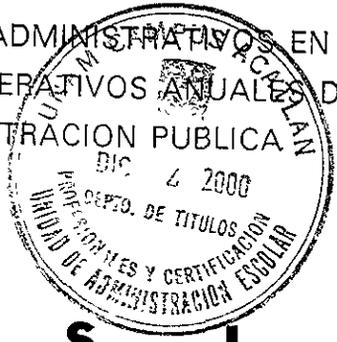




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

LOS MODELOS ADMINISTRATIVOS EN LOS
PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**
P R E S E N T A :
MARIA LETICIA PEREZ CUEVAS

ASESOR: LIC. JUAN TORRES LOVERA



NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO,

2863

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADESCO CORDIALMENTE A TODOS Y CADA UNA DE LAS PERSONAS QUE ME APOYARON PARA LA TERMINACIÓN DE MIS ESTUDIOS, EN LA SALUD Y EN LA ENFERMEDAD, EN LAS BUENAS Y EN LAS MALAS, Y SOBRE TODO SU CONSTANTE ESTIMULO A SEGUIR ADELANTE, Y SIEMPRE SER MEJOR.

MIS: PADRES

ROBERTO PÉREZ
MARÍA CUEVAS

HERMANOS:

HORTENCIA
ARACELI
ROBERTO
GABRIEL
BEATRIZ

SOBRINOS:

RAYMUNDO, RICARDO, FABIOLA,
CESAR, OMAR, ROBERTO,
BRENDA, ERICK, ALEXIS, ANDREA.
SOBRINO-NIETO: ANTONIO

ASI COMO A MIS MEJORES AMIGAS ADRIANA, JUDITH Y ESPERANZA.

Y LA COLABORACIÓN ESPECIAL DEL LICENCIADO JUAN MONTES DE OCA.

AGRADECIENDO A LA PERSONA QUE ME GUIO PARA EL MEJOR DESARROLLO DE ESTE TRABAJO EL LICENCIADO JUAN TORRES LOVERA.

GRACIAS POR TODO A TODOS
MARÍA LETICIA PÉREZ CUEVAS

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	
Modelos Administrativos	
1.1. Los elementos del Modelo Administrativo	5
1.2. Tipos de Modelos Administrativos Aplicados en el Mundo	6
1.3. Los modelos en la Administración Pública	18
1.4. Evolución de los Modelos Administrativos en Nuestros Días	22
1.5. La Nueva Estructura Programática (NEP)	24
1.6. Las Diferencias entre lo Anterior y la NEP	26
1.7. Los Modelos Administrativos Aplicados	29
CAPITULO II	
Programa Operativo Anual (POA)	
2.1. La Planeación en México	32
2.2. Los Programas Operativos Anuales	38
2.2.1. Definición	35
2.2.2. Finalidad	43
2.2.3. Marco Jurídico	44
2.3 Los Procedimientos para la Ejecución del Programa Operativo Anual	53
2.3.1. Costo-Beneficio	55
2.3.2. Presupuesto de Egresos	58
2.4. La Dirección para la Realización de los Programas Operativos Anuales	60
2.5. Los Controles Aplicados al Programa Operativo Anual	63
2.6. Diferencias y Perspectivas de los Programas Operativos Anuales	69

CAPITULO III

Evaluación

3.1. Tratamientos de Evaluación	71
3.2. Presupuesto	77
3.3. Estructura Programática	78
3.4. Tipo de Evaluación que se aplica en los Programas Operativos Anuales	81
3.4.1. Informe Previo	82
3.4.2. Informe de Resultados	86
3.5. Aplicación de la Evaluación Integral a través de la Cuenta Pública	89
3.6. La Cuenta Pública	96
3.7. Logros y Metas de los Programa Operativo Anual	97
3.8. La Eficacia de los Modelos Administrativos ante el Programa Operativo Anual	99
3.9. La eficiencia de los Programas Operativos Anuales a través de los Modelos Administrativos	100
3.10. Congruencia ante los Programas Operativos Anuales	101
3.11. Suficiencia	103
3.12. Promoción de la Evaluación de los Modelos Administrativos ante los Programas Operativos Anuales	105
Conclusiones	109
Anexos	119
Bibliografía	120

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se han sufrido constantes transformaciones, tanto en la política, economía e ingeniería entre otras, en donde no queda excluida la administración en general.

La evolución constante se debe en gran parte por los países altamente desarrollados, por su continua competencia por satisfacer mejor todas las necesidades de su población; cabe mencionar que ellos cuentan con una economía estable, caso contrario se puede decir de nuestro país.

En México, se ha querido ingresar en ese gran mundo que difícilmente se puede sobrellevar, pero sin embargo, hacen grandes esfuerzos por lograrlo (entrar al primer mundo), de tal manera que se ha querido implantar modelos administrativos que ya han sido probados por otros países, y les ha favorecido enormemente.

Pero la adaptación de esos modelos administrativos, en nuestro país, es totalmente difícil de aplicar, ya que nos encontramos con muchas dificultades tanto en la educación, principios morales y sobre todo la gran corrupción, entre los otros problemas se encuentra el económico, y sería interminable la lista de las limitaciones con que se cuenta para el pleno desarrollo de los nuevos modelos administrativos. Pero ante todo, la dificultad más desagradable es hablar de aquellas personas que siendo administradores, en su gran mayoría, buscan un beneficio propio, han olvidado que el principio de todo servidor público y de la administración pública es alcanzar los objetivos en común, mediante la organización humana empleando las técnicas adecuadas, sin embargo este principio es

constantemente, destacando el bienestar común durante la temporada de elección, todos los candidatos y partidos políticos buscan la aceptación del pueblo, dándoles como argumento mayores beneficios para todos y sobre todo el buscar un bienestar general mediante un gobierno en acción.

Por otra parte, para cumplir con los programas de gobierno se requiere de algunas medidas como son en este caso en la investigación *“Los Modelos Administrativos Aplicados en los Programas Operativos Anuales en la Administración Pública”*.

Para ellos se requiere de la investigación de todos los modelos administrativos, que sirven como una representación simplificada que proyecta una realidad administrativa presente, pasada o propuesta, mediante una combinación de enfoques, métodos o categorías de análisis, convencionalmente aceptadas para articular las normas, es por ello que es uno de los puntos a tratar dentro de esta tesis, de tal forma que el estudio de algunos de los modelos administrativos que existen en el mundo, para poder comprender mejor su funcionamiento se analizarán sus diferencias, ventajas y limitaciones.

El primer capítulo de este trabajo nos da una amplia explicación de algunos de los modelos administrativos más sobresalientes en el mundo, y los más comunes, aunque cabe mencionar que día a día se crean más modelos administrativos, como por ejemplo: administración científica, las relaciones humanas en el trabajo, la administración para la calidad, el desarrollo organizacional, la administración para la excelencia y la reingeniería, entre otras, por lo cual realizaré una identificación del modelo que se aplica dentro de la administración pública. Por su puesto, se habla la Nueva Estructura Programática (NEP) que a partir de 1998 está en vigor, esto

provocado por el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

La demanda de la sociedad es mucho más exigente día a día, es por eso que el gobierno de nuestro país a luchado por implantar servicios de mayor calidad, por lo que se requiere de una administración pública que tenga un desempeño más eficiente y eficaz con una orientación estratégica hacia la calidad y de resultados favorables para toda la población, uno de los instrumentos para lograr este propósito es el Programa Operativo Anual (POA), que busca la satisfacción de las necesidades más primordiales de la sociedad mexicana.

El Programa Operativo Anual consta de una serie de pasos o actividades en forma ordenada, que constituyen una guía de carácter general ajustada a las necesidades específicas de todos y cada uno de los órganos, y donde también dentro de ellos se aplican o llevan a cabo modelos administrativos; sin lugar a duda, en el segundo capítulo de esta tesis se identifica el tipo o tipos de modelos aplicados en programas operativos anuales, así como su costo-beneficio e impacto social, asimismo se conoce a detalle el procedimiento para su ejecución y los tipos de control que se utilizan para desarrollar el POA cada día mejor.

Pero no obstante, no son suficientes para comprender si en realidad han tenido capacidad, eficiencia, eficacia, suficiencia e impacto social, los programas operativos anuales; es por eso que se debe de evaluar su procedimiento y su método de ejecución, mediante la utilización de uno de los muchos métodos de evaluación para realizar dicha valorización de estos programas.

En el tercer capítulo se habla con profundidad de la evaluación, por medio de los diferentes estudios, técnicas y criterios de medición que de tal forma deben llevar a cabo para la comprobación del cumplimiento para el cual fue desarrollado el POA.

La evaluación de los Programas Operativos Anuales se realiza con indicadores y parámetros para determinar el grado de eficiencia y eficacia con la que han cumplido los objetivos previstos, facilitando la detección de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas y objetivos contenidos en los programas anuales.

También se encuentra una explicación y análisis de la Cuenta Pública y su gran utilidad para comprobar si en realidad se ha cumplido con lo establecido en los POA, así como, los elementos que impidieron llevarlos a cabo.

Durante la elaboración de esta tesis existió la necesidad del apoyo de una amplia bibliografía, así como el aprendizaje diario en el medio laboral, para alcanzar el propósito general planteado en un principio de dicha investigación de "Los Modelos Administrativos en los Programas Operativos Anuales de la Administración Pública".

CAPÍTULO I

Modelos Administrativos

1.1. Los Elementos del Modelo Administrativo

Para conocer los modelos administrativos primero que nada se tiene que conocer el significado de modelo; y lo que representa para esta investigación.

Significado etimológico:

Deriva del latín *modulus*, y que significa medida italiano *modello*; del latín *modulus*, molde (S.XVI), arquetipo, ejemplar¹. Esta palabra indica el objeto que se reproduce mediante la imitación, representación, puede ser como muestra, medida, ejemplo, prototipo².

El Modelo Administrativo "*Representación simplificada, simbólica o analógica que proyecta una realidad administrativa presente, pasada o propuesta, mediante una combinación de enfoques, métodos o categorías de análisis, convencionalmente aceptadas para articular las normas, los propósitos, las funciones, estructuras, los procesos, actividades, patrones de comportamiento y otras variables significativas de una organización o de parte de ella*"³.

¹ Corripio, de Fernando. *Diccionario Etimológico*: Editorial Bruguera S.A. P. 307.

² Véase. Colunga Dávila, Carlos. *Modelos Administrativos*, Editorial PANORAMA, P. 21.

³ México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto *Glosario de Términos*. México. 1988 P.111

La adopción de algún tipo de modelo administrativo ya sea para la administración pública o privada, se ha transformado durante los últimos años, con la ayuda de las constantes investigaciones tanto en las ciencias del comportamiento, donde se incluyeron en la perspectiva más general del análisis de sistemas, y sus aplicaciones a las cuestiones de finanzas, comercialización, producción y recursos humanos, han permitido lograr notables progresos en la mejora de la adopción de ciertos modelos administrativos en especial dentro de la administración pública mexicana. Por suerte, en nuestros días contamos con una gran variedad de modelos para elegir y disponer de métodos y técnicas que ayuden al objetivo primordial de la empresa independientemente del giro en la cual se encuentre.

El surgimiento de los nuevos modelos, partió dentro de la técnica tradicional de análisis del costo-beneficio y eficacia, los expertos que las utilizan conocen sus propias limitaciones. Estas deficiencias han hecho que surgieran nuevas metodologías; el papel del modelo, a nuestro modo de ver es aumentar la eficiencia y eficacia del uso de los recursos para cualquier sistema.

1.2. Tipos de Modelos Administrativos aplicados en el Mundo

El desarrollo y/o el cambio, en su más amplio sentido de ambos conceptos, nos han sorprendido, el escenario que se vive actualmente, nos recuerda que la historia se construye por la ruptura y no por la continuidad, por lo tanto existe la angustia de no tener modelos explicativos o de referencia que nos ayuden a interpretar la magnitud y el sentido del cambio, es momento positivo de las fases creativas y altamente propositivas del conocimiento.

