



16
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO.

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

UN MECANISMO DE EVALUACION
INTEGRAL PARA LA GESTION
PUBLICA.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
RAMON GALVEZ MAYOL

MEXICO, D. F.

TESIS CON 1991
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.

I N D I C E

CAPITULO

HOJA

INTRODUCCION.....	6
I EVOLUCION DE LA PLANEACION DEMOCRATICA.....	20
1. ANTECEDENTES	
2. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA 1989-1994.	
3. SINTESIS Y CONCLUSIONES DEL CAPITULO	
II ANALISIS DE LAS FUNCIONES DE EVALUACION Y CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA, CONCEPTUALIZADAS EN EL MARCO DE UN SISTEMA INTEGRAL.....	32
1. SINTESIS Y CONCLUSIONES DEL CAPITULO	
III NORMATIVIDAD REGULADORA.....	48
IV DESCRIPCION GENERAL DEL SISTEMA INTEGRADO DE CONTROL Y EVALUACION.....	56
1. SUSTENTO TEORICO DEL METODO DE ANALISIS EMPLEADO	
2. DESCRIPCION GENERAL DEL SISTEMA	
3. CONCLUSIONES DEL CAPITULO	
V ANALISIS DETALLADO DE LOS SUBSISTEMAS.....	88
1. SUBSISTEMA DE INDICADORES PARA EVALUACION	

2.	SUBSISTEMA DE CAPTACION Y EMISION DE INFORMACION PERIODICA	
3.	SUBSISTEMA DE PROCESAMIENTO DE INFORMACION	
4.	SUBSISTEMA DE AUDITORIA Y EVALUACION POR EXCEPCION	
5.	CONCLUSIONES DEL CAPITULO	
VI	EXPECTATIVAS DE APORTACION A LA MODERNIZACION NACIONAL.....	144
VII	CONCLUSIONES FINALES DE CARACTER GENERAL.....	149
	ANEXOS.....	159
	BIBLIOGRAFIA.....	162

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

INTRODUCCION

Este trabajo tiene como objetivo documentar y exponer el Sistema Integrado de Control y Evaluación, que fue diseñado para proponer un mecanismo de apoyo y fortalecimiento de los instrumentos de control y evaluación de la administración pública, así como de participación en su proceso de modernización, pudiéndose constituir en un método de trabajo con carácter flexible, actualizado y congruente con la modernización y las perspectivas económicas que a nivel mundial se vislumbran en los años venideros, entre las que destaca la adopción de la teoría económica denominada monetarista o neoclasicismo, que empieza a sustituir a la teoría Keynesiana, debido a que su secuela de excesivo endeudamiento no ha podido ser superada por diversos países, sobre todo, por los que se encuentran en vías de desarrollo; en esos cambios, México necesariamente debe integrarse y tomar la participación que le corresponde en la comunidad de naciones y en el marco de la competencia internacional por el desarrollo de nuevas tecnologías y técnicas, que deben expresarse, integrarse y ponerse en práctica en todos los sectores de la economía; sin embargo, el Gobierno Federal debe predicar e inducir acciones con el ejemplo, por lo que entonces, es prioritario que dichas acciones e innovaciones sean puestas en práctica y demuestren su viabilidad y realidad de operación en primera instancia, y de manera contundente, en el

aparato administrativo gubernamental.

Para ello, se enunciará el principal problema que en materia de evaluación y control se ha identificado en la administración pública; problema al que se tratará de proponer una solución viable por medio del establecimiento y la comprobación de distintas hipótesis.

Se ha observado que existe un problema principal que se divide en dos vertientes: una de carácter estructural; y otra de naturaleza funcional.

La vertiente estructural del problema radica en lo siguiente: las instancias administrativas encargadas de efectuar permanentemente la evaluación de las acciones gubernamentales y mantener el control de su desarrollo para garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos, son suficientes y se considera que están cubiertos los niveles necesarios de desempeño, tanto preventiva como correctiva y punitivamente. Esto significa que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación -con atribuciones preventivas, correctivas y punitivas- es la instancia dependiente del Presidente de la República que coordina el esquema de control de la administración pública, apoyándose en Unidades de Contraloría Interna en las dependencias y Contralorías Internas -con ligeras variaciones de denominación- en las entidades, así como en Contralorías Estatales en los Gobiernos de los Estados de la Federación, e inclusive, Contralorías en algunos Gobiernos Municipales.

Asimismo, existe la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, que como Poder Legislativo fiscaliza las acciones del Ejecutivo para garantizar que no se desvíen de lo autorizado; sin embargo, esta fiscalización es a posteriori y pierde la ventaja de la oportunidad como se analizará en el desarrollo del documento.

No obstante la existencia de tantas instancias de control, se aprecian dos problemas específicos que, por supuesto, son desagregación del problema estructural principal, los cuales consisten en:

- 1.- La opinión pública del país ha cuestionado la existencia del esquema de control gubernamental, argumentando que la vigilancia que efectúa el Poder Legislativo sobre las acciones del Ejecutivo es suficiente para mantener el orden en el desempeño de la administración pública.
- 2.- El caso de la ubicación jerárquica de las Unidades de Contraloría Interna en las dependencias gubernamentales es sui géneris, ya que dependen de las Oficinas Mayores y no del titular de la organización como el resto de las instancias de control enunciadas, lo que puede comprometer su independencia de juicio y poner al Oficial Mayor como juez y parte, arriesgando la objetividad del control en un punto estratégico de la operación gubernamental, que son las dependencias como coordinadoras de sector.

La vertiente funcional del problema se manifiesta en que independientemente de la existencia del esquema de control con que cuenta la administración pública, no se encontró evidencia de que exista un método único que normativa o funcionalmente establezca una forma homogénea de evaluación y control integrales; método que induzca la autoevaluación y el autocontrol de manera económica y guiada. Existe normatividad muy amplia al respecto; sin embargo, en la parte crucial de los mecanismos de control, existe un vacío, ya que no se localiza reglamentación que oriente la operación de un sistema único de control y evaluación, que se oriente realmente hacia la modernización de dichas funciones, provocando entonces el riesgo de la desinformación y la heterogeneidad de datos para la toma de decisiones.

Por lo tanto, mediante la comprobación de las hipótesis que a continuación se enuncian, se tratará de demostrar que es posible resolver el problema identificado.

- 1.- Independientemente de que la Cámara de Diputados tiene la facultad -otorgada por la Constitución Política- de revisar y sancionar las operaciones del Poder Ejecutivo, es necesario que este último, como parte de su sistema administrativo, tenga y conserve los instrumentos que requiera para autocontrolarse y, en su caso, corregir oportunamente las desviaciones, previamente a las acciones correctivas y punitiva del Poder Legislativo.

- 2.- La independencia de criterio y la autonomía de actuación apoyarían a los órganos internos de control de las dependencias a fortalecer la colaboración que pueden dar para lograr la modernización; sin embargo, esas condiciones no se darán en tanto su dependencia jerárquica continúe ubicada bajo el mando de los oficiales mayores, situación que por sí sola compromete la objetividad de la evaluación y del control.
- 3.- No obstante la amplitud y aparente suficiencia de la normatividad relativa a la evaluación y el control, no existen normas específicas que determinen cuáles deben ser las particularidades de operación de un Sistema Integrado de Control y Evaluación, y sin ello, ¿cuál puede ser la homogeneidad de sus resultados y cuál la factibilidad de consolidación de éstos?
- 4.- La administración pública requiere y puede contar con métodos integrales de evaluación y control, que le aseguren con un mínimo de gasto un máximo de efectividad, dentro de un esquema de autoevaluación y autocontrol; con un esfuerzo normativo y de diseño e integración podría satisfacerse positivamente esa carencia.
- 5.- Es posible integrar, a partir de factores y procedimientos ya existentes de manera dispersa, un mecanismo innovador que apoye significativamente a la modernización de la administración pública, así como a

la evaluación y control de dicha modernización.

6.- Las ciencias exactas son compatibles con las sociales y no existe divorcio entre sus técnicas, sino que son fácilmente identificables y conjugables en varios de sus distintos elementos e instrumentos.

7.- Es factible contar con un método de aplicación general para la evaluación cuantitativa de las labores administrativas y subjetivas, que producen resultados eminentemente cualitativos.

En estos términos, se demostrará que el Sistema no constituye una idea nueva, pero sí renovadora, ya que contiene elementos que pueden integrar los sistemas de control y evaluación particulares de las dependencias, y en el interior de éstas, de sus unidades responsables, así como de las entidades en un sólo sistema integral que, independientemente del nivel de la administración pública en que se decidiera emplear, es capaz de producir resultados generalmente comprensibles y compatibles con otros niveles de información para evaluación, de acuerdo con la normatividad general y específica que para el efecto emitan las instancias correspondientes.

Asimismo, se pretende demostrar que la conjugación y colaboración de las ciencias sociales y las ciencias exactas son sencillas e ilustrativas y no manifiestan dificultades de compatibilidad para el análisis como eventualmente se cree; es decir, que las cuestiones sociales y sus caracteres que se juzgan de naturaleza

subjetiva, imponderable e incuantificable, pueden ser aliados y asociados con elementos e instrumentos de medición (expresiones aritméticas, así como razones y proporciones) empleados de manera preponderante por las ciencias denominadas como exactas.

En síntesis, se expondrá que el Sistema estaría dirigido a incrementar la eficacia, la eficiencia, la productividad y el impacto o efectividad de la gestión de las dependencias y entidades, eliminando la improvisación y la administración por crisis para mejorar los servicios que se prestan; contribuiría a la homogeneización de las políticas, criterios, instrumentos y mecanismos de control, para simplificar acciones; apoyaría la racionalización de las actividades de las dependencias y entidades, así como de las instancias de control y evaluación (Áreas de Contraloría), apoyando, racionalizando y revolucionando las funciones de la auditoría tradicional; fortalecería la disciplina, induciría el concepto de excepción en las etapas administrativas de evaluación y control y mejoraría la comunicación intra e intersectorial en materia de control para optimizar la operación. Todos esos logros y mejoras en la operación sustantiva, necesariamente incidirían de manera directa en la racionalización y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros.

Para la elaboración del presente trabajo se utilizó el análisis de evolución cronológica por funciones en los capítulos primero y segundo; en el tercero se organizó la normatividad de acuerdo con su jerarquía. En el diseño del Sistema, del cual se hace su

descripción en los capítulos cuarto y quinto, se empleó el método desarrollado por la Teoría General de Sistemas, que se denomina sistémico y en términos generales establece como punto de partida el sistema en su totalidad para, posteriormente, analizar deductivamente los subsistemas y sus interacciones, sin llegar a sintetizar al final del análisis, ya que la síntesis se encuentra en la descripción general del sistema, es decir, en el planteamiento de los subsistemas que lo componen; debido a que si se empleara estrictamente el método dialéctico, se regresaría -en la parte inductiva al principio del análisis, que es el Sistema como un todo. Por lo tanto, se empezará con el Sistema completo descomponiéndolo en sus partes hasta llegar al análisis de las características de éstas y sus interacciones derivadas y colaterales, concluyendo en la última consecuencia de su existencia que haya sido identificada.

Cabe destacar de manera importante y es esencial para la comprensión de esta investigación, que el modelo de Sistema Integrado de Control y Evaluación que en este documento se desarrolla, es diseño propio de esta investigación, no fue tomado de alguno que esté en operación, es producto de varios años de investigación y pruebas, es decir, que no existe actualmente en la práctica como se verá y analizará más adelante; entonces, el sistema se constituye en una propuesta por el esfuerzo de diseño e instrumentación que contiene y se describe en todas y cada una de sus partes para mostrar su funcionamiento integral; el objeto de estudio de la investigación, se ubica en la preocupación existente en la administración pública por el establecimiento de

controles efectivos y económicos que fortalezcan la gestión para lograr la modernización, y en paralelo, la carencia de un mecanismo práctico -como el que se presenta- que involucre los conceptos y operaciones de evaluación y control que existen y se aplican desarticuladamente y, en consecuencia, pueden producir información fraccionada e inconsistente, como se puede apreciar con mayor detalle en el planteamiento del problema y en las hipótesis que se presentan, las cuales se comprueban en los distintos capítulos que contiene este trabajo.

Por otra parte y con la finalidad de simplificar la lectura y el análisis del documento, se desarrollaron síntesis y conclusiones en cada uno de los capítulos que así lo ameritaron y sólo conclusiones en los que describen al Sistema Integrado de Control y Evaluación, por los motivos que fueron expuestos; sin embargo, en el cuerpo del trabajo se describe el método empleado con todo su detalle teórico.

Como se comentó anteriormente, en el diseño y desarrollo metodológico del Sistema se han invertido más de siete años de investigación, experiencia y esfuerzo, así como de pruebas, poniendo en operación en el transcurso de ese tiempo versiones más sencillas, con el fin de irlo afinando y depurando.

Cabe mencionar por su importancia, que en 1984 se aplicó en una Secretaría de Estado, con la finalidad de evaluar la gestión de una entidad, una versión básica del Sistema que ahora se presenta, generando resultados útiles; sin embargo, aún quedaba mucho por hacer para lograr un método práctico y eficiente que

realmente simplificara las labores de evaluación y control).

Durante el año de 1988 se puso en operación en otra Secretaría de Estado una versión más desarrollada del Sistema, probando su efectividad en ese ámbito y en los términos previstos para su funcionamiento, ya que generó resultados que coadyuvaron de manera importante en la orientación de las decisiones sobre el rumbo de la gestión.

Sin embargo, se observó que aún quedaban ciertas lagunas y vacíos de diseño y operación, motivo por el cual se intensificó la labor de investigación y se integró esta nueva versión que, si bien, aún se considera perfectible, ya contiene nuevos elementos que le proporcionan mejor capacidad de operación y de generación de resultados.

El presente documento contiene siete capítulos que tratan de ubicar, con mayor detalle que el planteamiento general de esta introducción, los problemas existentes en el marco de la administración pública en materia de evaluación y control como fracciones indispensables del proceso administrativo nacional, inclusive históricamente; asimismo, se incluye la bibliografía empleada. No obstante, la ubicación de los problemas no se hace hasta el último detalle, sino en un nivel razonable y que los haga comprensibles, ya que el incluir todos los detalles investigados sería imposible y perjudicaría la objetividad que se ha buscado para la exposición del tema.

Así entonces, el primer capítulo describe las particularidades

del Sistema Nacional de Planeación Democrática como instrumento rector del proceso administrativo del país y las determinaciones que contiene con respecto a la evaluación y el control de las acciones; para una mejor comprensión de dicho Sistema, se hizo una recopilación cronológica de antecedentes históricos de la planeación nacional desde el periodo callista, que fue cuando pudo apreciarse una mayor manifestación de interés por el tema, notándose su evolución y adecuación normativa a las necesidades del país en distintos momentos.

En el segundo capítulo se hace una descripción de la evolución de las funciones de evaluación y control, como antecedentes del Sistema Integrado de Control partiendo básicamente de la manifestación más fuerte y clara que se da en el periodo presidencial del licenciado Miguel de la Madrid, con la política de Renovación Moral, y los lineamientos de incremento de la Efectividad Gubernamental y de Simplificación Administrativa, manteniéndose y fortaleciéndose el espíritu que lo fundamenta, en la administración del presidente Salinas de Gortari, con la política de Modernización Nacional que requiere de innovación y adaptación tecnológicas, así como de nuevas experiencias en la organización del trabajo.

En este capítulo se realizó un análisis y una síntesis del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, para identificar las condiciones generales y prioridades que demanda la modernización en materia de efectividad, de eficiencia y eficacia, de incremento de la productividad, de innovación tecnológica y de

nuevas actitudes en la organización del trabajo, para ubicar la posición en la que el Sistema Integrado de Control y Evaluación pueda apoyar a esa Modernización Nacional. Se concluye con la comprobación de dos de las hipótesis planteadas.

El capítulo tercero integra jerárquicamente la normatividad que sustenta tanto la esencia como la operación del Sistema, seleccionando los artículos y fracciones que específicamente refieren la existencia de dicho Sistema y se logra comprobar una de las hipótesis.

El capítulo cuarto se inicia con la exposición del sustento teórico relativo a la Teoría General de Sistemas que respalda el diseño del Sistema y explica el modelo de análisis empleado que es el sistémico; como ya fue anotado, este método no permite llevar a cabo una síntesis, porque se estaría nuevamente en el inicio del objeto de estudio. Posteriormente se describe de manera general el Sistema Integrado de Control y Evaluación, su estructura subsistémica y la operación genérica de los subsistemas que lo integran, así como las relaciones que entre éstos deben existir y los resultados que pueden producir. Se concluye el capítulo con la comprobación de dos de las hipótesis del trabajo.

En el quinto capítulo se desarrolló una descripción específica y técnica de lo que debe ocurrir en el interior de cada uno de los subsistemas del Sistema y qué interrelación puede existir con los demás en función de dichos resultados.

En este capítulo se lleva a cabo un análisis de conceptos teórico-prácticos que van desde su simple interpretación hasta su comparación, y confrontación, entre su significado en la teoría y su "mutación" o adecuación a la práctica, llegando a concluir sobre la mejor opción para emplearlos en función de la presente investigación. Se trata de conceptos como: productividad, planeación, programación, presupuestación, impacto, evaluación, control, modernización, etc.

Al igual que en el capítulo anterior no se puede realizar una síntesis, ya que es parte del método empleado; sin embargo, se concluye con la comprobación de dos hipótesis.

Se considera que en función del detalle descriptivo que contiene y de la intensidad del análisis teórico-práctico-interpretativo que se dió a los conceptos antes señalados, este capítulo es el más interesante del documento.

El capítulo sexto expone las expectativas de los aportes que el Sistema podría proporcionar a la política de modernización de la administración pública.

Finalmente, en el capítulo séptimo se desarrollan las conclusiones finales de carácter general a que ha llevado el desarrollo del Sistema Integrado de Control y Evaluación, las cuales complementan y sintetizan a las conclusiones parciales que se han escrito al final de cada capítulo.

C A P Í T U L O I

EVOLUCION DE LA PLANEACION DEMOCRATICA

CAPITULO I

EVOLUCION DE LA PLANEACION DEMOCRATICA

1. ANTECEDENTES

En el transcurso de los últimos setenta años se han manifestado de manera más notoria los esfuerzos realizados en el país en materia de planeación democrática, constituyéndose dichos esfuerzos en un elemento preponderante para la consolidación de las bases fundamentales de las acciones políticas, económicas y sociales que orientan el desarrollo nacional y la actuación del Estado para su consecución.

Ha sido larga la trayectoria recorrida por la planeación. En 1928, siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el General Calles, expidió la Ley que creaba el Consejo Nacional Económico, cuya finalidad consistía en realizar diversos análisis y proponer soluciones a las distintas instancias gubernamentales sobre los asuntos económicos y sociales; se trataba de un organismo consultivo, con autonomía propia y carácter permanente.

Así, se encuentra la manifestación de los primeros esfuerzos realizados para que los distintos actores sociales participaran activamente en las decisiones nacionales, así como de los antecedentes de una variante de la práctica de la consulta, como

una necesidad de auscultación popular armónica y consenso previo a la toma de decisiones; poco después la planeación tuvo un salto cualitativo, al constituirse el Consejo Nacional de la Economía, organismo que sustituía al Consejo Nacional Económico (CNE).

Meses después, el General Calles anunció en su informe de gobierno la formación del Partido Nacional Revolucionario y expresó la necesidad de diseñar un proyecto de desarrollo económico fundamentado en la planeación democrática; sin embargo, dicho esquema debía ser concordante con la experiencia y con los recursos y las circunstancias de ese momento.

Al haber avanzado sustancialmente en la superación de las repercusiones de la crisis económica mundial de 1929-1932, que en México afectó a las ramas básicas de la producción, el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio, decretó en 1930 la Ley sobre Planeación General de la República, que en su parte esencial indicaba:

"Que ... toda medida administrativa trascendental obedezca a un programa definido basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país en que se viva.

Que cuando se han multiplicado los medios de relación entre los seres humanos, cuando por la industria moderna se han originado nuevas necesidades, cuando el aprovechamiento de la tierra ha sido más justo y más debido, se ha convertido el problema primitivo de un mejoramiento urbano en otro más

amplio de carácter regional, y de allí, de (diseñar), lo que muchos países- vienen emprendiendo, la realización de una positiva planeación nacional..." (1)

Con la expedición de la Ley de Planeación se inició formalmente un esfuerzo casi ininterrumpido, por ordenar y encauzar el desarrollo del país, y resulta importante para el tema que se trata, mantener presentes las manifestaciones y consecuencias positivas que se derivan de este primer intento formal de planeación, ya que el tipo de planeación seguido en esa época respondió fundamentalmente a la necesidad de cumplir con dos metas estratégicas: en primer término, la necesidad de orientar y ordenar las acciones relativas a la institucionalización, transformación y diversificación del aparato político-social y productivo, surgido de las principales demandas de la Revolución Mexicana de 1910, y en segundo lugar, a construir cimientos sólidos para que el Estado desempeñara las funciones que la Constitución de 1917 le asignaba.

El partido Nacional Revolucionario habría de expresar la voluntad política de planear que se tradujera en un programa de acción, en el cual la intervención del Estado en el desarrollo sería determinada con precisión. Este programa estuvo constituido por el Primer Plan Sexenal 1934-1940.

(1) Ley Sobre Planeación General de la República

Diario Oficial de la Federación, México 12/julio/1930, p 12.

Durante ese período, ubicado entre los años treinta y principios de los cuarenta, la planeación estuvo orientada a contribuir a la definición de los grandes objetivos políticos y sociales de la nación y a definir las instituciones y sus particularidades que sirvieran de soporte para instrumentar las políticas para el desarrollo. Posteriormente, en los años comprendidos entre 1946 y 1958, el contenido de la planeación fue determinado en función del origen y destino de la inversión pública, así como de un desarrollo más equilibrado entre las diferentes regiones del país.

Con el diseño del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se manifestó un cambio sustancial, ya que las acciones se situaron dentro de un marco estratégico general, que contribuyó a homogeneizar la metodología, los enfoques, los procedimientos y la conceptualización de la problemática relacionada con la planeación del desarrollo nacional. En ese sentido se consideró que la planeación del desarrollo no se debería agotar solo en la formulación de grandes planes, sino que era necesario interrelacionarlos y comunicarlos entre sí de manera integral, lo que llevó a proponer un Sistema Nacional de Planeación, cuyo objetivo principal consistía en compatibilizar y coordinar los esfuerzos de la población y del gobierno hacia los objetivos generales del desarrollo.

"Planear no es sólo elaborar planes o programas. Es actuar conforme a un orden previsto de acontecimientos y responsabilidades dentro de un Sistema Nacional de

Planeación Integral, Democrática y Participativa. Es formular, instrumentar, controlar y evaluar y revisar lo programado, para actuar en consecuencia, ratificando o corrigiendo rumbos..."(2)

En ese orden de ideas, se consolida en 1983 el Sistema Nacional de Planeación Democrática, a fin de coordinar y ordenar de manera integral la regulación existente en materias de planeación y ejecución, así como de evaluación y control. En esa consolidación, la participación social desempeñó un papel fundamental, contribuyendo a proponer alternativas para la solución de los problemas, mediante una participación responsable, no sólo en la etapa de formulación del Plan y de los programas, sino también en la ejecución de las acciones, en el control y en la evaluación.

Sin embargo, como toda idea nueva tuvo algunas fallas de inicio de operaciones, ya que independientemente de la organización que induce y de las particularidades de la normatividad que le da esencia, la planeación de la administración pública en el periodo 1983-1988 se elaboró de manera inductiva, es decir, que los planes sectoriales fueron publicados previamente al Plan Nacional de Desarrollo; dicha situación se substituiría posteriormente en la planeación de 1989-1984, por un proceso deductivo que integrara en primera instancia el Plan Nacional de Desarrollo y

(2) Secretaría de Programación y Presupuesto "Primer Informe de Avances del Plan Global de Desarrollo, 1980-1982", p.10, México, 1981.

posteriormente se derivaran de sus orientaciones los planes sectoriales. Precisamente se determinaría primero lo que se pretendiera y más adelante, como se realizaría. En este sentido podría haber cuestionamientos hacia la no relevancia del orden del proceso, pero en el caso de la planeación de un país, sobre todo con los problemas que el nuestro ha venido enfrentando, dicho orden es prioritario e indiscutible, ya que no es posible que cada instancia administrativa determine por propia cuenta cómo va a realizar lo que aún no conoce, por lo menos en un conjunto coherente y congruente con las necesidades nacionales.

2. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA 1989-1994.

En el periodo comprendido entre 1983 y 1988, se determinó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, estableciendo su sustento normativo en el texto del artículo 26 Constitucional, que señala:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del Proyecto Nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la Planeación. La Planeación será democrática (...) y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y

los programas de desarrollo..." (3)

En congruencia, el contenido principal del que se encuentra vigente de 1989 a 1994, establece que dicho sistema tendrá por objeto encauzar las actividades de la Administración Pública Federal, y continuar garantizando la participación social en la integración del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas de Mediano Plazo. Se mantiene congruente, principalmente, con el marco institucional establecido por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que establece de manera general que la rectoría del Estado se adecuará a las necesidades de la Nación, en el marco del interés general y de las libertades que la misma Constitución establece (artículo 25).

Esa capacidad de adecuación permitirá que el proceso de planeación se vaya enriqueciendo y las tres líneas estratégicas, así como los cuatro objetivos actuales del Plan Nacional de Desarrollo (ver cuadro I.1) correspondan de manera eficiente y eficaz a cumplir con la esencia de la Ley de Planeación.

(3) Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989", México, D.F., 1983 p. 22.

CUADRO I.1
OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.
LINEAS DE ESTRATEGIA

<u>OBJETIVOS.</u>	<u>ESTRATEGIA.</u>	<u>LINEAS DE ESTRATEGIA.</u>
1.- LA DEFENSA DE LA SOBERANIA Y PROMOCION DE LOS INTERESES DE MEXICO EN EL MUNDO.	LA MODERNIZACION NACIONAL.	1.- ESTABILIZACION CONTINUA DE LA ECONOMIA.
2.- LA AMPLIACION DE LA VIDA DEMOCRATICA.		2.- AMPLIACION DE LA DISPONIBILIDAD DE LOS RECURSOS PARA LA INVERSION PRODUCTIVA
3.- LA RECUPERACION ECONOMICA CON ESTABILIDAD DE PRECIOS.		3.- LA MODERNIZACION ECONOMICA
4.- EL MEJORAMIENTO PRODUCTIVO DEL NIVEL DE VIDA DE LA POBLACION.		

FUENTE: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, D.O.F. 31 DE MAYO DE 1989, P.P. PRIMERA SECCION 14, 18, 19, 37.

3. SINTESIS Y CONCLUSIONES DEL CAPITULO

En este contexto, la planeación que se llevó a cabo en México experimentó grandes cambios, que incluyeron desde la organización de unidades de programación en todo el sector público, hasta modificaciones sustanciales en el enfoque de los responsables de planear (por lo menos en teoría, como se verá más adelante), así como la adecuación de las estructuras administrativas gubernamentales y la introducción de la técnica del Presupuesto por Programas, proporcionándole un marco preciso y definido de ejecución a las actividades de planeación que desarrollaron la concepción y práctica de una planeación por niveles (nacional, regional, estatal, global, sectorial e institucional).

Durante el periodo hasta aquí considerado, se puede notar que se han ido expresando algunos principios básicos en la determinación de la planeación y del desarrollo de acciones, así como del control y de la evaluación, los cuales se derivan del Proyecto de Nación que contiene la Constitución Política, emanado primordialmente de la Revolución Mexicana. Esos principios se cristalizan detalladamente en los objetivos de los distintos planes y programas nacionales, desde el Plan Sexenal 1934-1940 y con mayor fortaleza y definición en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Un aspecto destacado dentro de la vertiente obligatoria de la Planeación es la necesidad de que exista compatibilidad entre el presupuesto anual, la iniciativa de la Ley de Egresos y los

objetivos, estrategias, políticas y metas del Plan, así como con los programas de mediano plazo. Todo ello establece una teoría de conceptos de administración pública, que demandan la presencia de mecanismos efectivos, más no de las funciones, que si se encuentran claramente previstas, de control y evaluación para reducir al máximo posible la diferencia entre lo que se aspira y lo que se puede hacer.

En tal sentido, se manifiesta y demanda la necesidad de establecer mecanismos que, con niveles equivalentes de eficacia y eficiencia, organicen y ejecuten las funciones de control y evaluación, para que el gobierno pueda alcanzar sus metas y coadyuvar a hacer del aparato público un eficiente ejecutor de las decisiones de políticas económica y social. De manera que se constituye en una necesidad fundamental la existencia de un Sistema Integrado de Control y Evaluación, que cuente con la calidad necesaria en la ejecución de las tareas que le están determinadas, para que apoye verdaderamente a la labor gubernamental en sus impulsos y objetivos de modernización, cambio e innovación, poniendo especial énfasis en el incremento de la productividad para incrementar la economía de los procesos.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática establece la importancia de que existan controles eficientes en las acciones de gobierno, pero esos controles no deben estar basados en fórmulas arcaicas y obsoletas, cuyo costo sea tan alto o superior que el de las operaciones a controlar, por lo que debe pensarse que el método tenga un enfoque sistémico abierto, para que

interacción con otros sistemas, intercambiando información y adecuándose permanentemente a las necesidades de su actuación; debe tener como base de participación los compromisos programáticos y las asignaciones presupuestales, así como las razones de productividad y el cumplimiento de objetivos y metas; debe tener la flexibilidad necesaria para adecuarse a los cambios, propiciando la coordinación y la concertación, pero ser lo suficientemente rígido para no permitir que las fallas de la administración pública permanezcan impunes.

Con base en la Ley de Planeación, dicho mecanismo de control requiere involucrar en su operación e inducir como línea fundamental de vigilancia en el desarrollo de la planeación democrática, la corresponsabilidad, que se expresará en términos de autoevaluación y autocontrol, para lograr oportunidad en la corrección de las deficiencias y con ello, economía en los procesos al no continuar efectuando gastos innecesarios en acciones fuera del rumbo establecido inicialmente.

C A P I T U L O II

ANALISIS DE LAS FUNCIONES DE EVALUACION Y CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA, CONCEPTUALIZADAS EN EL MARCO DE UN SISTEMA INTEGRAL

CAPITULO II

ANALISIS DE LAS FUNCIONES DE EVALUACION Y CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA, CONCEPTUALIZADAS EN EL MARCO DE UN SISTEMA INTEGRAL.

Para el desarrollo de este capítulo se referencian brevemente las manifestaciones de control y evaluación que existían hasta 1980 y se analiza con detalle la serie de medidas que a partir de 1983 se establecieron para fortalecer los mecanismos hasta ese entonces. El motivo de que el análisis parta de esa fecha no consiste en pensar que antes no se llevara a cabo la evaluación y el control en la administración pública, porque se estaría ignorando un periodo importante en materia de actualización de la administración gubernamental, que es la Reforma Administrativa; sin embargo, a partir de 1983 se manifiesta con mayor énfasis ese interés de evaluar y controlar preventivamente las acciones de gobierno, así como de garantizar su eficiencia, transparencia y honestidad, como se expondrá a continuación.

El proceso de desarrollo económico que tuvo el país hasta 1980, así como la necesidad de combatir la crisis económica posterior, se acompañó de un crecimiento considerable de la función estatal en actividades tendientes a mejorar la actividad productiva y los índices de bienestar de la población. Lo que generó un cambio importante del tamaño y funcionamiento del aparato gubernamental y se volvieron anacrónicos e insuficientes los sistemas de

control que antes existían desvinculados entre sí y a nivel de empresa, repercutiendo en una mayor complejidad para la conducción del sector público, propiciando frecuentemente el manejo inadecuado de los recursos disponibles y la ineficiencia en el uso de los mecanismos e instrumentos utilizados.

Por otra parte, los programas de desarrollo carecían de mecanismos que aseguraran su ejecución y el logro de sus objetivos; por ello, continuamente se ahogaban en ineficiencias administrativas y en excesiva reglamentación o burocratismo.

Tampoco se tenía una clara conciencia del papel que la sociedad en su conjunto y especialmente las organizaciones, debían cumplir para desterrar la deshonestidad y la ineficiencia, en virtud de ser éste un fenómeno no limitativo al sector público, sino que se manifestaba en muy diversos ámbitos y modalidades.

Cuando la administración del presidente de la Madrid inició su gestión en 1983, existía una demanda de todos los sectores de la sociedad para que el gobierno encabezara los postulados de renovación moral que permitieran vigorizar los valores tradicionales del país, e fin de desterrar conductas ilícitas y prácticas inconvenientes.

Por ello, la renovación moral surgió como un compromiso oficial para hacer frente a dichos problemas.

En este sentido, el gobierno manifestó su voluntad de emprender una renovación nacional con la participación de la sociedad en general, que permitiera alcanzar en el menor tiempo los objetivos

fundamentales del compromiso gubernamental:

- La recuperación de la capacidad de crecimiento del país.
- La distribución justa y equitativa de los beneficios del desarrollo.
- El perfeccionamiento de la democracia como sistema de vida.
- La prevención y sanción de la corrupción en la función pública dentro del marco de un moderno régimen de derecho.
- El reforzamiento de los valores esenciales de la nacionalidad y
- La aproximación a la sociedad igualitaria que la Constitución establece.

Así, la renovación moral se manifestó como una responsabilidad de toda la sociedad; no obstante, el gobierno asumió la obligación de impulsarla en todos sus actos.

La renovación moral entonces, no se agotaba en la sanción contra los infractores; ello equivaldría a darle al concepto un contenido meramente punitivo y despojarlo de su verdadera trascendencia. Renovación moral implicó la vigorización de la moral pública, mediante la adaptación de conductas que propiciaran el fortalecimiento de los vínculos de solidaridad social y del nacionalismo, que lejos de aislar al país, le permitieran integrarse a la comunidad de países sin perder la identidad como estado libre e independiente. Significó hacer de la honestidad, actitud cotidiana en el desempeño del quehacer público y privado; de la eficiencia, requisito ineludible para servir a la colectividad y de la autenticidad, condición

fundamental para formar mejores generaciones.

El gobierno dió el primer paso para cumplir con la parte que le correspondía en la tarea de renovación moral: modificó las disposiciones legales que regulaban el comportamiento de los servidores públicos.

Dentro de las reformas realizadas resulta importante destacar las que se hicieron al Título Cuarto de la Constitución Federal, que define quienes son sujetos de responsabilidades en el servicio público, cual es la esencia constitutiva de las mismas y las bases para la imputación penal por enriquecimiento ilícito; establece la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas, así como los plazos de prescripción para exigir responsabilidades. A su vez, estas reformas generaron la revisión de otros ordenamientos legales.

Así, se propuso y aprobó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que reglamenta el Título Cuarto Constitucional y cuya finalidad es combatir acciones ilegales o inmorales. Asimismo, se reformó el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República, en materia federal, estableciéndose cinco nuevos tipos de delitos: uso indebido de atribuciones y facultades, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, intimidación y enriquecimiento ilícito; además, se ampliaron tres de los tipos penales existentes: abuso de autoridad, cohecho y peculado.

Asimismo, se modificó la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, incluyendo el artículo 32 bis que dió origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; dicha Secretaría asumió la responsabilidad de convertir en programas y acciones el postulado de Renovación Moral en los sectores central y paraestatal.

Además de sus propósitos de renovación, la referida Secretaría se estableció para constituirse como una vía de consolidación del sistema de administración pública integral, que permitiera al gobierno alcanzar sus metas y coadyuvar a hacer del aparato público un eficiente ejecutor de las decisiones de políticas económica y social. Siendo por lo tanto, la institución del Ejecutivo Federal encargada de promover, mediante diversos instrumentos administrativos, una mayor calidad en la gestión pública; siendo también una instancia coordinadora y ordenadora de esfuerzos, comprometida en lograr que las dependencias y entidades públicas supervisen con sus propios mecanismos la eficiencia, honestidad y eficacia en la ejecución de las tareas que están a su cargo.

El mismo modelo de actuación de esa Secretaría se trasladó al ámbito de las dependencias y entidades públicas, mediante la conformación de contralorías internas u órganos internos de control independientes, autosuficientes y con la capacidad técnica necesaria para promover una constante mejora de gestión en las propias dependencias y entidades.

Así, se optó por instrumentar un esquema corresponsable y participativo, en el que se precisó que la dependencia jerárquica

de las contralorías internas sería del titular de la dependencia o entidad y mantendría una relación funcional con la Secretaría de la Contraloría.

La administración del presidente Salinas de Gortari (1989-1994) mantuvo el criterio de la renovación moral como un aspecto preponderante de la gestión pública; sin embargo, en adición y en atención a las necesidades de renovar, ahora las condiciones económicas del país, para llevar a México a ocupar un lugar importante en la transformación mundial, ha dividido su enfoque y su línea prioritaria de acción hacia la modernización y el cambio.

En este orden de ideas, el Plan Nacional de Desarrollo fue elaborado en torno a cuatro objetivos principales:

- 1.- Defender la soberanía y promover los intereses de México en el mundo;
- 2.- Ampliar nuestra vida democrática;
- 3.- Recuperar el crecimiento con estabilidad de precios y;
- 4.- Elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos.

En las bases establecidas para la actuación de su gobierno se manifestó, en términos generales, que la modernización de México consistiría en:

- a) Dirimir diferencias sin paralizar la acción colectiva, combinando un amplio esfuerzo de concertación y un ejercicio

moderno de la autoridad. Concertación, buscando el acuerdo de todos los actores sociales con el tamaño de los retos, así como el ejercicio moderno de la autoridad, ya que sin menoscabo de la participación y del acuerdo, no se renuncia a las responsabilidades de hacer prevalecer el interés general, mantener el Estado de Derecho y el imperio de la ley, defendiendo la seguridad y la paz pública con respeto a las libertades y garantías del pueblo mexicano.

b) Conjugar los esfuerzos individuales y de grupo, oponiéndose al fuero y al privilegio, a los mecanismos que no respetan el mérito y el esfuerzo, así como a las condiciones de pobreza extrema.

c) Hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales, mediante la innovación para la producción y la creación de empleo, así como mediante la obligación para el Estado de ser rector en el sentido moderno, como conductor, promotor y articulador de las actividades; no desatendiendo sus responsabilidades sociales, sino estando cerca de la población y apoyando el esfuerzo de los menos favorecidos.

Así, la modernización incita y estimula los conceptos de disciplina y solidaridad como los instrumentos que aseguren un firme, aunque gradual, crecimiento de la economía; interrelación económica con el exterior y apertura a la inversión extranjera, sin cejar en la defensa de la soberanía; una cultura vigorosa y el deporte como práctica cotidiana y; firmeza, anticipación y eficacia en la actuación para lograr mejores condiciones para México.

Destaca dentro de los compromisos gubernamentales asumidos en el Plan Nacional de Desarrollo la tercera línea de estrategia, que es la modernización económica, entendida como un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares, así como un aparato productivo más competitivo en el exterior y un sistema claro de reglas económicas. Se entiende también como innovación y adaptación tecnológicas, nuevas experiencias en la organización para el trabajo y en formas de asociación para la producción, es decir, más productividad y mayor competitividad. Este esquema debe ser aplicado e inducido prioritariamente por el sector público en cumplimiento a dicho compromiso.

La administración del presidente Salinas mantiene dentro de los objetivos de modernización los conceptos de moralidad, transparencia, honestidad y eficiencia de las acciones gubernamentales, fortalecidos con la inclusión de ideas como la innovación, el incremento de la productividad y la competitividad. Para garantizar que dichos conceptos sean adoptados e involucrados en la vida nacional, el aparato gubernamental debe tomar la iniciativa en el proceso y como instrumento de vigilancia y supervisión del cumplimiento de los objetivos y políticas de gobierno, se mantiene también la figura de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conservando su marco de funciones y atribuciones, fortalecida, en sus métodos y esquemas de actuación.

En el caso del traslado del modelo de actuación de dicha Secretaría a las dependencias y entidades, destaca que en las dependencias, en 1989 dichos órganos internos de control pasaron a denominarse Unidad de Contraloría Interna y se les ubicó jerárquicamente bajo la conducción y coordinación de los oficiales mayores, situación que por sí misma no debilita la instancia de control, sin embargo puede llegar a comprometer la independencia de juicio de estos órganos, ya que ahora los oficiales mayores se constituyen en juez y parte de la gestión.

No obstante, estos órganos dentro de su marco de competencia ubicado en el contexto interno de las dependencias y entidades, han coordinado y operado, sin involucrarse directamente en la operación, una serie de instrumentos de control que en primera instancia norman y regulan su propia actuación, y en segundo término coadyuvan al logro de los objetivos institucionales, sectoriales y nacionales.

En este sentido, su campo de actuación está radicado de manera preponderante en la información, los sistemas y los controles que existan en materia contable, financiera y de operación integral, que permitan emitir juicios de valor, y en su caso, proponer las medidas correctivas que correspondan.

Consecuentemente, sus acciones están orientadas hacia el fortalecimiento de la imagen institucional, promoviendo el incremento de la eficiencia y la eficacia en la gestión mediante la vigilancia de los siguientes aspectos:

- Que se diseñe y opere el Sistema Integrado de Control y

Evaluación de la dependencia o entidad.

- Que exista veracidad y oportunidad en la información.
- Que los controles y sistemas estén orientados hacia la utilización adecuada de los recursos, conforme a lo aprobado.
- Que exista una vinculación real entre los programas y los presupuestos de cada una de las metas.

1. SINTESES Y CONCLUSIONES DEL CAPITULO

Una vez analizado el impulso que desde 1983 se ha dado al establecimiento y desarrollo de una instancia global de evaluación y control en la administración pública, se puede apreciar que el mayor esfuerzo se materializa en ese año, produciendo además una política pública que respondiera a las demandas de los diversos actores sociales: la renovación moral.

La administración del presidente Salinas que entra en funciones en diciembre de 1988, mantiene la postura sobre la necesidad de la existencia de dicho mecanismo, fortalecido desde el Plan Nacional de Desarrollo y como apoyo relevante para la consecución de la Modernización Nacional.

Es aquí donde puede encontrarse la comprobación razonada de la hipótesis marcada con el número uno, que expresa que:

- 1.- Independientemente de que la Cámara de Diputados tiene la facultad -otorgada por la Constitución Política- de revisar y sancionar las operaciones del Poder Ejecutivo, es necesario que este último, como parte de

su sistema administrativo, tenga y conserve los instrumentos que requiera para autocontrolarse y, en su caso, corregir oportunamente las desviaciones, previamente a la acción punitiva del Poder Legislativo.

Es posible que con el surgimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tuvieran cabida las opiniones escépticas acerca de que ese instrumento general de control no es necesario, ya que para eso está la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados que es la instancia que por parte del Poder Legislativo revisa la Cuenta Pública para verificar que las acciones del Poder Ejecutivo se hallan desarrollado de acuerdo con lo autorizado. Es probable. Sin embargo, es un análisis ex-post, puesto que se lleva a cabo una vez al año, aproximadamente tres meses después de concluido el ejercicio presupuestal, y con tal característica pierde la ventaja de la oportunidad provocando que el Ejecutivo no disponga de elementos propios para evaluar y controlar su gestión; por lo tanto, el Poder Ejecutivo requiere, dentro de su sistema de administración pública, sus propios controles que prevengan las desviaciones e incluso la comisión de ilícitos y que, en su caso, pueda sancionar antes de que el Poder Legislativo manifieste que existe desorden y carencia de vigilancia.

Asimismo, en los términos que a continuación se enunciarán, se puede comprobar la hipótesis número dos que señala que:

- 2.- La independencia de criterio y la autonomía de actuación apoyarían a los órganos internos de control

de las dependencias a fortalecer la colaboración que pueden dar para lograr la modernización; sin embargo, esas condiciones no se darán en tanto su dependencia jerárquica continde ubicada bajo el mando de los Oficiales Mayores, situación que por sí sola compromete la objetividad de la evaluación y del control.

Para ello y como expresión práctica de la voluntad política del Poder Ejecutivo por asegurar un control adecuado sobre el ejercicio de sus funciones, creó y mantiene, como fue analizado en el cuerpo del capítulo que se concluye, los instrumentos de administración pública que cumplen con ese encargo, materializados en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como coordinadora del esquema y otras instancias en las dependencias, entidades y gobiernos de los estados. En el caso específico de las dependencias, se comentó que la sujeción jerárquica del órgano interno de control a la Oficialía Mayor no se consideraba un esquema sano de control, debido a que la mayor parte de las deficiencias administrativas se manifiestan, por su naturaleza, en las áreas dependientes de la Oficialía Mayor y el hecho de que la evaluación y el control correspondan a la misma instancia, puede provocar que estas funciones no se desarrollen con la objetividad e independencia de criterio que las debe caracterizar, puesto que ahora el titular de la dependencia recibe la información referente a los problemas administrativos principales, filtrada previamente por el responsable -quizás indirecto, pero finalmente responsable general- de la comisión de dichas deficiencias, lo que da motivo para pensar que esa

información puede no expresar la realidad y adecuarse a los intereses de quienes no se estén desempeñando satisfactoriamente. Sin embargo, el esquema no funciona de igual manera en todos los niveles, ya que iniciando por la instancia coordinadora que es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no se encontró que dependiera de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sino del Presidente; en los estados y en las entidades el órgano interno de control depende del Gobernador y del Director General o su equivalente respectivamente.

Se observa entonces que existen inconsistencia e incongruencia de criterio, sobre todo en la parte medular de operación de la administración pública que son las dependencias como coordinadoras de sector y conductores principales de la actividad gubernamental; se dice medular por la importancia de sus funciones y de los recursos que tienen asignados. La solución que se estima procedente proponer, es la restitución del nivel y dependencia jerárquica de hasta 1988 tuvieron los órganos internos de control de las Secretarías de Estado, ya que los recursos que se piensa que se están economizando con ese cambio de situación, pueden estarse utilizando incorrectamente por las áreas operativas y no ser corregido el problema por desconocimiento del titular respectivo. De manera que si esos costos cuantitativos indebidos se conjuntan con los costos cualitativos indebidos, expresados en términos de deshonestidad, deterioro de la transparencia y demérito en la calidad de la gestión, se apreciará que se está ante un problema de ahorros mal entendidos, que puede llegar a ser más costoso en términos de

descredito y legitimidad del Estado.

Por otra parte, no obstante la existencia de esa instancia general de evaluación y control que es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que, como se ha dicho, extiende y especifica sus alcances a las dependencias y entidades por medio de las Unidades de Contraloría Interna y Contralorías Internas respectivamente, así como a los Gobiernos de los Estados por medio de convenios de colaboración con las Contralorías Internas de éstos, hasta el momento no se ha determinado como se materializa en su detalle un Sistema Integrado de Control y Evaluación. Existen en la práctica diversos conceptos que lo podrían integrar, como son: eficacia, eficiencia, incremento de productividad, racionalidad presupuestal, cumplimiento de objetivos y metas, etc.; sin embargo, después de varios años de investigación y análisis al respecto, no se ha logrado identificar que haya un mecanismo que con algún método -teórico o práctico- integre y procese esa información, sino que se obtiene, se analiza y se opina sobre sus resultados de manera seccionada.

Así, cada dependencia y entidad tiene su propia concepción de ese tan anunciado Sistema Integrado de Control y Evaluación; por lo tanto, hay riesgo, y muy grande, de que los resultados sean inconsistentes y al consolidarlos no expresen la realidad. Esto es debido a la multiplicidad de métodos empleados.

