

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

MODELO PARA CONTROLAR Y EVALUAR ACCIONES ESPECIFICAS EN EL  
CAMPO DE LA SALUD. A PARTIR DE LAS DIFERENCIAS Y  
DELIMITACIONES DEL CONTROL Y LA EVALUACION

T E S I S  
PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A  
LUC ELENA LARA MORALES  
MEXICO, D. F. 1989

FALLA DE ORIGEN



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.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## CONTENIDO

Página

### 1. INTRODUCCION

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE PLANEACION	1
2. EVALUACION VERSUS CONTROL	11
2.1 DIFERENCIAS SUSTANCIALES	11
3. ASPECTOS RELEVANTES DEL CONTROL	20
4. ASPECTOS RELEVANTES DE LA EVALUACION	25
4.1 DIFERENTES TIPOS DE EVALUACION	36
4.2 ELEMENTOS DE LA EVALUACION	39
4.2.1 LOS CRITERIOS DE LA EVALUACION	39
4.2.2 LOS INDICADORES DE LA EVALUACION	51
4.2.3. LOS PONDERADORES DE LA EVALUACION	53
5. EL MODELO DE CONTROL Y EVALUACION	54
5.1 CONTENIDO DEL MODELO	56
5.1.1 PRESENTACION DEL MODELO	57

5.2 EL MODELO DE CONTROL Y EVALUACION EN EDUCACION PARA LA SALUD	59
5.2.1 ASPECTOS RELEVANTES DEL MODELO	66
5.2.2 NOTAS SOBRE EL MODELO EN EL AMBITO DE LA EDUCACION PARA LA SALUD	73
5.2.3 NOTAS SOBRE EL PROCESO DE EVALUACION DE RESULTADOS	76

## A N E X O S

## B I B L I O G R A F I A

## INTRODUCCION

Hace más de diez años, se comentaba que en México el campo de la coordinación en la Administración Pública, había arrojado los logros más significativos en los últimos decenios.

Sin embargo, en ese entonces aún no se había logrado establecer un mecanismo Institucional capaz de formular planes en el sentido estricto del término. Es decir, crear un conjunto ordenado y coherente de objetivos y metas, en el que se establecieran los instrumentos idóneos para alcanzarlos, así como preveer los plazos adecuados y la asignación de responsabilidades.

A la luz de estas consideraciones, la revista Comercio Exterior (1) en su editorial titulado: LOS LINEAMIENTOS DE GOBIERNO Y PLANEACION, es prueba patente del incipiente proceso de Planeación en el país.

A la fecha, la terminología referente a los elementos que componen un plan o programa, son conocidos en todo el ámbito de la Administración Pública del país, lo cual evidencia el avance en la materia, así como la adopción de las medidas necesarias para un mejor funcionamiento del actuar gubernamental.

Ante esta realidad, en el presente trabajo, se plantearán aspectos relacionados con dos de las etapas del proceso de Planeación: el control y la evaluación. Dichos temas, serán abordados desde la perspectiva de la realimentación del proceso de Planeación así como desde la perspectiva de su papel como insumos de la misma.

En este contexto, y en el entendido de que actualmente la Planeación ocupa un lugar preponderante en la vida nacional, se analizarán las bases sustanciales derivadas de esta práctica, sobre todo en lo que respecta a las citadas etapas del proceso.

El planteamiento se basa en las atribuciones conferidas tanto a la evaluación, como al control, de ahí que, en primera instancia se demarcarán sus respectivos ámbitos de acción su sentido, significado, y atributos en función a la concepción de la Planeación en México.

Así, al abordar como temas centrales dentro del gran universo de la Planeación a la evaluación y al control, se estará en posibilidad de hacer incapié en lo que estas etapas del proceso mismo de la Planeación, representan en la actividad económica del país.

En este orden de ideas, es necesario que al ubicar el ámbito de acción del control y la evaluación, se aborden y desarrollen aquellos aspectos que mayor debate han causado y

siguen causando a nivel teórico y práctico de la Planeación.  
Esto es:

¿Existen diferencias sustanciales entre el control  
y la evaluación?

¿Cuáles son las diferencias y límites entre ambos?

¿Cuándo deben aplicarse?

¿En qué momento y bajo que circunstancias debe  
ponerse en práctica su aplicación?

¿Con qué fin?

Una vez explorados y dilucidadas las incógnitas entre ambas  
etapas del proceso de Planeación, se expondrán a manera de  
corolario sus principales características.

A partir de todo ello, se presenta como último capítulo un  
modelo de evaluación de corte social, el cual sintetiza la  
exposición teórica sobre los aspectos tratados a lo largo  
del presente trabajo.

Es importante señalar que en virtud de que los temas  
centrales a tratar, son el control y la evaluación, en el  
primer capítulo se expondrá de manera general la actual  
concepción que se tiene en el país sobre la Planeación,  
tratando con ello, de dejar claro el porqué de lo relevante  
del control y la evaluación.



Cabe destacar que no se considero necesario hacer un recorrido histórico, tanto a nivel mundial como nacional en torno a la Planeación, ni mucho menos abondar en las diversas corrientes y posturas que han surgido en torno al tema, ya que desvirtuarían el objetivo esencial del presente trabajo. Es decir, se perdería el hilo conductor que en principio se pretende que conlleve a la comprensión teórico-práctica de las etapas del control y la evaluación.

Asimismo, es necesario señalar que pese a que es consabido que existen diferencias sustanciales entre el término Planeación y Planificación, en el sentido conceptual, teórico y práctico, en el presente trabajo, se hará referencia única y exclusivamente a lo que a planeación se refiere, sin que con ello, se adopte una postura o corriente específica de pensamiento; únicamente, se debe considerar que se pretende ubicar de manera específica el contexto mismo de la presente exposición.

Así, de facto se ubicará a la Planeación en el contexto nacional en el período sexenal que va de 1982 a 1988 y posteriormente se abordarán las diferencias sustanciales entre el control y la evaluación.

## 1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PLANEACION.

Con el fin de contextualizar las etapas del control y la evaluación, en el ámbito de la Planeación en México, es menester destacar algunas consideraciones que al respecto dan cuenta de la importancia coyuntural que ha tenido y tiene actualmente la Planeación. Así, se tiene que en el marco del sistema capitalista, la sociedad en un primer momento, no considero a la Planeación como un elemento indispensable para su desarrollo. Fue a partir de la época de la postguerra cuando ante la nueva estructura socio-política mundial que se dieron las condiciones objetivas para su surgimiento y desarrollo.

Por su parte, en el ámbito de los países occidentales, la acción de programar (2) fué posible mas no esencial, ya que constituía por si misma una opción para racionalizar el proceso de desarrollo de las actividades de una economía de mercado.

Así, antes de que surgiera en los países subdesarrollados la necesidad de planear las acciones, sobre todo en la esfera gubernamental, es por todos conocido el hecho de que en los países socialistas resultaba vitalmente necesaria la adopción de dicha práctica para el funcionamiento de su sistema socio-político y económico. A la fecha, la Planeación es parte integral del propio sistema socialista, y constituye su forma de administración.

En el caso de los países subdesarrollados como México, la Planeación es indispensable, aunque no esencial para el funcionamiento del sistema, en virtud de que se considera que complementa al sistema de mercado. Sin embargo, cabe destacar que la Planeación no es primordial para superar el subdesarrollo, aunque siempre constituya solo una opción.

Esta opción con el tiempo ha tenido cada vez más aceptación y a últimas fechas con mayor énfasis en México, basta recordar que a finales de la década de los cincuenta en América Latina cuando las condiciones económicas internacionales se deterioraron, los programas no podrían aplicarse sin peligro de graves desequilibrios financieros, lo que dio como resultado la necesidad de utilizar ampliamente a la Planeación como instrumento racionalizador y a la vez coordinador de la política de desarrollo.

Esta práctica, ha conllevado a través de esfuerzos en el plano técnico, hacia la estructuración y aplicación de una nueva política de desarrollo económico y social en el actuar público del país.

En América Latina se conjugaron una serie de elementos importantes que hicieron necesaria la adopción de alguna forma de Planeación. Entre otras, es pertinente citar las siguientes:

- Conciencia de que el ritmo de crecimiento económico era insuficiente para atender las necesidades de una población en constante crecimiento.

- Indicios cada vez más claros de que los esfuerzos parciales para acelerar el desarrollo, en general no han logrado remediar, ni siquiera mitigar las deficientes condiciones de vida de los grupos mayoritarios de la población.

- Reconocimiento ante el logro del desarrollo económico y no del crecimiento acelerado.

- Convencimiento de que es indispensable llevar a cabo cambios profundos en la estructura económica y social.

- Aceptación de que la Planeación puede ser un instrumento eficaz para orientar el proceso de reformas estructurales, aunado al cumplimiento de los objetivos económicos, políticos y sociales planteados.

- Creciente complejidad de las funciones y responsabilidades del sector público así como la necesidad de coordinar, dar sentido y propósito común a la acción estatal.

En resumen, se puede concluir que cada vez es mas aceptada la idea de que la Planeacion es una necesidad ineludible y a la vez un instrumento para superar los problemas del subdesarrollo. Pasa a ello, la Planeacion se debate entre su carácter necesario y el hecho de que su aplicacion no siempre es viable.

Ahora bien, se concibe a la Planeacion como un proceso racional y lógico, que prevé y determina la forma que deberán tener ciertas actividades para obtener un objetivo o meta igualmente predeterminada a partir de los medios disponibles.

Las fases especificas que integran el proceso de Planeacion abarcan los ámbitos del proceso económico-social y administrativo de una sociedad, y son:

- .) Diseño o Planeación.
- .) Programación-Pre-supuestación.
- .) Ejecución.
- .) Control.
- .) Evaluación.
- .) Información.

A partir de la conjugacion de la técnica de presupuesto por programas y la teoría de Planeación, a la fecha en nuestro país se le ha concebido a la Planeación como una medida de política económica tendiente a ordenar y sistematizar lógicamente las actividades y medios, de tal forma que éstos se logren maximizar de acuerdo a los fines establecidos.

De ahí que se considere que la Planeación solo será factible si se satisfacen determinados requisitos fundamentales y se superan obstáculos estructurales e institucionales que se oponen a ella, en virtud de que no siempre sirve a los propósitos inmediatos del sistema imperante.