Sin embargo, una de las características de la época actual es la coexistencia del atraso y del desarrollo, la lucha constante de las formas tradicionales y de las formas modernas, de lo "viejo" con lo "nuevo", que son fases propias del desarrollo. Así que exponemos una serie de modelos que ya se han aplicado en diferentes partes del mundo y que para algunos han funcionado satisfactoriamente ya sea uno o con la fusión entre varios de estos modelos para poder satisfacer las necesidades y metas primordiales de aquellos quienes los utilizan.

En seguida se dará una breve explicación en que consiste cada uno de los diferentes modelos administrativos de una forma sencilla para comprender y facilitar su finalidad y el modelo se aplica en nuestro país.

- *LA ADMINISTRACIÓN CIENTÍFICA:* Inició en 1911 con el ingeniero Frederick Winslow Taylor que se considera como el padre de la administración, con el libro "*Principios de Administración Científica*"⁴ que establece las principales bases de la administración, y que la empresa la constituyen las inversiones de los accionistas y los directivos, los empleados y obreros son sólo mente y mano de obra que sirven para incrementar ya sea la productividad o el servicio y no sólo se les conoce como masa sino como simples individuos, a fin de obtener de ellos mayor y mejor rendimiento; el objetivo es asegurar la prosperidad de toda la empresa, tanto inversionistas como empleados, esto se logrará a través de la productividad así como la mejora de tecnología, de los métodos de trabajo, así también el pago de

⁴ Véase. Colugna Dávila, Carlos *Modelo Administrativo*, Editorial Panorama, P. 29

salarios altos y atractivos, y mediante incentivos a medida que son alcanzadas las metas, estas últimas fijadas por el Director General, el cual debe de asignarles a cada uno la mayor tarea posible, de acuerdo con sus aptitudes personales. Y sus principales funciones son la planeación y el control del trabajo, conseguir utilidades y lograr los objetivos específicos.

El éxito de este método, según Taylor, se debe a la racionalización del trabajo, su división, su control de los tiempos y de los movimientos, el alcanzar los máximos logros y el combinar la autoridad con la responsabilidad.

Otro personaje importante dentro de este modelo es el supervisor, quien es aquella persona con más conocimientos y experiencia en su trabajo que el resto, su función es vigilar y también controlar, dentro de sus principales tareas es el seleccionar, capacitar y desarrollar científicamente el trabajo, informar, incentivar a aquellos que alcancen o sobrepasen la meta.

La correcta selección y capacitación del personal ayuda a mejorar la productividad. Sin embargo, la labor del trabajador considerado no apto para analizar, pero sí para desarrollar únicamente su labor de acuerdo a los objetivos generales, claro debe de existir una motivación mediante el pago de salarios altos y atractivos, de lo contrario si el personal no rinde lo mejor es despedirlo.

Algunas dificultades que se presentan en este método es la frecuencia de reuniones a juntas que posiblemente son innecesarias.

- *LAS RELACIONES HUMANAS EN EL TRABAJO.* Se acepta el mismo concepto tayloriano de la empresa constituida por accionistas, directivos, a los empleados y obreros son mente y mano de obra para alcanzar la finalidad primordial⁵. Cabe destacar que hablar de mente se refiere que se toma en cuenta la participación de las personas en el trabajo, así como también el aspecto psicológico y sociológico, el objetivo primordial de este método es lograr el incremento de las inversiones mediante la productividad también para las personas quienes laboran en la empresa.

No obstante en éste se aceptan la combinación de otros métodos como son la sistematización, la división del trabajo y del control de los tiempos y movimientos en la producción.

En la Dirección General se añade la planeación y el control; y mediante los supervisores que tienen la función de vigilar el exacto cumplimiento de los planes, este último tiene el propósito de impulsar a sus subordinados a fin de que logren una mayor productividad, esto se conoce como motivación, y lograr un buen trato al obrero.

Esa libertad del trabajador permite que se formen grupos informales que influyen en el comportamiento del desempeño de los trabajadores pero pueden ser vías para lograr cambios beneficiosos para el trabajo.

Cuando la empresa se encuentra en problemas económicos lo mejor es la disminución de funciones, así como de personal.

⁵ Colugna Dávila, Carlos *Modelo Administrativo*, Editorial Panorama, P. 29

- *LA ADMINISTRACIÓN PARA LA CALIDAD.* El concepto de empresa parte de los conocimientos, habilidades y actitudes para producir, mejorar e innovar productos y servicios que los directores, los empleados y a los obreros; una parte de la empresa también la conforma la maquinaria.⁶

El objetivo general de la empresa es la permanencia en el mercado mediante la competitividad y cumpliendo con los requerimientos establecidos como son las normas de ISO 9000 hasta hoy en día ISO 9002, que son indicadores; que sirven para verificar el cumplimiento, de la calidad establecida en dichas normas de calidad, las metas específicas es reducir al máximo los errores de cada uno de los procesos y cubrir sus necesidades y expectativas. Especialmente estas dos últimas del cliente ya que el mercado depende de él.

El modelo administrativo para la calidad enfatiza los procesos productivos, administrativos y humanos, entre estos el más importante es el proceso administrativo que parte del principio donde establece que la mejor forma para ser competitivo y para permanecer en el mercado es mediante la sistematización y el ser persistente, así como el de realizar la mayor reducción de los errores de una organización como ya lo había mencionado anteriormente. Su sistematización consiste en cuatro pasos en Planear lo que significa analizar, recabar información, planificar y programar; el segundo paso es Ejecutar, llevar a cabo el cambio planeado y decidido anteriormente; el tercer paso es Observar y vigilar los efectos producidos por el cambio y por último Medir o verificar los resultados.

⁶ Ibid Pág 53

Para reducir los errores se utilizan ciertas técnicas como son los inventarios a tiempo para reducir el costo del mantenimiento y contar con material necesario, los círculos de calidad son un grupo de trabajo que se reúnen para opinar, analizar, obtener alternativas y corregir errores relacionados con el trabajo o mejorar la calidad del mismo. El control estadístico del proceso es un sistema de evaluación del comportamiento del propio proceso y donde se realizan las correcciones necesarias así como las operaciones a prueba de errores, estas últimas son aquellas acciones de aspectos tecnológicos durante el proceso para corregir aquellos errores inadvertidos.

- *EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL* En este modelo se acepta el concepto tayloriano de la empresa constituida por inversionistas y obreros que son mente y mano de obra, en sí la empresa es un sistema total, cambiante y dinámico, de partes interdependientes que se relacionan entre sí, en constante interacción con todos sus subsistemas, su objetivo general es el de incrementar indudablemente la inversión y una forma usual de medirlo es mediante las utilidades presentadas a las juntas efectuadas trimestralmente, así entre sus objetivos es cambiar las creencias, las actitudes, los valores y la estructura de las organizaciones de modo que se adapten a las nuevas tecnologías.⁷

⁷ Ibid Pág. 73

Para alcanzar las metas, es necesario la aplicación de la administración por objetivos, que es a través la productividad donde el medio de la mejora es la tecnología, de un método de trabajo y la aplicación de técnicas de desarrollo de trabajo y de técnicas psicológicas y sociológicas. En otras palabras la clave es la carga emocional que inyecta al ambiente laboral, esto mediante la capacitación y la motivación en el ambiente de trabajo creando un espíritu de equipo y de responsabilidad de los ejecutivos y de los obreros.

Para este modelo la comunicación es primordial, se busca que las personas digan lo que piensan y lo que sienten, es decir, es una comunicación abierta. En el caso de presentarse un caso de reducción de costos lo recomendable es la disminución de funciones y el despido del personal.

- *LA ADMINISTRACIÓN PARA LA EXCELENCIA.* A la empresa la constituyen las inversiones de los accionistas, su objetivo general consiste en incrementar el valor de las propias inversiones y sugiere este método la visión, es decir, es la meta que encamina la empresa de forma detallada, especificada y personalizada de tal manera que impulse a las personas hacia el servicio y hacia la productividad, ésta se logrará mediante la mejora de la tecnología y del método de trabajo.⁸

Este método intenta volver básico la simplificación de los sistemas de los organigramas y de los propios niveles organizacionales, esto se aplica adecuadamente cuando exista la reducción de los errores. La administración para la excelencia crea grupos operativos enfocados a resolver problemas específicos y en

⁸ Ibid. Pág 95

cuanto están resueltos este grupo se desintegra. En esta ocasión vemos que practican el desarrollo de los operarios y de los empleados de línea.

Sin embargo, para este tipo de método la obsesión por la excelencia se canaliza hacia el cliente en donde se debe de lograr el buen servicio. Uno de los medios para lograr su propósito es mediante la inyección en gran cantidad de motivación a las personas dentro del lugar de trabajo creando conciencia entre los empleados, ya que sus esfuerzos son esenciales para un buen éxito, en otras palabras, permite la autonomía y el espíritu emprendedor de las personas que laboran en la empresa, existiendo una competencia interna para mayor estimulación, hay que enfatizar que debe de existir una intensa comunicación que les de la oportunidad a todos de hablar.

La administración para la excelencia sugiere tener una estructura sencilla, es decir, el personal estrictamente necesario ya que con la reducción de costos se logra una mejora en la tecnología para satisfacer al cliente. Esto da como resultado un incremento de la competitividad entre empresas en cuanto la calidad, precio y servicio.

- *LA REINGENIERÍA.* Concibe a la empresa como exclusiva de los inversionistas, por lo cual los directivos y los obreros son sólo mente y mano de obra contratada, en la cual se recomienda contar con las personas estrictamente necesarias, ya que su bajo costo incrementa la competitividad, esto no quiere decir que la pocas personas trabajen demás, sino que aprendan a trabajar de otra manera, sugiere comunicar a todo el personal la visión del tipo de organización que se desea crear y en la cual se concentran las operaciones, objetivos medibles y

cambia la base de la competencia en la industria, el propósito de la misión de la misma.

Para la reingeniería, un proceso empresarial es un conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y que crea un producto de valor para el cliente, para ello aconseja utilizar la manufactura que es el proceso de aprovisionamiento a despacho, el cual toma como insumo los materiales de producción para fabricar un producto, otro es el desarrollo de productos esto significa que el proceso de concepto a prototipo que utiliza como insumo la estrategia de negocios para producir nuevos diseños de productos, ventas proceso de comprador potencial a pedido, despacho de pedidos es igual a proceso de pedido a pago, el cual toma como insumo un pedido, para obtener un ingreso monetario para la organización, por último el servicio proceso de indagación a resolución.

El proceso que aborda este método es el reconocer primero una solución poderosa y enseguida buscar los problemas que ésta podría resolver, en caso que existiera algún problema, cuando ya el proceso es agotado en cuanto a su capacidad o a la conveniencia de mejorarlo, se debe innovar, así mismo echar mano de las técnicas como herramientas y rediseñar. Una de las características que debe contar el personal es de tener experiencia, ser capaces de crear un diseño totalmente nuevo y superior al anterior, satisfacer plenamente al cliente ya que la reingeniería tiene aquí su propio inicio.

La dirección se convierte en líderes que motivan, inspiran y asesoran mediante sus acciones y palabras, otro persona que cambia su función es el del supervisor ya que en los anteriores métodos eran más controladores; en este caso se convierte en un

capacitador logrando formar equipos de trabajo bien integrados para trabajar, inventar, hacer, vender y prestar servicio para así completar un proceso total.

Existe en el individuo que trabaja con este método, la confianza en sí mismo, la voluntad de correr riesgos y la propensión al cambio, aprovechando así sus características naturales de cada persona y estimular su ingenio, así pues se requiere de una excelente comunicación entre el propio grupo.