Retomando la idea de modernización expuesta en el capítulo que se concluye y de inclusión de innovaciones y nuevas formas de organización para el trabajo, es que se propone el nuevo método

integral que se analizará en los capítulos cuarto y quinto, que si se aplicara de manera generalizada y sistemática a la administración pública, se considera que se avanzaría significativamente en la modernización de las funciones de evaluación y control.

En ese sentido, en el siguiente capítulo se integra la normatividad que fue identificada en materia de evaluación y control y se analizan con mayor detalle los faltantes observados.

C A P I T U L O I I I

N O R M A T I V I O A D R E G U L A D O R A

CAPITULO III

NORMATIVIDAD REGULADORA

La sustentación jurídica del Sistema Integrado de Control y Evaluación se encuentra plasmada desde el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el ámbito en el que debe operar el Sistema, ya que desde la modificación de dicho artículo, se fijó como meta la transformación decidida del control y de la evaluación de los objetivos y metas con base en el modelo de país al que se aspira.

Congruentemente con la Carta Magna, que sienta las bases de regulación en el Estado de Derecho Mexicano, existen diversos ordenamientos que en los distintos niveles normativo-administrativos prevén la evaluación y el control de las acciones gubernamentales, así como la existencia de sistemas integrados de control en las dependencias y entidades. A continuación se señalan dichos ordenamientos, así como los artículos, fracciones y en su caso, los párrafos que contienen la normatividad que establece las referidas funciones y su integración:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 32, frac. XII, XVI, 32 bis y; 38, frac. VI.
- Ley de Planeación, artículos 3, 18, 21 y 32.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículos 10, 46.

- 47, 56, 58, frac. XV; 59, frac. XXI; 60, 61, 62, 63, 64 y 66.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, artículos 7, 40, 44 y 48.
 - Sistema Nacional de Planeación.
 - Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículos 14, 23, 29, 30, 31 y 34.
 - Reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, artículos 9, frac. II; 23, 29, 50, 58, 120, 130, 131, 134, 135, 136, 137, 138, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148 y 150.
 - Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, apartados 5.3.9., 5.3.10., 6.2.2., 6.2.7., 6.2.8., 6.3.9., 6.3.10.
 - Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal de 1990, artículos 9, 12, 15, 16 y 41.
 - Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, artículos I y III.
 - Marco de Actuación de las Unidades de Contraloría Interna de las Entidades de la Administración Pública Federal.
 - Marco de Relación entre las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades.
 - Normas y Lineamientos que regulan el funcionamiento de los Comités de Auditoría en las Entidades Paraestatales.
 - Secretaría de la Contraloría General de la Federación, El Control y la Auditoría Interna en las Dependencias de la Administración Pública Federal (boletín). El Control y la

Auditoría Interna en las Entidades Paraestatales (boletín).
Boletines A, B, C-002, D-100, D-210, D-220, D-230, D-240,
D-250, D-260, D-270, D-310, D-320, D-330, D-340, D-350, D-360,
D-400, D-500, D-600, D-700, D-800, D-900, E-001 y F-005.

Resulta importante destacar de manera especial los siguientes ordenamientos:

El artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, para inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la administración pública centralizada y paraestatal y sancionar, o en su caso, denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público. Con ello se pretende dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades que en cada dependencia tienen los funcionarios y empleados con respecto a la aplicación eficiente del gasto público, del manejo de los presupuestos de egresos y de la administración y custodia de bienes y valores federales.

En dicho artículo se señala que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la dependencia que, sin involucrarse directamente en la operación, tiene la responsabilidad de fortalecer e integrar la función de control en los sectores central y paraestatal, por medio de distintos instrumentos y

mecanismos de apoyo. Estos elementos funcionarán en forma armónica y complementaria en la modernización de los sistemas y procedimientos de control y evaluación que interactúan en el aparato gubernamental). La Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene asimismo, la responsabilidad de prevenir y combatir la corrupción en el sector público, a fin de incrementar la eficiencia en el desarrollo de sus acciones y la eficacia en el logro de los objetivos y prioridades nacionales.

El Marco de Actuación de las Unidades de Contraloría Interna de las Dependencias (boletín C-001 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación), establece como objetivos de dichas unidades, los siguientes:

- Apoyar a la función directiva en sus esfuerzos por promover el mejoramiento de la gestión de la dependencia.
- Promover que en la ejecución de sus programas y en el ejercicio de su presupuesto las dependencias se ajusten a las disposiciones, normas y lineamientos que regulan su funcionamiento y se eviten desviaciones y dispendios.
- Vigilar que las operaciones de la dependencia se realicen en apego a los programas, políticas, leyes, reglamentos y procedimientos a que se encuentra sujeta.
- Verificar que el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros se lleve a cabo en términos de economía, eficiencia y eficacia y con apego al marco legal vigente.
- Realizar la evaluación de la gestión de la dependencia y

promover la autoevaluación en el interior de cada una de las áreas que la integran.

- Promover la existencia de adecuados controles internos que coadyuven a la protección de los recursos, la obtención de información suficiente, oportuna y confiable, la promoción de la eficiencia operacional y el apego a las leyes, normas y políticas en vigor.
- Proponer recomendaciones tendientes a aprovechar las oportunidades de mejorar o a corregir deficiencias y desviaciones que se presenten en el desarrollo de las operaciones y realizar la acción de seguimiento correspondiente.
- Prevenir y combatir la corrupción, entendida ésta en su sentido más amplio, es decir deshonestidad, negligencia, ineficiencia o incapacidad de los servidores públicos de la dependencia.

En esta parte se comprueba la hipótesis número tres:

- 3.- No obstante la amplitud y aparente suficiencia de la normatividad relativa a la evaluación y el control, no existen normas específicas que determinen cuáles deben ser las particularidades de operación de un Sistema Integrado de Control y Evaluación, y sin ello, ¿cuál puede ser la homogeneidad de sus resultados y cuál la factibilidad de consolidación de estos?

Como se puede ver, existe una amplia normatividad y regulación en la administración pública respecto a la evaluación y el control; se manifiesta dentro del Estado de Derecho la importancia de normar los conceptos principales de su desarrollo, como pueden

ser: la Modernización Nacional; la razonabilidad y racionalidad en la planeación y la presupuestación; la obligatoriedad de existencia y operación de mecanismos preventivos de evaluación y control, así como su complemento correctivo y punitivo en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

En un esquema funcional de administración, se juzga que dicha normatividad puede ser suficiente y estar completa, sin olvidar que se debe revisar y actualizar permanentemente de acuerdo con los cambios que se produzcan en las políticas y estrategias gubernamentales; inclusive, se aprecia que está prevista la existencia de un Sistema Integrado de Control y Evaluación Gubernamental, así como de sistemas particulares en las dependencias y entidades; sin embargo, es en esta parte donde se manifiesta con mayor claridad una fracción importante del problema expuesto: No existe -o por lo menos durante la investigación no fue posible identificar su existencia- la normatividad que establezca el método y la metodología que habrán de emplear esos sistemas; en consecuencia, tampoco fue posible identificar que los sistemas estén sustentados en un documento de aplicación general que determine detalladamente la operación que deben tener. Es por ello, que este documento se centra en la propuesta de un Sistema Integrado de Control y Evaluación que retoma algunos conceptos, existentes para incorporarlos con otros de nueva proposición e integrarlos en un Sistema de aplicación tanto general como particular que tendría una operación homogénea en cualquier nivel, permitiendo la consolidación de resultados, expresados en términos equivalentes y compatibles, lo que

apoyaría en reducir la heterogeneidad de métodos, metodologías y consecuentemente, de resultados.

El siguiente capítulo expone en términos generales en qué consiste el Sistema propuesto, y el que le sigue enuncia los detalles de su operación, incluyendo los criterios y lineamientos que se juzgaron convenientes para su integración y funcionamiento, los cuales pueden ser complementarios de la normatividad existente y también una propuesta para solucionar esa parte del problema identificado.

C A P I T U L O I V

DESCRIPCION GENERAL DEL SISTEMA INTEGRADO
DE CONTROL Y EVALUACION

CAPITULO IV

DESCRIPCION GENERAL DEL SISTEMA INTEGRADO DE CONTROL Y EVALUACION

Para responder a la carencia de un método específico de aplicación generalizada a la administración pública, se diseñó el Sistema Integrado de Control y Evaluación que en este documento se expone y que se constituye en la aportación principal de la tesis y que después de su análisis en el presente capítulo y el siguiente, se apreciará la comprobación de las cuatro hipótesis restantes.

1. SUSTENTO TEORICO DEL METODO DE ANALISIS EMPLEADO

En el diseño, descripción y análisis del Sistema Integrado de Control y Evaluación que se presenta, se utilizó como método el modelo de sistemas o sistémico, como fue adelantado en la introducción de este trabajo, debido a la factibilidad funcional de su estructura, que permite analizarlo con el método deductivo; sin embargo, como fue explicado anteriormente, no se lleva a cabo la etapa inductiva porque se regresaría al punto de partida que es el sistema en su conjunto. En otros términos también empleados por la teoría general de sistemas, el análisis consistirá en identificar los insumos del sistema, la caja negra y los productos, pero lo más importante del estudio es que se abrirá esta caja negra y se describirán todos los elementos que debe

contener y los procesos que se deben desarrollar para su funcionamiento.

Cabe mencionar que para una mayor claridad acerca de cómo debe estar estructurado el Sistema y cuáles deben ser sus principales acciones de funcionamiento, se diseñaron algunos esquemas que lo van ilustrando en los distintos momentos de descripción.

Sin bien el empleo de ese modelo aún no es generalizado, las investigaciones de diversos autores que ahora se analizarán, muestran los avances que en ese modelo, tanto como teoría como a nivel de aplicación práctica, se han obtenido. Con ello y los comentarios que se agregarán, se mostrará ampliamente que el referido modelo resultó adecuado para el análisis que nos ocupa.

Se iniciará con los conceptos expuestos por el biólogo Ludwig von Bertalanffy, a quien se le considera pionero en la conceptualización y manejo de la Teoría General de Sistemas y sus conceptos básicos, ya que la ubica partiendo desde los métodos empleados por las ciencias, y llegando a demostrar que aún sin admitirlo, algunas de esas ciencias vienen empleando el modelo de sistemas.

"La ciencia moderna se caracteriza por la especialización siempre creciente, impuesta por la inmensa cantidad de datos, la complejidad de las técnicas y de las estructuras teóricas dentro de cada campo. De esta manera, la ciencia está escindida en innumerables disciplinas que sin cesar generan disciplinas nuevas. En consecuencia, el físico, el biólogo, el psicólogo, el químico, el sociólogo, están por así

decirlo, encapsulados en sus universos privados, y es difícil que pasen palabras de uno de estos compartiendo a otro.

...De acuerdo con la derivación por Boltzmann del segundo principio de la termodinámica, los acontecimientos físicos se dirigen hacia estados de máxima probabilidad, de suerte que las leyes físicas son esencialmente «leyes del desorden», fruto de acontecimientos desordenados, estadísticos. Sin embargo, en contraste con esta visión mecanicista han aparecido en las varias ramas de la física moderna problemas de totalidad, interacción dinámica y organización. Con la relación de Heisenberg y la física cuántica se hizo imposible resolver los fenómenos en acontecimientos locales; surgen problemas de orden y organización...»[4]

Esa idea acerca de la falta de totalidad y del predominio del desorden inquietaba a Bertalanffy, debido a la necesidad de estudiar no sólo partes y procesos aislados, sino también resolver los problemas resultantes de la interacción dinámica de las partes y que hacen el diferente comportamiento de éstas al ser estudiadas aisladas o dentro de un todo.

Dice Bertalanffy que "Hay otro aspecto importante de la ciencia

(4) Bertalanffy, Ludwig von. Teoría General de los Sistemas.

1 C.E. México 1970, p.30.

moderna. Hasta no hace mucho la ciencia exacta, el corpus de las leyes de la naturaleza, coinciden casi del todo en la física teórica. Pocos intentos de enunciar leyes exactas en terrenos no físicos ha merecido reconocimiento. No obstante, la repercusión y el progreso de las ciencias biológicas, de la conducta y sociales parecerían imponer un ensanchamiento de nuestros esquemas conceptuales a fin de dar cabida a sistemas de leyes en campos donde no es suficiente o posible la aplicación de la física.

Así, existen modelos, principios y leyes aplicables a sistemas generalizados o a sus subclases, sin importar su particular género, la naturaleza de sus elementos componentes y las relaciones o «fuerzas» que imperen entre ellos. Parece legítimo pedir una teoría no ya de sistemas de clase más o menos especial, sino de principios universales aplicables a los sistemas en general.

De aquí que adelantemos una nueva disciplina llamada Teoría General de los Sistemas. Su tema es la formulación y derivación de aquellos principios que son válidos para los «sistemas» en general». (5)

Se podría entonces considerar que una teoría general de sistemas sería un instrumento útil al proporcionar modelos útiles y adaptables a diferentes ambientes, evitando divagar en analogías que distorsionan el resultado de estudio de dichos ambientes.

(5) Ibidem.

"..Un problema fundamental planteado a la ciencia moderna es el de una teoría general de la organización. La teoría general de los sistemas es capaz en principio de dar definiciones exactas de semejantes conceptos y, en casos apropiados, de someterlos a análisis cuantitativo." (6)

Derivado de este análisis sobre la problemática de la ciencia en el sentido de la falta de totalidad y de instrumentos adaptables y transferibles a distintas disciplinas, llega Bertalanffy a proponer su propia conclusión y concepción de un método o teoría que expresa como ciencia y con carácter de universalidad.

"Estas consideraciones conducen a proponer una nueva disciplina científica, que llamamos teoría general de los sistemas. Su tema es la formulación de principios válidos para <<sistemas>> en general, sea cual fuere la naturaleza de sus elementos componentes y las relaciones o <<fuerzas>> reinantes entre ellos.

De esta suerte, la teoría general de los sistemas es una ciencia general de la <<totalidad>>, concepto tenido hasta hace poco por vago, nebuloso y semimetafísico. En forma elaborada sería una disciplina lógica-matemática, puramente formal en sí misma pero aplicable a las varias ciencias empíricas. Para las ciencias que se ocupan de <<todos organizados>>, tendría significación análoga a la que

16. Bertalanffy, Ludwig von. Op cit. p.34

disfrutó la teoría de la probabilidad para ciencias que se las ven con «acontecimientos aleatorios»; la probabilidad es también una disciplina matemática formal aplicable a campos de lo más diverso, como la termodinámica, la experimentación biológica y médica, la genética, las estadísticas para seguros de vida, etc.

Esto pone de manifiesto las metas principales de la teoría general de los sistemas:

(1) Hay una tendencia general hacia la integración en las varias ciencias, naturales y sociales.

(2) Tal integración parece girar en torno a una teoría general de los sistemas.

(3) Tal teoría pudiera ser un recurso importante para buscar una teoría exacta en los campos no físicos de la ciencia.

(4) Al elaborar principios unificadores que corren «verticalmente» por el universo de las ciencias, esta teoría nos acerca a la meta de la unidad de la ciencia.

(5) Esto puede conducir a una integración, que hace mucha falta, en la instrucción científica.* (7)

Para estar en condiciones de clasificar correctamente el tipo de sistema de que se trate, debe conocerse que la teoría general de sistemas los separa en dos tipos: los sistemas cerrados y los sistemas abiertos. Los primeros se caracterizan por no

(7) Bartalanffy, Ludwig von. Op. cit. p. 38.

intercambiar información ni insumos o resultados con el medio circundante, en tanto que los segundos sí mantienen ese intercambio, tendiendo así a evitar la entropía y su consecuente autodestrucción. Se dice que los sistemas cerrados son casi una utopía.

"La física ordinaria sólo se ocupa de sistemas cerrados, de sistemas que se consideran aislados del medio circundante. Así, la fisicoquímica nos habla de las reacciones, de sus velocidades, y de los equilibrios químicos que acaban por establecerse en un recipiente cerrado donde se mezclan cierto número de sustancias reaccionantes. La termodinámica declara expresamente que sus leyes sólo se aplican a sistemas cerrados. En particular, el segundo principio afirma que, en un sistema cerrado, en cierta magnitud, la entropía debe aumentar hasta el máximo, y el proceso acabará por detenerse en un estado de equilibrio... O sea que la tendencia hacia la máxima entropía o la distribución más probable es la tendencia al máximo desorden.

Sin embargo, encontramos sistemas que, por su misma naturaleza y definición, no son sistemas cerrados. Todo organismo viviente es ante todo un sistema abierto. Se mantiene en continua incorporación y eliminación de materia, constituyendo y demoliendo componentes, sin alcanzar, mientras la vida dure, un estado de equilibrio químico y termodinámico, sino manteniéndose en un estado llamado un "estado estacionario" que difiere de aquél. Tal es la esencia

misma de ese fenómeno fundamental de la vida llamado metabolismo, los procesos químicos dentro de las células vivas.

En una versión generalizada, el concepto de sistemas abiertos puede ser aplicado a niveles no físicos. Son ejemplos su uso en ecología, y la evolución hacia la formación de climax (Whittaker); en psicología, donde los <<sistemas neurológicos>> se han considerado <<estructuras dinámicas abiertas>> (Krech); en filosofía, donde la tendencia hacia puntos de vista <<trans-accionales>> opuestos a los <<auto-accionales>> e <<inter-accionales>> corresponde de cerca al modelo de sistema abierto (Bentley)." (8)

Kast y Rosenzweig continúan con el desarrollo y modernización de la teoría de Bertalanffy, avanzando en la precisión y ampliación de conceptos, definiciones y expresiones de operación, así como de funcionamiento de los sistemas y de la ley de la teoría general como modelo de análisis científico moderno.

"Se ha definido un sistema como un todo unitario organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes y delimitado por límites identificables de su suprasistema ambiente...En la ciencia moderna, la interacción dinámica es el problema básico en todos los campos, y sus principios generales tendrán que ser

(8) Bertalanffy, Ludwig von. Op. cit. p.p. 34, 41.

formulados en la Teoría General de Sistemas. La Teoría General de Sistemas es el punto de vista global desde el que se deberán analizar todos los tipos de sistemas.

Hay una distinción importante entre sistemas cerrados y sistemas abiertos. Los sistemas mecánicos y físicos pueden ser considerados como cerrados en relación con su ambiente. Por otra parte, los sistemas biológicos y sociales no son cerrados, sino que están en constante interacción con el medio que los rodea. Este enfoque de los fenómenos sociales y biológicos como sistemas abiertos tiene una profunda importancia para las ciencias sociales y la teoría de la organización." (9)

El seguimiento del enfoque de sistemas en el estudio de las organizaciones es un reflejo del avance teórico más amplio aún. Representando entonces la teoría general de sistema la base para integrar y entender el conocimiento de diversos campos especializados, por medio de un solo modelo de estudio.

"En las sociedades complejas con una acelerada expansión de conocimientos, los diversos campos científicos están cada vez más diferenciados y especializados. En muchos campos científicos, la atención en las últimas décadas ha sido puesta en enfoques analíticos, de obtención de datos y en

(9) Kast Fremont y Rosenzweig James, Administración en las Organizaciones, Edit. Mc. Graw Hill, 2a. edición en español, México 1989, p. 108.

enfoques experimentales, en áreas muy específicas. Eso ha sido útil para ayudar a desarrollar el conocimiento y para atender los detalles de temas específicos pero limitados. Sin embargo, en cierto momento debe haber un periodo de síntesis, reconciliación e integración, de tal manera que los elementos analíticos y de obtención de datos se unifiquen en teorías más amplias y multidimensionales. Hay pruebas de que todo campo del conocimiento humano pasa alternativamente por fases de análisis y obtención de datos, a periodos de síntesis e integración. La teoría de sistemas ofrece este esquema en muchos campos: físico, biológico y social.

La aplicación del enfoque de sistemas ha sido particularmente importante para las ciencias sociales.

La economía moderna ha utilizado también cada vez más el enfoque de sistemas. Los conceptos de equilibrio son fundamentales en el pensamiento económico, y la base misma de este tipo de análisis es la consideración de subsistemas de un sistema total. La economía se está alejando de los modelos estáticos de equilibrio, aptos para los sistemas cerrados, y avanza hacia consideraciones de equilibrio dinámico adecuadas para los sistemas abiertos." (10)

En la Teoría General de Sistemas el todo no es solamente la suma de las partes sino que el sistema puede ser explicado sólo como

(10) Kast y Rosenzweig, Op. cit. p.p. 108, 109, 110.

una totalidad.

De manera específica, resulta importante mencionar que en el estudio tradicional de las organizaciones, así como en muchas de las ciencias, los subsistemas han sido estudiados separadamente, con la intención de reunir después las partes en un todo; sin embargo, el enfoque de sistemas precisa que eso no es posible y que el punto de partida debe ser con el sistema total.

En ese sentido, el enfoque de sistemas se ha convertido en el esquema operativo para muchas ciencias sociales y físicas.

"Psicólogos, sociólogos, antropólogos, economistas y políticos han venido "descubriendo" y utilizando el modelo de sistemas. Al hacerlo han encontrado indicios de una estimulante "unidad" de la ciencia, debido a que los modelos de sistemas utilizados por los científicos biológicos y físicos dan la impresión de ser exactamente iguales. Por ello, el modelo de sistemas es considerado, por algunos teóricos del sistema como universalmente aplicable a los sucesos sociales y físicos, y a las relaciones humanas en unidades pequeñas o grandes." (11)

En este orden de ideas, es conveniente precisar otro concepto empleado por la teoría general de sistemas para aciarar la diferencia entre los sistemas abiertos y cerrados; se trata del

(11) Robert Glaser, *The Utility of System Models and Development Models for Practitioners*, citado por Kast y Rosenzweig en *Op. cit.* p. 110.

concepto de límites. El sistema cerrado tiene límites rígidos e impermeables, en tanto que el sistema abierto tiene límites permeables entre sí y un suprasistema más amplio. Los límites fijan el ámbito de las actividades de la organización. En un sistema físico, mecánico o biológico los límites pueden identificarse; sin embargo, en una organización social los límites no son fácilmente definibles y están determinados prioritariamente por las funciones y actividades de la organización; dichos límites son vagamente delineables, y además, son permeables.

"Punto de vista de sistemas abiertos. Los sistemas pueden ser considerados de dos maneras: 1) Cerrados o 2) Abiertos. Los sistemas abiertos intercambian información, energía o material con su medio ambiente. Los sistemas sociales y biológicos son inherentemente abiertos; los mecánicos pueden ser abiertos o cerrados. Los conceptos de sistemas abierto y cerrado son difíciles de precisar en términos absolutos. Se prefiere pensar en abierto-cerrado como una dimensión, es decir, los sistemas son relativamente abiertos o relativamente cerrados." (12)

"La organización puede ser considerada en términos de un modelo de sistema abierto general...El sistema abierto está en constante interacción con su medio ambiente y logra un "estado estable" o equilibrio dinámico, al tiempo que

(12) Robert.Clien, Op. cit. p. 112.

retiene la capacidad para trabajar o la transformación de energía. La supervivencia del sistema, en efecto, no sería posible sin un proceso continuo de flujo de entrada, transformación, y flujo de salida. En el sistema biológico o social, se puede hablar de un proceso continuo de reciclamiento. El sistema debe recibir una entrada suficiente de recursos para mantener sus operaciones y también para exportar al medio ambiente los recursos transformados, en cantidades suficientes para continuar el ciclo. "Todo sistema que sobrevive debe ofrecer algún producto aceptable, generalmente a un suprasistema o a un sistema colateral". (13)

Por lo hasta aquí expuesto, considerando lo relativamente novedoso del modelo de estudio, y en atención a que la proposición concreta de este trabajo es un sistema que de manera integrada organice y opere las funciones de control y evaluación para fortalecer y modernizar ese proceso en la administración pública, es que el método de trabajo elegido fue el sistémico o el de la teoría general de sistemas.