Por ello, la Planeación habrá de comprender medidas de tipo indicativo y tendrá que ser activa, consultiva y formularse mediante un mecanismo que permita conocer los intereses de los distintos grupos sociales. Así, para establecer un Sistema de Planeación, será necesario:

a) El desarrollo de un sistema de información veraz y bien orientado que constituya la base de la democracia en la sociedad. De tal manera que el proceso de Planeación cuente con una red de comunicación con un flujo ininterrumpido de información que facilite tanto la coordinación, descentralización y centralización de las decisiones en el plano de la ejecución de las disposiciones concretas a seguir. De lo anterior se desprende que la Planeación requerirá de la utilización de técnicas modernas de comunicación y una red nacional de información de acuerdo a las necesidades imperantes.

b) Reformas para la adecuación de la Administración Pública a las necesidades de la Planeación.

c) Definición precisa de los objetivos económicos y sociales, así como la delimitación de funciones de las dependencias administrativas.

d) Centralización y reagrupación de los servicios administrativos que cumplan funciones decisivas y ejecutivas, tales como: planeación de las decisiones, y consulta permanente de la información horizontal y vertical.

e) Delimitación de responsabilidades y funciones en la organización del personal de la Administración Pública, para que este pueda cumplir y operar al interior del sistema.

f) Creación de centros de información permanente, tanto en la Administración Pública, como en el Sector Privado.

g) Establecimiento de un mecanismo eficaz de control, así como el correspondiente para la realización de actividades evaluativas al interior del Sector Público.

Este último punto, en virtud de que en México, la Planeación a partir de su instrumentación como Ley, (3) se constituye en el país como un instrumento indispensable para el desarrollo de las actividades gubernamentales.

Así, planear es articular los planes y proyectar las acciones a realizar; fijar objetivos, metas, estrategias y

Prioridades: asignar recursos, coordinar acciones y evaluar resultados.

A este respecto, cabe mencionar que en México durante el periodo 1982-1988, el proceso de Planeación se concibe conformado, por cuatro etapas o fases:

- a) Formulación,
- b) Instrumentación,
- c) Control y
- d) Evaluación

en función de un orden metodológico. Sin embargo, dichas etapas metodológicamente sucesivas, pueden darse simultáneamente en el tiempo, en virtud del carácter permanente y continuo de la Planeación.

En los ámbitos económico-social y administrativo contenidos en el Sistema de Control Fiscalización y Evaluación Gubernamental (SCFER) del país, las etapas de la Planeación son:

- i) Diseño o Planeación,
- ii) Programación-Prasupuestación,
- iii) Organización,
- iv) Dirección,
- v) Ejecución,
- vi) Control,
- vii) Evaluación, e
- viii) Información.

Por su parte, la Planeación debe contar con un elemento de análisis como estrategia cuyo propósito sea coordinar acciones políticas, económicas y sociales, de tal suerte que al inscribirse en un modelo abstracto de desarrollo, la



estrategia responde a la realidad objetiva y a la simulación de hechos y variables. Por ello, el objetivo principal de la Planeación, será el encauzar las acciones hacia objetivos específicos.

En cuanto a la problemática de las relaciones sociales y su vinculación con el poder político, el análisis e interpretación debe someterse a un riguroso examen que logre demostrar su veracidad y por ende establecer los objetivos y metas sociopolíticas a alcanzar.

Al ir conformando los objetivos y metas realistas en el modelo de Planeación, éste adquirirá una estrategia de desarrollo político, económico y social, de tal forma que la Planeación solo será viable, si se satisfacen determinados requisitos fundamentales y quedan superados obstáculos estructurales e institucionales que se opongan a ella.

En sentido estricto, la instrumentación de un Sistema de Planeación deberá cumplir -al menos- con los siguientes requisitos:

- Contar con una definición precisa de los objetivos económicos y sociales a alcanzar.
- Delimitar las funciones de todas las dependencias administrativas involucradas.
- Contemplar medidas de tipo obligatorio e indicativo.

- Ser activa y consultiva, a través de la instrumentación de mecanismos que permitan conocer los intereses de los distintos grupos sociales.

- Contemplar reformas para la adecuación de la Administración Pública, a las necesidades de la Planeación.

- Descentralizar y reagrupar los servicios administrativos, con el fin de cumplir funciones decisivas y ejecutivas.

- Delimitar responsabilidades y funciones en la organización administrativa, todo ello con el fin de que el personal pueda cumplir y operar en función al plan.

- Utilizar las técnicas modernas de comunicación y una red nacional de información que se adapten a la realidad imperante.

- Desarrollar una información veraz y bien orientada, con el propósito de que en la realización del proceso de Planeación exista una red de comunicación con un flujo ininterrumpido de información que facilite la coordinación y centralización al nivel de las decisiones fundamentales.

Por otra parte, considerando que la Planeación se define como una actividad que pretende precisar y hacer coherentes los objetivos y prioridades del desarrollo económico, al

determinar los medios y ejecutar las acciones pertinentes para lograrlos. La Planeación debe conformarse necesariamente de:

- |                |             |
|----------------|-------------|
| i) Técnicas.   | iv) Normas. |
| ii) Políticas. | v) Fases, y |
| iii) Métodos.  | vi) Planes. |

Al ahondar en cada uno de estos elementos, en primera instancia es menester destacar y puntualizar que la Planeación, tendiente a delinear el desarrollo de un país, debe contener como expresión máxima de sus principios la fundamentación de una concordancia política, económica y social.

## 2. EVALUACION VERSUS CONTROL.

### 2.1 DIFERENCIAS SUSTANCIALES.

El interés de presentar este capítulo, reside básicamente en trazar el deslinde ente la evaluación y el control, además de considerar en primer término que ambos no constituyen un fin en sí mismo, sino que por el contrario son medios para mejorar el proceso de Planeación. Por ello, es menester plantear un problema de semántica administrativa.

¿Donde termina el control y comienza la evaluación?

O bien ¿Ambas forman parte de un continuo operativo y su separación es un artificio analítico para comprenderlos, pero en su acción se confunde?

La palabra control es de origen reciente. Parece derivar del Francés *contrôler*, que en diversas actividades de administración, tanto estatales, como de negocios privados, equivaldría a la verificación de la presencia, existencia o cumplimiento de lo anotado en los renglones de una lista o rol.

Por su parte, la evaluación se refiere a la acción y efecto de señalar el valor de una cosa. Por ejemplo, se evalúa un daño.

Desde luego, conocer el origen de una palabra no es determinar su significado actual, pero al menos orienta sobre la lógica que le dió vida y que, de una u otra manera,

sigue operando en el trefondo, o en la superficie, del significado.

Como pueda apreciarse, el control es esbalmente objetivo, ya que consiste en observar la realidad, o un aspecto de la misma, y traducir esa observación en un aviso.

En cambio, la evaluación con base en los hechos objetivos, incluso los procedentes del control, los clasifica y les asigna un valor, en un acto que mezcla la objetividad con la subjetividad.

El que evalúa no mide sino juzga, usando quizá más elementos de análisis de los que cabría allegarse objetivamente, para una medida y clasificación predeterminada e indiscutible.

En realidad, la diferencia central entre el control y la evaluación se encuentra en que el control comprueba que todo esté y ocurra como se establece en un patrón o conjunto de patrones. En cambio, la evaluación valora si lo que está y ocurre, realmente debe darse para responder a fines últimos o básicos que conforman su punto de referencia. Sin embargo, no hay que perder de vista que se trata de fines últimos cuya característica central no es tener medida, aunque algunas veces la tenga, sino constituir los niveles de la acción.

De ahí que el control responda a estándares, en tanto que la evaluación aprecia el ajuste entre los estándares, los

resultados y los recursos. Por eso, (231), es que surge un efecto o consecuencias finales de la acción.

Al ubicar el control en el proceso de Planeación, este necesariamente debe estar fundamentado por bases jurídicas legales y constituye en sí mismo como un Subsistema de regulación al interior de cada una de las fases del proceso de Planeación, cuya manifestación se hace patente en la medida que verifica, identifica y supervisa las funciones propias de cada fase (4).

De ahí que al establecerse el control como insumo de la evaluación, no hay que olvidar que conforme al principio de Racionalidad este debe ser selectivo, de tal forma que identifique las áreas o puntos estratégicos en los que debe ser aplicado, además de considerar las alternativas óptimas de su acción.

Ahora bien, bajo este contexto, la evaluación en la Administración Pública del país se concibe como la formulación de juicios de valor sobre el sentido, alcance, desarrollo o destino de las actividades o las acciones, y sus resultados en función a los propósitos últimos o a las necesidades primarias de cada nivel de aplicación. Así, al interior de la actividad gubernamental, la labor evaluatoria requiere del establecimiento de los parámetros y peculiaridades específicas del tipo de evaluación que tiene encomendado realizar la Administración Pública. Por ello, es necesario en primera instancia entender y determinar los

habilidades de acción, tanto conceptuales como procedimentales de la evaluación y el control, con el fin principal de evitar confusiones técnico-conceptuales.

Para esclarecer lo hasta aquí señalado, a continuación se presenta de manera esquemática, las diferencias sustanciales entre el control y la evaluación en el proceso de Planeación, a saber:

### C O N T R O L

#### 1. V E R I F I C A

- El cumplimiento de las bases y lineamientos de la planeación.
- El cumplimiento de parámetros establecidos para la acción:
  - A) En el planteamiento de ésta.
  - B) Durante el desarrollo de ésta.
  - C) En los resultados cuantitativos, y
  - D) La adecuada y completa corrección de desviaciones.

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

#### 1. V A L O R A

- El proceso de planeación en todas sus fases.
- Los objetivos, programas, presupuestos y metas
  - La lógica o razón de ser de las acciones en:
    - A) Sus fines.
    - B) Sus alcances.
    - C) Su desarrollo.
    - D) El uso de recursos y medios.
    - E) Su secuencia.
    - F) Su coordinación.
    - G) Sus responsabilidades.
    - H) Sus metas.

- La calidad y oportunidad de sus resultados.
- Sus efectos sobre el ambiente.
- Las posibilidades de su éxito futuro en función de fines últimos, necesidades detectadas y normas legales gubernamentales o particulares.

2. IDENTIFICA

- Incumplimientos.
- Deficiencias.
- Desviaciones.
- Errores.
- Omisiones.
- Traclapes.

2. PROPONE

- Modificaciones y/o adecuaciones en:
  - A) Los fines y normas.
  - B) Los procedimientos y procesos.
  - C) Los objetivos, responsabilidades, programas, presupuestos y metas.
- Medidas correctivas ante:
  - A) Incumplimientos.
  - B) Desapego a las normas, leyes y políticas.
  - C) Deficiencias.
  - D) Desviaciones.

3. PROPONE

- La determinación y aplicación de medidas correctivas.
- Algunas medidas correctivas.

3. JUZGA

- El efecto de las medidas correctivas:
  - A) A lo largo de todo el proceso de planeación.



D. En cuestiones puntuales  
y/o específicas.

C. En la coordinación de actividades.

A partir de esta diferenciación, se considera que el control es la verificación del cumplimiento de los parámetros establecidos para el desarrollo de una actividad o acción, incluida la consecución de las metas intermedias o finales. Es por ello que la comprobación de resultados tiene como lineamiento el cotejo de estos con lo inicialmente planeado. De esta manera, el control debe ser lo del proceso y los resultados, pero solamente como acto de comprobación que no admite juicios de valor.