- *EL PROCESO ADMINISTRATIVO.* En la actualidad existe una gran variedad con una serie de pasos a seguir *el proceso de la administración técnica*, como son el prever o visualizar al futuro, organizar estableciendo autoridades, jerarquías, funciones y responsabilidades a fin de determinar cómo se va a hacer el trabajo, el mandar o guiar a las personas, coordinar y por último controlar. *El proceso de la administración científica* establecido por Taylor consta de cuatro fases, la planeación, preparación, control y ejecución. *El proceso administrativo moderno* es una combinación de Fayol y de Taylor ya que fueron los iniciadores de la administración clásica estableciendo principios de los cuales con el paso del tiempo se han evolucionado de diversas maneras y éste consta de lo siguientes; el planear, organizar, integrar, dirigir, y controlar. *El proceso de la administración para la calidad* parte del principio de ser competitivo y permanecer en el mercado mediante la reducción de los errores de una organización, así como la satisfacción con el cliente del producto o servicio que ofrece, es primordial mejorar continuamente las fases que lo integran, es decir el planear, ejecutar, observar y medir.

- **EL LIDERAZGO.** Por lo general se entiende a la persona que está a la cabeza, el jefe, el dirigente, el que muestra el camino, el que tiene influencia y conduce, se hacen dos dimensiones gerenciales dentro del liderazgo, que son, el interés por la producción y el interés por las personas. Dichas combinaciones forman otros, como son en *el grid gerencial*, en éste existen cuatro tipos de líderes: *El paternalista* que normalmente se interesa mucho por las personas y poco por la producción, busca establecer relaciones de trabajo satisfactorias. *El Autoritario* generalmente se interesa mucho por la producción y poco por las personas, centra su atención en la eficiencia de las operaciones. *El Indiferente o burócrata* tiene poco interés por la producción y por las personas, considera apropiado continuar en la organización esforzándose el mínimo en el trabajo, tiene un imperceptible contacto con el personal y sólo se limita en transmitir las órdenes y estar presente cuando existen beneficios y ausente cuando hay problemas o responsabilidades. *El Democrático* se interesa por la producción como en las personas, genera confianza y respeto. *El Liderazgo Situacional*, al igual que el anterior tiene dos dimensiones, que es el interés del líder por la tarea y/o por las personas, en esta tarea implica exigir el cumplimiento del trabajo y establecer patrones de organización y canales de comunicación así como de métodos en el trabajo, en la parte personal consiste en abrir canales informales de comunicación y en delegar responsabilidades y apoyar socio-emocionalmente a los subordinados mediante la amistad y la confianza. Pero la combinación o la utilización de alguno de estos tipos de liderazgo pueden resultar tanto eficiente o ineficiente, de acuerdo con la madurez del grupo que se dirige.

Para que el liderazgo sea efectivo debe ser flexible de acuerdo con las contingencias cambiantes.

- **LA MOTIVACIÓN.** Impulsar al individuo hacia la productividad es eminentemente económica por lo que consiste en pagar buenos salarios, la jerarquía de las necesidades impulsan la conducta de las personas, según Maslow son las siguientes: las Fisiológicas son indispensables como respirar y comer, de Seguridad son dependiente a lo económico, de Pertenencia es el ser aceptado o pertenecer dentro de los grupos, de Estima contar con un prestigio dentro del grupo al que pertenece, por último, el de Autorrealización es el trascender y dejar huella. Son factores que influyen en el buen desarrollo de la empresa para contar con una mayor productividad o calidad.

Los factores higiénicos y los factores motivacionales de Herzberg, se basó en la satisfacción y la insatisfacción, esto es la teoría motivacional, los factores higiénicos son como las remuneraciones económicas, la seguridad en el empleo, las relaciones con los superiores, los compañeros y los subordinados, los factores de motivación son el reconocimiento, el logro del trabajo en sí.

Los motivos aprendidos de McClelland, son dos los de logro que es el impulso por crecer, por avanzar; y el otro es la afiliación que es una necesidad de relacionarse y buscar ser aceptados, el motivo de poder es el impulso de influir en las personas y en las situaciones, estos se aprenden durante la niñez de las personas.

Todos estos modelos anteriormente explicados ya han sido aplicados en países de Europa, por mencionar algunos Dinamarca, Francia, Italia, Suecia, también los

asiáticos, Japón, Corea, Taiwan, China, Tailandia y Malasia; en América principalmente y Estados Unidos de Norteamérica, y nuestro país en empresas privadas de gran prestigio. Es por ello que a continuación describo la aplicación en México de algunos modelos administrativos dentro de la administración pública.

1.3. Los Modelos aplicados en la Administración Pública

En la actualidad el Estado se enfrenta la crisis de legitimidad, y la sola presencia estatal, sus formas de actuación, para percibir las demandas, procesarlas y actuar, son hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos sociales. Los obreros, campesinos y grupos progresistas pugnan por un cambio en las condiciones sociales, es por ello que el gobierno se preocupa por tener y aplicar modelos administrativos para el buen desempeño del propio estado, pero no hay que olvidar que existen grupos que contaminan el sentido de las acciones, entorpeciendo los objetivos administrativos, así como su eficacia y eficiencia; desvirtuado su contenido, por ejemplo en los propios programas operativos anuales.

La modernización global a provocado la utilización de modelos administrativos en diversas formas que en ocasiones en lugar de ser beneficiosos han provocado mayor entorpecimiento de la propia Administración siendo esta ineficiente e ineficaz, debido a la estructura de un sistema administrativo que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de exceso de personal no capacitado y de técnicas administrativas obsoletas.

Una solución de cambio es la modernización en todos los niveles, en especial a nivel operativo ya que éste realiza la mayor parte del trabajo y el nivel medio al alto directivo lo revisa y detalla.

Las soluciones más comunes planteadas son: la reestructuración del aparato gubernamental reduciendo dicha estructura, la racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos, financieros y nuevas estructuras administrativas. La administración pública clásica ha sido la base en la administración de las organizaciones mexicanas, tanto en sistemas y técnicas; son estos los que comúnmente son enseñados en las universidades y aplicados en México dentro de las organizaciones tanto públicas como privadas.

Por lo anterior, es común que en el país se utilice la planeación, básicamente a través del método Tayloriano (proceso administrativo). Por otra parte, tratando de modificar esta situación, el Presidente nacional del presente sexenio, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, preocupado por la perspectiva de integrar al país en el primer mundo implanta soluciones antes mencionadas, es decir, la aplicación de acciones necesarias para conseguir los propósitos planteados en los programas establecidos en el Presupuesto de Egresos tanto a nivel Distrito Federal como en la Federación o en este caso el Plan Nacional de Desarrollo, utilizando algunos de los métodos como por ejemplo la excelencia, calidad total, planeación estratégica y la reingeniería, soluciones según las necesidades, cabe recordar que en el año de 1994, se retomó los métodos administrativos, se hace la promoción de una nueva cultura en los servidores públicos (mediante la aplicación de la nueva administración pública vista esta última como si fuera una empresa y la población el cliente), estableciendo un servicio civil profesional mediante los reconocimientos e incentivos

al desempeño individual y de grupos; el rediseño de procesos y la determinación de la misión y la una visión (excelencia) provocando un colch de métodos administrativos como son el de las relaciones humanas en el trabajo, la administración para la calidad, la administración para la excelencia y la reingeniería.

Existen circunstancias en las cuales el proceso se define como la necesidad de modificar la estructura orgánica y funciones del mismo organismo o dependencia, lo cual deriva en una nueva estructura interna del aparato administrativo, uno de los métodos que precisamente se puede mencionar es el de la administración organizacional.

Pero sin duda las repercusiones del cambio en los modelos administrativos de las propias entidades gubernamentales obligan a que en un lapso relativamente corto se realice la transición de un modelo tradicional de organizaciones públicas, con una racionalidad legal altamente formalizada, vertical y estructuralmente rígida, a un modelo abierto, estructuralmente flexible y más horizontal, en la búsqueda de estructuras que resuelvan los intereses e inquietudes de la sociedad y por supuesto volver a ganar la confianza del pueblo mexicano.

Este fenómeno no es exclusivo de nuestro país sino en todo el mundo, en especial en Latinoamérica, por la situación económica, política y social en la cual hoy en día se está viviendo.

Las modificaciones producidas en nuestro en tomo, el papel del estado en general y la administración pública en particular, han sido justificadas de distinta manera en diferentes países y regiones del mundo, es por eso la necesidad de aplicar nuevos y

novedosos modelos que sirvan para sobrellevar la constante evolución. La explicación que por lo general se da para dar cabida a dichos cambios ha variado en cada país.

En nuestro caso se ha dicho que el Estado está enfrentando una crisis de legitimidad ante la sociedad, que el sector público tiene que tomar medidas para mejorar su actuación y así recobrar la confianza que la sociedad civil debe tenerle. En otras ocasiones, se dice que el Estado no ha sido capaz de dirigir correctamente el desarrollo económico del país y que, por lo tanto, debe retirarse de esta tarea. Resulta evidente que los procesos de cambio en los modelos administrativos no han sido ni serán un reto fácil en el futuro, si se sigue teniendo la aplicación del modelo tradicional, corrupción, problemas económicos, la falta de honestidad de los funcionarios y una gran heterogeneidad de razones y problemas que en su conjunto hace más difícil el diseño adecuado de un modelo administrativo para nuestro país y una evaluación correcta de los mismos.

Claro está que es conveniente revisar las experiencias de otros países en cuanto a la utilización y tipos de modelos que aplican, pero si es cierto que el tipo de modelo no funciona del todo bien como se espera y que existen problemas en ejercitarlo adecuadamente es por eso que no se puede avanzar del todo en los objetivos y metas que pretenda el Estado.

1.4. Evolución de los Modelos Administrativos en Nuestros Días

En los últimos años se ha tratado de modificar y adaptar a las nuevas necesidades el modelo administrativo que utiliza la administración pública de nuestro país, es por eso que los servidores públicos han realizado el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), los objetivos generales y línea estratégica para impulsar la transformación de la Administración Pública Federal y Local (Distrito Federal), así como las dependencias y entidades tienen el fiel propósito y compromiso de realizar lo mejor posible su aplicación hasta hoy en día, y sin duda el de actualizar la propia administración para lograr mayor eficiencia y eficacia de ésta, lo que en otras palabras significa, lograr fortalecer y mejorar el servicio público en todos sus derivantes⁹.

El esquema que se plantea para realizar dicho programa no tiene mucha diferencia con el modelo administrativo que se seguía dando, los pasos de PROMAP, son los siguientes:

1.- **Preparación:** Esto es, tener mayores referencias de las políticas y estrategias, objetivos y líneas de acción, así como analizar los principales aspectos de la actividad a ejecutar.

2.- **Programación:** Determinar las acciones específicas para la evaluación y el calendario para llevarlas a cabo, y facilitar el material necesario así como capacitar adecuadamente al personal.

⁹ México. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo. Programa de Administración Pública, México 1998

3.- **Obtención de información:** Aplicar cuestionarios, cédulas o formatos que se hayan definido para obtener más y mejor información, lo que implica mayor investigación documental.

4.- **Planeación:** Verificar que las actividades a efectuar se hayan realizado adecuadamente y si así lo requiriere formular recomendaciones y observaciones con el propósito de mejorar las actividades.

5.- **Ejecución:** Verificar que se haya puesto en operación lo planeado, y corroborando los procesos, procedimientos y la cobertura.

6.- **Medición:** Verificar la existencia de sistemas de medición, a través de formulas o estándares a seguir.

7.- **Mejora:** Realizar la aplicación de indicadores, conocer las explicaciones, y a su vez opinar y formular el grado de avance.