Por lo tanto y rescatando ideas que fueron expuestas previamente, pero que resulta conveniente recordarlas en esta parte para ubicar el principio del análisis del Sistema propuesto, se iniciará partiendo de la descripción del Sistema en su totalidad

- - - - -
(13) F. Kenneth Berrien "A General Systems Approach Organization" citado por Kast y Rozenzweig Op. cit. p.p. 117, 118.

y sus intercambios con el medio ambiente, después se describirán de manera general los subsistemas que lo deben integrar, así como las interacciones e intercambios que entre ellos se deben generar. Una vez hecha la descripción general, en el siguiente capítulo se analizará en todo su detalle cuál debe ser el funcionamiento de cada uno de los subsistemas, mencionando sus insumos, procesos y productos, así como la retroalimentación, la cual que producirá la estabilidad del sistema y evitará la entropía para que éste no tienda hacia la autodestrucción.

Resulta de extrema importancia recordar también que en función del método empleado no será posible llegar a desarrollar una síntesis al finalizar la descripción del sistema, ya que la síntesis se encuentra en la totalidad de éste, que es de donde se parte para efectuar el análisis.

2. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SISTEMA.

Para iniciar con la descripción de los subsistemas que integran al Sistema y sus interacciones, es importante tener presente que, como fue señalado anteriormente, este Sistema no existe funcionando en la práctica; es de nueva creación y se constituye en el modelo propuesto para abatir las necesidades detectadas de un mecanismo que apoye en que la evaluación y el control se realicen de manera homogénea en la administración pública, siendo congruente y sin contraponerse con el marco general vigente.

Es necesario precisar que la operación del Sistema ha sido prevista para actuar en cualquier nivel del Poder Ejecutivo

global, sectorial, dependencia o entidad; inclusive, con algunas adecuaciones particulares, puede ser aplicado en los niveles federal, estatal y municipal, así como en empresas privadas.

Sin embargo, para los efectos del presente estudio, y específicamente para la elaboración de este y el siguiente capítulos, se ejemplifica su operación en una dependencia como coordinadora de sector, debido a los resultados que proporcionará y que requieren identificarse y ubicarse en el ámbito de su operación, para estar en posibilidad de delimitar la factibilidad de alcance y funcionamiento del Sistema en ese ámbito, siendo conveniente aclarar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación estableció desde sus orígenes, en el Marco de Relación de las Contralorías Internas, que la participación de las Áreas de Contraloría de las dependencias coordinadoras de sector en sus entidades coordinadas que contarán con un órgano interno de control propio, sería sólo en el sentido de generar normatividad complementaria para el control, la evaluación y los mecanismos de auditoría, así como solicitando la información necesaria en los mismos temas con respecto a las operaciones sustantivas de dichas entidades, pero sin intervenir directamente en su revisión, con excepción de solicitudes expresas de la referida Secretaría o del titular del ramo correspondiente.

En los casos de las entidades que carecen de órgano interno de control, la ejecución de las funciones inherentes es responsabilidad del Área de Contraloría de la dependencia

coordinadora de sector.

Con base en esos lineamientos, se ha considerado que el esquema deberá ser trasladado a las entidades, según sea el caso, por medio de su órgano interno de control, o bien, aplicándolo directamente el área de Contraloría de la coordinadora sectorial; ya sea emitiendo lineamientos, proporcionando asesoría y requiriendo información resultante, o bien, ejecutando el proceso completo que involucra el Sistema, que sin embargo, es más ágil, sencillo, y económico, así como informativo, preventivo o correctivo que los métodos tradicionales de auditoría.

El Sistema Integrado de Control y Evaluación estará compuesto por subsistemas, donde cada uno cumplirá con una función definida e importante para los fines del conjunto. Los productos derivados de la actividad de cada subsistema serán considerados intermedios, siendo el producto final la evaluación integral.

OBJETIVOS

A. GENERAL

- Modernizar y simplificar las funciones de evaluación y control así como promover y vigilar el incremento de la eficiencia, eficacia, productividad e impacto en el desempeño de las actividades de las dependencias y entidades paraestatales, para garantizar la racionalidad, efectividad, honestidad y transparencia de las acciones que les fueron encomendadas.

B. ESPECIFICOS:

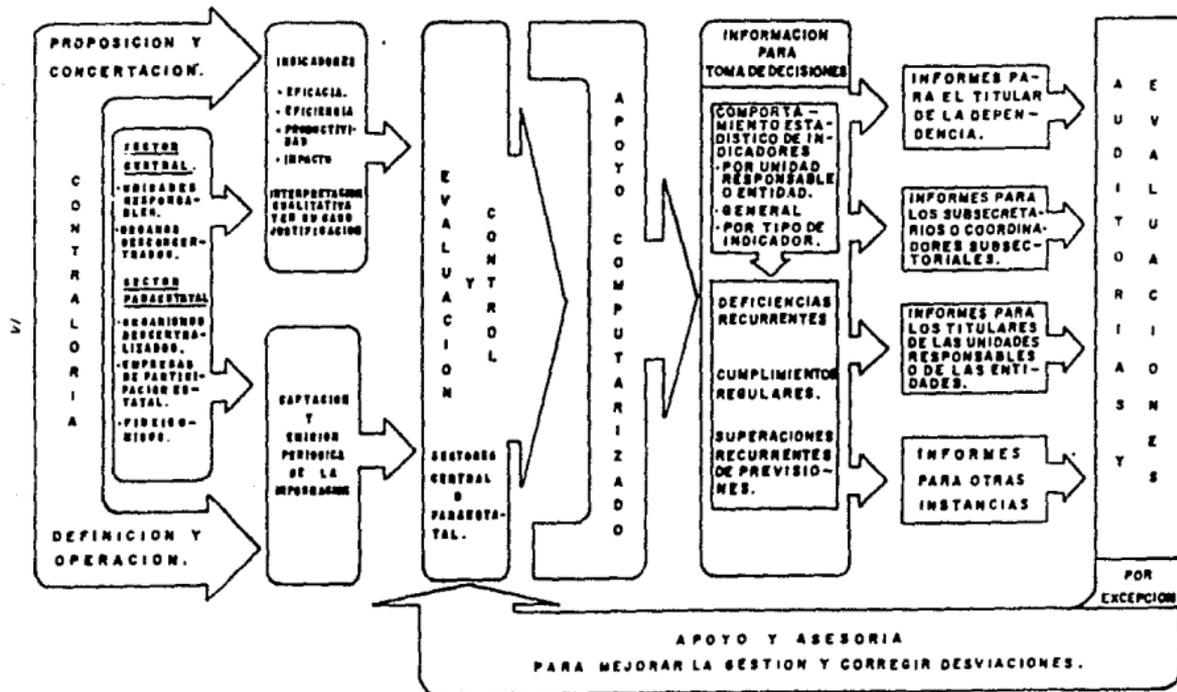
- Racionalizar la gestión, eliminando la improvisación y la administración por crisis.
- Contribuir a la homogeneización de las políticas, criterios, instrumentos y mecanismos de control y evaluación.
- Inducir y promover el autocontrol y la autoevaluación.
- Inducir las revisiones por excepción.
- Mejorar la comunicación y coordinación intra e intersectorial en materia de control y evaluación.
- Simplificar, racionalizar y diversificar las funciones de las Áreas de Contraloría.
- Optimizar la oportunidad, calidad, relevancia, suficiencia y objetividad de la información sobre la gestión de las unidades responsables, para apoyar la toma de decisiones.

De esta manera, los instrumentos que lo conformarán son los que a continuación se describen y desarrollarán las funciones que para cada uno se señalan (ver fig. IV.1).

- Subsistema de Indicadores para Evaluación.
- Subsistema de Captación y Emisión de Información Periódica.
- Subsistema de Procesamiento de Información.
- Subsistema de Auditoría y Evaluación por Excepción.

FIGURA IV. 1

REPRESENTACION ESQUEMATICA DEL SISTEMA INTEGRADO DE CONTROL Y EVALUACION DESDE LA PERSPECTIVA DE UNA DEPENDENCIA COORDINADORA DE SECTOR.



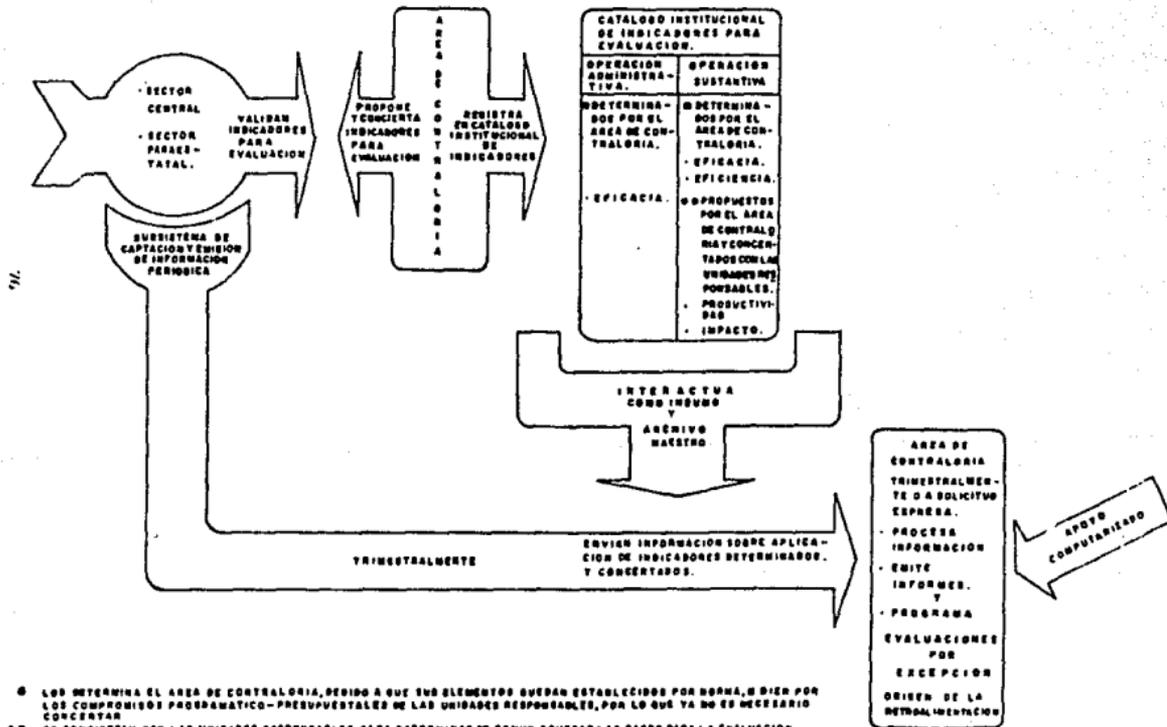
-SUBSISTEMA DE INDICADORES PARA EVALUACION.

Los indicadores son elementos que permiten cuantificar las relaciones entre variables; se construyen a partir de dichas variables, cuantitativas o cualitativas que se integran en expresiones aritméticas (ver fig.IV.2).

La finalidad de los indicadores es servir de parámetros de medición de la gestión, a efecto de simplificar el proceso de toma de decisiones e incrementar la eficacia, la eficiencia, la productividad y la congruencia, así como asegurar que el impacto o efectividad producida por las acciones realizadas por las unidades responsables sea realmente el logro de los objetivos globales, sectoriales e institucionales.

Los indicadores serán contruidos a manera de propuesta por las unidades responsables de las funciones de Contraloría Interna y validados por las unidades responsables de la ejecución programática, ya que son quienes conocen directa y específicamente las particularidades de su operación. Para tal efecto, el área de Contraloría complementará el proceso proporcionando la metodología y los formatos adecuados para la construcción de los indicadores; asimismo, proporcionará indicadores de aplicación general para evaluar el marco administrativo y los que se propongan para la evaluación de la operación sustantiva. Adicionalmente proporcionará la asesoría que en la materia se le requiera lo largo del proceso.

FIGURA IV 2
PRESENTACION ESQUEMATICA DEL SUBSISTEMA DE INDICADORES PARA EVALUACION,
DESDE LA PERSPECTIVA DE UNA DEPENDENCIA COORDINADORA DE SECTOR.



6 LOS DETERMINA EL AREA DE CONTRALORIA, DEBIDO A QUE SUS ELEMENTOS QUEDAN ESTABLECIDOS POR NORMA, O BIEN POR LOS COMPROMISOS PROGRAMATICO-PRESUPUESTALES DE LAS UNIDADES RESPONSABLES, POR LO QUE YA NO ES NECESARIO CONCIERTAR

66 SE CONCIERTAN CON LAS UNIDADES RESPONSABLES PARA DETERMINAR DE COMUN ACUERDO LAS BASES PARA LA EVALUACION.

Una vez que dichos indicadores hayan sido validados por las unidades responsables, se aprobarán, formalizarán y registrarán, por parte del Área de Contraloría, en un catálogo para que en lo sucesivo cada área proporcione la información resultante de la aplicación de los indicadores.

Los indicadores podrán ser actualizados permanentemente, de acuerdo con las necesidades de evaluación, tanto en el área de Contraloría como en las unidades responsables.

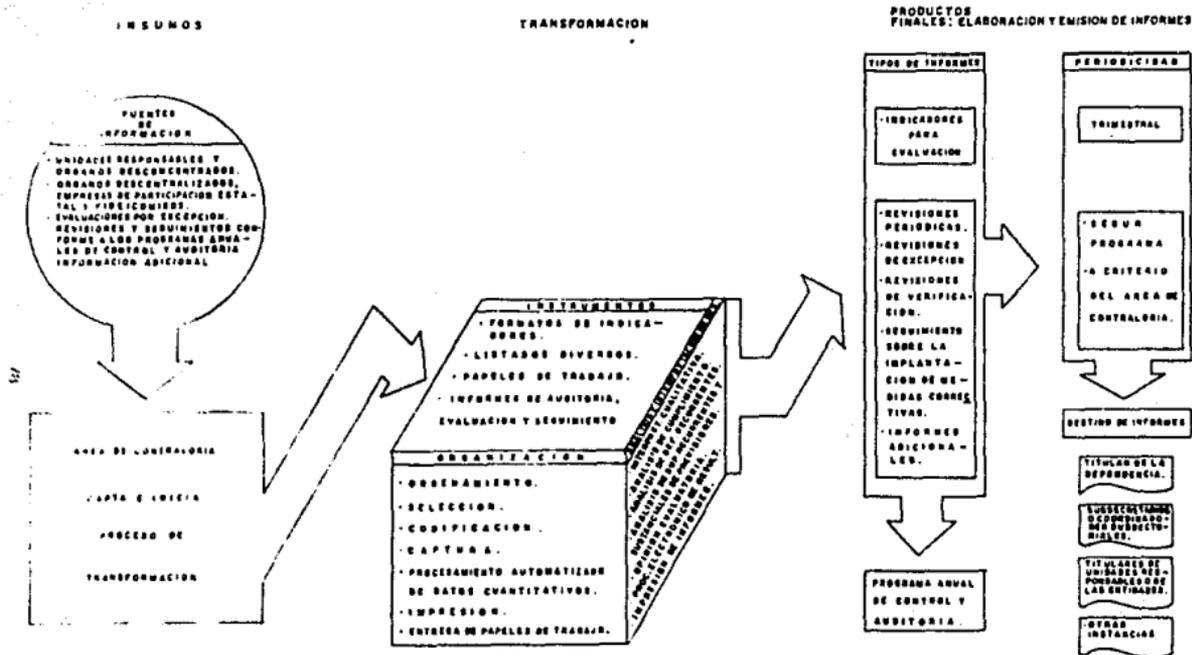
Es importante considerar que la utilización de los indicadores en la forma señalada contribuirá a crear un proceso de autoevaluación y autocontrol en las unidades responsables, racionalizando y simplificando los esfuerzos y recursos que en materia de control y evaluación se utilicen, ya que disminuirá el número de intervenciones de auditoría y de evaluación, reduciendo los alcances de revisión, lo que redundará en que las unidades responsables se vean menos presionadas por las frecuentes visitas del Área de Contraloría.

-SUBSISTEMA DE CAPTACION Y EMISION DE INFORMACION PERIODICA.

El objetivo de este subsistema es captar la información para evaluación proveniente de las unidades responsables e informar oportuna, actualizada y confiablemente a las instancias correspondientes sobre los resultados de la gestión (ver fig.IV.3).

Este subsistema interactuara coordinadamente con los subsistemas:

FIGURA IV.3
SISTEMA INTEGRADO DE CONTROL Y EVALUACION
REPRESENTACION ESQUEMATICA DEL SUBSISTEMA DE CAPTACION Y EMISION DE INFORMACION
PERIODICA DESDE LA PERSPECTIVA DE UNA DEPENDENCIA COORDINADORA DE SECTOR.



de indicadores para evaluación y de procesamiento de información, ya que las unidades responsables deberán aplicar los indicadores establecidos e informar al Área de Contraloría sobre sus resultados; esa información continuará su flujo en el subsistema de procesamiento de información, y posteriormente los resultados se comunicarán en forma periódica tanto a las unidades responsables correspondientes, como al titular de la dependencia o entidad.

Así, dichas unidades enviarán trimestralmente al Área de Contraloría los resultados de la aplicación de los indicadores en los formatos correspondientes (ver anexos 1 y 2).

Después de que esa información haya sido procesada computarizadamente y complementada con un análisis e interpretación de carácter cualitativo, se enviarán los resultados y, en su caso, las deficiencias detectadas, así como las medidas correctivas que se propongan a las unidades responsables para que realicen las acciones procedentes.

La información que se manejará en este subsistema permitirá tener un conocimiento oportuno del desempeño de las unidades y apoyar el proceso de la toma de decisiones, así como detectar y promover la corrección de las deficiencias en periodos relativamente cortos, por lo tanto, se logrará la oportunidad en la información y el mejoramiento de la gestión.

Se establece en este subsistema la autoevaluación y el autocontrol, ya que desde el momento en que las unidades

responsables integran la información para evaluación con base en los indicadores concertados, conocen los resultados de su gestión y se encuentran en posibilidad de rectificar el camino y seguir vigilando que éste sea el correcto, es decir que se han autoevaluado y se autocontrolarán oportunamente sin necesidad de esperar a que llegue a efectuarse una auditoría integral, con todos los procedimientos inoportunos que ésta implica.

-SUBSISTEMA DE PROCESAMIENTO DE INFORMACION

El objetivo de este subsistema es integrar un mecanismo que en forma computerizada proporcione información confiable, oportuna y actualizada, disminuyendo al máximo los esfuerzos duplicados o innecesarios.

Este subsistema se interrelacionará o interactuará con los subsistemas de captación y emisión de información periódica y de auditoría y evaluación por excepción constituyéndose en un elemento de gran importancia y apoyo para este último subsistema. Su relación con el primer subsistema mencionado, estará determinada por el insumo que proporcione para que se lleve a cabo un procesamiento adecuado de la información y los resultados sean comunicados a las unidades responsables y al titular de la dependencia o entidad, así como para que la propia área de Contraloría detecte los puntos de atención que requieran de una revisión directa; es en este caso que se aplica el concepto de excepción.

Se entiende por excepción, el hecho de que la información que se

procese periódicamente produzca resultados, que en forma recurrente arrojen deficiencias de información e incumplimientos o superaciones de previsiones, lo que se constituirá en puntos de atención para que se efectúen revisiones sobre puntos específicos previamente detectados.

Por lo tanto, contribuirá a reducir los alcances de los procedimientos de dichas revisiones, dirigiendo su ejecución hacia aspectos específicos y en casos previamente analizados; en consecuencia, racionalizará la administración de los recursos de Contraloría y apoyará para evitar los riesgos de sobrerregularización y exceso de control.

El procesamiento de la información estará dividido en las siguientes etapas: recepción, ordenamiento, selección, codificación, captura, procesamiento electrónico de datos, análisis, impresión y emisión de informes. De estas etapas sólo el procesamiento de datos y la impresión son automatizados, por lo que las etapas restantes deberán ser desarrolladas en forma manual; sin embargo, en el diseño específico del subsistema se ha tenido cuidado de simplificar al máximo las acciones para efectuar el proceso con un mínimo de personal, en tiempos reducidos y con un alto nivel de confiabilidad.

-SUBSISTEMA DE AUDITORIA Y EVALUACION POR EXCEPCION.

El complemento del Sistema Integrado de Control y Evaluación queda establecido en el concepto de excepción bajo el que se planearán, programarán, y efectuarán las revisiones a las

unidades responsables.

Sin embargo, no se establece que las revisiones se deban llevar a cabo sólo en casos de excepción, sino también en forma habitual a los aspectos de atención prioritaria que están determinados en las unidades responsables que son directamente operativas de la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, así como de acuerdo con el Programa Anual de Control y Auditoría que autoriza a los órganos internos de control la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; asimismo, se efectuarán revisiones que permitan cerciorarse de la veracidad de la información enviada. Este último tipo de revisiones se podrá ir eliminando paulatinamente, conforme las unidades responsables comprendan la utilidad bilateral que tiene la correcta y verídica aplicación de los indicadores para la evaluación.

El citado concepto de excepción queda determinado como ya ha sido señalado, por los resultados que producirá el procesamiento de la información en el sentido de analizar las variaciones periódicas de los indicadores, así como las incongruencias e incompatibilidades entre los indicadores que se interrelacionen entre sí. Las variaciones negativas recurrentes, positivas recurrentes, e invariabilidad persistente en el correcto cumplimiento, determinarán los aspectos de atención que serán verificados o analizados para detectar las posibles deficiencias, sus causas, efectos y medidas que se deban aplicar.

Así, en los casos que se efectúen revisiones se deberá proceder de conformidad con lo que al respecto establezcan los manuales y

los procedimientos de auditoría y evaluación, según sea el caso.

3. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Con lo que hasta aquí ha sido expuesto y analizado se puede comprobar la satisfacción de las hipótesis cuatro y cinco del trabajo:

- 4.- La administración pública requiere y puede contar con métodos integrales de evaluación y control que le aseguren con un mínimo de gasto un máximo de efectividad, dentro de un esquema de autoevaluación y autocontrol.

Esto se comprueba desde los antecedentes, ya que se manifiesta que en un lapso aproximado de setenta años se ha notado preocupación en la administración pública por establecer desde el momento de la planeación mecanismos adecuados para evaluar y controlar que los resultados generados por los distintos procesos administrativos cumplan razonablemente con lo previsto; sin embargo, hasta el momento no se han encontrado señales que muestren la existencia y funcionamiento de un sistema de evaluación y control similar en integralidad al desarrollado en el presente trabajo, que se considera viable y factible de utilizar para mejorar y modernizar los procesos de información y verificación de resultados, debido a que como se dijo, el Sistema puede actuar en cualquier nivel del Poder Ejecutivo.

Asimismo, se puede comprobar que el Sistema descrito integra y desarrolla un método integral de evaluación y control, por estar

dirigido a las funciones tanto administrativas como sustantivas, que con un mínimo de gasto produzca un máximo de efectividad por sustentarse en la autoevaluación y el autocontrol, ya que como fue explicado optimiza la oportunidad con que las unidades responsables conocen el rumbo de su gestión, lo que consecuentemente, genera oportunidad en la corrección de desviaciones y racionaliza las acciones correctivas por parte de éstas, así como la ejecución periódica y regular de las revisiones del Área de Contraloría. Dichas situaciones se reflejan en evitar pérdidas de tiempo para identificar y resolver los problemas, y en consecuencia, en economía de la gestión.

- 5.- Es posible integrar a partir de factores y procedimientos ya existentes de manera dispersa, un mecanismo innovador que apoye significativamente a la modernización de la administración pública, así como a la evaluación y control de dicha modernización.

Esta hipótesis se comprueba si se considera que los elementos que integran los distintos subsistemas ya existen y en ningún momento se dice que se estén inventando, sólo se les integra y organiza de manera ordenada para que con un enfoque sistémico interactúen y consoliden resultados de mayor integralidad y utilidad.