Es así que el control supervisa la estricta observancia de los fines propios de las instituciones, vigila y cuida sus bienes, proporciona a las instancias correspondientes de dirección información veraz, suficiente y oportuna sobre la marcha de las operaciones, y contribuye al mejoramiento de las mismas para alcanzar los objetivos planteados inicialmente.

Al igual que la evaluación, el control debe estar fundamentado y regido por leyes, normas y preceptos. El control debe desarrollarse como una fase del proceso de Planeación, y en particular en cada una de las fases del proceso.

El control se constituye en sí mismo como una fase diferente de la evaluación, que si bien guarda secuencia y complementariedad con esta, posee características propias.

Por su parte, la evaluación se puede dar al final de un proceso o de cada etapa del mismo, y no es procedente durante el desarrollo de esta.

En consecuencia, se trata de mecanismos de operación permanente que actúan a lo largo de las distintas fases que se identifican en el proceso de Planificación de la Administración Pública.

Es importante tener presente que tanto el control como la evaluación son selectivos, en la medida que se concentran en los objetivos y prioridades.

El manejo del control y la evaluación, como conceptos o elementos unidos, obedece a que el control es inherente a la evaluación, ya que es su insumo principal. En este sentido, el control es la verificación de la ejecución de las actividades, o sea el que verifica que las actividades se realicen en total apego a lo planeado.

En tanto, la evaluación es la valoración o juicio reflexivo de las causas del logro o fracaso de los objetivos y metas. De tal forma que mediante propuestas de mejora, emite las recomendaciones para su corrección, mejoramiento y

perfeccionado. Esto significa en lo que se refiere a la realización del proceso de Planeación.

A partir de las consideraciones hasta aquí expuestas sobre el control y la evaluación, se puede concluir que:

i) El control no tiene sentido sin la evaluación y viceversa, en la medida que el control debe ser instrumento preventivo, que se anticipa a cualquier desviación.

ii) La evaluación surge en el momento de emitir un juicio de valor correctivo a cualesquiera de las desviaciones detectadas mediante el control.

Bajo este contexto, considerando que la actual Administración (D) tiene como base sustantiva, objetivo y tarea primordial el abatir la crisis y renovar la sociedad. El esquema teórico práctico que impera en la Administración Pública Federal se sustenta en los lineamientos estipulados en la Ley de Planeación, en conjunción y apego a los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por ello y atendiendo a las disposiciones legales que en la materia ha emitido el poder legislativo para ser instrumentados mediante las acciones del poder ejecutivo federal, las labores de evaluación son asequibles, compatibles y homogéneas con la etapa del proceso de la Planeación Democrática.

De igual forma, al ubicar el control en el proceso de la Planificación, éste debe estar fundamentado a partir de bases jurídico-legales y constituirse en el mismo como un Subsistema de Regulación Global. El control deberá manifestarse toda vez que se verifiquen, identifiquen y supervisen las funciones propias de cada fase (6).

### 3. ASPECTOS RELAVANTES DEL CONTROL.

El control, al igual que la evaluación, debe estar fundamentado con respecto a leyes, normas o acuerdos que lo rigen. La ubicación de la acción del control, se inscribe por una parte al interior del proceso de Planeación como un Subsistema de Regulación Global y, por otra parte, en cuestiones puntuales tales como: recursos humanos, físicos, materiales, financieros, informáticos y estadísticos. Es decir, el control se debe concebir e inscribir como un Subsistema de apoyo administrativo.

La función de control, se desarrolla básicamente como una fase del proceso de Planeación. Asimismo, el control como elemento inherente de todas las fases del proceso de Planeación, se manifiesta en la medida que verifica, identifica y supervisa las funciones propias de cada fase.

El ámbito de la acción del control, se encuentra en la normatividad, verificación, seguimiento y aplicación de medidas correctivas, en materia de políticas, planes, programas y en todos aquellos elementos inherentes a Sistemas de Planeación.

En virtud de que el control se manifiesta, o mejor dicho, se debe realizar como una parte integral de cualquier proceso de Planeación, es menester recordar que previo a toda evaluación, el control aparece como un insumo indispensable e ineludible.

Es decir, dado que el control científico identifica y supervisa, y en consecuencia aporta elementos para que en su momento (fase de evaluación) pueda ser empleado como elemento susceptible de ser valorado y por ende juzgado, es así que el control constante de verificación y revisión interviene como elemento previo a la evaluación.

Así, el control aparece con la verificación del cumplimiento de los parámetros establecidos para el desarrollo de una actividad o acción. Incluye la consecución de las metas intermedias o finales. Asimismo, el control comprueba los resultados y tiene como lineamiento el cotejo de estos con lo inicialmente planeado.

De esta manera, el control debe ser lo del proceso y los resultados, pero solamente como acto de comprobación que no admite juicios de valor.

Al igual que la evaluación, el control cuenta con principios básicos que son:

- a) Universalidad,
- b) Selectividad, y
- c) Racionalidad.

El principio de Universalidad establece que el control debe abarcar las diferentes fases del proceso de Planeación, de tal forma que sea extensivo a las circunstancias y/o acciones específicas en que se requiera emplear.

Este principio no implica que en todo momento y circunstancia debe ser aplicado o aplicarse sistemas e procedimientos de control, ya que estar por este medio, no sería operativo, puesto que se originaría una progresión geométrica infinita de controles.

Por ello, el control debe ser selectivo, pues debe identificar las áreas y puntos estratégicos en los que debe ser aplicado. De tal manera que estos incidan en el conjunto de la actividad administrativa. De ahí la importancia del principio de Selectividad, sin olvidar que se controlan acciones para evitar que estas se desparen peligrosamente de una directriz preestablecida.

El principio de Racionalidad, se inscribe sobre todo en el ámbito económico, y su sustento tiene como base la idea de que el control debe seleccionar alternativas de acción, atendiendo a una óptima utilización de los recursos, para que la función del control no se exagera o se realice exhaustivamente.

De lo anterior se desprende que:

Los principios de Universalidad y de Racionalidad deben contemplar como base de sustento al principio de Selectividad, ya que se debe tener presente que el control no debe llegar a ser abrumador y mucho menos llegar a interferir o obstruir las labores cotidianas.

A partir de la anterior, se establece que la función del control se constituya en sí misma como una etapa diferente a la evaluación, que si bien puede ser única y complementaria con esta mantiene características propias.

Es conveniente aclarar que si bien el control forma parte del proceso de Planeación, también es cierto que en la medida que este permite lograr una oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, estas no deben ser detectadas al finalizar el proceso, ya que en este punto las alternativas de solución se venan severamente mermadas e incluso nulificadas.

Al designar el ámbito exclusivo de competencia del control, cabe señalar que algunos criterios de la evaluación (eficiencia, eficacia, congruencia y selectividad, que se expondrán en su oportunidad en el capítulo siguiente), son y debe ser aplicables al control, pero sin perder de vista que su uso debe darse exclusivamente en aspectos que revistan formas cuantitativas y no de juicio.

El control, elemento indispensable para efectuar cualquier tipo de evaluación, debe ser lo del proceso y los resultados, pero exclusivamente como acto de comprobación nunca como juicio de valor.

Así, el control supervisará la estricta observancia de los fines propios de la Institución, vigilará y cuidará sus bienes, proporcionando a las instancias correspondientes de



dirección, información, áreas, suficiente y oportuna sobre el desarrollo de las operaciones. De esta forma, el control contribuirá al mejoramiento de las operaciones y por ende al logro de los objetivos previamente establecidos.

A la luz de lo anteriormente expuesto, el control entendido como insuño de la evaluación, debe contemplarse como la fase verificadora del cumplimiento de los objetivos y procesos que conducen al logro de los resultados y efectos previamente establecidos en la etapa del proceso de Planeación.

#### 4. ASPECTOS RELEVANTES DE LA EVALUACION.

Para efectuar evaluaciones, en primera instancia se requiere distinguir claramente cuales son los objetivos a evaluar, a partir de que criterios se va a discernir, y cual es el proceso o metodologia que va a aplicarse.

Con base en lo anterior, cabe señalar que el objetivo fundamental de una evaluación, es corregir los procedimientos, los diseños y las ideas aplicadas en la consecución de un determinado fin.

Se evalúa para conocer si el esfuerzo para conseguir algo fue mayor que el resultado obtenido, lo que implica un cambio de procedimiento o de actitud.

Asimismo, se evalúa para investigar si la dirección previamente trazada fue la correcta; para saber si el instrumento empleado fue efectivo, y para investigar si la estructura administrativa impide la consecución de un determinado objetivo, por lo cual ésta debe ser reformada.

De lo anterior se puede concluir que:

- .) Se efectúan seguimientos para investigar la directriz que sigue un grupo de acciones.
- .) Se efectúan evaluaciones para corregir directrices equivocadas.

Equamente, también hay que tener en cuenta las exclusiones de los gastos, como:

Contratar:

A. Grandes aspiraciones con posibilidades de ser alcanzadas bajo un fundamento legal.

B. Propósitos específicos:

- Resultados producto del esfuerzo.
- Efectos de la consecuencia social del esfuerzo.

C. Medios con fines.

En otro orden de ideas, es necesario destacar que al interior del proceso de evaluación existen dos momentos evaluatorios, a saber:

- EVALUACION EX-ANTE y
- EVALUACION EX-POST

- Se considera evaluación ex-ante cuando se comparan los beneficios a obtener de un proyecto o acciones no ejecutadas con el posible costo de ellas.

- Se considera evaluación ex-post cuando se comparan los resultados obtenidos con los esperados de un proyecto o de acciones.

Desde la perspectiva de las evaluaciones ex-post son medibles los resultados, considerando, valga la redundancia, los resultados efectivamente obtenidos. lo que permitirá mensurar la efectividad de los programas de los

introduciendo cambios en la estructura administrativa por la cual ha corrido el proceso.

Una vez aclarado lo anterior, se evalúa en: Post:

- La Planeación (o diseño).
- La Programación.
- La Presupuestación.
- La Ejecución.
- El Control, y
- La Información.

En el contexto del proceso de Planeación, se evalúa:

La Formulación.- para comprobar que cada fase está convenientemente cimentada y encuadrada para consumar sus propósitos.

El Avance.- para constatar que cada fase se desarrolla conforme a lo previsto, o en su caso, tomar sobre la marcha las medidas preventivas o correctivas que se requieran.

Los Resultados.- para asegurar que se cumplieron las metas (7).

Los Efectos.- para saber si la realidad social recibió a satisfacción los beneficios esperados del esfuerzo público, y si esos beneficios serán duraderos.

Para evaluar se utilizan criterios (3) tales como el de:

**SELECTIVIDAD.-**

Para saber si en el modo, el orden y el tiempo, lo principal previó sobre lo secundario.