8.- **Retroalimentación:** Analizar las recomendaciones o en su caso observaciones, y promoverlas e identificar nuevos requerimientos.

Por lo tanto dicho modelo no es más que mejorar, planear, medir y ejecutar no existiendo orden alguno entre estos, sino como un círculo virtuoso. Si se observa, el modelo administrativo tradicional (proceso administrativo) no ha sufrido muchas modificaciones y cambios sino por lo contrario se ha adaptado a las nuevas condiciones de vida de nuestro país y sobre todo en la administración pública, en especial la de nuestro país.

Lo anteriormente escrito de manera concreta significa que el propósito y objetivo que se pretende alcanzar con la aplicación de PROMAP es sin duda mejorar las condiciones para lograr fortalecer el servicio, pero sin embargo, cabe destacar que dicho programa tiene un conjunto de objetivos y metas a alcanzar, y que forma parte de entre muchos otros programas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Dentro de estos cambios que se han efectuado en los últimos años con la modernización y con la nueva administración, cabe recordar que el año de 1998 se aprobó ya una nueva estructura programática que a continuación describere.

1.5. Nueva Estructura Programática (NEP)

Dentro del proceso de modernización de la administración pública se ha iniciado una reforma presupuestaria a partir del diseño de una Nueva Estructura Programática NEP¹⁰, y la introducción de indicadores estratégicos para evaluar los programas con la finalidad de dar una mejor orientación al gasto público.

Dicho trabajo se basa en dos innovaciones, que son: el replanteamiento integral de la estructura programática y la introducción de indicadores estratégicos de desempeño, tanto para evaluar como para monitorear los programas y las principales actividades gubernamentales. Estas pretenden promover una administración enfocada hacia resultados, con la finalidad de eliminar las rigideces de los actuales procedimientos de control. Con la NEP implica hablar de otros temas como es el gasto público, que en este caso, no es el objeto de estudio, por lo que

¹⁰ INDETEC. Revista trimestral No.113, 31 de octubre de 1998. México Pp.15-21.

no se tocarán estos temas sólo aquello que se relacione con la modernización y adaptación de nuevos modelos administrativos en nuestro país.

El propósito de la NEP es el de crear un sistema de planeación, programación y presupuesto ágil, transparente y útil que permita al sector público elevar el valor de los recursos. La visión de éste es el de transformar el proceso actual, (en si el presupuestario) de ser tan sólo un procedimiento y/o trámite, en un instrumento así también significa una herramienta de trabajo orientado a la obtención de resultados. Los objetivos a alcanzar son muchos y muy variados, pero sin embargo describo algunos de éstos como son: el de asignar mejor los recursos, costear las políticas públicas, orientar la programación y el presupuesto hacia la obtención de resultados y mejorar la calidad de la información programática-presupuestal.

La categoría programática que se aplicó a partir de 1999 y aprobado en el año anterior a éste, se conforma por lo que sigue¹¹:

F	Función
SF	Subfunción
PS	Programa Sectorial
PE	Programa Especial
AI	Actividad Institucional
PI	Proyecto Institucional
PK	Proyecto de Inversión

Pero no hay que olvidar que dichos cambios se realizaron para mejorar la anterior estructura programática presupuestal, en seguida de manera general explico en que consiste la vieja y nueva estructura programática.

¹¹ México Gobierno del Distrito Federal. Presupuestos de Egresos de los años de 1998 y 1999, Tomo I.

1.6. Las Diferencias entre lo Anterior (Estructura Programática Presupuestal) y la Nueva Estructura Programática (NEP)¹²

Anterior	NEP
<p>Función: Es el nivel máximo de agregación de las actividades y recursos que el sector público destina a la producción de bienes y/o prestación de servicios, de acuerdo con las funciones se establece lo siguiente: Administración Gubernamental, Política y Planeación; Económica y Social; Fomento y Regulación; Infraestructura y Producción. Estos últimos no formaban parte de la clave presupuestal.</p>	<p>La función se identifica con los campos de acción que el marco jurídico le establece al sector público y corresponde al nivel de mayor agregación del destino de los recursos públicos, ésta se relaciona con la clasificación sectorial. Se contemplan 17 funciones.</p>
<p>Subfunción: Es la desagregación específica de la función y constituye un grupo de acciones que presenta un mayor grado de especificidad.</p>	<p>Corresponde a un desfase pormenorizado de la función, se abre una subfunción para identificar más a detalle la participación del sector público, se incorporan 40 subfunciones.</p>

¹² México. Presupuestos de Egresos (1998 y 1999); México Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Finanzas Manual de Normas y Procedimientos del 1998 y 1999.

Programa Sectorial:

No incorpora a los programas sectoriales en el presupuesto, con lo cual el Presupuesto de Egresos de la Federación, desde el punto de vista programático, guarda una débil vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

De acuerdo al artículo 22 de la Ley de Planeación, establece que los programas sectoriales deben ser congruentes con el PND.

Programa Sectorial: marco de referencia de la planeación, programación y presupuestación.

Programa Especial: define objetivos y tareas muy concretas por realizar.

Programa

Es el conjunto de acciones que expresan objetivos y metas a alcanzar mediante la *combinación de recursos humanos, materiales y financieros*.

Subprogramas: es el conjunto de acciones que se derivan de las actividades, proyectos y montos a realizar. Para su ejecución, demandan recursos y deben estar estrechamente relacionados con el programa al cual pertenecen.

Programa Especial

El programa especial podrá formar parte de una o varias funciones, siempre formará parte de un programa sectorial y su temporalidad se deriva del hecho de que todo programa especial debe estar sujeto a la retroalimentación, ajustes y terminación del programa.

Actividad Institucional:

Meta, es la cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un tiempo señalado, con los recursos necesarios.

Representan el conjunto de operaciones que realizan las unidades responsables de los recursos públicos para dar cumplimiento a su misión, ésta categoría conduce directamente a la producción de un bien o a la prestación de un servicio para atender al "cliente" o al usuario plenamente identificado.

Proyecto

El proyecto es un conjunto de acciones y obras tendientes a ampliar e incrementar la infraestructura de bienes y prestadores de servicios. El proyecto se ubica en la estructura programática.

Proyecto Institucional

Es una propuesta específica presentada por una o varias unidades responsables de una misma dependencia con el fin de mejorar un producto o la prestación de un servicio, ésta también forma parte de la estrategia de ejecución de un programa sectorial y/o programa especial.

Proyecto de Inversión

Éste corresponde con el objeto de incrementar sus activos fijos y con ello se aumente y mejore el flujo de productos y servicios.

Misión o Propósito Institucional:

Es el encargo que la sociedad encomienda a una dependencia, entidad o unidad responsable, es la razón que justifica su existencia, se presenta mediante un enunciado breve o una declaración que explica las razones de ser de la dependencia o entidad.

Objetivo:

Es el fin que pretenden alcanzar las actividades que se desarrollan.

Es la finalidad hacia la cual deben dirigirse los recursos y esfuerzos para dar cumplimiento a la misión, se caracteriza por una descripción cualitativa y explicativa lo que la organización o la categoría programática pretende alcanzar.

Indicadores Estratégicos:

A través de ellos se definen los aspectos relevantes de los programas y proyectos, a éstos se fijan metas o parámetros que permitan medir y evaluar el desempeño con mayor objetividad, asimismo, deberán estar relacionados con el cumplimiento de las políticas públicas.

Como se observó en la descripción anterior, la estructura programática actual está conformada de tal forma que permita eficientar y dar correlación con los demás programas, en especial con el *Plan Nacional de Desarrollo*. Pero por otra parte, al realizar dicha transformación se aumentó el número de programas, lo que dificulta su correcta evaluación integral.

1.7. Los Modelos Administrativos Aplicados

El Modelo Administrativo que se aplica en México es el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), dicho proceso administrativo involucra a todas las ramas de la administración pública, como son: las secretarías de estado y entidades públicas

que llevan acabo actividades de planeación, programación, presupuestación, información, control y evaluación. El proceso de planeación o su modelo administrativo está conformado por un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas orientados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, es por eso que éste modelo (*proceso administrativo*) se mantenga con la finalidad de que exista congruencia en la planeación, ya que permite corregir con oportunidad; tanto las desviaciones en la ejecución de lo planeado como las previsiones de mediano plazo al poder cambiar las condiciones acordes a las necesidades que se presentan en su momento y cumplir con los requerimientos bajo los cuales fueron elaborados.

No se puede decir que exista un ideal del modelo administrativo o un mal modelo administrativo, ya que las condiciones propician la adecuación o transformación del mismo, conforme a las necesidades de cada una de las entidades del Gobierno.

Por mencionar un ejemplo, en el caso del registro o aplicación del modelo administrativo son los más ejemplar como lo lleva el Sistema de Transporte Colectivo, Metro (STC) y la Dirección General de Servicios Urbanos (DGSU) entre otros, ya que ambos tiene un control de los registros programático-presupuestales. Sin embargo, se enfrentan con problemas plenamente económicos, los cuales limitan el desarrollo de sus funciones para lo que fueron creados.

Entre otros problemas a los que se enfrenta la administración pública, es que no se cuenta con la gente idónea y con el presupuesto adecuado para cubrir las necesidades de nuestro país.

Existen tres factores fundamentales, independientemente del rango, sector administrativo o características, las cuales son: recurso humano; económico o presupuesto; modelo administrativo, no existiendo distinción en el orden entre ellos, ya que sin los tres factores no se podría tener una administración pública dinámica, eficiente, eficaz, suficiente, ni congruente.

En cuanto al factor humano, éste significa el instrumento que lleva la ejecución de los modelos administrativos y es la línea de acción mediante el desarrollo, capacitación y adiestramiento del servidor público en todo los modelos, para que pueda enfrentarse a la modernidad y al crecimiento de las propias necesidades de la población, por otra parte, con el fin de lograr dicho objetivo se requiere de un presupuesto adecuado y suficiente para cumplir satisfactoriamente o por lo menos los requerimientos mínimos que exige la sociedad y la población en general de nuestro país, una vez logrando que el recursos humano esté mejor capacitado y con un presupuesto suficiente, así como, una adecuación enfocada a las necesidades reales del modelo administrativo con el propósito de lograr lo mejor y mayor posible los objetivos y metas propuestas por el Gobierno se alcanzará una administración pública de primer nivel.



PROGRAMA OPERATIVO ANUAL

*Un Hombre de Estado
siempre está solo de un lado
y con el mundo del otro.
A. Malraux*

CAPÍTULO II

Programa Operativo Anual (POA)

2.1 La Planeación en México

La planeación deriva de los propósitos políticos de la sociedad. Está concebida para transformar, de manera racional y previsor, la realidad económica y social conforme a los principios del régimen político y las exigencias del tiempo presente, es por ello que ésta se aplica de acuerdo a las características de la economía del país, para proponer esquemas de trabajo donde se articulen los esfuerzos del sector público con los de más sectores social y privado, orientados a la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional, bajo la rectoría del estado.

La planeación en México propone un esquema de instrumentos como el plan nacional y los programas de desarrollo, dentro de la cual se distinguen tareas específicas para el sector público y de sus sectores; dicha planeación se realiza con distintos componente del Sistema Nacional de Planeación Democrática en los tres órdenes de Gobierno (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y en los diferentes sectores que componen la economía y la sociedad, es por ello que se concibe como la instrumentación del plan dentro de un esquema multi-funcional y no sólo con base en las actividades gubernamentales.

