Secretaría de Educación Pública.
Grupo Proesa Consultores, S.C., México.
- 20) Ramírez M. Guillermo.
Reflexiones sobre Control de Gestión y Mediana Empresa.
Seminario para la Secretaría de Educación Pública.
Grupo Proesa Consultores, S.C. México.
- 21) **Ley de Planeación.**
1983.
- 22) **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
1983.

- 23) Fiol Michel.
Los Tableros de Control de Gestión.
Seminario para la Secretaría de Educación Pública.
Grupo Proesa Consultores, S.C. México.
- 24) Quijano Torres Manuel.
Metodología de Control de Gestión y de Evaluación.
Manual de Operación de la Unidad de Programación, Organización
y Evaluación.
Presidencia de la República
- 25) Secretaría de Salubridad y Asistencia.
**Metodología para el Análisis, Simplificación y Diseño de
Procedimientos.**
Seminario Taller de Actualización para la Simplificación de
Procedimientos.
Subsecretaría de Planeación. México, 1984.
- 26) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Manual de Control de Gestión y Evaluación del Sector.
SEDUE. México, 1985.
- 27) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Curso de Control de Gestión.
SEDUE, Oficialía Mayor. México, 1985.
- 28) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Curso sobre el Sistema de Control de Gestión.
CAPYDE. México, 1985.
- 29) Secretaría de la Reforma Agraria.
Sistema de Control de Gestión del Sector Agrario.
México, 1985.

REVISTAS.

- 30) Aguirre Ramón.
La Función de Control en la Administración Pública.
Revista de Administración Pública.
INAP. No. 24. México, 1973.
- 31) Cardoso José Carlos.
Los Organos Internos del Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
RAP. 57/58. INAP. México, 1984.
- 32) Carrillo Castro Alejandro.
La Función de Control en la Administración Pública Mexicana.
Revista de Administración Pública.
INAP. No. 24. México, 1973.
- 33) Chanes Nieto José.
Control Político de la Administración Pública
Revista de Administración Pública.
INAP. No. 24. México, 1973.
- 34) Franco Guerrero Jesus.
El Sistema Nacional de Planeación y la Integración del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.
RAP. 57/57. INAP. México, 1984.
- 35) Secretaría de Programación y Presupuesto.
Curso de Control de Gestión.
CAPYDE. México, 1984.
- 36) Teutli Otero Guillermo.
La Evaluación de la Gestión Pública. El Papel de los Comisarios y Delegados.
RAP 57/58. INAP. México, 1984.