**CONGRUENCIA.-**

Para conocer si lo que se deseaba alcanzar (objetivos y propósitos), lo que se hizo para conseguirlo (programas, metas, uso de recursos, acciones), los resultados obtenidos y su efecto, guardan entre sí correspondencia y proporción. Además, para comprobar la existencia de coordinación entre programas y acciones, de tal modo que se potencien y no se contradigan, dupliquen o traspasen, y no haya omisiones que eviten o dificulten la consecución de las metas.

**EFICACIA.-**

Para comprobar que se cumplieron las metas cabal y oportunamente, tanto en lo programático como en lo presupuestal.

**EFICIENCIA.-**

Para valorar la existencia de una relación óptima entre lo realizado y los medios empleados para ello: asignación y uso de recursos humanos, financieros,

tecnológicos y técnicos, así como los procedimientos jurídicos y administrativos.

De lo anterior se desprende la existencia de evaluaciones de diversos tipos, (9) a saber:

- Conceptual
- De Operación
- De Congruencia
- De Resultados
- De Instrumentos
- De Efectos

A partir de las normas, lineamientos y propósitos arriba señalados, se destaca que el proceso general de evaluación se compone de:

#### Planteamiento de la Evaluación:

Es uno de los elementos esenciales de la metodología, en él se deberán precisar los siguientes aspectos:

- Identificación del objeto a evaluar:

Mediante la detección de su incidencia en prioridades nacionales, asuntos coyunturales, potencialidad de la acción, y representatividad entre otros.

- Identificación de los objetivos de la evaluación.

- Determinación del nivel de acercamiento:

Profundidad del campo y alcance del caso y proyecto a evaluar.

- Establecimiento de los instrumentos de evaluación:

Dependiendo del tipo de evaluación a realizar, se elegirán los criterios e indicadores (10) a utilizar, a saber: criterios de selección, criterios para diversas formas de evaluación, indicadores productivos, cuantitativos, cualitativos y de incidencia.

- Identificación de las instancias evaluatorias:

Se identifican a partir de la definición del objeto a evaluar, determinándose las instituciones que deberán intervenir en el proceso evaluatorio.

- Determinación de insumos.

- Establecimiento del programa de trabajo:

Determinación de fases y etapas, asignación de recursos y calendarización.

- Aplicación de un sistema de seguimiento para el programa de trabajo:

Establecimiento de una ruta crítica.

Operacionalización:

Se considera la puesta en marcha de la evaluación,

destacando en ella los siguientes aspectos:

- Recabación de la información.
- Clasificación y depuración de la información.
- Análisis de la información.

#### Periodicidad:

La periodicidad con que deberá aplicarse la evaluación, estará en función de las necesidades que el sujeto u objeto de evaluación precise para su delimitación.

#### Análisis de Resultados:

La cual comprende:

- Análisis de los resultados y efectos obtenidos.
- Análisis de las alternativas de solución planteadas.
- Definición de propuestas de solución.
- Canalización de las propuestas a los niveles de aplicación.
- Seguimiento de las medidas adoptadas.

La evaluación conformada por normas y lineamientos generales, tiene como característica niveles de aplicación susceptibles de ser adaptados a:



**PROGRAMAS:**

Para evaluar los aspectos programáticos específicos de productos o servicios que representen aspectos prioritarios o de interés coyuntural, en la medida que los juicios a emitir consideren aspectos cuantitativos y cualitativos que refuerzen y mejoren el seguimiento de las acciones desempeñadas, detectando deficiencias, errores u omisiones que entorpezcan su desarrollo.

**EN DEPENDENCIAS:**

Para evaluar la dirección, ejecución, administración financiera y los efectos de la acción pública, considerando la incidencia de las instituciones en la resolución de los problemas prioritarios o en el mejoramiento de la gestión pública.

**EN LOS SECTORES:**

Para evaluar las condiciones de operación de la actividad sectorial vinculando los fines planteados y los resultados emitidos, todo ello con el objeto esencial de mejorar su operación, comprobándose por ende el cumplimiento del principio de legalidad.

Estos tres niveles básicos de aplicación de la evaluación aglutinan de conformidad con la estructura de la Administración Pública Federal las acciones del Estado, además consideran aspectos específicos concretos que por su

trascendencia, potencialidad, incidencia, oportunidad, representatividad, o alta importancia coyuntural sean susceptibles de ser evaluados. En este sentido, la generalización del Sistema de Evaluación es adaptable a cuestiones puntuales de asimilación, funcionamiento, aplicación o resultados del Plan Nacional de Desarrollo en las dependencias, sectores, o regiones.

U en su caso, con cuestiones relacionadas con lo:

#### FUNCIONAL:

Aspectos concretos de la actividad correspondiente a cualesquiera de los niveles administrativos y a cualesquiera de las fases del proceso de Planeación.

#### PROGRAMÁTICO:

Cuestiones referentes a las fases de formulación de planes y programas; a su instrumentación, ejecución, resultados y efectos. Asimismo, a aspectos relacionados con el Plan Rector, en el caso de México, del actual Plan Nacional de Desarrollo.

#### ESTATAL Y REGIONAL:

Aspectos concretos de la actividad federal, que por su trascendencia, oportunidad, potencialidad, incidencia, representatividad, o alta importancia coyuntural, sean considerados como necesarios.

Ahora bien, para delimitar los campos de acción de la evaluación, y concretizar sobre el tema, a partir de una de las premisas básicas de la evaluación que dice:

La evaluación siempre medio, nunca fin.

Se deben plantear de antemano preguntas tales como:

¿Qué se evalúa?  
 ¿Para qué?  
 ¿Qué se pretende obtener de la evaluación?  
 ¿Quiénes evaluarán?  
 ¿Cuáles serán los criterios que se utilizarán para evaluar?

Ante lo cual cabe señalar que:

La evaluación surge en el momento en que se emite un juicio de valor. Esto es, deberá ser correctiva y no solamente contemplativa.

La evaluación deberá ser considerada como un ejercicio de valorización de la intención y los esfuerzos con los logros obtenidos.

Así, en cualesquiera de los niveles de aplicación de la evaluación, se deben considerar tres aspectos básicos dentro de los objetivos y resultados que se persiguen al efectuar una evaluación, y son:

- a) La evaluación debe tener como base la autocrítica y no la autojustificación.

b) toda evaluación por específica que esta sea, debe inscribirse dentro del proceso evaluatorio global, con el fin de lograr en primera instancia, objetividad en el proceso interno, y a la vez que efectivamente repercute en una realimentación del proceso generalizado.

c) toda evaluación, como parte integral del proceso evaluatorio global, debe contener por tanto los criterios (11) emanados de la evaluación global.

A partir de lo anterior, se podrá responder a lo siguiente:

¿Qué se evalúa?

Se evalúa todo aquello susceptible de ser juzgado. Es evidente, que la evaluación no puede ser total, por ello, uno de los principales criterios en la evaluación es la selectividad.

¿Para qué se evalúa?

Se evalúa en primera instancia para detectar deficiencias y corregirlas.

#### 4.1 DIFERENTES TIPOS DE EVALUACION

Para abordar los diferentes tipos de evaluación, en primera instancia se delimitarán sus campos de acción y su respectiva intención. Así, al plantear los diferentes tipos de evaluación existentes, se estará en posibilidad de establecer de manera objetiva los ámbitos en los cuales puede llevarse a cabo una evaluación.

Para ello, a continuación se presenta a manera de cuadro sinóptico los diferentes tipos de evaluación, y son:

TIPO	CAMPO DE ACCION	SE EVALUA PARA SABER SI:
CONCEPTUAL	Selección de Objetivos y Programas Prioritarios.	Los objetivos, lo programado y lo autorizado, responden a un proceso de selección previa, en función de normas jurídicas y necesidades.
DE CONGRUENCIA	Programática o Vertical Potencial (viabilidad logística, espacial y temporal).	Existe una relación lógica o consecuencia entre lo legalmente estatuido, lo deseado, lo programado y lo ejecutado, en planeación, espacio y tiempo.
	Programática o Vertical Secuencial.	El orden de la programación y las acciones corresponden a su secuencia lógica y operativa.

En Concurrencia u Horizontal.

Entre las acciones de los distintos responsables hay coherencia y sincronía y no contradicciones.

En la Acción o Transversal.

Las duplicaciones, traslapes, omisiones y contradicciones se resolvieron satisfactoriamente.

Proyectiva.

Lo realizado y obtenido en el presente toma en cuenta las necesidades futuras.

#### INSTRUMENTAL

Existencia de Instrumentos.

Los medios (instrumentos y organización) para conseguir lo deseado alcanzan al menos el mínimo indispensable.

Idoneidad Administrativa. Estructura.

Existe la estructura administrativa apropiada y suficiente para la realización de las tareas encomendadas.

Idoneidad Administrativa. Logística Técnica.

Las metodologías, sistemas o procedimientos corresponden a la magnitud y calidad de las tareas por efectuar.

Cumplimiento de las Leyes (12).

Las acciones realizadas estuvieron debidamente sustentadas en derecho.

Suficiencia de la Comunicación.

Fluyen funcionalmente las decisiones y otra información a través de las estructuras administrativas y hacia el exterior.

#### DE OPERACION.

Provisión de Recursos.

Los recursos necesarios se proveen con suficiencia y oportunidad.

	Uso de Recursos. Productividad.	Se aventajó o hubo retrocesos en el aprovechamiento de los recursos.
	Uso de Recursos. Probidad.	Se observó estricta probidad en el ejercicio de la función pública.
	Apego a la Legalidad.	Las acciones se ajustaron al marco legal.
	Selección de Acciones Prioritarias.	En la ejecución se sigue el criterio de selección de acciones para que prevalezca lo prioritario.
<b>DE RESULTADOS Y EFECTOS.</b>	Cumplimiento de Metas.	La calidad y la oportunidad de los resultados corresponden a lo esperado.
	Efectos Incidencia Directa.	Los efectos de las acciones sobre la realidad cumplieron lo deseado o lo necesario, en su totalidad o como complemento de lo hecho por otros agentes.
	Efectos Incidencia Indirecta o Colateral.	Los efectos de las acciones afectaron positivamente el entorno.
	Perdurabilidad.	Las medidas aplicadas o los resultados o impactos previstos tienen la duración mínima esperada.
	Responsabilidad.	Los responsables de las acciones y los resultados cumplieron su papel.
	Costo-Beneficio.	Los costos guardaron proporción con respecto a los beneficios.

cios obtenidos.

Los tipos de evaluación aquí descritos, cubren los siguientes campos:

- Programático
- Financiero
- De gestión, y
- Económico-social

Asimismo, son evaluables tanto las actividades en el Sector Público, a nivel Central y Paraestatal, así como las actividades de los sectores Social y Privado.