Los conceptos de eficacia, eficiencia, productividad e impacto ya existían con anterioridad y se manejan en los terrenos financiero, económico, social, estadístico, etc.; sin embargo, su conjugación administrativa-funcional-económica-social no fue

posible encontrarla con las características particulares, el nivel de detalle y de aplicación práctica que en el Sistema propuesto se les ha dado. Además, en general se elaboran y aplican de manera unilateral; sin tomar en consideración para su determinación la opinión del evaluado. En cambio, el criterio que este trabajo propone es prioritariamente el de concertación, es decir, la definición de los perímetros de medición, de manera conjunta entre las distintas partes que intervienen en la evaluación.

La información periódica para evaluación, armada con base en criterios previamente establecidos, actualmente existe en el sector público; sin embargo, no se obtuvo evidencia de que se someta a un análisis conjugado como el que se propone en este documento. Además, no produce resultados previos que puedan ser interpretados por las unidades responsables y que de manera sistemática induzca la autoevaluación y el autocontrol.

El procesamiento electrónico de datos sólo sirve a los fines del Sistema; sin embargo, debe tener una definición precisa que no es posible obtener comercialmente.

La auditoría parcial o integral es un método de análisis y síntesis que tradicionalmente existe, dirigido principalmente al campo financiero de la operación y que se ha venido actualizando para aplicarse a conceptos como son los procedimientos y los sistemas, la legalidad, los recursos materiales y humanos. Sin embargo, ahora se agrega para su intervención la parte sustantiva de la gestión y se induce el concepto de excepción, es decir, que

la auditoría se podría desligar de la regularidad con que se realiza para efectuarse sólo en los casos que se considere completamente necesaria, derivada de los resultados que produzca el funcionamiento del Sistema. Por lo tanto, la retroalimentación será más útil y efectiva.

Nuevamente se afirma que los elementos referidos ya existen en el funcionamiento administrativo del sector público, no obstante, tienen enfoques distintos y se encuentran desarticulados y dispersos.

Se habla de un mecanismo innovador por las consideraciones expuestas en los renglones anteriores, que apoye significativamente a la modernización de la administración pública, ya que según fue descrito, es posible adecuarlo a cualquier nivel del Poder Ejecutivo o bien de la administración privada; aunque para los efectos de este análisis fue desarrollada su aplicación, como ya se señaló, suponiendo su operación en una Secretaría de Estado, considerándola como Coordinadora de Sector.

Asimismo, la modernización establece, según lo señaló el presidente Salinas en el Plan Nacional de Desarrollo y fue citado en el Capítulo II de este trabajo, la necesidad de contar con innovación y adaptación tecnológicas, así como con nuevas experiencias para la organización del trabajo, como argumentos para lograr la modernización económica; se estima que este trabajo cubre los requisitos necesarios para participar en ese contexto en la evaluación y el control de la modernización.

Por lo hasta aquí expuesto, se concluye que hasta ahora han sido comprobadas y satisfechas las suposiciones inscritas cuatro de las siete hipótesis de esta investigación.

C A P I T U L O V

ANALISIS DETALLADO DE LOS SUBSISTEMAS

CAPITULO V

ANALISIS DETALLADO DE LOS SUBSISTEMAS

1. SUBSISTEMA DE INDICADORES PARA EVALUACION

El subsistema de indicadores para evaluación es una de las partes más relevantes del Sistema Integrado de Control y Evaluación, en su diseño se consideraron las necesidades de llevar a cabo una evaluación integral, ágil, oportuna y simplificada; términos que ocasionalmente pueden estar contrapuestos, no obstante, se determinó la clasificación de indicadores necesarios para el efecto, dividiéndose en primera instancia en: indicadores para evaluación de la gestión sustantiva e indicadores para evaluación de la gestión administrativa.

1.1. INDICADORES PARA LA EVALUACION DE LA GESTION SUSTANTIVA

Por lo que se refiere a los que se emplearán para evaluar la parte sustantiva, se cuenta con los de eficacia, eficiencia, productividad, congruencia e impacto o efectividad.

Los indicadores que a continuación se describen se distinguen entre sí, debido a que en el caso de los de eficacia y eficiencia el Área de Contraloría los determinará y deberán aplicarse, ya que independientemente del enfoque de concertación relevante y representativo del sistema, las bases y fundamentos de aplicación de dichos indicadores, en teoría habrán sido establecidos y

comprometidos por las propias unidades responsables en las fases de programación y presupuestación, lo que se constituirá en una norma autodeterminada, por lo que en esos dos casos no se considera necesaria la concertación.

Por lo que se refiere a los de productividad e impacto o efectividad, los propondrán las Áreas de Contraloría a la consideración, validación y concertación con las unidades responsables, a fin de asegurar que los criterios para evaluación cuenten con el apoyo y la opinión bilateral coincidente, es decir, que exista previamente el acuerdo mutuo acerca del parámetro de medición.

El caso específico del indicador de congruencia no se aplicará por parte de las unidades responsables ni se concertará, debido a que su uso será exclusivo de las Áreas de Contraloría, con el fin de verificar la razonabilidad de la información proporcionada, como se verá.

A) EFICACIA

Corresponde el análisis cuantitativo y cualitativo que se hará de los logros obtenidos en las metas preestablecidas del programa. Se evaluará con base en el cumplimiento de los objetivos y metas.

Otra conceptualización de este criterio señala que es el que permite determinar cuantitativamente, el grado de cumplimiento de una meta en un periodo determinado, o el ejercicio de los recursos en relación con el presupuesto asignado. Es la capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos

disponibles en un tiempo determinado.

Cabe mencionar que a la medición de este criterio debe dotársele de la flexibilidad necesaria para variarse en función de las modificaciones, ya que como es sabido, en las organizaciones públicas se aplican modificaciones frecuentes durante el desarrollo de las acciones, sobre todo en los montos presupuestales autorizados; por lo tanto, siempre deberá evaluarse sobre el presupuesto modificado, sin dejar de mencionar su variación con respecto a la asignación original y no permitir que las aplicaciones o reducciones al presupuesto se hagan sin contar con su contraparte programática, porque si no es así, no es justificable la asignación de más o menos recursos si los compromisos no se modifican en la misma dirección y en proporción equivalente.

Dentro de este criterio se encuentran dos clasificaciones que son:

a) EFICACIA PROGRAMÁTICA

Es la que permite determinar el grado de cumplimiento de las metas alcanzadas en relación con las metas programadas.

Se obtiene de la siguiente fórmula :

$$\text{Eficacia programática} = \frac{\text{Resultados obtenidos}}{\text{Resultados programados}}$$

Su producto muestra la relación existente entre cada unidad de resultado obtenido con respecto a cada una de las que habían sido

programadas, es decir, cumplimiento de lo programado; es lo que se hizo.

b) EFICACIA PRESUPUESTAL

Por medio de ésta se obtiene la relación del presupuesto ejercido con respecto al presupuesto autorizado, para asegurar que se utilice sólo lo autorizado y de acuerdo con los calendarios establecidos para su ejercicio, es decir, mide la relación entre el presupuesto ejercido y el presupuesto autorizado.

La eficacia presupuestal resulta de:

$$\text{Eficacia Presupuestal} = \frac{\text{Presupuesto Ejercido}}{\text{Presupuesto Autorizado}}$$

Su resultado muestra la relación existente entre cada unidad monetaria gastada con respecto a cada una de las que habían sido autorizadas a emplear; es lo que se gastó.

B) EFICIENCIA

Es el criterio utilizado para referirse al rendimiento de los recursos aplicados.

La evaluación que se realizará es con base en la utilización de los recursos al máximo posible, en lo que a cantidad y costos se refiere, en cada una de las actividades del programa. Este criterio puede verse afectado por modificaciones que se originen por los logros alcanzados.

Desde el enfoque de la administración, la eficiencia es el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con el mínimo

de recursos disponibles. Se aplica para medir la relación establecida entre las metas alcanzadas y los recursos ejercidos para tal fin.

La eficiencia presupone una clara definición del alcance de los resultados proyectados y la predeterminación de los costos unitarios en los que se tendrá que incurrir, con el propósito fundamental de que el cumplimiento de cada meta se realice de acuerdo con los presupuestos establecidos. Además requiere de una evaluación previa, que otorgue un grado de confiabilidad en la coherencia que se establezca entre la definición de metas y la correcta presupuestación de los recursos necesarios para conseguirlas.

Finalmente, se puede establecer que la eficiencia se logra cuando se cuenta con una programación y presupuestación elaboradas de manera adecuada y se cumple con las metas previamente establecidas con base en el presupuesto autorizado y su uso racional. El grado de eficiencia de un programa se determina en la medida que alcance sus propósitos con el menor costo o bien con realizaciones que superen, dentro de parámetros razonables, lo establecido.

Se obtiene de la siguiente fórmula:

$$\text{Eficiencia} = \frac{\text{Eficacia programática}}{\text{Eficacia presupuestal}}$$

Su producto muestra la cantidad de unidades de resultado que se

obtuvieron con cada unidad monetaria empleada.

C) PRODUCTIVIDAD

En el análisis y explicación de este rubro es necesario detenerse un poco para dilucidar acerca de distintas definiciones y teorías que por tradición y costumbre dificultan la aplicación de este término en el sector público centralizado.

Existen diversas definiciones de productividad; no obstante, la mayoría de ellas coinciden en que ésta se refiere a la relación entre la producción de bienes y servicios y la cantidad de recursos de toda índole utilizados para obtenerla.

De la productividad se ha dicho que no es sólo un conjunto de relaciones técnicas y económicas, sino esencialmente, una forma de organizar la actividad productiva eficientemente, considerando las relaciones sociales y aceptando que el mejoramiento de la productividad debe traducirse en bienestar.

Por otra parte Julio Boltvink, en su ponencia sobre productividad y empresa pública dice que "... en el caso de la empresa pública, la productividad y la eficiencia son objetivos de carácter operativo, destinados a mejorar el producto resultante del esfuerzo hecho por la empresa en cantidad y calidad, tanto que la productividad y la eficiencia en una empresa privada son medios de aumentar la rentabilidad; por lo que hace a las transferencias, es decir a la diferencia entre lo que la empresa recibe y otorga, en el caso de una empresa pública lo usual es que dicha diferencia constituye un objetivo o una

restricción explícita, mientras que en una empresa privada, ampliar esa diferencia al máximo en su favor también es un medio de acrecentar la rentabilidad." (14)

Resulta importante señalar también que la productividad del trabajo ha sido considerada como el rendimiento o eficiencia de la actividad de los hombres, expresada por la correlación entre el gasto destinado a la productividad de un país o de un sector económico, de una rama industrial, una unidad administrativa, una empresa o de un trabajador y la cantidad de bienes y servicios producidos en una unidad de tiempo.

Es importante observar que independientemente de cuáles sean los factores que intervienen en el concepto de productividad, están necesariamente ligados con la eficiencia de las acciones de la organización, es decir, con la economía con la que se lleven a cabo los procesos. Sin embargo, para simplificar y facilitar el tratamiento del tema, considerese que la productividad se define como la relación que existe entre los insumos y los productos de un sistema productivo. A menudo es conveniente medir esta relación como el cociente de la producción entre los insumos. Si se tiene una mayor producción con los mismos insumos, la productividad mejora; del mismo modo, si se usa una menor cantidad de insumos para la misma producción, la productividad

- - - - -
(14) Boltvinik, Julio, Productividad y Empresa Pública, ponencia presentada en el encuentro nacional de productividad. México, D.F., Noviembre de 1984, pp.82 y 83

también mejora, y viceversa, la productividad tiende a disminuir cuando la cantidad de insumos involucrados en el proceso aumentan sin que los productos o resultados de dicho proceso aumenten.

Los administradores de operaciones han constituido la cabeza principal para mejorar la productividad en las empresas. Actualmente están aceptando un reto similar en las industrias de servicios, pero no basta sólo con mejorar la productividad en el renglón de las operaciones; algunas de las áreas principales para el mejoramiento de la productividad, son las ventas, las finanzas, el área de personal, el área de procesamiento de datos y otras áreas de apoyo. En muchas organizaciones los costos de mano de obra directa se encuentran ya bajo buen control, pero los altos costos indirectos están conduciendo a una baja productividad. Por lo tanto, la productividad debe concebirse como un aspecto que concierne a toda la organización.

En las áreas y organizaciones operativas la productividad se ve afectada por todas las decisiones, incluyendo el diseño del proceso, la capacidad de producción, los inventarios y las decisiones sobre la fuerza de trabajo. Sucede a menudo que cada individuo le da un tratamiento distinto al problema de la productividad; los economistas se concentran en el efecto de las inversiones y de los reglamentos del gobierno; los ingenieros industriales remarcan los efectos de los métodos y del flujo del trabajo sobre la productividad; los psicólogos y administradores se concretan en el diseño del trabajo y en otros enfoques de relaciones humanas.

La productividad es un vasto tema para integrar, inclusive, un estudio extremadamente extenso; sin embargo, el objetivo de este análisis es identificar lo mejor posible los alcances reales de la productividad y su medición e incremento en el sector gubernamental, ya que muchos escépticos señalan y afirman categóricamente que el sector público no produce, que no genera un producto que proporcione ingresos que puedan ser comparados con los costos empleados para dicha producción; sin embargo, debe señalarse con precisión que el sector público produce una gran cantidad de bienes y servicios, muchos de éstos son comercializables y para ello están las empresas paraestatales que deben funcionar como empresas privadas, aunque con una perspectiva de servicio social y de rectoría del Estado; por otra parte, el sector central produce servicios, que si bien no son comercializables, en ellos está invertida una gran cantidad de trabajo humano, que necesariamente su aumento o disminución tenderá a provocar el mismo efecto en la productividad y a mejorar o deteriorar el servicio que el gobierno presta a la sociedad.

e) PRODUCTIVIDAD NACIONAL

Así, la producción nacional se mide a menudo como la razón de la producción entre los insumos, es posible usar otros cocientes diferentes dependiendo de las suposiciones que se hagan. El factor de razón total de productividad se obtiene dividiendo la producción total, medida por el producto interno bruto (PIB), entre el total de insumos de mano de obra y de capital. De este

modo se obtiene la siguiente fórmula:

$$\text{Factor de productividad total} = \frac{\text{PIB}}{\text{Mano de obra} + \text{Capital}}$$

Existen también dos razones parciales de productividad, una para la mano de obra y otra para el capital:

$$\text{Productividad de la mano de obra} = \frac{\text{PIB}}{\text{Mano de Obra}}$$

$$\text{Productividad del Capital} = \frac{\text{PIB}}{\text{Capital}}$$

La razón del factor de productividad total es la mejor que se puede usar cuando se pretende describir la productividad nacional, ya que incluye todos los insumos que se han usado. Las razones parciales consideran sólo un insumo u otro.

b) LA PRODUCTIVIDAD Y SU MEJORAMIENTO

La productividad no debe visualizarse meramente a nivel nacional sino también por sector industrial. Como regla general, el crecimiento de la productividad de las industrias de servicios ha quedado rezagado en comparación con las industrias manufactureras.

Existen muchos beneficios que provienen del mejoramiento de la productividad. Primero la productividad creciente crea un mayor ingreso real per cápita; segundo, el mejoramiento de la

productividad es el efecto favorable sobre la balanza comercial internacional, ya que al producir más bienes con menos insumos bajan los precios de éstos y se tornan más competitivos en el mercado internacional. Cuando las industrias compiten en mercados internacionales las balanzas comerciales se ven directamente afectadas por la productividad de otras naciones.

El aumento de la productividad también tiende a mitigar los efectos de la inflación. Por ejemplo, si el crecimiento de la productividad es de 2% y los salarios aumentan en 8%, entonces 6% del aumento salarial es inflacionario y sólo 2% es real. El crecimiento de la productividad ayuda a mantener la estabilidad salarial; sin incrementos en la productividad que los compensen, los aumentos salariales son puramente inflacionarios.

Como se expresó anteriormente, las empresas estatales tienen que operar hasta cierto punto como empresas privadas, sin perder de vista la prioridad social para la que fueron constituidas, por lo que entonces no se debe dejar de señalar y de poner atención en que es necesario que se manejen como tales; por lo tanto, es imprescindible que se tome en cuenta cuáles son los factores que intervienen en la productividad de una empresa que genera productos comercializables, independientemente de que dicha comercialización pueda o no tener objetivos lucrativos y de utilidad. Desde el punto de vista de la administración, el crecimiento de la productividad es una forma de aumentar las utilidades. De hecho, en algunos casos el aumento de la productividad puede ser un mejor recurso para aumentar las

utilidades que al incrementar las ventas. Por ejemplo, como se puede ver en la tabla V.1., suponiendo que una compañía tiene ventas en un periodo dado por 100 millones de pesos, tiene costos variables de 70 millones de pesos, costos fijos por veinte millones de pesos y una utilidad resultante de 10 millones, si las ventas se incrementan en 10%, las utilidades aumentarán en 30% como se muestra. Por otra parte, si los costos variables disminuyen en 10%, debido a las mejoras en la productividad, las utilidades aumentarán en 70%. En este caso, en particular, un aumento de 10% en la productividad tiene un efecto mucho mayor sobre las utilidades que un aumento de 10% en las ventas. Naturalmente, la intensidad de estos efectos dependerá de los números que se seleccionen, pero en ciertas condiciones, la productividad puede tener un mayor efecto sobre las utilidades que las ventas.

TABLA V.1.

Mejoramiento de la utilidad

	Antes	Después de un 10% de aumento en ventas	Después de un 10% de mejoramiento en la productividad
Ventas	\$100	\$110	\$100
Costos variables	70	77	63
Costos fijos	20	20	20
Utilidad	\$10	\$13(+30%)	\$17(+70%)

Desde el punto de vista del trabajador, el mejoramiento de la

productividad puede conducir a un incremento en los salarios; sin embargo, la relación entre los sueldos y la productividad puede parecer muy tenue a los trabajadores, quienes por esto pueden restringir la producción. Después de todo, ¿por qué deberían estar dispuestos a usar mejores métodos, a sugerir mejores procedimientos o a poner un esfuerzo extra de su parte cuando el resultado es una serie de despidos, generación de mayores utilidades para los dueños y ningún beneficio para los trabajadores?; sin embargo, cuando la conexión que existe entre el mejoramiento de la productividad y el nivel de sueldos es evidente, los resultados pueden ser muy diferentes, ya que las remuneraciones contienen un efecto de motivación potencial.

La productividad es una meta de la administración y no de la fuerza de trabajo. Los trabajadores desean recompensas económicas tangibles (sueldo y beneficios), seguridad en el trabajo y un medio adecuado para desarrollarlo. Existe un conflicto fundamental entre el deseo de la administración de aumentar la productividad por una parte, y los intereses de los trabajadores por otra. Los planes de incentivos salariales son una forma de reconciliar este conflicto al compartir automáticamente los resultados de los aumentos de la productividad.

Sin embargo, la situación especial que en materia de restricción presupuestal tiene que considerarse en las empresas estatales, no permite con tanta facilidad otorgar este tipo de motivaciones, por lo que entonces las empresas tendrán que encontrar algún otro tipo de satisfactores que pudieran estar ubicados en las

prestaciones económicas pactadas en los contratos colectivos de trabajo, entre otras; asimismo, debe emplearse al máximo como instrumento motivacional la obligación que las empresas mexicanas tienen para cumplir con el reparto de utilidades, ya que en la medida que la productividad se incremente y las utilidades lo hagan en consecuencia, el trabajador hallará su recompensa en ese reparto anual de las utilidades que con su productividad se generaron.

c) MEDICION DE LA PRODUCTIVIDAD

Se ha dicho: "Si no se puede medir no se puede administrar". Esto es particularmente cierto en el caso de la productividad; sin embargo, como ya se ha comentado, existen varios métodos para medir la productividad, tanto a nivel de productividad nacional como a nivel general de la empresa; algunos ejemplos de las medidas de productividad a nivel de empresa son los que se ilustran a continuación:

$$\frac{\text{Ventas}}{\text{Horas de Mano de Obra}}$$

$$\frac{\text{Ventas}}{\text{Salarios}}$$

$$\frac{\text{Embarques}}{\text{Mano de Obra Directa + Mano de obra indirecta + Materiales}}$$

$$\frac{\text{Embarques a Precio Estandar}}{\text{Mano de Obra + Materiales + Cargos Indirectos + \frac{1}{2} [\text{Capital Invertido}]}}$$

Como en el caso de la productividad a nivel nacional, existen cocientes parciales y totales para medir la productividad a nivel de la empresa. Las razones de ventas/horas de mano de obra y de ventas/salarios son razones parciales de la productividad y de la mano de obra, las cuales ignoran los insumos de capital y de materiales.

La razón de productividad que se considera más completa es la última de las que se han señalado en el cuadro anterior, donde los embarques han sido valuados al precio estandar en el numerador y todos los insumos han sido incluidos en el denominador. En este caso, el insumo de capital está representado por el costo unitario de capital (K) multiplicado por la cantidad del capital invertido. Los embarques deben valuarse a precios (o costos) estandar o constantes para darle una ponderación adecuada a los volúmenes de los diversos productos; como la productividad es una medida del volumen de producción en relación con los insumos, no se debe permitir que los cambios en los precios de los productos o de los insumos afecten la razón de productividad.

No basta sólo medir la productividad a nivel general de la empresa, también deben desarrollarse razones de productividad en cada nivel de ésta y para la mayoría, si no para todas las unidades organizacionales; para ello, deben establecerse claramente los estandares y analizar su comportamiento en los distintos periodos de análisis, o bien, establecer un promedio entre distintos periodos de medición para considerarlo como

estandar o base, o también puede ser tomado como base, para el inicio de la medición, el periodo que se considere significativo o representativo y regularmente revisar los estandares, a fin de irlos modificando y actualizando con promedios de los distintos momentos en que se haga la medición de la productividad.

d) FACTORES QUE AFECTAN LA PRODUCTIVIDAD

La medición de la productividad represente sólo el primer paso para mejorarla, el segundo paso consiste en entender cuáles son los factores que afectan la productividad y el seleccionar los más apropiados para mejorarla en cualquier situación determinada; los factores más importantes, así como sus subfactores se ilustran en la figura V.2.

Los factores externos, incluyendo los reglamentos del gobierno, la política de inversiones gubernamentales, la competencia de las demás empresas y la demanda de los clientes, están fuera del control de la empresa. Estos pueden afectar tanto al volumen de producción, como a la disponibilidad de los insumos. En algunos casos podrán ser tan fuertes que anulen las acciones que la empresa puede tomar para mejorar la productividad. Sin embargo, las empresas pueden hacer mucho por mejorar la productividad dentro de las restricciones externas.

El producto es un factor que puede afectar en forma muy importante la productividad. Generalmente se reconoce que la investigación y el desarrollo conducen a nuevas tecnologías para la producción, las cuales mejoran la productividad. Por otra parte, una excesiva innovación del producto puede disminuir el

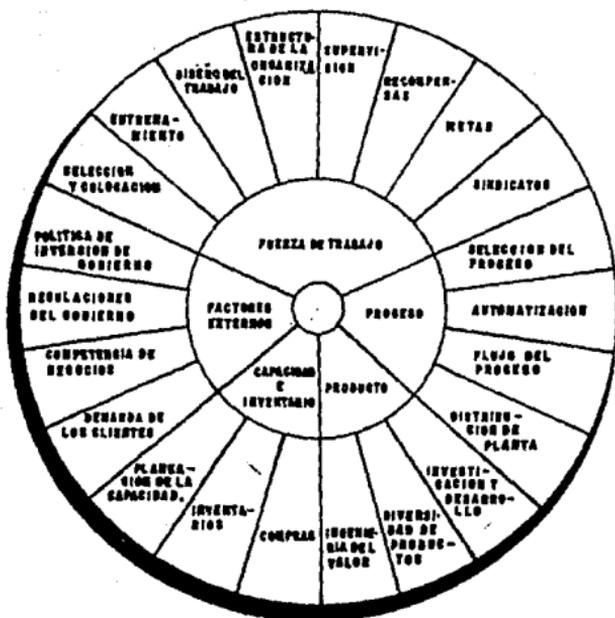


FIGURA V.2 Factores y Subfactores que afectan la productividad.

ritmo de innovación del proceso productivo y conducir a un declive en la productividad. La mayor diversidad de productos puede conducir a una mayor productividad por medio de un aumento en las ventas y un incremento en las economías de escala, pero la diversidad de productos también puede reducir la productividad al dejar de fijar la atención en el proceso productivo y espaciar demasiado las operaciones, es decir, que es mejor asegurarse que un sólo producto está siendo atendido como debe de ser en su proceso productivo y no tratar de que varios productos tengan una operación perfecta en el mismo momento, si no se ha concluido con el perfeccionamiento de uno sólo, ya que esa falta de atención al que pudiera denominarse producto principal, podría propiciar que ni el principal, ni ningún otro estén produciéndose con los niveles de eficiencia que son deseables para incrementar la productividad, y en consecuencia, las utilidades.