Actualmente se aplica una tipología dentro de la planeación esta la forman cuatro diferentes tipos que a continuación se muestra ¹³:

PLANEACIÓN RETROSPECTIVA:	ESTA VISIÓN ANALIZA LAS ACCIONES DEL PASADO QUE POR SUS RESULTADOS SON TRASCENDENTES Y CON BASES EN ELLOS SE DETERMINAN LAS POSIBLES TENDENCIAS QUE NOS AYUDARÁN A CONOCER EL FUTURO.
PLANEACIÓN PROSPECTIVA:	EN ESTE CASO SE DA MAYOR ÉNFASIS AL ESTUDIO DEL FUTURO LO QUE DA COMO RESULTADO LA TOMA DE DECISIONES EN EL PRESENTE COMO UN ESFUERZO PARA INFLUIR EN ÉSTE, SE ESTABLECEN LOS ESCENARIOS PROBABLES DERIVADOS DE LA SITUACIÓN EXISTENTE, Y POR ÚLTIMO SE SELECCIONA UNA ALTERNATIVA FACTIBLE AL FUTURO DESEADO.
PLANEACIÓN CIRCUNSCRIPTIVA:	NO HACE ÉNFASIS AL FUTURO SINO EN LAS CIRCUNSTANCIAS, SITUACIONES O PROBLEMAS PARTICULARES DEL PRESENTE, USUALMENTE SE UTILIZAN PARA DAR RESPUESTA A REQUERIMIENTOS URGENTES, ES DECIR, TIENDE A ABORDAR PROBLEMAS DEL MOMENTO A CORTO PLAZO.
PLANEACIÓN ESTRATÉGICA:	ALBERT KENNETH ESTABLECE QUE EL CONCEPTO BÁSICO DE LA ESTRATEGIA IMPLICHA LA ASIGNACIÓN Y CONCENTRACIÓN DE LOS RECURSOS, LA NECESIDAD DE COMUNICACIÓN Y MOVILIDAD. (ver anexos)

El sistema de planeación que se aplica en nuestro país debe estar en correspondencia con el carácter de sus estructuras jurídicas, políticas y administrativas, es por ello que la planeación no puede ser sólo indicativa, ni puede nuestro régimen aceptar una planeación autoritaria o centralizada. Si no por lo contrario en una administración con apertura y adaptabilidad.

Sin embargo, para llevar acabo la planeación es imprevisible contar con una *infraestructura de información, de investigación, de capacitación, tener la capacidad de operar y controlar proyectos de inversión, evitando duplicidades e ineficiencias (nuevamente estamos hablando de la adaptación del proceso administrativo), en conjunto con otro modelos de acuerdo a las necesidades que se presentan.*

¹³ Lic Juan Montes de Oca Malvaez, Cuaderno de Trabajo, ENEP ACATLÁN, México, 2000.

El *Sistema Nacional de Planeación Democrática* (SNPD)¹⁴ fija las normas y principios conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo, que representa una instancia institucional a la cual deberán integrarse todas las acciones de la administración pública federal, de los estados y municipios, así como los sectores social y privado. En otras palabras incluye también a las áreas operativas que deben estar en posibilidad de ejecutar los planeado, de proporcionar elementos para controlar y evaluar el Plan y los programas; y en general, a aquellos que apoyen las actividades básicas de la planeación.

Asimismo, este sistema se vincula funcionalmente en tres niveles, global, sectorial e institucional; que a continuación describo; a nivel global: comprende las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales que no están circunscritos al ámbito de un solo sector administrativo o entidad paraestatal. Es importante recordar que la Ley de Planeación utiliza la palabra regional al considerar a dos o más entidades federativas; a nivel sectorial corresponde a la división actual de la administración pública que atiende aspectos específicos de la economía y la sociedad y el nivel institucional está conformado por las entidades paraestatales de la Administración Pública, organismos descentralizados, empresas de participación estatal (que ya actualmente quedan muy pocas), fondos y fideicomisos, que se ubican en el sector administrativo por las actividades productivas o de servicios que llevan a cabo.

¹⁴ México. Poder Ejecutivo Federal. *Ley de Planeación*, Artículo 20, 1997. y México. Poder Ejecutivo Federal *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización*

Los instrumentos del SNPD se clasifican de la siguiente manera:

A. Normativos, de mediano plazo¹⁵:

a) Plan Nacional de Desarrollo

b) Programas de mediano plazo

- *Sectoriales*¹⁶: estos comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia
- *Estratégicos*¹⁷: (regionales y especiales)estos se dividen en dos en regionales que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional y regional lo que implica la participación de entidades federativas de regiones del país. Los Estratégicos Especiales estos son creados por causas de contingencias o prioridades del país y interviene dos o más dependencias.
- *Institucionales*¹⁸: éste define la manera en que se aplicarán y operaran los instrumentos de política con que cuenta las entidades paraestatales, el nivel de su elaboración es institucional y tiene una cobertura nacional o regional o también son de tipo temporal de mediano plazo.

B. Operativos, (de corto plazo)

a) Programas Anuales:

- *Programa Operativo Anual Macro*: éste constituye el marco general para la integración de los programas operativos anuales (preliminares) establece por otro lado los fundamentos presupuestales de política económica y social

¹⁵ Op. Cit. Capítulo II.

¹⁶ México. Poder Ejecutivo Federal. Ley de Planeación Artículo 23.

¹⁷ Ibid. Artículo 25.

¹⁸ Ibid. Artículo 24

- *Programa Operativo Anual Preliminar*: en estos se detallan y especifican las acciones, se llevarán a cabo en el año correspondiente para cumplir con los objetivos, metas y políticas establecidas en cada programa
- *Programa Anual Definitivo*: éste implica la necesidad de que los procedimientos de la planeación lleguen hasta el nivel más operativo de las dependencias y entidades públicas.

Un sistema complementario al anteriormente escrito es el *Sistema Nacional de Estadística y de Información Geográfica*, ya que para la planeación se requiere un funcionamiento óptimo y consolidación progresiva de adecuados insumos de información, con la finalidad de ser inherentes a fomentar objetivamente la toma de decisiones, esta información comprende al conjunto de datos ordenados, cuantificables o no, que sirvan para dar sustento a la toma de decisiones, tanto en el plano operativo como administrativo dentro del proceso de la planeación.

El *Plan Nacional de Desarrollo* indica los programas a mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas, objetivos y prioridades económicos-sociales; los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que habrán de elaborarse para la planeación de aspectos específicos y de interés general, que a su vez lo desagregan en sus ámbitos.

El *Programa de Mediano Plazo (PMP)*¹⁹ es el marco de planeación de cada uno de los sectores administrativos, fundamentalmente en términos de los problemas hacia cuya atención están orientadas las acciones programática sustantivas de las

¹⁹ Instrumento de planeación que conjuga actividades y proyectos homogéneos y coherentes de política y acción económica y social con respecto a los sectores económicos y sociales prioritarios, en donde se establece la obtención de objetivos y metas definidas en la planeación y que deben realizarse durante el período de vigencia de la misma, P.293 del Glosario para el Proceso de Planeación 1997

dependencias y entidades, asimismo, este documento contiene los objetivos, metas y estrategias sectoriales de mediano plazo.

El conjunto de actividades como es el PND²⁰ y Programas de Mediano Plazo (PMP) con el propósito de elaborar programas de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo, y constituyen la referencia básica de las vertientes de instrumentación y de sus propios instrumentos.

El Programa Anual tiene lugar a través de las cuatro vertientes, que integran las formas mediante las cuales se desagregan en acciones específicas, los contenidos generales de la planeación, objetivos, estrategias, identificando su temporalidad y ubicación espacial.

El Subsistema Nacional de Proyectos contribuirá a la consolidación del SNPD y a la instrumentación del PND y de los PMP en lo particular, fortaleciendo las cuatro vertientes en el cual establecen compromisos específicos entre el sector público y los sectores privado y social. Se recomienda ver anexos al final de la tesis.

²⁰ México Poder Ejecutivo Federal Ley de Planeación. Artículo 12

2.2 Los Programas Operativos Anuales

Partiendo de la técnica de un Sistema Nacional de Planeación Democrática utilizado en nuestro país, la cual se comprende de diferentes tipos de planes: los globales a largo plazo, mediano plazo tanto sectoriales, regionales y del sector público, todos ellos son de gran utilidad, ya que sin estos no se podría llegar a la finalidad del plan global de desarrollo siendo éste último, la primera instancia de la planeación, inmediatamente después aparecen los programas operativos anuales, estos con contenido más preciso en el tiempo (anuales) y acciones tanto en su forma operativa necesaria para orientar las actividades conforme los objetivos y metas planeadas.

Sin embargo, el contenido del Plan Nacional de Desarrollo son básicamente cualitativos, dejando a los instrumentos de corto plazo (los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales), los aspectos específicos y la definición de metas cuantitativas.

El Plan Nacional de Desarrollo es obligatorio para el sector público e indicativo para los sectores sociales y privados, para que existiera un equilibrio entre ambos sectores, es mediante la planeación y la realización de acuerdos así como compromisos con la finalidad de lograr el bienestar de ambos sectores.

La planeación en México siempre ha existido, pero en cuanto al estado, sujeta la conceptualización de la problemática del país por parte de los gobernantes, y no fue hasta en 1982 cuando se promovieron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que se instituye en forma oficial y obligatoria el

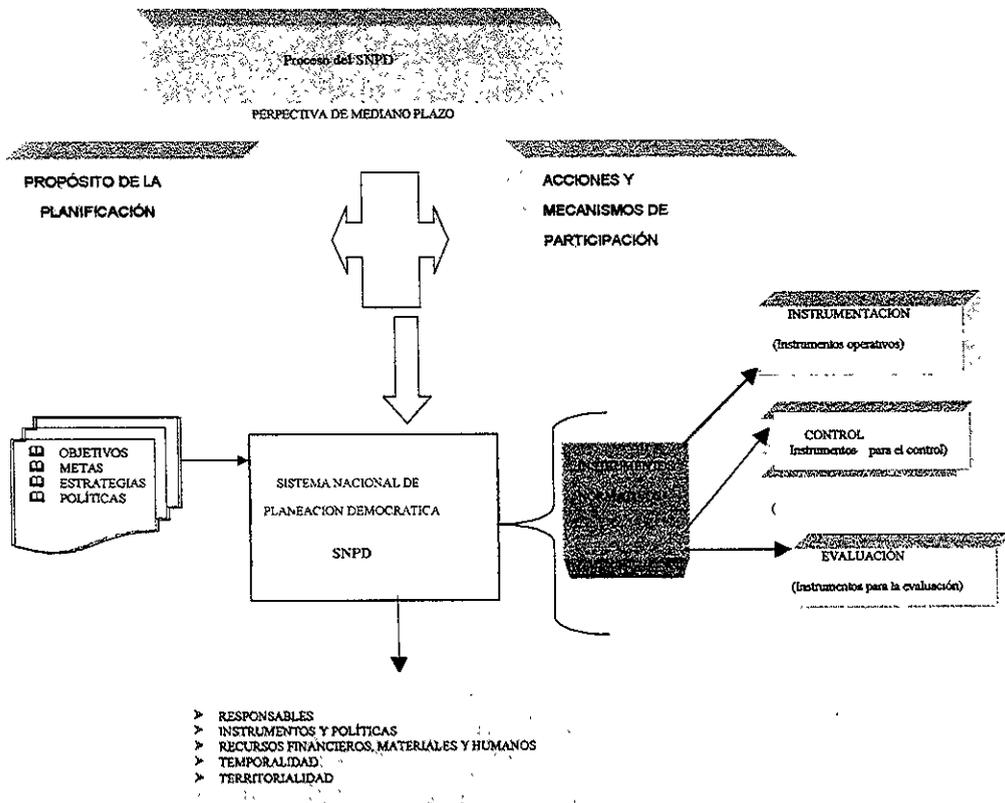
Sistema Nacional de Planeación Democrática apoyándose en el artículo 26 de la Carta Magna y reforzado por la Ley de Planeación promulgada el 5 de enero de 1983, que reglamenta el artículo anterior y precisa el marco normativo para la planeación. En ambos ordenamientos, se instituye el *Plan Nacional de Desarrollo* para lo cual la propia Ley lo concibe como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

El *Plan Nacional de Desarrollo* es conformado por tres grandes apartados, ya que éste recoge y adopta los principales señalamientos obtenidos por la participación social del pueblo a través de los foros de consulta popular, siendo el primer marco de referencia para el diseño de la estrategia general, el segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del plan en los diferentes ámbitos de la vida nacional, y el tercero planea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución.