#### 4.2 ELEMENTOS DE LA EVALUACION.

##### 4.2.1 LOS CRITERIOS DE LA EVALUACION.

Los criterios de la evaluación son elementos de juicio que permiten comparar lo que es con lo que debe ser, atendiendo a las distintas formas de relación que vinculan ambos extremos. Son por tanto instrumentos que facilitan el proceso evaluatorio, en la medida que permiten abordar de manera adecuada aquellos aspectos específicos susceptibles de ser evaluados.

Se identifican universalmente cinco criterios generales de la evaluación y son:



- .) SELECTIVIDAD.
- .) CONGRUENCIA.
- .) EFICIENCIA.
- .) EFICACIA, y
- .) EFECTIVIDAD.

Estos criterios actualmente son de uso universal y forman parte de la teoría evaluatoria desarrollada en el país y en el ámbito internacional.

Los cinco criterios generales de la evaluación, responden a la necesidad de valoración cuantitativa y cualitativa. En la práctica, revelan como requerimiento intrínseco el contar con insumos tales como: el control, o en su caso la supervisión y la información.

La definición de los criterios señalados, se puede expresar como sigue:

SELECTIVIDAD:

Considerando que no es posible ni conveniente evaluarlo todo ni en todo momento, antes de emprender un proceso complejo y prolongado, es necesario determinar si el caso considerado amerita evaluarse, a este fin sirve el criterio de Selectividad, el cual se sitúa en el punto de arranque del proceso de evaluación.

Este criterio se define como: La medida en que en la actividad se dio preferencia a lo principal sobre lo secundario, de modo que nada indispensable quedase incumplido.

CONGRUENCIA:

Es la existencia real de un vinculo y una proporcion entre dos o mas elementos del aspecto a evaluar.

EFICIENCIA:

Relacion entre el cumplimiento de lo legalmente dispuesto, las metas y objetivos, y la utilizacion de recursos humanos, financieros, tecnicos y materiales asignados a cierto fin. Es decir, se refiere al analisis del rendimiento de los recursos aplicados y su productividad en cada una de las actividades del programa o servicio. En este sentido, sera necesario definir los indicadores que permitan evaluar la eficiencia de las acciones sustantivas en cuestion.

EFICACIA:

Capacidad de cumplir con lo previamente establecido, en la magnitud, modo, lapso y lugar previsto. Es decir, puede consistir en el analisis de la relacion entre metas programadas y metas alcanzadas, asi como el presupuesto programado con el gasto efectuado en un periodo determinado.

### EFEECTIVIDAD:

Determinación positiva o negativa y grado del efecto que sobre el entorno tuvieron las acciones realizadas.

Bajo esta perspectiva, los criterios de selectividad, congruencia, eficiencia, y eficacia, deben estar articulados de tal forma que en conjunto o aisladamente, arrojen elementos para la identificación de: traslapes, omisiones y desviaciones, así como para generar elementos de juicio.

Dependiendo del tipo de evaluación a realizar, estos criterios agrupan a su vez, a dos clases de criterios específicos, y son:

- a) CRITERIOS ESPECIFICOS DE SELECCION DE CASOS A EVALUAR, y
- b) CRITERIOS ESPECIFICOS DE RESULTADOS.

Cabe destacar que los criterios generales de la evaluación, responden de inicio a las necesidades de mensuración cuantitativa y cualitativa requerida en los diferentes tipos de evaluaciones por realizar. Una de sus características esenciales, radica en la capacidad de aglutinar a los diferentes criterios con que cuenta la evaluación.

Por lo que respecta a los Criterios Especificos de Selección de Casos a Evaluar, basta señalar que partiendo de la base de que no es posible ni conveniente evaluarlo todo ni en todo momento, es necesario tener presente que: derivada de

una instrucción, de un dato procedente del Sistema de Control, o del analisis sistematico de la informacion, puede plantearse una propuesta de evaluacion.

Por lo cual, antes de emprender un proceso complejo y prolongado, es necesario determinar si el caso considerado, amerita ser evaluado, a ese fin sirven los Criterios Especificos de Selección de Casos a Evaluar, los cuales se sitúan en el punto de arranque del proceso evaluatorio, y recomiendan llevar a cabo una evaluacion, o disuadir del intento, dada la intrascendencia del caso.

Asi, una vez que se determina si procede o no efectuar una evaluacion, generalmente se hace referencia a la importancia y oportunidad del objeto de la misma.

En cuanto a los Criterios Especificos de la Evaluacion, cabe hacer notar que éstos devienen de la imperiosa necesidad de conocer la racionalidad del proceso evaluatorio, y los efectos de las acciones en relacion a su entorno.

El cuadro siguiente describe a partir de los cinco criterios generales de la evaluacion, la utilizacion de los grupos de criterios arriba señalados, los cuales como se podrá observar serán aplicables dependiendo del tipo de evaluacion a realizar.

## CRITERIOS DE EVALUACION

GENERALES	ESPECIFICOS DE SELECCION DE CASOS A EVALUAR	ESPECIFICOS DE RESULTADOS
- SELECTIVIDAD	- REPRESENTATIVIDAD - PERTINENCIA	- SUJECCION A NORMAS. - ELECCION DE PRIORIDADES.
- CONGRUENCIA	- COHERENCIA	- COHERENCIA PROGRAMATICA. - SECUENCIA. - CONCORDANCIA. - UNICIDAD FUNCIONAL. - SUFICIENCIA. - CONTINUIDAD.
- EFICIENCIA	- POTENCIALIDAD - PRODUCTIVIDAD	- PRODUCTIVIDAD. - SUFICIENCIA. - DISPONIBILIDAD. - OPTIMIZACION. - PROBIIDAD.
- EFICACIA	- CUANTIA	- OPORTUNIDAD. - CALIDAD.
- EFECTIVIDAD	- INCIDENCIA	- INCIDENCIA - DURABILIDAD.

Para tener una adecuada comprensión de los mismos, a continuación se presenta la definición de los criterios, por grupo y orden alfabético, a saber:

GRUPO I  
CRITERIOS DE SELECCION DE  
CASOS A EVALUAR

COHERENCIA

Correspondencia, relacion o union entre las acciones o entre estas y las disposiciones y lineamientos.

CUANTIA

Magnitud de los resultados con relacion al fin ultimo al que estan destinados. Es decir, magnitud absoluta de las metas o trascendencia de estas para los fines programados.

INCIDENCIA

Efecto del sujeto u objeto de estudio sobre el entorno.

PERTINENCIA

Conveniencia de que ocurra o este presente en determinado tiempo, lugar o condiciones el objeto o sujeto en estudio.

POTENCIALIDAD

Posibilidad de desarrollo de una funcion o proceso. Aprovechamiento de los recursos no debidamente explotados, asi como la posibilidad de abrir mercados o de diversificarlos.

PRODUCTIVIDAD

Relación entre lo producido (bienes y servicios) y los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales utilizados.

REPRESENTATIVIDAD

Ponderación o papel del objeto o sujeto en estudio dentro de su entorno.

## Grupo II

CRITERIOS PARA LA EVALUACION  
DE RESULTADOSCALIDAD

Propiedad inherente a una cosa que permite apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie.

COHERENCIA PROGRAMÁTICA

Relación o consecuencia entre lo legalmente estatuido, lo deseado, lo programado y lo ejecutado.

CONCURRENCIA

Coherencia, sincronía y no contradicción entre las acciones de los distintos responsables.

CONTINUIDAD

Previsión de las necesidades futuras en lo programado o realizado en el presente.

DISPONIBILIDAD

Oportunidad en la ministración de los recursos.

DURABILIDAD

Tiempo en que los resultados o efectos tienen vigencia.

ELECCION DE PRIORIDADES

Procedencia de lo principal sobre lo secundario en el ejercicio de las acciones. Aptitud mostrada para cumplir con las prioridades establecidas.

INCIDENCIA (13)

Efecto del sujeto u objeto de estudio sobre el entorno.

OPORTUNIDAD

Conveniencia de tiempo y lugar para la realización de las acciones.

OPTIMIZACION

Capacidad de llevar a cabo el cumplimiento de las funciones encomendadas al mas conveniente nivel alcanzable.



### PROBIDAD

Comprobación de honradez en el conjunto del ejercicio de las funciones encomendadas.

### PRODUCTIVIDAD

Relación entre lo producido y los recursos utilizados.

### SECUENCIA

Orden Logico y operativo entre la Programación y las acciones destinadas a cumplirla.

### SUFICIENCIA (14)

Calificación o aptitud para cumplir lo encomendado en la condición o magnitud requerida.

### SUJECCION A NORMAS

Cumplimiento del principio de legalidad y acatamiento de otras normas y políticas establecidas.

### UNICIDAD FUNCIONAL

Inexistencia de duplicaciones, traslapes, omisiones y contradicciones entre las distintas funciones administrativas.

Los dos grandes grupos de criterios hasta aquí descritos, responden a dos momentos distintos de la evaluación. Para efectuar con toda propiedad una evaluación programático-

Presupuestal, misma que de alguna u otra forma incluye una evaluación de resultados, se aplicarían básicamente cuatro de los criterios generales de la evaluación, a saber:

- .) Eficiencia
- .) Eficacia
- .) Congruencia, y
- .) Selectividad.

En este caso, los criterios de evaluación tienen una vinculación directa con los objetos o sujetos a evaluar.

Así también por ejemplo, al hablar de una evaluación específica circunscrita a la esfera del acatamiento de normas y políticas, los criterios de evaluación a utilizar serían:

- .) Concordancia
- .) Suficiencia
- .) Selectividad, y
- .) Sujeción.

Cuando se hace referencia a evaluaciones de proyectos, existe un criterio fundamental a utilizar, y es el del Costo-Beneficio, o en su caso, cuando se trata de evaluaciones referentes a aspectos programáticos, se observa el uso de los criterios de:

- .) Optimización
- .) Productividad
- .) Potencialidad
- .) Suficiencia
- .) Selectividad, y
- .) Oportunidad.

Por lo que respecta a los niveles de actuación de los criterios de evaluación, es decir, en cuanto a su ubicación

en el contexto de la realización misma de las acciones como pueden ser:

- ) La Dirección
- ) La Ejecución
- ) La Administración Financiera, y
- ) Los Efectos de las Acciones Efectuadas (15)

Los criterios de evaluación se pueden agrupar y por tanto aplicar por áreas, es decir:

- Las acciones en en el área de la Dirección agrupa a los a los siguientes criterios:

- ) Eficiencia
- ) Eficacia
- ) Congruencia
- ) Efectividad
- ) Elección de Prioridades
- ) Coherencia
- ) Coherencia Programática
- ) Sujeción a Normas
- ) Suficiencia
- ) Selectividad

- Para el caso del nivel de Ejecución, los criterios a emplear serían:

- ) Coherencia
- ) Concurrencia
- ) Oportunidad
- ) Optimización
- ) Potencialidad
- ) Productividad
- ) Secuencia
- ) Selectividad
- ) Suficiencia
- ) Unicidad Funcional

- Por lo que respecta al ámbito de la Administración Financiera, los criterios serían:

- ) Calidad
- ) Congruencia
- ) Continuidad
- ) Disponibilidad
- ) Eficiencia
- ) Oportunidad
- ) Pertinencia
- ) Probidad
- ) Selectividad
- ) Suficiencia.