También en el mejoramiento del producto interviene el análisis del valor que se usa para fabricarlo en una forma más económica; la idea consiste en simplificar el producto o sustituir los materiales de tal modo que el producto desempeñe la misma función a un precio más bajo. Es importante considerar en esta parte que el economizar en la fabricación de un producto determinado, no debe interferir en sus condiciones de calidad para que éste pueda ser competitivo tanto nacional, como internacionalmente.

El tipo de proceso a utilizar es el tercer factor que puede afectar la productividad, ya que dentro de un proceso determinado existen muchas formas de organizar el flujo de información de

materiales y de clientes. Estos flujos pueden mejorarse con mejores distribuciones de planta o con un análisis de flujo de proceso, obteniéndose incrementos en la productividad. Uno de los métodos más importantes que se han utilizado para mejorar la productividad, ha sido la automatización y parece que la sustitución de mano de obra por capital puede aún ser una herramienta poderosa para el mejoramiento de la productividad en un futuro, aunque se atenta contra la solución de los problemas sociales.

La administración de la capacidad y de los inventarios es el cuarto factor que puede afectar la productividad; en el corto plazo un exceso de capacidad es a menudo un factor que contribuye a las razones de productividad adversas. El inventario puede ser un obstáculo o una ayuda para la productividad de la empresa, ya que un inventario demasiado pequeño puede conducir a una pérdida de ventas, a un volumen de producción muy reducido y eventualmente, a una menor productividad; uno demasiado voluminoso conducirá a un mayor costo de capital y a una menor productividad.

El quinto y último factor, al que ya se hizo referencia, es la fuerza de trabajo que quizá es el más importante de todos y hoy en día se le presta mucha atención. Por su parte, la fuerza de trabajo se encuentra asociada con un gran número de subfactores: selección y colocación del personal, entrenamiento, diseño del trabajo, supervisión, estructura organizacional, incentivos, metas y sindicatos.

La administración de los recursos humanos dentro del renglón de las operaciones debe concebirse como una tarea integrada, que comienza con el reclutamiento y la selección de los trabajadores y sigue con la motivación, la medición de resultados y el otorgamiento de recompensas por el desempeño observado. El reclutamiento, la selección y la colocación de los trabajadores determina la "materia prima" de los recursos humanos disponibles en la empresa. Estos recursos pueden convertirse en productivos por medio de un entrenamiento en un contexto organizacional determinado, dicho contexto puede ser particular de cada organización, sin embargo, puede alterarse con el diseño del trabajo, la supervisión y las relaciones de autoridad. Finalmente las recompensas y las metas pueden utilizarse para motivar la fuerza de trabajo en el contexto organizacional dado y en el nivel disponible de entrenamiento. En esta parte es importante considerar como se ha señalado, que este tipo de incentivos y motivaciones, no necesariamente están disponibles en el momento que el administrador quiera hacer uso de ellos, ya que las restricciones presupuestales en el caso de las empresas públicas, y también en el sector central, obligan a buscar otros campos para obtener el óptimo rendimiento de los recursos humanos.

Aunque los factores de la fuerza de trabajo interactúan entre sí, también lo hacen con todas las variables que se encuentran dentro del engrane productivo; de este modo, la administración debe seleccionar cuidadosamente un enfoque amplio para mejorar la productividad, considerando y analizando detalladamente los factores y subfactores e inclusive imprevistos y externalidades

que influyen en todo proceso productivo, a fin de prever desde el momento de la planeación, cuales pueden ser los riesgos a los que se enfrenta la administración y optar por adoptar las mejores alternativas para optimizar el proceso productivo que de acuerdo con los objetivos corresponda.

Como puede apreciarse hasta aquí, la productividad gubernamental no difiere sustancialmente de la productividad privada, sólo debe añadirse a la primera la satisfacción de objetivos sociales; -el cumplimiento de funciones sociales-, es decir que hay algunos procesos que no necesariamente generan resultados o productos comercializables; sin embargo, su producción lleva inmersa una gran cantidad de fuerza de trabajo; por lo tanto, el secreto para medir lo productivo, y su incremento o decremento en las actividades desarrolladas por dicha fuerza de trabajo, radica en la adecuada selección de los elementos que deben ser involucrados en las formulas para poder apreciar el rendimiento del trabajo humano y en su caso del capital, como se ha comentado, según sea el tipo de producción de que se trate.

La productividad en el sector central, si bien no contiene todos los factores que en el caso de una empresa productiva se han considerado, sí contiene un alto grado de complejidad para llegar a una medición objetiva de su desempeño, ya que en el nivel de las unidades responsables que integran una dependencia sólo se considera la fuerza de trabajo que es aplicada para la optimización de los resultados, siendo éstos de una amplia variabilidad en su género y definición, puesto que pueden ser

servicios que incluyan en su desarrollo valiosos resultados parciales, o bien, que el producto sea más corto en su desarrollo y que no necesariamente contenga dichos resultados parciales, por lo que para este tipo de mediciones es necesario analizar cual es el tipo de estandar que puede proporcionar una idea más objetiva de su comportamiento, de la problemática que puede afectar su productividad y finalmente, de los factores o elementos que pueden intervenir en el mejoramiento de dicha productividad ya que en la medida en que sea elevada en las unidades organizacionales que integran una dependencia, se incrementará la productividad de dicha dependencia y consecuentemente, del sector público en su conjunto.

En síntesis y para los efectos de este análisis, se ha considerado a la productividad como la relación que existe entre los bienes o servicios producidos y la fuerza de trabajo requerida para este propósito en un periodo determinado y se medirá mediante la siguiente fórmula:

$$\text{Productividad} = \frac{\text{Resultados obtenidos}}{\text{Cantidad de personal x tiempo laborado}}$$

Su relación permitirá medir la cantidad de servicios y resultados generados con el trabajo de los servidores públicos.

D) CONGRUENCIA

Este indicador será de gran importancia para la evaluación, debido a que muestra la relación existente entre la eficiencia y

la productividad. Se obtiene de la siguiente fórmula:

$$\text{Congruencia} = \frac{\text{Eficiencia}}{\text{Productividad}}$$

Por medio de esta relación se obtienen elementos de juicio adicionales para opinar sobre la razonabilidad de la planeación, programación y presupuestación de las actividades, así como de la asignación de las cargas de trabajo.

Para explicarlo, se puede partir de la experiencia recurrente que aporta la realidad, en el sentido de que en la mayoría de los casos las unidades responsables de las actividades, mayormente en el sector central, no llevan a cabo las tareas de programación y presupuestación por programas, sino que utilizan un método consuetudinario.

En la programación por costumbre adoptan los compromisos de ejercicios anteriores y en el mejor de los casos, se efectúa algún pequeño cambio que justifique la asignación de mayores recursos, creación de plazas, inversión, etc; sin embargo, teniendo el cuidado de que dichos compromisos sean razonables para su cumplimiento y con la idea de que es mejor cumplir más allá de lo comprometido que no alcanzar lo preestablecido; en el último de los casos se hacen reprogramaciones o cancelaciones. Por supuesto, los compromisos son inferiores a la capacidad instalada y de respuesta, por lo que en general la evaluación cuantitativa en este renglón produce resultados recurrentemente

superiores al 100%.

En la presupuestación consuetudinaria se toma el presupuesto ejercido el año anterior y se le aplican índices de incremento equivalentes a la inflación registrada durante ese año, así como incrementos para nuevas necesidades que en general las unidades responsables hacen un esfuerzo por justificar y rara vez son autorizadas; sin embargo, el presupuesto solicitado -y aún el autorizado- puede llegar a ser superior al necesario para cumplir con los compromisos programáticos adquiridos, en virtud de que estos últimos no se efectúan considerando el 100% de la capacidad de trabajo.

Cuando se aplican respectivamente los indicadores de eficacia programática y presupuestal a este tipo de datos, los resultados del indicador de eficiencia son impresionantemente -e incorrectamente- elevados, ya que en apariencia lo que se hizo fue mucho y lo que se gastó fue poco, siendo su relación muy alta con respecto a la unidad o al 100 % en números relativos.

Por otra parte, en el caso de la productividad por costumbre, el evaluado trata de considerar a menos personal del que en realidad existe para que las metas programadas y sus solicitudes de recursos adicionales sean razonables; sin embargo, al generarse mayores resultados que los programados y reflejarse su efecto en la tendencia del índice de productividad con respecto al estandar o a la base, se generan movimientos exageradamente variables hacia la alta o hacia la baja, generalmente en el indicador de productividad, que depende y es empujado e

considerable medida por la eficacia programática.

Cabe mencionar que estos problemas se provocan debido a que en general las actividades de programación y presupuestación son llevadas a cabo en una especie de "cópula" integrada por agentes de "confianza", no permitiendo el acceso ni tomando en cuenta la experiencia de quienes realmente conocen el detalle y los problemas de la gestión.

Es en este momento que se requiere analizar la congruencia existente entre dichos elementos de la gestión y de la evaluación, conceptualizando a esa congruencia como el índice de coherencia existente entre los índices de eficiencia y de productividad. Es la razonabilidad entre lo que se hizo, lo que se gastó y la fuerza de trabajo que para ello se empleó.

E) IMPACTO O EFECTIVIDAD

Con la utilización de este criterio lo que se persigue es valorar el impacto o efectividad que las acciones tienen en el cumplimiento de los objetivos hacia la población. Asimismo, cuantifica valores de tipo político y cualitativo; con su aplicación se permitirá medir la repercusión de la prestación de un servicio en el grupo social en el cual se preste, así como la cobertura que alcanzará dicha prestación, su incidencia y el efecto que produzca en el entorno socio-económico.

Sin embargo para este tipo de indicador no es posible establecer una fórmula de aplicación general, ya que sus elementos se constituyen por factores cualitativos de tipo socio-político.

por lo que entonces, es necesario que en cada nivel y caso de evaluación se determinen los elementos intrínsecos de la gestión de cada dependencia, entidad o unidad responsable para incorporarlos en este indicador que se manifiesta como el más importante y como el amarre del sistema. Esto es porque si no se obtienen razonablemente los objetivos sociales, no se manifiesta útil ni satisfactorio que los resultados anteriores sean positivos.

1.2 INDICADORES PARA LA EVALUACION DE LA GESTION ADMINISTRATIVA

Estos indicadores son de aplicación obligatoria y uniforme para todas las áreas sin ser sometidos al proceso de concertación, debido a que existe una normatividad claramente establecida que determinará la existencia de los elementos que los conforman, agrupándose de acuerdo con el aspecto que se evalúa, de la siguiente manera:

A) EFICACIA ESTRUCTURAL.-

Indican la relación que se da entre las áreas existentes y las autorizadas para cada uno de los niveles jerárquicos. Se mide con la siguiente fórmula:

$$\text{Eficacia Estructural} = \frac{\text{Unidades Responsables Existentes}}{\text{Unidades Responsables Autorizadas}}$$

$$\times \frac{\text{JDE+SDE+DAE+DGE+SSE+AHE}}{\text{JDA+SDA+DAA+DGA+SGA+AHA}}$$

Donde: JDE y JDA = Jefaturas de departamento existentes o autorizadas según se trate del numerador o del denominador.

SDE y SDA = Subdirecciones existentes o autorizadas

DAE y DAA = Direcciones de Área existentes o autorizadas

DGE y DGA = Direcciones generales existentes o autorizadas

SSE y SSA = Subsecretarías existentes o autorizadas

AHE y AHA = Áreas homólogas existentes o autorizadas

Cabe mencionar que según sea en el nivel que este Sistema se aplicara, las variables deberán ser sustituidas por sus equivalentes, debido a que las mencionadas corresponden a los niveles que la Secretaría de Programación y Presupuesto autoriza en estructura para una dependencia.

BJAPEGU A PLANTILLA.-

Se medirá aquí la relación entre la cantidad de plazas existentes respecto a las autorizadas, distinguiendo las plazas operativas y de mandos medios y superiores, separándolas y organizándolas de manera similar que para la eficacia estructural.

Es importante considerar que en este caso se obtendrá un elemento que puede ser útil para comprobar que la información proporcionada en el renglón de productividad sea razonable en lo referente a fuerza de trabajo.

EFICACIA EN LA REALIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE MANUALES

Este concepto lo integran cinco indicadores que tendrán por

objetivo la medición del grado de realización y actualización de manuales de organización y procedimientos, que son:

$$\text{-Eficacia programática de manuales de organización} = \frac{\text{MOE}}{\text{MON}}$$

$$\text{-Eficacia programática de manuales de procedimientos} = \frac{\text{MPE}}{\text{MPN}}$$

$$\text{-Índice de actualización de manuales de organización} = \frac{\text{MOA}}{\text{MOE}}$$

$$\text{-Índice de actualización de manuales de procedimientos} = \frac{\text{MPA}}{\text{MPE}}$$

-Índice de eficacia global = .

$$\left(\frac{\text{MOE}}{\text{MON}} \right) + \left(\frac{\text{MPE}}{\text{MPN}} \right) + \left(\frac{\text{MOA}}{\text{MOE}} \right) + \left(\frac{\text{MPA}}{\text{MPE}} \right) = \frac{4}{4}$$

En donde:

MOE = Manuales de organización existentes

MON = Manuales de organización necesarios

MPE = Manuales de procedimientos existentes

MPN = Manuales de procedimientos necesarios

MOA = Manuales de organización actualizados

MPA = Manuales de procedimientos actualizados

Como fue señalado, estos indicadores fueron seleccionados considerando que cubren algunos de los aspectos que las Áreas de Contraloría revisan dentro de sus programas normales de auditoría

y evaluación. Con ello se evitará que cada unidad responsable se esmere en evaluar en forma distinta conceptos que les son comunes a todas, debido a que son parte de sus funciones administrativas y no se ubican dentro de su operación sustantiva.

2. SUBSISTEMA DE CAPTACION Y EMISION DE INFORMACION PERIODICA

Este subsistema procurará la agilización en la obtención de la información para evaluación y en la comunicación de los resultados de la gestión de las unidades responsables, con los datos inducidos por el subsistema de indicadores para evaluación, suministrando información suficiente, oportuna, relevante, actualizada y confiable a las instancias correspondientes.

Para el logro de sus objetivos, el subsistema de captación y emisión de información periódica contará con dos vertientes fundamentales: la captación de la información y la emisión de informes.

2.1. CAPTACION DE LA INFORMACION

A. FUENTES DE INFORMACION (insumos del Sistema)

a) INFORMACION PROVENIENTE DE LAS UNIDADES RESPONSABLES.

Los resultados de la aplicación de indicadores para evaluación por parte de las unidades responsables servirán de fuente de información para el subsistema de captación y emisión de información periódica. Dicha información deberá elaborarse con una periodicidad trimestral, empleándose para ello un formato sencillo y práctico, que manifieste realmente la perspectiva de

simplificación, el cual se detalla más adelante y servirá para que las unidades responsables envíen los resultados de la aplicación de indicadores, sirviendo de insumo básico para la detección de deficiencias, cumplimientos regulares y superaciones recurrentes.

b) INFORMACION PROVENIENTE DE LA REALIZACION DE AUDITORIAS Y EVALUACIONES POR EXCEPCION QUE REALICEN LAS AREAS DE CONTRALORIA.

Otra fuente de información importante será la proveniente de los informes de auditorías y evaluaciones por excepción, que serán realizados por las propias áreas de Contraloría en las distintas unidades responsables y entidades paraestatales.

De esta manera se establecerá, al igual que con el subsistema de indicadores para evaluación, una relación directa con las auditorías y evaluaciones por excepción. A su vez, los resultados emanados del subsistema de captación y emisión de información periódica servirán de retroalimentación a dichas revisiones, aportando información básica para la aplicación del criterio de excepción en su ejecución y alcance.

c) INFORMACION PROVENIENTE DE LAS REVISIONES Y SEGUIMIENTOS EFECTUADOS PERIODICAMENTE A LAS UNIDADES RESPONSABLES DE LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y FINANCIEROS.

Adicionalmente a la información suministrada por las auditorías y evaluaciones por excepción, se contará como fuente aquella proveniente de las revisiones que se efectúan periódicamente a las unidades administrativas encargadas de administrar los recursos, conforme a los programas anuales de control y

auditoria.

Lo anterior no excluirá, sino complementará la información que se derive de la aplicación de indicadores para evaluación por parte de las unidades responsables mencionadas, con lo que se establecerá la verificación y consolidación de la información correspondiente.

d) INFORMACION EXTRAORDINARIA.

Por último, la información extraordinaria que se genera en cualquier otro subsistema, como los listados adicionales de información y estadísticas diversas, sirven también como fuentes de datos para este subsistema.

B. INSTRUMENTOS DE CAPTURA DE LA INFORMACION

Los instrumentos para capturar la información fueron diseñados en función del tipo de fuentes; en este sentido, se contará con los que a continuación se señalan:

a) INFORMACION DE INDICADORES PARA EVALUACION

Para capturar la información resultante de aplicar los indicadores para evaluación, se diseñaron instrumentos que fueran sencillos, objetivos y de fácil manejo para las unidades responsables, teniendo en cuenta que el proceso de evaluación y control no deberá significar sobrerregulación, sino simplificación administrativa y apoyo para optimizar la gestión. En tal sentido, los instrumentos que aquí se tratan se reducen a dos formatos:

-[E-01]- concertación de indicadores (ver anexo 1). en este formato las áreas de Contraloría enunciarán y explicarán los

indicadores que hayan elegido y propongan para la evaluación de las unidades responsables, a fin de que sean validados en coordinación con estas últimas.

El uso que se le dará al formato no será periódico, ya que se requerirá que las áreas de Contraloría lo llenen por primera vez cuando propongan los indicadores y cada vez que las unidades responsables necesiten actualizar los que hayan sido registrados, situación, que de acuerdo con la filosofía del sistema, será completamente eventual.

Así, se puede apreciar que es un formato que no aumentará las cargas de trabajo de las unidades responsables ni distraerá su atención de manera frecuente y periódica; prácticamente se usa una sola vez y en casos excepcionales.

-IE-02.- Resultados de la aplicación de indicadores (ver anexo 2): este formato sí tendrá una periodicidad trimestral en su uso y servirá para que las unidades responsables envíen al área de Contraloría correspondiente los resultados de la aplicación trimestral de sus indicadores, este será el único formato que dichas unidades tienen que utilizar periódicamente y será también el insumo principal del subsistema de captación y emisión de información periódica.

b) INFORMACION DE AUDITORIAS Y EVALUACIONES POR EXCEPCION, ASI COMO DE REVISIONES Y SEGUIMIENTOS EFECTUADOS A LAS UNIDADES RESPONSABLES DE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS.

Los instrumentos considerados para captar esta fuente de información son:

- Informes de revisión y seguimiento.
- Papeles de trabajo.

c) INFORMACION EXTRAORDINARIA

Los instrumentos de captura de este tipo de información son:

- Listados diversos conteniendo otro tipo de información.

C. TIPOS DE PROCESAMIENTO DE INFORMACION

Los instrumentos de captura de información señalados, distinguen dos formas básicas en que serán procesados:

- 1) Manual y;
- 2) Computarizada.

El procesamiento manual de datos se da en los siguientes instrumentos de captura:

- Informes de revisiones y seguimientos
- Papeles de trabajo de auditorías y evaluaciones
- Listados diversos
- Codificación de información proveniente de indicadores.

Siendo computarizado el procesamiento de los siguientes:

- Catálogo de indicadores para evaluación
- Papeles de trabajo para evaluación por medio de indicadores
- Informes de evaluación.

D. PERIODICIDAD DE LA INFORMACION

Las características de la información que se manejará en el Sistema Integrado de Control y Evaluación, determinarán su periodicidad, como a continuación se señala

4) INFORMACION SOBRE LA APLICACION DE INDICADORES PARA EVALUACION.

Tanto para los indicadores que se refieren a la gestión sustantiva, como para los que evalúan las actividades administrativas, la periodicidad con que se enviarán los formatos será trimestral, con el objeto de hacer compatible dicha periodicidad con la de otros sistemas de información ya existentes, lo que simplificará el trabajo para las unidades responsables, ya que de sus mismos registros de corte trimestral podrán integrar esta nueva información.

Cabe aclarar que la referida información deberá ser recibida por el Área de Contraloría en los 10 primeros días hábiles del mes siguiente al término del trimestre.

b) INFORMACION DE AUDITORIAS Y EVALUACIONES POR EXCEPCION.

Debido a la calidad de excepción que se propone para la instrumentación de la mayoría de las revisiones, este tipo de información no tendrá una periodicidad definida. Su ejecución dependerá de los resultados obtenidos por medio de las otras fuentes de información, cuya función es la detección de deficiencias, incumplimientos y superaciones recurrentes de provisiones; de manera que con base en estos parámetros se determinará el carácter de excepción en la ejecución de las auditorías y evaluaciones.

c) INFORMACION PROVENIENTE DE LAS REVISIONES Y DE LOS SEGUIMIENTOS EFECTUADOS PERIÓDICAMENTE A LAS UNIDADES RESPONSABLES DE LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS.

Debido a que estas revisiones si serán programables de acuerdo con los Programas Anuales de Control y Auditoria, será conveniente que se realicen cuando menos una vez por año, pudiendo ser semestrales, ya que así aportarán información adicional importante para el Sistema y se constituirán en un mecanismo de verificación de la información proporcionada por las referidas unidades en la aplicación de sus indicadores.

d) Por último, la información extraordinaria que se genera no puede tener una periodicidad definida, dada su naturaleza.

E. CRITERIOS DE CLASIFICACION DE LA INFORMACION

La información obtenida se clasificará de acuerdo con la estructura organizacional que exista, es decir, según haya sido autorizada a las unidades responsables en la carta de organización, ya sea para dependencias o para entidades.

Así ordenada la información, se subclasificará de acuerdo con la fuente de la misma, es decir, de indicadores para evaluación; de auditorias y de evaluaciones por excepción; de revisiones a las áreas prioritarias; y la información extraordinaria: papeles de trabajo, correspondencia, información presupuestal, programática, avance físico de metas, etc.

A su vez, se hace una segunda subclasificación según su tipo de almacenamiento, es de manual y computarizado.

2.2. EMISION DE INFORMES

Derivado del procesamiento computarizado de la información, se obtendrán datos porcentuales y estadísticos sobre el desempeño de las distintas unidades responsables, que deberán ser interpretados y descritos cualitativamente por el personal del Área de Contraloría, señalando las medidas correctivas que se consideren convenientes, a fin de preparar los informes respectivos con la periodicidad necesaria.

A. TIPO Y DESTINO DE LOS INFORMES

Los informes que producirá este sistema se diferenciarán de los que generen las auditorías, en que los primeros señalarán tanto los logros, avances y alcances de la gestión, como las deficiencias y las medidas preventivas y correctivas necesarias, en tanto que los segundos sólo describirán las deficiencias detectadas y recomendarán cómo corregirlas.

a) INFORMES PARA EL SECRETARIO, SUBSECRETARIOS, O COORDINADORES SUBSECTORIALES, OFICIAL MAYOR Y TITULARES DE LAS UNIDADES RESPONSABLES.