El Plan Nacional de Desarrollo se evalúa en forma anual y es obligación del Poder Ejecutivo informar sobre su ejecución con la misma periodicidad²¹. Toda vez que el Plan Nacional de Desarrollo establece metas a largo plazo, ya que en su primera versión comprende de 1994-2000, para su ejecución se subdivide y apoya en lo que se conoce como Plan Operativo Anual (POA) y de los Planes de Mediano Plazo (PMP). Los primeros se encuentran incorporados dentro del Presupuesto de Egresos tanto Federal como del Gobierno del Distrito Federal, que anualmente presenta el Poder Ejecutivo a la H. Cámara de Diputados y se identifican a través del análisis programáticos contenidos en los mismos.

Enseguida se explicara con mayor detalle lo referente a los programas operativos anuales.

²¹ México Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 74 México 1999.



Elaborado por María Leticia Pérez Cuevas

2.2.1 Definición del Programa Operativo Anual (POA)

El desarrollo de un Programa Operativo Anual está sujeto a la realización de una serie de pasos o actividades en forma ordenada que constituye una guía de carácter

general ajustada a las necesidades específicas de todos y cada uno de los órganos²².

El POA es un instrumento que contiene lineamientos generales de la planeación nacional de desarrollo económico y social, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y especialidad de las acciones para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.

El POA permite establecer, en relación con los programas a desarrollar lo siguiente²³:

- ✓ Metas: son los propósitos que se pretenden lograr, estos se incluyen dentro de los programas.

- ✓ Actividades: conjunto de acciones a realizar.

- ✓ Unidad Responsable: el órgano encargado del cumplimiento de la meta, ya sea global o específica.

- ✓ Unidad de medida: la cuantificación de lo que se obtendrá con la actividad o acción desarrollada para alcanzar la meta global o específica.

²² México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Salubridad y Asistencia. Cuaderno Técnico de Planeación Vol. 1 No. 2, P. 105 y 106.

²³ México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, Capítulo IV de los "Instrumentos del SNPD", México 1985

2.2.2 Finalidad

La finalidad²⁴ de los programas a corto plazo consiste en expresar anualmente, con la definición de acciones, metas, políticas, instrumentos asignaciones de recursos, los objetivos y propósitos del Plan Nacional y los programas a mediano plazo; además están integradas las acciones correspondientes a los vértices de instrumentación obligatoria, así como la incorporación del presupuesto de egresos.

El problema a los que se enfrentan en ocasiones es la falta de coherencia entre sí, incluso se llega en el caso que coincidan con otros programas siendo estos ejecutados por separado, en lugar de hacer una concentración de esfuerzos, existe la duplicidad de funciones; es por ello que se tienen inconsistencias de tal manera que las presentan en sus marcos operativos como ineficiencias e ineficacias en el alcance de sus metas.

Con lo que respecta a la normatividad del programa operativo anual es extenso, a continuación se explicara de forma muy general.

²⁴ México Poder Ejecutivo Federal. Glosario de Términos de la Administración Pública 1999

2.2.3 Marco Normativo

En nuestro país está conformado de la siguiente forma, siguiendo los lineamientos del marco normativo el cual nos rige, por el Poder Público que dimana del pueblo, por lo cual éste ejerce su soberanía; y representa jurídicamente a la nación esto último nos dicta claramente nuestra carta magna, el poder público o sea el Gobierno Federal se estructura y se constituye por los Poderes de la Unión, en la cual señalo a continuación:

PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL	PODER EJECUTIVO
<ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Diputados • Cámara de Senadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Suprema Corte de Justicia de la Nación • Tribunales Colegiados de Circuito • Tribunales Unitarios de Circuito • Juzgados de Distrito 	<ul style="list-style-type: none"> • Representado por la Administración Pública Federal <ul style="list-style-type: none"> ➤ Centralizada ➤ Paraestatal

Elaborado por María Leticia Pérez Cuevas

Después de haber señalado la división de poderes, es conveniente mencionar que el poder fiscalizador se encuentra dentro del Poder Ejecutivo ya que éste tiene a su cargo la función de administrar los fondos y recursos públicos, y ejecutar los programas, así como las acciones de gobierno.

La estructura orgánica que conforma la administración pública de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se clasifica de la siguiente manera:

*Administración Pública Centralizada*²⁵.

- Presidencia de la República
- Secretarías de Estado
- Gobierno del Distrito Federal
- Procuraduría General de la República

Nota: En términos generales a estos órganos de gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los identifica como dependencias.

Para comprender más sobre el funcionamiento de la administración pública y por supuesto nuestro objeto de estudio que al cual se comprende del análisis de los modelos administrativos dentro los programas operativos anuales. Así pues la conformación de la administración pública y hablando específicamente de la Jerarquización de cualquier dependencia o secretaría de estado; para este caso se explica dicha división de la siguiente forma:

- ⇒ Secretario
- ⇒ Subsecretarios
- ⇒ Oficial Mayor
- ⇒ Directores Generales
- ⇒ Directores de Área
- ⇒ Subdirectores Generales
- ⇒ Subdirectores de Área
- ⇒ Jefes de Departamento

Esta división es por llamarla básica, ya que según el caso o las necesidades de la misma se conformara de manera en la cual beneficie más para su buen funcionamiento.

²⁵México. Poder Ejecutivo Federal. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa 1998.

Las características y atribuciones de las secretarías de estado, éstas comprenden funciones de todo tipo de ámbitos que forma parte de la República Mexicana, dentro de la administración pública existe la sectorización de actividades, que consiste en agrupar diversas dependencias y entidades por ramas de la actividad pública.

Después de haber realizado una breve descripción del cómo se conforma nuestra administración pública mexicana, procederé a explicar y señalar aquello que nos es útil para la comprensión del tema de estudio.

En nuestro país, toda la actividad gubernamental se encuentra basada en un sistema de planeación que comprende tres documentos básicos, sin determinar el orden; son:

- ✓ Ley de Ingresos,
- ✓ Presupuesto de Egresos,
- ✓ Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley de Ingresos se elabora en forma anual tanto para el Gobierno Federal, así como para el Gobierno del Distrito Federal y presenta la estimación de los ingresos que se esperan recibir por el ejercicio de la función propia del gobierno, consiste en la recaudación de los impuestos, derechos, productos y aprovechamiento, los cuales se complementan con la estimación de organismos descentralizados y empresas de participación paraestatal que ya actualmente quedan muy pocas. La formulación de la ley se realiza conjuntamente con el Presupuesto de Egresos, por lo que en caso de que los ingresos previstos sean insuficientes para cubrir la atención a los compromisos y necesidades que obligan las acciones y programa de

gobierno, es por ello necesario allegarse de recursos adicionales, para lo cual se recurre al último concepto de ingreso conocido como financiamiento.

Los Egresos significa las erogaciones de recursos financieros, motivada por el compromiso de liquidación de algún bien o servicio recibido o por otro concepto, es por eso que también se elabora el Presupuesto de Egresos²⁶.

El Presupuesto de Egresos se elabora de la misma manera (anual) tanto para el Gobierno Federal como para el Gobierno del Distrito Federal, para ambos casos los documentos fundamentales es el decreto²⁷ por el que se autoriza el Presupuesto de Egresos y los tomos generales y sectoriales en los que se detalla y especifica el mismo.

La conformación del decreto es de la siguiente:

- | | |
|--------------------------|--|
| Deuda
Pública | <ul style="list-style-type: none">◆ En la cual contiene las facultades de las secretarías encargadas del gasto público, así como las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales.◆ Exposición de motivos.◆ Apéndice estadístico, contiene cuadros, resúmenes por dependencias y entidades, de los ingresos, egresos y deuda pública.◆ Información sectorial: análisis sectorial programático, gasto corriente, gasto de capital, gasto total. |
|--------------------------|--|
-

²⁶ México. Poder Ejecutivo Federal. *Glosario de Términos de la Administración Pública*, Editorial Porrúa, P. 21.

²⁷ Este documento son presentados por el Presidente de la República ante la H. Cámara de Diputados para su aprobación, contiene básicamente las erogaciones previstas, clasificadas

Análisis Sectorial Programático ♦ De todo lo anterior se desprende que los presupuestos se estructuran tanto Cualitativamente, en programas y subprogramas, que establecen objetivos y metas; y Cuantitativamente, representando por recursos previstos, los cuales se clasifican por objeto del gasto en corrientes y de capital, y dentro de éstos, en capítulos presupuestarios, base de registro y control de los presupuestos.

Análisis Programático ♦ Análisis Programático detalla y describe los objetivos, metas, entidades y dependencias responsables de su cumplimiento, así como los recursos destinados para cada uno de los programas y subprogramas que estructuran los presupuestos. Esta información concentra acciones para todas las dependencias y entidades que integran el sector, es decir, tanto el que se conoce como Central, así como Paraestatal.

- ♦ Presupuesto financiero de otras entidades paraestatales.
- ♦ Presupuesto analítico.

Análisis Programático por Entidades ♦ Presenta información similar a la comentada como *Análisis Sectorial Programático*, referida exclusivamente a las entidades, es decir órganos descentralizados y empresas de participación paraestatal.

Presupuesto Financiero de otras Entidades Paraestatales ♦ Presenta sólo información de flujo de efectivo (ingresos y egresos) de entidades adscritas a cada sector, que por su poca importancia, no quedan bajo control presupuestal directo.

Presupuesto analítico ♦ Este tipo de información contiene cuadros que se presentan el nivel de máximo detalle cuantitativo del presupuesto. A este nivel, la información se puede identificar por clave presupuestal que se integra de dígitos, como se observa:

Año	0	
Entidad	00000	
Programa	00	
Subprograma	00	
Proyecto	00	
Unidad	000	Ejemplo:
Capítulo	0000	6/00009/ED/01/26/300/610011/1
Dígito identificador	00	
Dígito verificador	0	

Fuente: Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos, Manual de Normas y Procedimientos.

De acuerdo con lo anterior los dígitos que identifica el capítulo presupuestario puede manejarse de diversos niveles de las partidas que conforman al propio capítulo por objeto de gasto como se observa enseguida:

Capítulos por objeto de gasto²⁸:

1000 "Servicios Personales"	6000 "Obras Públicas"
2000 "Materiales y Suministros"	7000 "Inversiones Financieras"
3000 "Servicios Generales"	8000 "Erogaciones Extraordinarias"
4000 "Transferencias"	9000 "Deuda Pública"
5000 "Bienes, Muebles e Inmuebles"	



- Creación de María Leticia Pérez Cuevas.

Es fundamental conocer como está conformado nuestro marco normativo que nos rige actualmente, ya que de gran medida nuestros actos y acciones propias y de la misma manera que la administración pública es regida por un marco legal.

²⁸ México, Gobierno del Distrito Federal- Secretaría de Finanzas. Manual de Programación Presupuestación. 1998.
 México, Gobierno del Distrito Federal- Secretaría de Finanzas. Clasificador por Objeto de Gasto. 1998

Continuando con la explicación del marco normativo de la administración pública mexicana y en especial para el programa operativo anual, tenemos que conocer más afondo de cuales son las leyes que los soportan.

El proceso que se realiza para la elaboración y características del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, se define en parte por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico Federal, en sus artículos 2, 19, 24 y 29, así como su Reglamento, donde se refiere específicamente sobre el tema de la programación-presupuestación.