- Por último, para poder evaluar los Efectos, los criterios a emplear serían:

- .) Cuantía
- .) Durabilidad
- .) Incidencia
- .) Oportunidad
- .) Potencialidad, y
- .) Representatividad.

## 2.2 LOS INDICADORES DE LA EVALUACION.

Los indicadores de la evaluación son parámetros operacionales cuantitativos y cualitativos de una acción.

Con el fin de que su uso sea más accesible, estos se dividen en tres tipos, a saber:

- DATOS BASICOS
- INDICES, y
- ESTIMADORES.

### DATOS BASICOS:

Los datos básicos son aquellos rubros que contienen información precisa en si misma, y no requieren de un mayor procesamiento, por ejemplo:

- Entidad Federativa.
- Programa.

### INDICES:

Los índices se definen como la relación entre dos cantidades que muestran el comportamiento de un fenómeno. Básicamente están orientados al análisis cuantitativo de una acción.

De manera implícita, se puede obtener de ellos tendencias, correlaciones, comparaciones y proporciones, las cuales permiten a la vez calificar y visualizar las variables, su problemática y posibles soluciones. Un ejemplo de ello es:

$$\frac{\text{Presupuesto original}}{\text{Presupuesto ejercido}} \times 100$$

$$\frac{\text{Metas programadas}}{\text{Metas alcanzadas}} \times 100$$

#### ESTIMADORES:

Los estimadores, además de poseer las mismas características que los índices, están orientados a un análisis cualitativo de una acción. Por ejemplo:

- Calidad de la información contenida en los informes de actualización.

Como se observa, los estimadores se encuentran íntimamente relacionados con los ponderadores de la evaluación (16), ya que contemplan aspectos cualitativos de una acción, los cuales para efectos de la evaluación, deben ser considerados.

#### 4.2.3 LOS PONDERADORES DE LA EVALUACION.

Cuando existen dificultades para llevar a cabo evaluaciones de aspectos netamente cualitativos, el uso de los ponderadores facilita la emision de juicios de valor.

Asi por ejemplo, ante la necesidad de evaluar objetivos, efectos, necesidades, calidad, etc., el uso de los ponderadores hace viable el proceso de evaluacion.

El proceso de ponderacion (17) tiene como base la codificacion de variables, mismas que segun el criterio y experiencia del evaluador, seran extraidas de los planteamientos a evaluar. Una vez detectadas y codificadas dichas variables, se procedera a homologar cada una de ellas, y posteriormente a mensurarlas.

## 5. EL MODELO DE CONTROL Y EVALUACION.

A partir de todo lo anteriormente expuesto en los capitulos precedentes, en el presente capitulo se plantea el modelo de control y evaluacion.

En virtud de la diversidad de aspectos que pueden ser tanto evaluados como controlados, se optó por exponer un modelo especifico de corte social y mas en especifico ubicado y contextualizado en el area de la salud en Mexico.

Sin embargo, pese a que se delimitara el campo de accion, el presente modelo puede ser adaptado a areas economico-financieras e incluso netamente tecnicas, asi como a cualesquiera de las areas economicas de la actividad del pais.

Para iniciar la contextualizacion del modelo, en primera instancia se plantearan las principales premisas que condujeron a la eleccion de un aspecto social en el sector salud:

1. El Sector Salud ha cotribuido en forma directa a la consecucion de la politica economica del pais, sobre todo en lo que respecta al control del crecimiento poblacional.
2. Las acciones desarrolladas se han venido realizando en forma continua y sobre la base de una "Planeacion" o

calendarización de acciones. En concreto en lo referente a campañas de vacunación.

3. La centralización-descentralización de acciones han logrado abarcar una gran extensión territorial.

4. Pese a que el sector Salud se halla dividido en: ISSSTE, IMSS, SSA y sector privado; de alguna forma se logra cubrir a fracciones importantes de la población del país.

5. A partir de 1982 con la instauración del P.N.D. se establecen las normas, lineamientos y acciones a realizar por sectores, de manera tal que estas van de lo general a lo particular.

En el caso del Sector Salud, se parte de las líneas generales de acción que plantea el P.N.D., pasando por lo que se establece en el Plan Nacional de Salud, hasta llegar a los programas específicos.

Sin embargo, pese a lo anterior, se presentan una serie de obstáculos que en cierta medida han limitado el buen logro de las acciones emprendidas. De ahí, la necesidad de mensurar las acciones realizadas sobre todo en lo que respecta a:

- a) Cobertura de la población.
- b) Requerimientos reales de personal médico-administrativo.
- c) Conocimiento real de los índices de prevención de enfermedades, versus índices de morbi-mortalidad.
- d) Requerimientos de capacitación al personal del sector.



Así pues, si bien es cierto que existen organizaciones a nivel mundial e internacional (OMS, OPS, etc.) así como un aparato dedicado a promover a los usuarios de información sobre aspectos estadísticos en torno a la salud, también es cierto que aun existen deficiencias en cuanto a la toma de decisiones y por ende en los resultados que se van obteniendo, sobre todo cuando se habla del precepto: "Salud Para Todos" y aun más cuando se habla de sectores desprotegidos y marginados de la sociedad, que pese a que gozan del "derecho" institucional a la salud, lo desconocen o en su caso, los servicios resultan deficientes o apartados de su circunstancia.

Es por ello, y por lo trascendente e importante que resulta el factor salud, sobre todo si se plantea como binomio salud-productividad. De ahí que resulte el interés por plantear aspectos racionales, dirigidos y por tanto, planeados y estructurados sobre el tema.

Así, y con base en el planteamiento que sustenta el presente modelo, se indicara el contenido y aspectos a desarrollar al interior del mismo.

#### 5.1 CONTENIDO DEL MODELO.

Para abordar el tema, en principio se listarán acompañados de una breve explicación, el contenido de los rubros del modelo para controlar y evaluar acciones específicas en el campo de la salud.

Debe destacarse que se eligieron aquellos aspectos relacionados con la prevención de enfermedades y muy en especial a la educación para la salud (187).

### 5.1.1 PRESENTACION DEL MODELO.

#### Introduccion

En ella se establecerá los propósitos y objetivos que se pretenden alcanzar con la instauración y puestas en marcha del modelo.

#### Antecedentes

Se expresará brevemente el desarrollo y desempeño de acciones que con antelación se han efectuado en torno al control y a la evaluación.

Asimismo, se plantearán los resultados obtenidos con el fin de especificar a partir de donde se retoma el hilo conductor y secuencial del presente modelo.

#### Sustentacion del Modelo

En este apartado básicamente se pretende expresar la viabilidad del modelo a partir de las bases jurídico-administrativas que lo facultarían, y por lo tanto dejar claro que las acciones estarán avaladas por un contexto legal.

A partir de lo anterior, se podran establecer los limites de accion y los resultados a alcanzar.

### Marco Conceptual de la Evaluación en Salud

En esta sección se dara cuenta de los principales documentos que avalan la accion evaluatoria, pero de manera bien especifica, es decir, dentro del marco de la educacion para la salud.

Por otra parte, se plantearan los objetivos generales de la evaluacion, asi como los momentos en que esta se debera llevar a cabo.

A partir de este punto y con base en lo expuesto a lo largo de esta exposicion, se presenta el Modelo de Control y Evaluacion.

## 5.2 EL MODELO DE CONTROL Y EVALUACION EN EDUCACION PARA LA SALUD.

### INTRODUCCION

Con base en lo establecido en el Programa Nacional de Salud y a partir de las bases juridicas que han normado el actuar de la educacion para la salud en el pais, durante el periodo 1982-1986, es necesario señalar que:

La puesta en marcha del programa de trabajo para normar las acciones educativas en salud tanto a nivel central como en las entidades federativas del

país, lleva implícito el establecimiento normativo y de ejecución de las acciones a realizar en el contexto de un modelo de evaluación y control.

A partir de esta premisa, y en el entendido de que la evaluación tiene como fin valorar y mejorar el desarrollo de las acciones mediante el cotejo periódico de la relación entre los objetivos y los resultados de las actividades realizadas, para la oportuna toma de decisiones.

La evaluación que se desarrollará en torno a la educación para la salud, se abocará en un primer momento a la evaluación de resultados de las acciones a nivel central y en las entidades federativas.

La evaluación que se efectuará en función al modelo aquí planteado se enfocará hacia:

- La evaluación de las acciones a nivel central, con base en los avances y resultados de las labores realizadas al interior de la unidad normativa central, y
- La evaluación de las acciones a nivel estatal, con base en la metodología de programación establecida por la unidad normativa central.

Bajo este contexto, es preciso destacar que pese a que algunas de las acciones de la educación para la salud son susceptibles de ser cuantificadas y por tanto mensuradas en la evaluación, existen acciones no susceptibles de ser

mensuradas. Asimismo, el efecto de algunas acciones educativas en salud aún no ha sido posible medirlo en la población.

Es decir, a la fecha tan solo se ha acostumbrado analizar únicamente los índices de morbi-mortalidad para constatar su efecto. Sin embargo, dichos índices influyen múltiples factores de carácter socio-económico y cultural, que aún no han sido mensurados ni cuantitativa ni cualitativamente.

De ahí la necesidad de establecer un modelo de evaluación y control cuyo fin último sea evaluar tanto las acciones cuantitativas como cualitativas de la educación para la salud, así como detectar y solucionar las deficiencias.

#### ANTECEDENTES

Durante los últimos años, el sector Salud ha realizado esfuerzos continuos por desarrollar de manera sistemática y coordinada un programa de evaluación de las acciones educativas en el país. Sin embargo, y pese a los intentos hasta ahora realizados aún no se han concretado los lineamientos específicos a seguir. Esto se debe a diversas causas mismas que han imposibilitado el desarrollo y logro de los propósitos mismos de la evaluación, entre ellos se encuentran:

- Falta de un proceso sistemático y continuo de programación, presupuestación, información y control.

- Escasez y dispersión de las normas técnico-administrativas en que se basan las acciones de programación educativa en salud.

- Desarrollo limitado de los procedimientos para la asignación de recursos, de acuerdo a un proceso de programación.

- Deficiencia en la relación entre los recursos asignados y las metas de los programas de educación para la salud, sobre todo a nivel estatal y jurisdiccional.

- Inconsistencia en la apertura programática, ya que no permite precisar las metas y actividades de las unidades operativas.