1) INFORME LARGO

Este informe se enviará tanto a los subsecretarios o coordinadores subsectoriales y al Oficial Mayor, como a los titulares de las unidades responsables (directores generales o sus equivalentes), dicho informe señalará los resultados e interpretación de éstos, acerca del procesamiento de los indicadores que dichas unidades hayan enviado, así como las medidas correctivas que se sugiera que adopten para resolver las

deficiencias de su gestión, acompañando gráficas que expresen comparativa y estadísticamente los resultados de la evaluación realizada.

2) INFORME CORTO

Este informe se enviará al Secretario del Ramo, el cual contendrá principalmente información gráfica y sintetizada derivada del informe largo.

3) INFORME AGREGADO

Se enviará al Secretario del Ramo, conteniendo información gráfica y sintetizada de los logros y la problemática general del sector (incluye unidades responsables de la dependencia y entidades sectorizadas), así como las principales sugerencias para corregir esta última.

b) INFORMES DE AUDITORIAS Y EVALUACIONES POR EXCEPCION

Estos informes se elaborarán con la información que tradicionalmente se incluye en un informe de revisión, señalando las deficiencias detectadas, con su causa, efectos y recomendaciones para corregirlas; la diferencia radica en que este tipo de informes se derivarán de los casos en que por excepción sea necesario realizar una revisión motivada por el comportamiento de la aplicación de los indicadores en las unidades responsables. En este sentido, dichos informes estarán encaminados a reportar aspectos específicos de la gestión y como destinatario tendrán al titular de la unidad responsable revisada, su inmediato superior y el Secretario del Ramo.

Asimismo, esos informes se constituyen en un mecanismo de retroalimentación del Sistema, ya que la información que contienen se transforma en un nuevo insumo.

c) INFORMES DE REVISIONES PERIODICAS

Como ha sido descrito, en forma programada se efectuarán revisiones directas a las unidades responsables del manejo de los recursos humanos, materiales y financieros, lo que generará informes como tradicionalmente se han hecho, siendo sus destinatarios el titular del Área revisada, su inmediato superior y el Secretario.

Estos informes también se constituirán en mecanismos retroalimentadores del Sistema, incorporándose la información que contengan, o bien, sirviendo de referencia a los subsistemas de información periódica y de procesamiento de información.

d) OTROS INFORMES

Adicionalmente a los que han sido señalados, se elaborarán los informes que sean solicitados para comunicar al Secretario y a las instancias autorizadas para ello, los resultados de la evaluación de la gestión de las Áreas que integren la dependencia correspondiente, y en su caso, de sus entidades sectorizadas.

B. PERIODICIDAD DE LOS INFORMES

Los informes que se elaboren a partir de la aplicación y procesamiento de los indicadores de evaluación y que estén destinados al Secretario, los subsecretarios, el Oficial Mayor y los titulares de las unidades responsables, tendrán una

periodicidad trimestral; dichos informes se elaborarán y enviarán a su destinatario en el transcurso del trimestre siguiente al que se analice.

Los informes derivados de revisiones periódicas o de excepción tendrán una periodicidad sujeta a la realización de dichas revisiones, como ya ha sido señalado.

Los informes adicionales que sean requeridos no pueden ser ubicados dentro de una periodicidad previamente establecida, ya que se realizarán a solicitud del Secretario del Ramo y de las instancias legalmente facultadas para ello.

3 SUBSISTEMA DE PROCESAMIENTO DE INFORMACION

El objetivo de este subsistema es diseñar, integrar y operar un mecanismo computarizado, que en forma ágil proporcione información confiable, oportuna y actualizada; disminuyendo al máximo posible los gastos y esfuerzos en el procesamiento automatizado de datos, ya que en su diseño se simplificaron las acciones para ser desarrollado con un mínimo de personal y el apoyo de un equipo de cómputo sencillo.

Cabe mencionar que en la medida que creciera el ámbito de aplicación del Sistema crecerán los volúmenes de información para evaluación que produzca, por lo que es necesario considerar que deberá incrementarse de manera proporcional tanto el personal que lo opere, como el equipo de cómputo o recursos tecnológicos que estén destinados a su atención.

3.1 PROCESAMIENTO DE DATOS

El procesamiento de la información estará dividido en las siguientes etapas: recepción, selección, codificación, captura, procesamiento electrónico de datos impresión de papeles de trabajo, análisis, impresión y emisión de informes. De estas etapas, la de procesamiento electrónico de datos, así como la de impresión de papeles de trabajo serán automatizadas, las etapas restantes se desarrollarán en forma manual.

Este subsistema se interrelaciona con el subsistema de información periódica. La relación entre los dos está determinada principalmente por el insumo que el subsistema de información periódica proporcione, para que se lleve a cabo un procesamiento adecuado y eficiente de la información.

3.2. PROGRAMACION DEL PROCESO

Por lo que se refiere a la programación necesaria para el funcionamiento del Sistema, es necesario que exista un programa que por cada uno de los grupos señalados permita obtener información tanto detallada como agregada sobre los resultados de los indicadores procesados. Asimismo considerará el armado de la información de acuerdo con los formatos y las gráficas necesarias para la presentación, análisis e interpretación de los resultados. Además, estos programas deberán proporcionar los resultados impresos en listados, en los formatos y gráficas ya señaladas.

Los resultados que se obtengan del procesamiento de la

información permitirán que fácilmente se detecten los aspectos críticos que requieran una revisión, en cuyo caso se tomarán en cuenta como elementos para determinar la realización de auditorías y evaluaciones por excepción, así como para reportar trimestralmente a los titulares de las unidades responsables, al Subsecretario correspondiente o al Oficial Mayor y al Secretario, sobre el funcionamiento de dichas unidades, recomendando las medidas correctivas que se consideren pertinentes.

El diseño del proceso electrónico de datos deberá contener, cuando menos, las siguientes características:

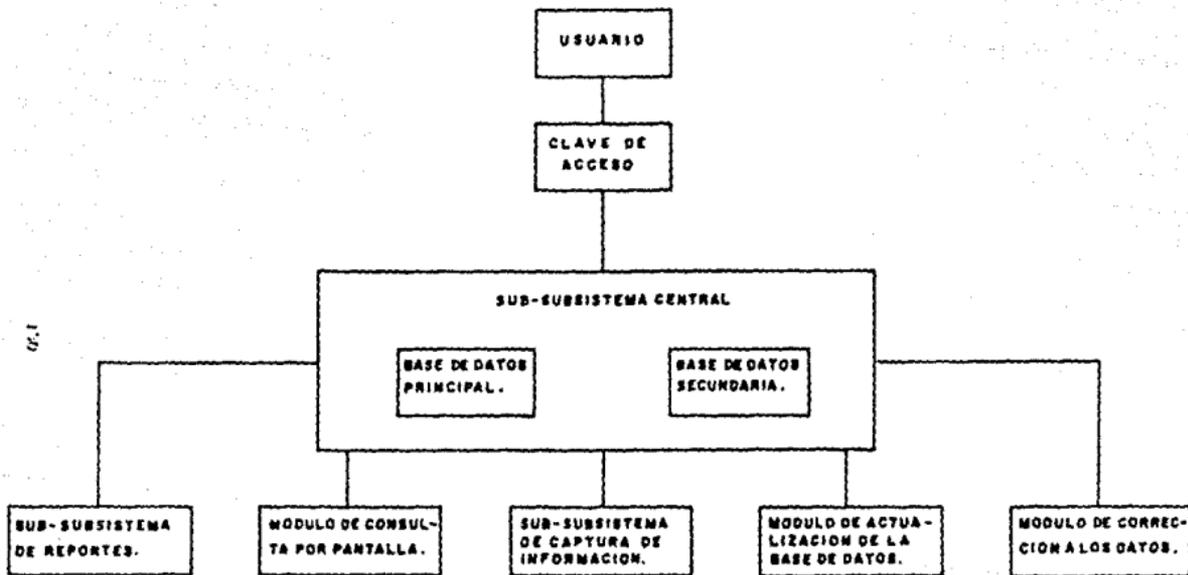
- Acciones fundamentales sobre la información, las cuales serán: registro, actualización, búsqueda, consulta, análisis y control.
- Confiabilidad y confidencialidad.
- Acciones en los diferentes procedimientos, entre las que se consideraran las siguientes: recepción, cálculo, graficación y preparación de documentos.

El modelo del proceso electrónico deberá ser realizado de acuerdo con los lineamientos antes mencionados y estar basado en varios subsistemas bajo un esquema de procesamiento distribuido y administrado por medio de un gestor de bases de datos.

Gráficamente el proceso de estructura deberá ser como se ilustra en el cuadro V.3.

El sub-subsistema central deberá estar formado por dos bases de

CUADRO V.3
ESQUEMA DE PROCESAMIENTO DE DATOS



datos, ligadas de manera que puedan llegar a emitir reportes obteniendo información de ambas a la vez, para evitar duplicidad y obtener eficiencia.

Dichas bases se manejarán, como fue señalado, por medio de un mecanismo administrador de bases de datos. Con su lenguaje de definición se establecen las estructuras, su comunicación y los medios de recuperación; es conveniente que el modelo de estos archivos sea relacional.

La primera base de datos estará identificada como: "El catálogo institucional de indicadores" y la conformarán campos como: clave del área, clave del indicador, programa, subprograma, numerador, denominador, notas, fecha de concertación, objetivo del indicador, etc., y que para el caso, estos campos en conjunto formarán el registro que equivale a un indicador.

La segunda base de datos será información periódica variable que envíen las unidades responsables o las entidades sectorizadas, es decir, los valores que en el desarrollo de sus funciones obtuvieron y que el subsistema estará listo para recibir, debido a que los indicadores que serán llenados con esos datos ya habrán sido definidos en la primera base de datos.

Estos dos archivos se constituirán en la materia prima del subsistema y de su combinación surgirá una parte importante de los resultados y reportes que se emitan. Para ello deberán implantarse diversas rutinas y programas que produzcan los papeles de trabajo y los informes que se requieran según sea el

caso de la dependencia o entidad. Dichas rutinas y programas deberán contener, por lo menos, los siguientes conceptos, con el detalle de programación e información que cada uno implica:

- Entrada al procesador
- Acceso al proceso
- Claves de entrada al nivel pertinente de usuario
 - * nivel 1 = Captura e impresión de reportes
 - * nivel 2 = Corrección a información periódica y funciones del nivel 1
 - * nivel 3 = Actualización al Catálogo Institucional de Indicadores; correcciones a todo tipo de información y; funciones de los niveles anteriores.
- Menú principal con información (help) para su manejo, subdividido en los siguientes submenús:
 - * Altas a indicadores
 - * Cambios a la información
 - * Captura de la información
 - * Indicadores globales
 - * Emisión de reportes y gráficas
 - * Salir al sistema (operativo del computador).

Por supuesto que de estos submenús sólo se encontrarán disponibles los que se permitan, según la clave de usuario que sea introducida.

Los programas que procesen la información periódica para transformarla en papeles de trabajo conteniendo evaluación cuantitativa, deberán manejar los siguientes criterios:

específicos para evaluación:

A) EFICACIA PROGRAMÁTICA

El punto más adecuado de cumplimiento será el 100%, en apego a los lineamientos establecidos en la programación de las metas emitidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en cuyos reportes de avance trimestral se registrará como cumplimiento máximo el 100% de las mismas, significando ello que se realizó la totalidad de lo programado.

El rango aceptable en el cumplimiento de metas se ubicará entre 80 y 120 puntos porcentuales, como límites inferior y superior respectivamente. Ello, en virtud de que, como quedó asentado, el mejor punto lo constituye el 100%, habiéndose considerado que las desviaciones positivas o negativas de 20 puntos porcentuales son tolerables, debido a los múltiples factores internos y externos imprevistos que eventualmente pueden afectar la ejecución de los programas.

- Las metas que presenten desviaciones positivas o negativas respecto al rango de tolerancia establecido, evidenciarán irregularidades en el proceso de programación, por lo que se constituirán en focos rojos o en puntos de atención, cuando dichas desviaciones sean repetitivas 3 o más veces en un año.

- En el caso de que la programación de una meta sea igual a cero y presente la realización de uno o más productos, se deberá considerar al 100% en el promedio general de la eficacia programática de la unidad responsable.

- Cuando la programación de una meta sea de uno o más productos y no se registre cumplimiento alguno, la calificación al incluirse en el promedio general de eficacia programática de la unidad responsable, deberá ser de cero puntos.

- Cuando la programación y la realización de una meta sean iguales a cero, dicha meta no deberá incluirse en el promedio general de eficacia programática de la unidad responsable.

B) EFICACIA PRESUPUESTAL

- El mejor punto de cumplimiento en el ejercicio presupuestal deberá ser el 100%, ya que ello reflejará un apego estricto de dicho ejercicio en relación con el gasto autorizado. Cabe agregar que para ello se presupone la existencia de racionalidad del gasto con respecto al presupuestado, por parte de las unidades responsables.

- Se considerará un rango de tolerancia aceptable para el ejercicio presupuestal, entre 80 y 120 puntos porcentuales, como límites inferior y superior respectivamente, tomando en cuenta que ese gasto adicional representado por el 120%, puede ser compensado en otros periodos.

- Cuando el presupuesto ejercido sea menor al modificado (autorizado) se considerará aceptable (entre 80 y 99 puntos porcentuales) siempre y cuando se asocie con un adecuado cumplimiento de metas y evidencias de ahorro racional en la aplicación de los recursos financieros asignados.

- En los casos en que se presente un ejercicio del gasto menor al programado y se evidencie un deficiente cumplimiento de metas, la evaluación deberá ser negativa, marcándose como foco rojo, ya que se denotan irregularidades en el proceso programático-presupuestal, o bien, un desapego a la calendarización del gasto establecida.

- Cuando no exista calendarización de alguna meta pero si se efectuó el gasto por las actividades desarrolladas antes y después de su cumplimiento, se deberá sumar el gasto respectivo al total ejercido; sin embargo, para el promedio general de la eficacia presupuestal no será considerada dicha meta.

C) EFICIENCIA

- Se prevé como se estableció para los indicadores de eficacia un rango de tolerancia aceptable; siendo el límite inferior de 70 puntos porcentuales y el superior de 150, ya que se deriva de los resultados que las unidades responsables deberán obtener en su eficacia programática y presupuestal.

- El punto adecuado de eficiencia será el 100%; sin embargo, se deberán considerar los factores señalados en los indicadores precedentes (cumplimiento de metas, mayor austeridad en el gasto) para su evaluación en cada caso.

- Las desviaciones positivas respecto al límite superior de tolerancia (150 puntos porcentuales) tendrán una valoración mayor a las desviaciones negativas (menores a 70 puntos porcentuales), partiendo del concepto de eficiencia descrito ya que la

desviaciones positivas representan un mayor cumplimiento de metas frente a un relativamente menor ejercicio presupuestal, y viceversa en las desviaciones negativas, por lo que el primer caso sería el deseable. Sin embargo, esas calificaciones tan altas deberán manifestarse como foco rojo.

D) PRODUCTIVIDAD

- La base de medición podrá ser, según se considere conveniente, el primer trimestre de cada año, el promedio del año anterior o un estándar previa y cuidadosamente establecido; así las variaciones positivas se considerarán adecuadas, ya que reflejarán un mayor cumplimiento de metas con un mismo tiempo empleado o bien un cumplimiento igual de metas con un menor tiempo de trabajo incorporado.

- El programa de computación deberá llevar a cabo una regresión lineal comparando el nuevo dato con los de cada periodo anterior (los que se consideren necesarios) y luego, con el periodo base.

- Por otra parte, las variaciones negativas registradas se considerarán inadecuadas y se marcarán como foco rojo, ya que reflejarán un menor cumplimiento de metas o bien un mayor tiempo de trabajo incorporado para su realización.

- Para la medición del tiempo de trabajo empleado en la consecución de una meta, deberá ponderarse la cantidad de empleados que intervengan de manera permanente en la misma.

E) CONGRUENCIA

- Mientras más se aproxime a la unidad este indicador, se considerará más adecuado, y en la medida que aumente la desviación (positiva o negativa) será considerado y marcado como foco rojo.

- El punto óptimo de congruencia será el 100%, es decir la unidad, ya que representa una correlación idónea entre la productividad y la eficacia obtenidas.

- El rango de tolerancia de las desviaciones (positivas y negativas) será de 40 puntos porcentuales, dentro del cual se considerará una congruencia adecuada, ya que significa que hasta este rango existe una correlación lógica entre la productividad y la eficiencia de la unidad responsable.

- Las desviaciones mayores o menores a 40 puntos porcentuales se considerarán como inadecuadas, ya que en este caso significa una ausencia de correlación lógica entre la productividad y la eficiencia obtenidas por la unidad responsable.

F) IMPACTO O EFECTIVIDAD

- La evaluación máxima del impacto o cumplimiento de objetivos de una unidad responsable deberá ser del 100%, que representa el punto óptimo de cumplimiento; en el caso de excederse, deberá marcarse como foco rojo para que se analice la validez del universo de medición o de la definición del indicador, ya que el alcance de las acciones de gobierno no puede ser mayor que el universo de la población a beneficiar.

- El rango adecuado de cumplimiento deberá quedar comprendido entre los 80 y los 100 puntos porcentuales, de acuerdo con los parámetros ortodoxos de evaluación existentes.

- Los casos en que se registre un cumplimiento comprendido en el rango de 51 hasta 79 puntos porcentuales, se considerará suficiente, ya que no alcanzaron a desarrollar en su totalidad los objetivos previstos.

- En las unidades responsables que registren un cumplimiento inferior al 50%, se considerará insuficiente el logro de sus objetivos previstos, en virtud de que no alcanzaron a desarrollar ni la mitad de los mismos.

- Los porcentajes parciales de impacto de una unidad responsable deberán sumarse y obtenerse su media aritmética, la cual constituirá el impacto global de la misma.

G) OTROS

- Los anteriores criterios, en los que se pretende estandarizar el universo de las evaluaciones por tipo de indicador, serán complementados en todos los casos con la interpretación cualitativa que realice el evaluador a partir de los datos cuantitativos. En dicha interpretación estarán involucrados diversos factores, entre los cuales cabe mencionar:

- * Independencia y objetividad de criterio
- * Experiencia del evaluador
- * Conocimiento de las unidades responsables en sus procesos

4 SUBSISTEMA DE AUDITORIA Y EVALUACION POR EXCEPCION

Los resultados derivados de la aplicación de indicadores para evaluación, de la información periódica y de su procesamiento computarizado, determinarán la planeación de auditorías y evaluaciones con los siguientes criterios:

A) DE EXCEPCION

Dicho criterio estipula que las revisiones a las unidades responsables se harán en aquellos casos en los que los resultados del análisis e interpretación de indicadores demuestren la existencia de variaciones negativas o positivas recurrentes, variabilidad persistente en el correcto cumplimiento de la gestión de las mismas, o la incompatibilidad de resultados entre indicadores.

Estos elementos determinarán los aspectos de atención, sirviendo de insumo básico para el plan de las auditorías y las evaluaciones que se efectúen. Cabe señalar que la información correspondiente tendrá una periodicidad de actualización trimestral, a fin de ser oportuna y objetiva.

La aplicación del criterio de excepción en las revisiones será el resultado más representativo del Sistema Integrado de Control y Evaluación, destacándose sus ventajas de la siguiente manera:

a) Permitirá concentrar la atención de los recursos humanos, materiales y financieros del Área de Contraloría en aquellas unidades responsables que presenten los llamados focos rojos de

atención, por lo que se racionalizará su administración.

b) Permitirá optimizar los tiempos de planeación y ejecución de auditorías, evaluaciones y seguimientos, así como su cobertura y alcance, lo que se traducirá en la simplificación de las funciones de control y evaluación, tanto para las unidades responsables revisadas como para el Área de Contraloría, ya que las áreas auditadas no tendrán la presencia permanente de esta última, lo que les permitirá destinar mayor tiempo al desarrollo de su trabajo.

B) ASPECTOS DE ATENCION PRIORITARIA

Este criterio se basa en que las áreas responsables directamente de los recursos humanos, materiales y financieros, serán revisadas periódicamente por el Área de Contraloría, por su importancia estratégica en la gestión de las dependencias y entidades.

De esta manera, se mantendrá permanentemente la vigilancia de los distintos recursos, complementariamente al criterio de excepción antes descrito.

C) REVISIONES DE VERIFICACION

Por último, se incluyen las revisiones para verificar la información proporcionada por el subsistema de indicadores para evaluación, que permitirán cerciorarse de la veracidad de la información enviada. Como se ha indicado, las revisiones de verificación tenderán a desaparecer paulatinamente, en la medida en que las unidades responsables se concienticen de la

conveniencia de proporcionar información veraz y suficiente, misma que habrá de servir para los fines de la autoevaluación y el autocontrol.

Es importante reafirmar que uno de los objetivos principales de este sistema es el promover el autocontrol de las unidades responsables, así como las intervenciones del área de Contraloría Interna por excepción, por lo que todo el proceso informativo fortalece y asegura dichas características.

Con base en los criterios antes señalados, se procederá a la verificación de la correcta aplicación de indicadores, así como al análisis de la incongruencia e incompatibilidad de los mismos y a sus variaciones periódicas y recurrentes.

Del resultado de dichos análisis y procesos de verificación, se elaborarán informes periódicos, como ha sido señalado, mismos que indicarán tanto los logros alcanzados, como las deficiencias detectadas, que aportarán elementos para la planeación de auditorías por excepción y coadyuvarán como insumo básico de información para la correlativa planeación en aquellas áreas de atención prioritaria.

Los informes mencionados aportarán elementos de juicio para la elaboración de los programas anuales de control y auditoría, así como para otros informes especiales que se requieran.

De manera similar, apoyarán en la validación de la información computarizada y en la verificación de la aplicación de indicadores. En síntesis, el subsistema de procesamiento de

información se constituirá en una fuente importante de información para las auditorías y evaluaciones, así como para el subsistema de información periódica.

Finalmente, cuando se determine llevar a cabo una auditoría o una evaluación, el personal correspondiente la efectuará en estricto apego a las regulaciones, manuales y métodos correspondientes, que ya existen para la auditoría tradicional, pudiendo ser financiera, de legalidad y, operacional o administrativa, las cuales en conjunto con los informes derivados de las evaluaciones por medio de indicadores, retroalimentarán al sistema opinando sobre la razonabilidad de la gestión y proponiendo, en su caso, medidas correctivas para su mejoramiento.

5. CONCLUSIONES DEL CAPITULO

Con el análisis y desarrollo detallado del Sistema propuesto que se ha hecho en este capítulo, se pueden comprobar las hipótesis marcadas con los números 6 y 7:

6.-Las ciencias exactas son compatibles con las ciencias sociales y no existe divorcio entre sus técnicas, sino que son fácilmente identificables y conjugables en varios de sus distintos elementos e instrumentos.

En este sentido, se ha podido observar que las técnicas de cuantificación y resolución aritmética que emplean las matemáticas, son conjugables con la medición y expresión genérica de los resultados del funcionamiento administrativo. Por ello, se ha podido demostrar que no existe divorcio ni

limitación en dicha conjugación y coparticipación de los elementos de los dos tipos de ciencias, sino que deben emplear métodos con técnicas compartidas y debe seguirse investigando sobre ellas, así como promover el uso de técnicas de ciencias heterogéneas.

7. Es factible contar con un método de aplicación general para la evaluación cuantitativa de las labores administrativas y subjetivas, que producen resultados eminentemente cualitativos.

La factibilidad de un método de aplicación general ha quedado demostrada, en los términos de la teoría general de sistemas, que sostiene que el enfoque de sistemas es aplicable para el análisis de distintas ciencias. Asimismo, se demostró que los resultados producidos por el funcionamiento administrativo, independientemente de que sean servicios o acciones consideradas como no cuantificables, no medibles o imponderables, son en todos los casos sujetos de medición y de evaluación cuantitativa. Este tipo de mecanismo de evaluación es necesario en la administración pública y se requiere para garantizar el mejor acceso a la modernización.