En síntesis, el proceso de elaboración y autorización de un programa presupuestal se integra primeramente de la elaboración de dichos programas por cada una de las unidades administrativas de cada entidad o dependencia, tomando como base formatos e instrucciones que anualmente emite la Secretaría de Hacienda a nivel Federal o de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federa; antes esta labor la realizaba la Secretaría de Programación y Presupuesto, para ello los formatos deberán considerar la definición de las metas y objetivos que pretenden alcanzar, definición y cuantificación de las acciones concretas con que se alcanzarán las metas y objetivos, así como determinar la unidad administrativa que se encargará de realizar el programa, también debe de formularse un plan de acción indicando en éste cómo se ejecutará el programa, incluyendo su diagrama de flujo, también la determinación de costos directo, global y unitario de las acciones a realizar y por su puesto determinar la fuente de financiamiento del programa. (véase anexos).

El proceso de ejercicio y control del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal son aprobados por la Cámara de Diputados y la segunda por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con la aprobación de la primera.

Como todos sabemos, la carta magna "*La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*" es el máximo ordenamiento en el país, en ella se establecen las facultades y las bases para la promulgación y aplicación de todas las demás leyes y ordenamientos existentes en la República Mexicana. Este ordenamiento establece la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Asimismo, define la existencia de una Administración Pública Federal que será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública y su respectivo Reglamento, en uno de sus títulos habla sobre las responsabilidades de los servidores públicos en términos generales, ella puede inducir los actos u omisiones. Es por ello que también contamos con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Pero la existencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública establece quién y cuáles son los organismos encargados en la fiscalización de la propia administración pública, en la cual se encuentran funciones de la Administración Pública.

En cuanto la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento, este ordenamiento norma y regula el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, esta ley se divide en cinco capítulos: Disposiciones Generales, Presupuesto de Egresos, Ejercicio del Gasto Público Federal, Contabilidad y de Responsabilidades. Este último ordenamiento establece la

obligatoriedad de establecer órganos de auditoría interna en todas las dependencias y entidades.

2.3 Los Procedimientos para la Ejecución del Programa Operativo Anual

El procedimiento que lleva a cabo la planeación de dicho programa constituye todo un proceso técnico-metodológico que incluye el diagnóstico, definición de objetivos, metas, estrategias y líneas de acción además de procedimientos de coordinación, programación, presupuestación, control y evaluación.

El primer paso que debe realizarse es el diagnóstico, éste consiste en conocer la situación actual de los sectores, es el recuento de los recursos y problemas, de las carencias, reservas y posibilidades de desarrollo, se abarcan varios aspectos como son el medio físico, sus aspectos geográficos, fisiográficos, climatológicos e hidrológicos, así como también comprende los aspectos de la dinámica de la población y de las regiones de educación, salud, y vivienda como parte integrante del sector social. Otros diagnósticos que se desarrollan también son dentro de los aspectos de infraestructura, así como el análisis del sector productivo de la economía.

A través del diagnóstico surge la necesidad de establecer las guías que indiquen las acciones, obras y servicios a realizar, definiendo cuales serán de aplicación inmediata y el impacto que causarán en la vida económica, éste es prácticamente el objetivo que se pretende alcanzar incluido en el Plan Nacional de Desarrollo donde se precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, en éste incluye los programas sectoriales, institucionales, regionales y

especiales; como ya lo había mencionado anteriormente y que deben tener estos últimos congruencia con el plan global.

Sin embargo, el *"Presupuesto no es más que un plan expresado en términos de unidades o pesos, o en ambas cosas"*²⁹. "Los presupuestos asignados son más característicos de los cuerpos gubernamentales. Se establece una cantidad fija, presumible en cierta relación con las necesidades de la dependencia y los aumentos en los gastos sobre esa cantidad podrán hacerse solamente bajo la autorización de asignaciones suplementarias. Con nula frecuencia, existe un incentivo considerable en gastar hasta límite la asignación con objeto de que no sea reducida en el siguiente período"³⁰.

Como el presupuesto es una herramienta más para la planeación y el control, ya que refiere fundamentos y énfasis en la cantidad que se le asigna a cada una de las entidades gubernamentales para su buen desempeño de sus funciones.

Otro concepto acerca del presupuesto es la de Harold Koontz Y Cril O'Donnell: *"Un presupuesto, es un planteamiento de los resultados que se esperan, expresados en términos numéricos"... "Como los presupuestos son también instrumentos de control, el presupuesto es necesario para el control pero no puede servir como una medida sensible de control a menos refleje los planes"*³¹.

²⁹ Robert. W. *Administración Financiera*, Editorial C E C S.A. P 226

³⁰ *Ibid* P. 246

³¹ Harold Koontz Cyril O'Donnell. *Elementos de Administración Moderna*. Editorial Mc Graw Hill, Pág. 60.

Otro concepto de presupuesto lo describe Waldo. *“El presupuesto es una proposición que la administración prepara para someterla a la legislatura. La realidad de un presupuesto exigiría un completo cambio de método por el gobierno, es decir, que la rama ejecutiva una declaración que fuese su informe así como la relación de sus proyectos para lo futuro. Un presupuesto nacional preparado y presentado de este modo llenaría las condiciones de un proyecto. Su finalidad sería presentar en forma sumaria los hechos necesarios para que cuajara en ellos la política del gobierno, así como proporcionar su respaldo financiero. Los hechos incluidos en el presupuesto servirían también de clave o índice para los detalles de transacciones y de cálculos estimativos que habrían de someterse con el presupuesto o que habrían de contenerse en registros e informes de contabilidad”²².*

2.3.1. Costo-Beneficio

El Costo Beneficio es el coeficiente de evaluación que relaciona las utilidades con el capital invertido o el valor de la producción con los recursos empleados o el beneficio generado²³.

Sin embargo, uno de los factores integrantes que forman parte de todo POA y por supuesto del presupuesto es el Costo-Beneficio, ya que *“Es una técnica eficaz de mejoramiento de la producción para determinar el beneficio de un proyecto determinado en relación con sus costos, teniendo en cuenta los beneficios y los costos que no pueden medirse directamente en unidades monetarias. Esta técnica*

²² Dwight, Waldo *Administración Pública*. Editorial Trillas, Pág. 341

²³ México. Poder Ejecutivo Federal. *Glosario de Términos de la Administración Pública*. P.12.

*puede emplearse también para hallar un medio menos costoso de alcanzar un objetivo o una forma de obtener el mayor valor posible a partir de un gasto dado*³⁴.

Es por eso que debe existir un equilibrio entre el costo de los programas operativos anuales, con los beneficios que otorgan estos, una de las medidas realizadas tanto internamente como externa es la realización de auditorías para ver la eficiencia y eficacia y el costo beneficio de los programas en especial los de infraestructura social, es por ello que se analiza la cuenta pública para ver su evolución y comprobación, si se obtienen o no los beneficios de los programas operativos anuales.

Con respecto a este tema en la fase de evaluación se revisan cuatro principios básicos que son eficiencia, eficacia, suficiencia y congruencia, que en el tercer capítulo se hablará más a cerca de ellos, sin embargo a continuación describo sus definiciones:

Eficacia: Capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo determinado. La eficacia indica el grado en que se cumplieron las metas organizacionales de un programa. Si las metas se superaron, hubo una eficacia superior a la prevista, y si el cumplimiento fue parcial o no, la eficacia fue inferior o nula, respectivamente.³⁵

Eficiencia: Es el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles, logrando la optimización de los mismo. La eficiencia relaciona

³⁴ Prokopenko, Joseph *La Gestión de la productividad* Ginebra. Editorial Oficina Internacional del Trabajo, P 155.

³⁵ México Poder Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F. *Glosario de Términos de Evaluación de Programas* Mayo 1990. P.20.

los recursos con las meta. Por lo tanto, si el gasto erogado por unidad de metas alcanzadas es superior al previsto, la eficiencia fue baja y viceversa.³⁶

Suficiencia: La suficiencia señala la medida en que las acciones de un programa coadyuvan a resolver o eliminar un problema determinado. De esta forma si las acciones realizadas contribuyeron de manera importante a modificar la problemática existente (por ejemplo los índices de analfabetismo), se consideran que los resultados del programa fueron ciertos factores.³⁷

Congruencia: La congruencia muestra la relación que existe entre los objetivos y metas de los programas presupuestales y el conjunto de prioridades establecidos en el PND y los PMP.

³⁶ Ibid Pág.20

³⁷ Ibid Pág 52

2.3.2. Presupuesto de Egresos

El Presupuesto de Egresos (PEF)³⁸ se establece que el Ejecutivo Federal podrá sujetar al control directo a otros organismos, otra característica de éste, es el ser anual³⁹. Está conformado de los gastos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El PEF contiene los objetivos, demandas ciudadanas, programas, subprogramas, metas y acciones, el ciclo que a continuación se presenta la forma con que el presupuesto de egresos se elabora:

³⁸ México. Poder Ejecutivo Federal. Gobierno del Distrito Federal. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal 1998.

³⁹ Se refiere a las entidades de la administración pública, cuyos presupuestos de ingresos y gasto por programas forma parte del PEF, y la autorización, seguimiento y evaluación de su gasto se somete al poder legislativo a través de informes trimestrales denominados Informe de Avance Programático-Presupuestal (IAPP) dicho documento se elabora con la finalidad de dar a conocer el seguimiento del presupuesto y aplicación del mismo y de los programas, con la finalidad de dar seguimiento a la gestión del año en curso

PRIMERA ETAPA

ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL AÑO

1 PRESUPUESTO PRELIMINAR	2 ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO	3 PROYECTO PRESUPUESTO DE EGRESOS. OFICIOS DE PREAUTORIZACIÓN DE INVERSIÓN	4 PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO ANTE LA CAMARA DE DIPUTADOS O/A NIVEL LOCAL LA ALDF
--------------------------------	-------------------------------------	--	---

1.- En la determinación del cierre al 31 de diciembre del año en curso se considera el presupuesto modificado, registrado al 30 de junio del presente año y con sus movimientos a la fecha (ejercicio del año en curso); menos el gasto corriente y de capital durante el ejercicio presupuestal tales como adquisiciones, gasto de obra (gasto no regularizable), más los recursos de aquellas ampliaciones autorizadas para una fracción del ejercicio y que impliquen gasto para todo el año, tales como incrementos al personal, tarifas por algunos servicios, (complemento a la anualidad), igual a la estimación del presupuesto preliminar este se hará a precios del año cierre esperado más la inflación y salarial.

2.- Con base en el presupuesto preliminar, la estimación de ingresos y las posibilidades de financiamiento se determinan los techos presupuestales a los que deberán sujetarse todos las unidades ejecutoras de gasto además estas realicen la programación de actividades conforme a la asignación presupuestal comunicada. Este proyecto contiene las estimaciones de gasto, así como los objetivos y metas a alcanzar durante el ejercicio.

3.- Son tres tomos, el I° contiene la Exposición de motivos (política de gasto para el año, presupuesto de egresos, análisis programático-presupuestal por ámbito), y el decreto aprobatorio (por dependencia, por programas, disposiciones de racionalidad), Tomo II contiene el análisis programático, y por último el tomo III el analítico de claves. Después de haber realizado todas las modificaciones se presenta ante la cámara.

4 - De haber aprobado se publica en el Diario Oficial.