- Deficiencia en el desarrollo de metodologías para la medición cualitativa y cuantitativa de los efectos de las acciones a realizar a través de los programas de educación para la salud en el ámbito social.

- Desconocimiento de la importancia y utilidad de la evaluación en el perfeccionamiento de los programas de educación para la salud.

- Carencia de personal capacitado en la recolección de información, así como para el diseño y aplicación del modelo de evaluación y control adecuado.

- Inexistencia de indicadores homogéneos para realizar análisis comparativos para determinar la eficacia, eficiencia y efectividad de los programas de educación para la salud.

#### SUSTENTACION DEL MODELO

Con base en lo establecido en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se concibe a la evaluación como una de las fases de la Planeación; en el caso de la evaluación en salud, esta se considera como un instrumento administrativo inscrito en el marco del Sistema de Control, Fiscalización y Evaluación de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, cuyas bases de regulación se

hallan contenidas en el artículo 26 Constitucional y en la Ley de Planeación.

A partir de lo establecido por la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Salud, el Sistema de Evaluación de Educación para la salud se puede definir como:

El conjunto de lineamientos, funciones, procedimientos y recursos debidamente e integrados, cuya finalidad es evaluar las políticas, así como los programas, estrategias y acciones de la educación para la salud, que se desarrollen tanto a nivel nacional, estatal, jurisdiccional y central.

En este contexto, el presente modelo, pretende facilitar la determinación del cumplimiento de los objetivos y acciones de la educación para la salud, cuyo sustento está señalado en el Programa Nacional de Salud.

Asimismo, por su parte, posibilitará la mensuración del avance programático de acuerdo a la apertura programática, según lo señala el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De ahí que la aplicación del modelo lleva implícita la detección de desviaciones, errores y omisiones en las acciones educativas en salud, así como la exposición de propuestas de solución y medidas correctivas.

Cabe destacar que al inscribir el presente modelo al interior del Sistema de Evaluación del Sector Salud, este contempla las siguientes directrices:

Normatividad

Ya que establece la aplicación uniforme de normas y criterios para evaluar todas las acciones de educación para la salud en el ámbito institucional y sectorial, tanto a nivel nacional como estatal.

Dinámica

Ya que considera el apoyo en la Planeación estratégica y en la modernización operativa de las acciones de evaluación. Y la aplicación oportuna de medidas correctivas.

Participativa

En la medida que involucra al personal de educación para la salud en la toma de decisiones a todos los niveles.

Funcionalidad

Por favorecer una realimentación efectiva, constante y oportuna en el proceso de Planeación.

A partir de lo anterior, la evaluación en el campo de las acciones educativas en salud tiene como premisas fundamentales:



- 1) La importancia sustancial de la evaluación reside básicamente en realimentar el proceso de Planeación.
- 11) La evaluación debe practicarse en cada una de las etapas del proceso de Planeación, incluso en la fase correspondiente a la evaluación, es decir evaluación de la evaluación.
- 111) Es necesario diferenciar a la evaluación del control. Ya que el control únicamente coteja el cumplimiento de las acciones, en tanto que la evaluación a partir del reporte del control, emite juicios de valor.

### MARCO CONCEPTUAL DE LA EVALUACION EN SALUD

La evaluación constituye un elemento básico dentro de los elementos técnicos, administrativos y jurídicos indispensables para lograr el establecimiento del Sistema Nacional de Salud, su base jurídica se halla contenida principalmente en:

- Artículo 28 Constitucional
- Ley de Planeación
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley General de Salud; y en el
- Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.

Es así que al estar sustentada normativamente, la evaluación ha cobrado especial relevancia como instrumento para valorar el avance y cumplimiento de las políticas nacionales en salud. Ya que entre otras, la Ley de Planeación, indica que el proceso de Planeación debe concebirse conformado por cuatro etapas o fases en orden metodológico, aunque pueden darse de manera simultánea, en virtud del carácter permanente y continuo de la Planeación, tales etapas son:

- Formulación.
- Instrumentación.

- Control, y
- Evaluation.

Dicha Ley, considera a la evaluación como la "acción de cotejar periódicamente previsiones y resultados a fin de realimentar las fases de formulación e instrumentación, con lo que cierra el ciclo administrativo y se asegura el carácter flexible y dinámico de todo el proceso" (19).

De ahí que dentro de los objetivos de la evaluación se encuentra la toma de decisiones a lo largo de las etapas del proceso de Planeación. Sin embargo, la evaluación debe contar con ciertas características, para ello deben considerarse:

- Los componentes de las políticas, estrategias y programas.
- Un proceso metodológico formal, expresado en el diseño de un sistema integral.
- Tener como base la mensuración sistemática o en su caso, el análisis cualitativo.
- Constituir un proceso integral, por lo que debe contemplar todas las variables del objeto de la evaluación como un universo integrado.
- Dinamizar su actividad para que la evaluación esté presente durante todo el proceso de Planeación.

En este sentido, la evaluación debe realizarse en tres momentos sucesivos e interrelacionados, a saber:

#### Evaluación de la Formulación:

Durante la elaboración de los programas y presupuestos en relación a los objetivos, políticas y estrategias establecidas, utilizando los criterios de: Propiedad y Adecuación.

#### Evaluación del Avance:

Durante la operación del programa, estableciendo variaciones entre lo planeado y los resultados parciales, causas y efectos, logrando de esta manera proponer ajustes oportunos, utilizando los criterios de: Eficacia y Eficiencia.

#### Evaluación de Resultado y Efectos:

Al término del periodo de vigencia de una actividad, se dictamina el cumplimiento del programa y sus impactos, para proponer medidas correctivas que realimenten la Planeación; utilizando los criterios de eficiencia y efectividad.

#### 5.2.1 ASPECTOS RELEVANTES DEL MODELO.

Para definir el modelo del Subsistema de Evaluación, es necesario partir de la descripción de un sistema. Así pues, un sistema es la fórmula que proporciona una perspectiva, para observar y organizar la realidad, en función de los hechos y elementos reunidos en una totalidad formada por

conjuntos integrados con atributos y relaciones propias.

Con base en lo anterior, el modelo que se presenta contempla desde un enfoque sistemático, la posibilidad de identificar unidades interdependientes como parte de un todo, y crear instrumentos para el desarrollo de las actividades evaluatorias.

Desde el enfoque "insumo-producto", el modelo permitirá establecer la dinámica de un Subsistema productivo que se identifique con la noción de un proceso técnico diseñado para que los insumos sean transformados en productos.

Es por ello, que el Modelo del Sistema de Evaluación en Educación para la Salud, constituirá un instrumento metodológico que se alimentará de insumos de orden: administrativo, jurídico, organizativo, político y técnico.

Dichos insumos, harán posible mediante un proceso técnico, la generación continua del producto final, que en este caso será la evaluación de las acciones educativas en salud.

El concepto de Sistema, debe incluir elementos estructurales de la unidad administrativa encargada de llevar a cabo la evaluación, en este caso, tanto a nivel central como estatal; lo cual contribuirá a vincular administrativamente y de manera integral los elementos funcionales de la acción a evaluar.

Los principales componentes del Modelo del Subsistema de Evaluación de Educación para la Salud se refieren a la estructura básica del mismo, en la cual se determina el ordenamiento de los elementos que lo constituyen y son:

- Los criterios de evaluación.
- Los indicadores de la evaluación.
- La conceptualización de la educación para la salud (20).
- El Subsistema de Información, y
- El Subsistema de Control.

Con respecto a la información y al control, cabe destacar que se consideran como elementos íntimamente ligados en secuencia y contenido, en virtud de que son insumos de la evaluación.

Ahora bien, cabe destacar que en torno a la información, misma que directamente nutre al Subsistema de Control y por tanto al de Evaluación, deberá ser lo más ágil y oportuna posible, de tal suerte que efectivamente alimente al control y sea útil, ya que podría transcurrir demasiado tiempo para que la información pasara por toda la serie de controles, que llegaría demasiado tarde para ser útil, lo cual habla además de la racionalidad que debe tener todo proceso de control.

Como ya se mencionó en el apartado correspondiente, se reconocen cinco criterios universales de la evaluación, sin embargo, en el caso de la educación para la salud se consideran además otros tres criterios, y son:

- Propiedad,
- Adecuación, y
- Efectividad.

Su definición se puede expresar así:

Propiedad:

Es el análisis de la situación de salud existentes. Este criterio verificar si el diagnóstico de salud se basa en la magnitud, trascendencia y vulnerabilidad de los problemas, además contempla el sustento de las prioridades que en materia de servicio de salud requiere el país.

Adecuación:

Denota la concordancia que debe existir entre diagnóstico, objetivo, estrategias específicas y acciones de los programas a desarrollar. El análisis debe efectuarse bajo los principios de compatibilidad, factibilidad, viabilidad, unidad y secuencia. El campo de aplicación será a nivel institucional y sectorial.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Efectividad:

Se refiere al analisis de correlacion del impacto en la situacion de salud existente y la situacion objetiva. Dicha situacion debera estar planteada bajo un optimo de eficiencia y eficacia en los programas desarrollados.

Por su parte, en relacion a los parametros operacionales (indicadores de la evaluacion) los datos basicos podrian referirse a:

- Entidad Federativa.
- Municipio.
- Jurisdiccion.
- Programa.
- Grupo poblacional, etc.

Asi, algunos ejemplos de la(s) relacion(es) que muestra(en) el comportamiento de un fenomeno para el analisis cuantitativo de una accion, asi como las tendencias, correlaciones y proporciones, a obtener a traves de los indices pueden ser los siguientes:

- $\frac{\text{Presupuesto original}}{\text{Presupuesto ejercido}} \times 100$
- $\frac{\text{Metas programadas}}{\text{Metas alcanzadas}} \times 100$
- $\frac{\text{Numero de actividades programadas}}{\text{Numero de actividades realizadas}} \times 100$
- $\frac{\text{Numero de practicas programadas}}{\text{Numero de practicas realizadas}} \times 100$

Algunos ejemplos de los estimadores, que en si mismos estan orientados al analisis cualitativo, serian:





Este objetivo no se alcanzo, en virtud de que a la fecha los equipos de salud (medico, enfermera y trabajadora social) no se han integrado. Asimismo, se detecto que existe incompreension ante la importancia que representa la educacion para la salud, lo cual se vio reflejado en los altos indices de morbi-mortalidad registradas, asi como la baja demanda de consulta en el primer nivel de atencion.

Ante tal justificacion, se procedera a detectar los elementos mas significativos, a saber:

- A) Existencia, funcionamiento e integracion de los equipos de salud.
- B) Comprension de la importancia de la educacion para la salud:
  - Imparticion de cursos por parte de la Unidad Administrativa encargada de promover la educacion para la salud.
  - Informacion sobre educacion para la salud a nivel jurisdiccional.
- C) Registro de consultas.
  - Personas atendidas mensualmente.
  - Incrementos porcentuales en consultas (mensual y anualmente).