CAPITULO VI

EXPECTATIVAS DE APORTACION A LA
MODERNIZACION NACIONAL

CAPITULO VI

EXPECTATIVAS DE APORTACION A LA MODERNIZACION NACIONAL

Por lo hasta aquí expuesto es necesario analizar, e inclusive proponer cual puede ser la incorporación y participación del Sistema Integrado de Control y Evaluación en el importante proceso de modernización y simplificación de la vida nacional.

Al respecto, cabe hacer mención a las palabras del presidente Salinas de Gortari, en el sentido de que "...Modernizar al Estado es indispensable, pero lo fundamental es modernizar a México. Esta es una tarea para todos. Comienza con nuestro propio trabajo, con el cumplimiento de la Ley, con el ejercicio responsable de nuestros derechos ... La modernización del Estado logrará sus propósitos en la fortaleza de una sociedad con ánimo para mejorar y rebasar los obstáculos a su desarrollo..." (15)

Para que el Sistema Integrado de Control y Evaluación participe en la gestión pública, y se actualice de acuerdo con las necesidades de ésta, es necesario que se considere su aplicación de forma sectorial, ya que al analizar su desarrollo se constata

(15) Salinas de Gortari, Carlos; "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", p. XIII. México, D.F. 1989, Secretaría de Programación y Presupuesto.

que permitiría ir proponiendo líneas estratégicas de trabajo en los renglones correspondientes a la evaluación y al control, permitiendo el fortalecimiento del proceso de simplificación y de la vigilancia sobre la correcta aplicación de las estrategias sectoriales.

De manera que es necesario seguir con los procesos iniciados, a efecto de vencer la inercia del pasado; se requiere mantener el esfuerzo con el propósito de eliminar las trabas que no permitan la eficacia, eficiencia y una mayor productividad en el sector público.

La modernización de la administración pública exige que sea eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita y eventualmente erosiona su capacidad para proporcionar elementos de juicio a los responsables de la toma de decisiones.

Los cargos de responsabilidad en el servicio público son un compromiso con el pueblo, y deben ser ejercidos por personas capaces que en todo momento guíen su trabajo conforme al interés colectivo. Las medidas de economía y eficiencia que propone la aplicación del Sistema Integrado de Control y Evaluación aseguran la posibilidad de controlar y vigilar la eficacia en las funciones, para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas de gobierno que satisfarán las demandas de la sociedad

Resulta importante para el efecto recordar que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, son los cuatro que a continuación se señalan:

I La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;

II La ampliación de la vida democrática;

III La recuperación económica con estabilidad de precios;

IV El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

En ese ámbito, la intervención del Sistema Integrado de Control y Evaluación se considera como una útil herramienta que, acorde con el marco determinado para la gestión administrativa, puede coadyuvar en el incremento de la esencia de dicha modernización, que se constituye en la eficiencia, la eficacia, la productividad de las diversas áreas operativas y el impacto de dicha gestión en la sociedad.

Es imperante fortalecer los procesos de evaluación, para asegurar la racionalidad y efectividad en el uso de los recursos disponibles que en la actualidad son escasos, para aspirar al logro de resultados acordes con la realidad del país y que permitan consolidar los criterios y enfoques de distintas políticas sectoriales que emanan del Plan Nacional de Desarrollo, como instancia medular del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Dichos procesos deben manifestarse e intervenir desde el momento mismo de la programación y la presupuestación, inclusive de la planeación, por el apoyo que se produce en la toma de decisiones, para estar en posibilidad de comprobar objetivamente que los resultados de la gestión pública están siendo realmente los requeridos y previstos.

El orden administrativo es indispensable como se aprecia en las palabras del presidente Salinas.

"... Los Programas Operativos Anuales proporcionan la dimensión temporal de la programación sectorial. Estos programas constituyen el puente necesario entre las estrategias y prioridades generales de los programas y las acciones concretas de realizar en un año determinado (...). para ello, los programas operativos anuales deberán presentar los proyectos y acciones en un orden estrictamente jerárquico de prioridades, para asegurar que los recursos se asignen con eficiencia..." (16)

En el universo de desempeño de los referidos programas debe promoverse y vigilarse, por medio del Sistema Integrado de Control y Evaluación, el incremento de la eficiencia, de la eficacia, y de la productividad, garantizando la racionalidad, la efectividad, honestidad y transparencia de las acciones encomendadas a las instancias ejecutoras.

Considerar lo descrito como una evolución histórica de las tareas de verificación y retroalimentación de la gestión pública, permite aseverar que el Sistema es congruente y compatible con el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 y con las expectativas de la Nación.

(16) Carlos Salinas de Gortari

"Plan Nacional de Desarrollo 1989 -1994" p. 134.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

México, 1989.

CAPITULO VII

CONCLUSIONES FINALES DE CARACTER GENERAL

CAPITULO VII

CONCLUSIONES FINALES DE CARACTER GENERAL

Como es sabido y ha sido mencionado en esta investigación, la administración pública mexicana ha transcurrido por un largo y continuo proceso de evolución histórica, que ha estado caracterizado por una intensa dinámica determinada por los cambios económicos y sociales del país, así como por la demanda exterior de actualización que la comunidad de naciones induce, sobre todo, para los países en vías de desarrollo. En este contexto, México ha sido en todo momento un país digno de atención y motivo de admiración internacionales, por el empeño de los mexicanos y la capacidad demostrada en la atención de los más variados problemas, siempre dentro del Estado de Derecho que determina nuestra Carta Magna que es la Constitución, y actualmente sorteando positivamente la más grave crisis económica de la historia del país, sin embargo, con el logro predominante de la paz social.

Esa evolución y ese dinamismo en la administración pública, la han hecho tan diversa, extensa y compleja en algunos casos, que se ha requerido desarrollar e incorporar en la operación sistemas adecuados para ir orientando su funcionamiento hacia esa realidad; tal es el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Petróleos Mexicanos, etc., que han tenido la necesidad

de adoptar sistemas complejos de planeación, operación, comercialización (en el caso de PEMEX) y control para lograr su efectividad.

En ese orden de ideas, esta investigación ha producido las siguientes conclusiones:

- 1.- Existe toda una teoría de conceptos de administración pública que establece la necesidad de que haya congruencia integral en el proceso de planeación-programación-presupuestación nacional, es decir, entre los presupuestos anuales, la iniciativa de la Ley de Egresos, los objetivos, estrategias, políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas de mediano plazo; complementariamente, el Sistema Nacional de Planeación Democrática establece la necesidad de que existan controles eficientes en las acciones de gobierno.

Sin embargo, es necesario pensar en que dichos controles no deben estar basados en fórmulas arcaicas y obsoletas que provoquen un costo igual o mayor que el de las acciones que controlarían. Se requiere que el mecanismo a emplear para tal efecto cuente con la calidad necesaria para la ejecución de las tareas que le sean determinadas, con el objetivo de que realmente apoye al quehacer gubernamental en su proceso de cambio y modernización; por ello, resulta razonable proponer que el referido mecanismo esté diseñado con base en un enfoque de sistema abierto que interactúe e intercambie información con otros sistemas y que sea lo suficientemente

flexible para actualizarse en paralelo con los cambios que experimente la administración pública, pero que sea lo necesariamente rígido para no permitir la impunidad de las faltas en que incurran los servidores públicos en el ejercicio de sus facultades.

Es necesario que ese mecanismo funcione desde el origen del problema, que es la planeación, y que incluya en su concepción conceptos fundamentales para lograr la modernización de la administración pública, como lo es la corresponsabilidad que, con base en la Ley de Planeación, debe regir en la planeación democrática; y en términos del sistema en cuestión, puede expresarse con autoevaluación y autocontrol, que se traducirán en oportunidad en la corrección de deficiencias y en consecuente economía de los procesos, que se logrará en la medida que se eviten los gastos innecesarios por acciones fuera del rumbo establecido, o bien, por deficiencias tardíamente identificadas.

La modernización a que aspira el Proyecto Nacional debe contar con bases sólidas, claras y técnicamente bien instrumentadas, de lo contrario será difícil que se logren sus objetivos. Por ello, es necesario que desde el inicio de la actividad gubernamental se organicen con claridad y oportunidad (este último es concepto fundamental) para el fin] las acciones que modernizarán al país, lo cual sólo se logrará corrigiendo el origen de dicha actividad gubernamental, es decir, que se lleve a cabo un proceso

determinante de regularización de la programación y la presupuestación en las dependencias y entidades. Proceso que no significa actualizar la cantidad de resultados a producir y las estimaciones de gastos que para ello se prevean, sino realmente efectuar un análisis claro y técnico de los objetivos nacionales, sectoriales y de cada nivel correspondiente, identificando con realismo las posibilidades y limitaciones de actuación, y en función de ello, elaborar programas y presupuestos acordes con la nueva línea de modernización.

Es allí donde debe empezar a cobrar vida la modernización, no es suficiente con que el discurso la introduzca en todo ámbito; hay que desarrollar acciones reales y concretas para lograrla. Sin embargo, también se requiere de la competencia y aceptación de la idea por parte de la instancia administrativa que asigna los recursos; se dice asigna porque en general no hay razonabilidad entre lo que se solicita y lo que es autorizado, no obstante, lo comprometido siempre se acepta como tal y difícilmente se permite modificarlo. Por ello, se requiere que dicha instancia participe también, dentro de su ámbito de competencia, en la modernización nacional.

- 2.- El problema se muestra con mayor claridad si se considera, que, como fue expuesto en el capítulo segundo, existe incongruencia de ubicación jerárquica y funcional de las áreas de control en las dependencias, así como que no

obstante la existencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como instancia general de evaluación y control, no se ha determinado como se materializa en su detalle de operación un Sistema Integrado de Control y Evaluación; actualmente existen y son manejados algunos de los conceptos que lo podrían integrar, y que lo integran en este documento; sin embargo, se analizan y se opina sobre sus resultados de manera seccionada; no hay integración y hasta ahora no se ha identificado que exista algún mecanismo o método que lo haga.

Lo anterior provoca que en cada instancia del Poder Ejecutivo se utilice una idea particular de dicho Sistema y, en consecuencia, que exista el riesgo latente de que no haya congruencia ni homogeneidad en los resultados de la evaluación, impactando de igual manera la toma de decisiones.

El Sistema descrito en el presente trabajo integra y desarrolla un método que se considera integral por estar dirigido a las funciones administrativas o adjetivas, que tradicionalmente han sido el objeto de atención de la auditoría, y a las sustantivas, que los métodos tradicionales se resisten a revisar de manera habitual debido a su particularidad y especialización según su objetivo, lo que provocaba la creencia de que no podían ser elaborados patrones de revisión de aplicación general. El Sistema Integrado de Control y Evaluación demuestra lo contrario. Asimismo, fue diseñado para producir, con un mínimo de gasto,

un máximo de efectividad por sustentarse, como fue explicado, en la autoevaluación y el autocontrol.

Por otra parte, se comprobó que los elementos que integran a los subsistemas ya existen y se aplican en la práctica de manera dispersa, por lo es posible integrarlos y organizarlos para que con un enfoque sistémico interactúen y consoliden resultados que aporten mayor realismo para la toma de decisiones. Por ejemplo se tiene la presencia de indicadores que, como fue comentado, ya existían con anterioridad, siendo aplicados en cuestiones financieras, económicas, sociales, estadísticas, etc.; no obstante, su conjugación administrativa-funcional-económica-social no fue posible encontrarla con el nivel de aplicación práctica que en este trabajo se desarrolló. Además, en los casos en que existen dichos indicadores son aplicados unilateralmente por quien evalúa; una de las principales propuestas de este trabajo es que se lleve a cabo la concertación de los referidos indicadores, desde su determinación hasta su aplicación e interpretación de resultados, para que realmente conduzca a las tan anunciadas expectativas de autoevaluación y autocontrol.

Por lo expuesto, se ha podido afirmar como parte de las conclusiones, que se está hablando de un mecanismo innovador que es capaz de apoyar significativamente a la modernización de la administración pública, por ser compatible, en su aplicación, con cualquier nivel del Poder Ejecutivo, e

inclusive, con la administración privada.

La modernización Nacional establece la necesidad de introducir innovación y adaptación tecnológicas, así como nuevas experiencias para la organización del trabajo, como medios para alcanzar la modernización económica; se considera que este documento aporta métodos e instrumentos que contienen las características mencionadas para apoyar en ese proyecto nacional.

Resulta importante tener presente que la modernización a que aspira el país será esfuerzo vano si no se evalúan los resultados que el proceso vaya produciendo, para estar en posibilidad de controlar sus avances, contar con información actualizada, oportuna y confiable al respecto y poder, en caso necesario, rectificar el camino.

La modernización en México no será integral ni cumplirá con las líneas de la estrategia si no se incursiona en la innovación y se incorporan nuevas experiencias en la organización del trabajo.

Para ello, la administración pública debe adoptar métodos integrales de evaluación y control, que le aseguren con un mínimo de gasto, un máximo de efectividad; situación difícil de lograr si no se incorpora en el esfuerzo la participación de todos los involucrados; debe obtenerse por corresponsabilidad y por solidaridad, es decir, aplíquese la autoevaluación y el autocontrol con bases y lineamientos precisos y claramente determinados, intégrese la información

para opinión global, con algunos análisis de verificación por muestreo, y se tendrá un sistema moderno, innovador, económico y confiable para controlar el rumbo de las acciones.

Redundando un poco sobre lo expuesto, no se trata de decir que no haya mecanismos de evaluación y control o que éstos no funcionen, simplemente se trata de proponer la homogeneización e integración de los ya existentes; esto es el Sistema Integrado de Control y Evaluación.

- 3.- Sería factible y de gran utilidad para la administración pública adoptar un método de aplicación general para la evaluación cuantitativa de las labores administrativas, que por su naturaleza tienen un carácter subjetivo y producen resultados cualitativos, para lo cual es conveniente señalar que en esta investigación se combinaron diversos elementos que apoyan la afirmación de que las ciencias exactas son compatibles con las ciencias naturales y no existe divorcio entre sus técnicas, sino que son identificables y conjugables en varios de sus distintos elementos e instrumentos. Esto ha quedado demostrado en los términos de la teoría general de sistemas que sostiene que el enfoque de sistemas es aplicable para el análisis de distintas ciencias.

Se aprecian ventajas en el establecimiento de un método como el que se trata, que consiste en involucrar a los auditados en la definición de las reglas de medición, situación que la auditoría tradicional no prevé, por el contrario, esta última

debe ser sorpresiva y hábil para identificar los problemas, así como excesivamente discreta para no poner sobre aviso a los auditados sobre las deficiencias encontradas, sino hasta haberlas reportado a quien haya solicitado la revisión; en el caso de la evaluación periódica y corresponsable, no es necesario esperar hasta que lleguen los auditores y después hasta que entreguen los resultados del trabajo realizado, sino que los responsables de la gestión se dan cuenta oportunamente de los problemas y pueden corregirlos con prontitud, reduciendo costos innecesarios e incrementando el beneficio de su trabajo.

El tipo de indicadores de gestión que se utilizan son de aplicación tan general como clases de funciones se tengan y de adaptación tan específica como el caso lo requiera, ya que lo único que hacen es comprobarle al responsable de la gestión, que está o no, cumpliendo con los compromisos que él mismo haya establecido; sin embargo, proporciona elementos de juicio para opinar sobre la razonabilidad de dichos compromisos.

De lo hasta aquí expuesto, se puede concluir en síntesis, que es necesario que la modernización de la administración pública sea completa, integrando nuevos modelos y diseños, para que México pueda avanzar realmente hacia el desarrollo y ocupar el lugar que merece y que hasta ahora la historia le ha dificultado en la comunidad de naciones.

ANEXOS

SISTEMA INTEGRADO DE CONTROL Y EVALUACION
REGISTRO DE INDICADORES PARA EVALUACION

FORMATO IE-01

UNIDAD RESPONSABLE: _____
 PERIODO DE CONCERTACION DEL _____ AL _____

PROGRAMA			META	UNIDAD DE MEDIDA	ELEMENTOS DEL INDICADOR	INDICADOR			PRUEBA
SUBPROGRAMA						TIPO	FORMULA	MIDE	
CLAVES	DENOMINACION								

ELABORO

REVISO

AUTORIZO

 FIRMA

 FIRMA

 FIRMA

ANEXO I

SISTEMA INTEGRADO DE CONTROL Y EVALUACION
RESULTADOS DE LA APLICACION DE INDICADORES PARA EVALUACION

FORMATO IE-02

UNIDAD RESPONSABLE: _____

REVISION No. _____

PERIODO DE EVALUACION DEL: _____ AL _____

SEGUIMIENTO No. _____

PROGRAMA Y SUBPROGRAMA	META	INDICADOR APLICADO		RESULTADO	
		TIPO	APLICACION	CUANTITATIVO	QUALITATIVO

ELABORO

REVISO

AUTORIZO

FIRMA

FIRMA

FIRMA

ANEXO 2

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA BASICA

LEYES Y DECRETOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Planeación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
- Reglamento Interno de Diversas Secretarías. Varios años.
- Diario Oficial de la Federación. Varios años.
- Informe del Gobierno Federal. varios años.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

Albarrán, César.

"El enfoque sistémico en la toma de decisiones", CIDE.

Albarrán, César y Torres, Marcela.

"Determinación de la Estrategia óptima considerando objetivos múltiples: un ejemplo de aplicación", Centro de Cómputo y Sistemas, Núm 1, julio de 1983, CIDE.

Barenstein, Jorge.

"Algunas Cuestiones Relevantes para la Gestión de Empresas Públicas en México", CIDE, México, 1982.

Bertalanffy, Ludwig von.

"Teoría General de los Sistemas". F.C.E. México, 1976.

Boltvinik, Julio.

"Productividad y Empresa Pública"
México, D.F. Noviembre, 1984 pp. 82 y 83.

Bustamante, Eduardo.

"La Reforma Administrativa para la Planeación". En Bases para la Planeación Económica y Social. Siglo XXI, México, 1965.

Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez.

"Las Empresas Públicas en México".
Editorial Porrúa, México, 1983.

Carrillo Castro, Alejandro.

"La Reforma Administrativa en México". Volumen No. 1,
Editorial Porroa, México, 1982.

Chanes Nieto, José.

"Control Político de la Administración Pública". Revista de
Administración Pública. Nueva Epoca. (24) ene.-abr.-1973.

Chuayffet Chemor, Emilio.

"Formas Legales de Control Administrativo de las Empresas
Públicas". En Anuario Jurídico 1981, Volumen VIII, Instituto de
Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1981.

Del Olmo Tappan, Fernando/ Salim Cabrera, Emilio.

"Análisis Conceptual del Proceso de Evaluación"; Revista de
Evaluación. Secretaría de Programación y Presupuesto. México,
D.F., 1979.

Duhait Krauss, Miguel F.

"La Administración en el Sector Público ". Un enfoque
sistémico. México , Instituto Nacional de Administración
Pública. 1972.

Efkftein, Susan.

"Reflexiones sobre el Plan Global de Desarrollo". En la Revista
Comercio Exterior, Volómen XXX, México, Abril de 1980.

Fiel, Michel/Ramírez Guillermo.

"Introducción al Control de Gestión". Centro de Investigación y
Docencia Económicas. A.C. (CIDE). México, D.F., 1982.

Galbraith, J.

"Designing Complex Organizations".

Addison Wesley Publishing, Co. 1978.

Hein, Leonard W.

"El Análisis Cuantitativo en las Decisiones Administrativas".

Editorial Diana. México, D.F., 1978.

Infante Gil, Said.

" Métodos Estadísticos, un enfoque interdisciplinario,

Editorial Trillas, México 1984.

Instituto Nacional de Administración Pública. (INAP).

"Foro Nacional de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública". (Memoria). México, D.F., 1983.

Instituto Nacional de Administración Pública.

"Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas", México. 1976.

Kast, Fremont y Rosenzweig, James.

"Administración en las Organizaciones", Editorial Mc. Graw Hill, 2a. edición en español, México, 1989.

Leonard, William P.

"Auditoría Administrativa". Editorial Diana, México, D.F., 1983.

Levin, Richar I./Lamone, Rudolph P.

"Las Disciplinas Cuantitativas en las Decisiones Administrativas". Ediciones Contables y Administrativas, S.A. México, D.F., 1982.

Lindblom, C.E.

"The science of muddling through" en *Business Strategy*.

López Portillo, José.

"La Reforma Administrativa en la Administración para el Desarrollo de México". En: *El Día*, suplemento del XV Aniversario, Junio 1977.

Marciariello, Joseph A.

"Sistemas de Control en Administración por Programas". Editorial Limusa. México, D.F., 1981.

Martínez Cabañas, Gustavo.

"El Control y la Coordinación del Sector Público Descentralizado". En: *Memoria del Seminario sobre planeación socio-económica, derecho administrativo y administración pública*, México, UNAM, Facultad de Derecho 1965.

Montemayor Seguy, Rogelio.

"El Sistema Nacional de Planeación Democrática". *Revista de Administración Pública* Nos. 55 y 56, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1981.

Nu del Mar V., Pablo.

"Sistemas Nacionales de Planeación, Aspectos Conceptuales". O.N.U., PROCA, México, 1981.

Organización de las Naciones Unidas.

"Control, Evaluación y Ajustes de Planes, Programas y Proyectos". O.N.U., Guatemala, 1974

Organización de las Naciones Unidas.

"El Presupuesto del Estado y Planificación Económica en los Países en Vías de Desarrollo". O.N.U., 1967.

Partinas Felipe.

"Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales"
Edit. Siglo XXI; México, 1988.

Partido Revolucionario Institucional.

"Ciclo de Conferencias de Análisis Global de Desarrollo",
I.E.P.E.S. México, 1980.

Partido Revolucionario Institucional.

"Comisión de Empresas Públicas". P.R.I. - I.E.P.E.S., Reporte Final P.R.I., Documento Mimeográfico, México, 1982.

Pichardo Pagaza, Ignacio.

"Diez Años de Planificación y Administración Pública en México"
(ensayos). México. INAP, 1974-224 p. (Colecc. Administración Pública Contemporánea, 2).

Ramírez Martínez, Guillermo.

"Reflexiones Sobre Control de Gestión y Mediana Empresa". Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), México, D.F., 1982.

Ruiz Dueñas, Jorge.

"Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana". Análisis de una Década". Editorial Trillas, México, 1977.

Saldaña Harlow, Adalberto.

"Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México".
Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1977.

Salinas de Gortari, Carlos.

"Consideraciones Económicas acerca de la Regulación de la Empresa
Pública". En Anuario Jurídico 1981, Volumen VIII, Instituto de
Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1981.

Sánchez G., Francisco.

Análisis de Gestión del Sector Público". Ediciones Contables y
Administrativas, S.A., México, D.F., 1983.

Secretaría de la Presidencia.

"Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública
Mexicana", México, 1978.

Secretaría de la Presidencia.

"México a Través de los Informes Presidenciales". Vol. V No.1. La
Administración Pública, México 1976.

Secretaría de la Presidencia.

"La Planeación en México". Secretaría de la Presidencia, México,
1968.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

"Antología de la Planeación en México" 17 tomos, Primera Edición,
México, 1986.

Secretaría de Programación y Presupuesto

"El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo", 2a. Edición. Mayo 1981. Serie: Organismos y Programas, No.8.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

"Revista de Planeación Democrática" (varios números). S.P.P., México.

Solana, Fernando.

"Notas para un Modelo Analítico de Decisión en la Administración Pública", RAP. Nueva Epoca (21) nov.-dic.1970.

Weston-Brigham.

"Finanzas en Administración, Nueva Editorial Interamericana, México 1977.

Wdell, Karl y Gordon Fchaeffer

"Planeación en México". Comercio Exterior, Volómen XII, México, Febrero de 1963.

Zamora Millán, Fernando

"Planeación como Condición de Desarrollo", Revista de Administración Pública No. 18, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985.

Zorrilla Martínez Pedro, Mario Martínez Silva, Miguel Duhalt Krauss y otros.

"La Administración Pública Federal". 2a. Edición. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1976. 2 v. (Serie Estudios, 26 y 27)