A partir de la codificacion de estas variables, se procedera a homologar cada una de ellas de la siguiente manera:

- 1. Existencia, funcionamiento e integracion de los equipos de salud.....45%

- 2. Comprensión de la importancia de la educación para la salud.....45%
- 3. Registro de consultas.....10%

Con base en esta homologación, se procederá a hacer la mensuración y a partir de ella emitir juicios de valor (evaluar).

Así, cuanto más alejada esté la cuantificación con respecto al 100%, menor será el porcentaje de cumplimiento de dicho objetivo.

Como se observa, este ejemplo podría trasladarse a cualquier actividad, que represente un obstáculo en la mensuración cualitativa de metas.

### 5.2.2 NOTAS SOBRE EL MODELO EN EL AMBITO DE LA EDUCACION PARA LA SALUD.

Como ya se mencionó, tanto la información como el control son insumos de la evaluación.

A partir de esta consideración, el Modelo de Evaluación en Educación para la Salud se halla íntimamente ligado a la información y a las formas de control.

En cuanto a la información, destaca el total apego y correspondencia entre lo programado y lo reportado, lo cual a la vez, guarda íntima relación entre lo realizado y lo que se pretende alcanzar.

De ahí que la información como insumo de la evaluación requiere en sí misma de un procedimiento relativamente sencillo, en esta medida se requiere de un Subsistema de Información concebido a partir de la programación de las actividades de educación para la salud que se llevara a cabo.

Por lo que respecta al Control, este ha sido concebido como un elemento de apoyo y no como un simple mecanismo de control, ya que el personal supervisor, que será el encargado de efectuar el "control activo" de las acciones durante el proceso de ejecución, tiene contempladas entre sus labores y como condición necesaria para efectuarlas, interactuar con el personal aplicativo de las actividades en educación para la salud.

De lo arriba señalado, se desprende en gran medida el buen éxito de los programas en educación para la salud, y a la vez se cuenta con una perspectiva más objetiva de la realidad imperante.

Esto es, a partir de los reportes que emitan los supervisores (controladores), aunado al seguimiento de las actividades (Subsistema de Información), el proceso de evaluación contara con insumos que además de alimentar el proceso, servirán de base para estimular las acciones educativas en salud.

Es por ello que la importancia tanto de la información como del control, reside en su contenido y en la secuencia de su procedimiento, lo cual lleva a interrelacionarlos con la evaluación de manera directa y sistemática.

Ahondando en el control, durante la ejecución de las acciones se le concibe como un "auxiliar" para el buen desempeño de las mismas. Es decir, esta función deberá estar encomendada a personal altamente calificado que sea capaz de incidir en cualesquiera de las etapas del proceso, y que además de dedicarse a reportar las desviaciones, incongruencias e incumplimientos ("check list"), su labor debe residir básicamente en solucionar problemas, dándoles vías de solución durante todo el proceso.

Por lo que respecta al control como insumo de la evaluación, este se concibe como el cotejo entre lo que se plantea lograr y lo logrado. Esto es, únicamente como un reporte donde se especifique tan solo el cumplimiento o incumplimiento de una acción, sin emitir juicios de valor.

El control debe presentarse de manera sistemática, estableciendo para ello la frecuencia con que debe llevarse a cabo (anualmente, semestralmente, trimestralmente, etc.)

En el caso concreto de las acciones educativas en salud, se propone efectuar un "control activo" cada trimestre, y un control netamente administrativo semestralmente, lo cual dará como resultado la posibilidad de corregir el rumbo

durante la etapa de ejecución y por otra parte, se podrá contar con la información necesaria para emitir las evaluaciones semestrales.

### 5.2.3 NOTAS SOBRE EL PROCESO DE EVALUACION DE RESULTADOS.

En el contexto de las metas operativas y de resultados de la unidad administrativa, la evaluación de resultados se abocara al establecimiento de un seguimiento programatico (metas de resultados) y a un seguimiento operativo (metas operativas) de las acciones, con el fin básico de sistematizar la información y con ello estar en posibilidad de emitir una evaluación al respecto.

Así, en primera instancia se pretende establecer una relación entre lo programado y lo alcanzado bajo el criterio de Eficacia. Para ello, se tomara como base el programa de trabajo de la unidad administrativa en cuestión, y las metas que establece la apertura programatica del año en curso.

Para tal fin, se proponen contar con la siguiente información:

- 1) Descripción de las actividades, por áreas, cuya base de sustento debere ser el Programa de Trabajo anual de la Unidad Administrativa. Esta información sera la guia para el seguimiento de las metas operativas y por tanto de las metas de resultados.

2) En aquellos casos en que existan desviaciones en el cumplimiento de metas, a continuación se señalan la clasificación de desviaciones, a saber:

- Causas Imprevistas:

Sobre las cuales no se tiene control ni medidas correctivas.

- Causas Aleatorias:

Sobre las cuales hay poco control y medidas correctivas, incluso en ocasiones no existen medidas preventivas.

- Causas Relacionadas con la Administración de los Recursos Humanos:

Con responsabilidad compartida entre las Unidades Responsable y la Ejecutora.

- Causas Relacionadas con la Información y/o la Comunicación:

Cuya responsabilidad recae sobre todos los canales de flujo de información e instancias de decisión.

Estas causas permitirán detectar qué parte del proceso de ejecución es necesario reforzar, así como prever desviaciones, omisiones y traslapes.

NOTAS:

1. Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., Vol. 25 Núm. 6, México, junio de 1975
2. El acto de programar aparece como uno de los antecedentes de la Planeación, tal es el caso del Presupuesto por Programas.
3. Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación 5 de enero de 1983.
4. Diseño o Planeación, Programación-Presupuestación, Ejecución, Control, Evaluación e Información.
5. Se refiere al periodo sexenal 1982-1983.
6. Diseño o Planeación, Programación, Presupuestación, Ejecución, Control, Evaluación e Información.
7. Las metas son la expresión cuantitativa y temporal de los programas.
8. Ver inciso 4.2.1
9. Ver inciso 4.1
10. Ver inciso 4.2
11. Ver inciso relacionado con los criterios de evaluación.
12. Cumplimiento, modificación y complementación de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y normas internas.
13. Este criterio se clasifica tanto dentro de los Criterios Específicos de Selección de Casos a Evaluar, como dentro de los de Resultados.
14. El criterio de Suficiencia se agrupa al interior de dos de los Criterios Generales de la Evaluación: Congruencia y Eficiencia.
15. Se refiere a acciones tanto endógenas como exógenas.
16. Ver inciso 4.2.3 y 5.2.1
17. Ver inciso 5.2.1
18. A la fecha en el Sector Salud existen unidades administrativas dedicadas a ésta cuestión. Sin embargo, el planeamiento se efectuara al interior de la Secretaría de Salud, donde hasta agosto de 1985 existía la Dirección General de Educación para la Salud, cuyo objetivo principal era normar y ejecutar acciones educativas en salud en todo el país, cabe aclarar que pese a que dicha Dirección sufrió una reestructuración interna, las acciones mencionadas se siguen efectuando a nivel nacional en todo el Sector Salud.  
Así, a partir de ésta aclaración y para facilitar la comprensión del modelo, se optó por presentarlo con base a la estructura administrativa que existía en la citada Dirección General.
19. Ver Guía de Programación en Educación para la Salud.
20. Ver Guía de Programación en Educación para la Salud.

ANTECEDENTES CRONOLÓGICOS DE LA

PLANEACION EN MEXICO.

1939

Ley sobre Planeacion General de la República plantea la necesidad de conocer en forma precisa los recursos naturales con que cuenta México.

1958

Nueva Ley de Secretarías y Departamento de Estado, por la que se crea la Secretaría de la Presidencia, con funciones de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público y de los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública.

1961

Se publica el acuerdo sobre La Planeacion del Desarrollo Económico y Social del País.

1963

Se presenta ante la H. Cámara de Diputados el proyecto de la Ley Federal de Planeación.



1965

Se presenta ante la H. Cámara de Diputados el proyecto de la Ley de Planeación Económica Nacional.

1975

El presidente Luis Echeverría A. presenta ante el Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley General de Planeación Económica y Social.

1980

Se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982.

1982

El H. Congreso de la Unión aprueba la Ley de Planeación.

## B I B L I O G R A F I A

- Bettelheim, Charles                      Planificación y Crecimiento Acelerado. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1981.
- Barenstein, Jorge                        Algunas Cuestiones Relevantes para La Gestión de Empresas Públicas en México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, --- A. C. México, 1983.
- Cecaña Cervantes, José Luis            Planificación Económica Nacional en los Países Atrazados de Orientación Capitalista. El Caso de -- México. U.N.A.M. México, 1982.
- Cecaña Cervantes, José Luis, Corro Salvador y Otros Autores.            Planes sin Planificación. Reportajes y Análisis de los Reporteros de Proceso. México, 1980.
- CIESPAL                                    Curso de Planeación de la Comunicación. Método por Simulación y Materiales Programados. Quito Ecuador, 1981.
- Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique                      El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. Editorial Siglo XXI Editores, S.A. México, 1981.

Collantes Díaz, A.	El PERT. Editorial Limusa, S. A. México, 1982.
Diario Oficial de la Federación.	5 de enero de 1983. Ley de Planeación.
Dirección General de Evaluación de la Gestión Pública. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.	Manual de Evaluación.
Dior Mehezkil	Un Modelo General de Planificación. Departamento de Administración Pública. Cuaderno 1 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, México, 1980.
González A. César A.	La Contraloría y sus Funciones. Ediciones Contables y Administrativas, S.A. México, 1977.
Instituto Nacional de Administración Pública.	Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública. Serie VII Sociedad y Administración Pública No.1. México, 1983.
Leal Carrillo de Araujo Lucila	El Reto Sociopolítico a la Planificación Nacional. Miguel Angel S.A. México, 1980.

Lewis, Arthur W.	La Planeación Económica. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1978.
Matus Romo, Carlos	Estrategia y Plan. Editorial Siglo XXI Editores, S.A. México, 1982.
PRONDETYC	Lineamientos Específicos para la Evaluación del Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico 1984-1988.
Robbins Lionel	La Planificación Económica y el Orden Internacional. Editorial Sudamericana. Argentina, 1943.
Secretaría de Programación y Presupuesto.	Consideraciones Generales para la Integración del Informe de Ejecución del P. N. D.
Secretaría de Programación y Presupuesto.	Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988. México, 1980.
Secretaría de Programación y Presupuesto.	Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982. México, 1983.

Subsecretaría de Evaluación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Criterios de Evaluación de las Empresas Públicas.

Tinbergen J.

La Planeación del Desarrollo. Fondo de Cultura Económica. México, 1968.

Zárata F., Alfonso

El Marco Teórico de la Evaluación. Artículo Inédito. México, 1982.