PUBLICACIÓN POR DECRETO. CALENDARIOS, PROGRAMAS OPERATIVOS ANUAL, OFICIOS DE INVERSIÓN

SEGUNDA ETAPA

EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DEL AÑO

TERCERA ETAPA

PAGO DE PRESUPUESTO (INCLUYE ADEFAS)	CIERRE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA	CUENTA PÚBLICA
--------------------------------------	-------------------------------------	----------------

CUARTA ETAPA

EVALUACIÓN AUDITORÍAS

Elaboro. María Leticia Pérez Cuevas

2.4. La Dirección para la Realización de los Programas Operativos Anuales

Los Programas Operativos Anuales⁴⁰ están dirigidos hacia la concertación y congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, para esta investigación se requirió del análisis de algunos programas anuales por sector, la comparación entre otros reflejado que durante el transcurso de los últimos años, nuestro país va dirigido hacia un crecimiento y no hacia un desarrollo como se planea en el Plan Nacional de Desarrollo, sino por lo contrario, las cifras del presupuesto designado para cada una de las secretarías analizadas, así como las analizadas a nivel local denotan que las necesidades de la población son cada día mayores, es por ello que del año de 1998 a 2000 ha crecido considerablemente en su asignación presupuestaria, en cuanto al tipo de modelos aplicados no se ha tenido una abrupta rotura con lo tradicional ya que los objetivos y metas no son tan diferentes de unos a otro, todos ellos van dirigidos hacia los siguientes principios: fomentar, promover, regular, orientar y prohibir, para que la materia económica tenga mayor solidez.

⁴⁰ Instrumento que traduce los lineamientos generales de la planeación nacional del desarrollo económico y social del país en objetivo y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad, espacialidad de las acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contadas en las balanzas de recursos humanos, materiales y financieros Glosario de Términos para el proceso de Planeación, Pág. 292-293.

En cuanto a la dirección de los programas compete en parte a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la primera es la encargada de anteriormente descrito en el apartado de la normatividad de los programas operativos anuales, esto se refleja en la Ley de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público Federal en su "Artículo 5º.- *Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que dictará las disposiciones procedentes para eficaz cumplimiento de sus funciones*"⁴¹ nos dice que esta Secretaría establecerá los lineamientos, normas y políticas; así también en su "Artículo 15º.- *El presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del ejecutivo, para expresar, durante el período de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que el propio presupuesto se señalen*".

Los programas operativos anuales, cada uno de ellos tienen un objetivo concreto y su preocupación primordial consiste en convertir en realidad durante un año las acciones referidas dentro del propio programa, también se evita la dispersión de objetivos entre los programas existentes dentro de la administración federal.

En la programación del presupuesto de cada una de las entidades federativas preparan su presupuestación mediante datos físicos-financieros, basándose según su actividad; sus costos son dirigidos primordialmente hacia el costo de investigación y aplicación, costo de inversión, costo de funcionamiento o

⁴¹ México. Poder Ejecutivo Federal. Legislación de la Administración Pública Federal, Editorial Delma, Vigésimo Octava Edición.

⁴² México. Poder Ejecutivo Federal. Ley de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público, Artículo 5 y 15

explotación, costo de captación y su análisis del costo beneficio que se emplea con frecuencia para analizar el rendimiento que se espera de las diversas posibilidades frente a los gastos requeridos para ponerlas en práctica, en este análisis del costo-eficacia⁴³ dicho procedimiento es aplicado a nivel local, en otros se compara las diversas posibilidades expresadas en cada uno de los programas operativos anuales de cada dependencia, órgano o institución con un costo determinado, es factible para un cierto gasto; es por eso que los modelos administrativos aplicados en las diferentes secretarías de estado son flexibles, permitiendo tener un consenso con todos aquellos que intervienen para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (cada uno de los programas operativos anuales), objetivo general que busca el propio estado para el desarrollo de nuestro país.

El presupuesto reflejado en los puntos anteriores representa el instrumento final de la aplicación de los recursos, ya que resulta más fácil medir la eficiencia y eficacia de los propios programa y de los resultados logrados ya que servirán como retroalimentación para los siguientes programas, un ejemplo claro de los programas operativos anuales de los años de 1994, 1996, y 1998 el resultado de este último se considera para la proyección de los siguientes programas operativos anuales, sumando las necesidades actuales y futuras, del momento de que se este hablando para prever. Ya en 1999, aparece la aplicación de la nueva estructura programática, inicia una nueva forma de adaptación del modelo administrativo por causa de las necesidades de nuestro país.

⁴³ Fietman, Jack Evaluación Integral, Editorial Mc Graw Hill, P. 211.

2.5. Los Controles Aplicados al Programa Operativo Anual

El control⁴⁴ en sí es mantener la eficiencia y eficacia de los alcances propuestos al iniciar los programas operativos anuales, el control se ejerce a través de un sistema de retroalimentación (véase anexos) que tiene como finalidad mantener su funcionamiento, teniendo así control en la administración pública federal para resolver los problemas que se presenten durante el desarrollo de los programas o del mismo Plan Nacional de Desarrollo o bien que se puedan planear y resolver en un futuro.

El control presupuestal, según la normatividad de nuestro país, se lleva a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante y en especial la elaboración de la Cuenta Pública como lo indica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en su Artículo "31. - XVII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos... ,XVIII.- Formular la cuenta anual de la hacienda pública federal... XXVIII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación".

Asimismo, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) está enfocada al control de las acciones administrativas por una necesidad real y que actualmente reclama todo ciudadano, sobre todo en el servicio como lo dicta la misma ley LOAPF en su Artículo 37, fracción I.- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público

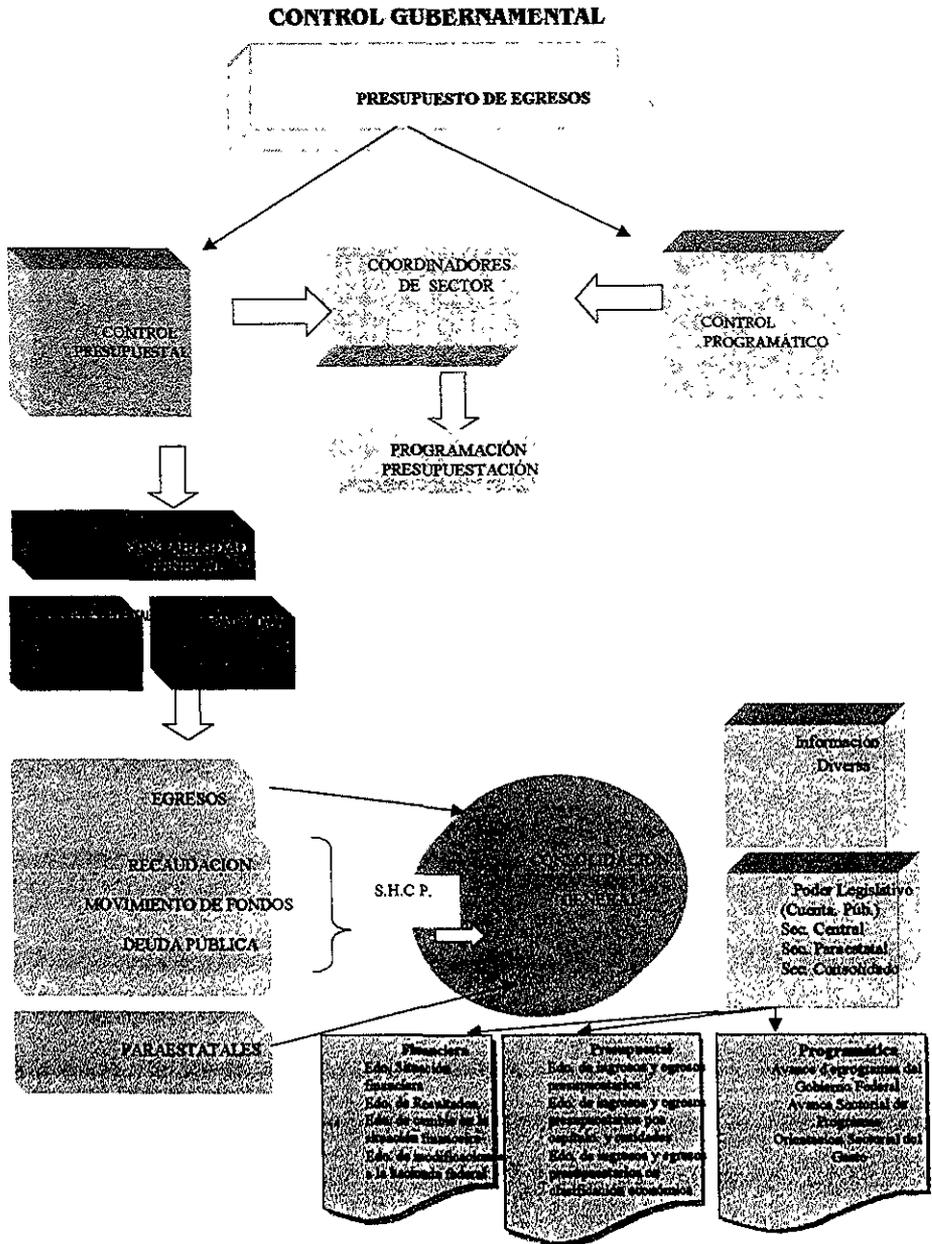
⁴⁴ Gorostiza, Angel. Manual de Presupuesto Programa Sector Público Editorial OCA. 1979

federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos...; fracción III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal., fracción IV.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución al apoyo de sus propios órganos de control..., fracción V.- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores...; fracción IX.- Opinar previamente a su expedición, sobre proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación... que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...".

Pero pocos son los instrumentos utilizados para el control por mencionar un ejemplo los inventarios, auditoría que se realizan a cada una de las unidades administrativas encargadas a controlar y evaluar la función del servicio SECOFAM la cual coordina, controla y evalúa; la SHCP mediante las Cuentas Públicas, asimismo, también por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda tanto a nivel Federal que forma parte de la Cámara de Diputados o a nivel local o sea de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que es un órgano técnico de fiscalización. Otra Ley referente al Control; es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en sus capítulos IV y V respectivamente.

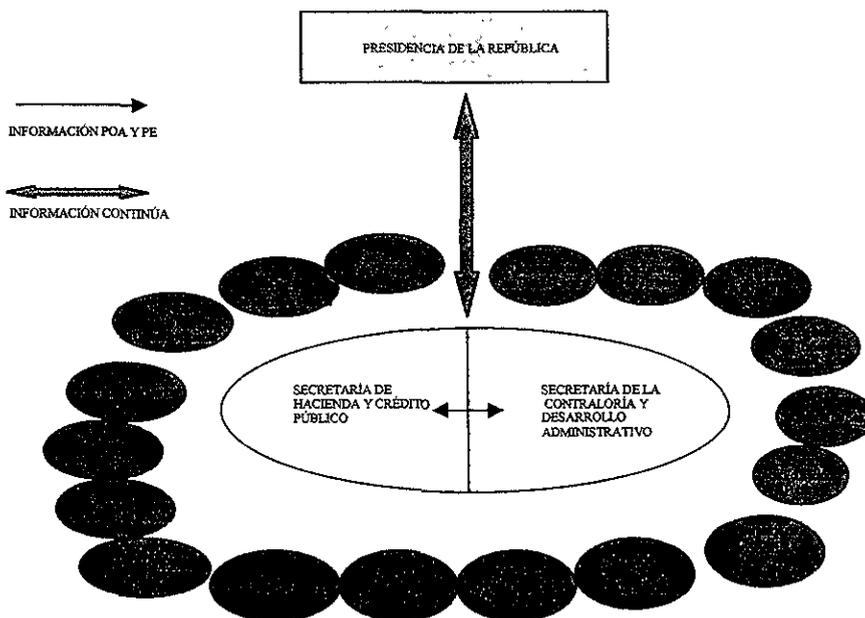
El control llevado durante las últimas décadas se ha definido como instrumento para alcanzar el equilibrio Macroeconómico, mediante las acciones de un gobierno austero por las difíciles condiciones que han ocurrido últimamente en nuestro país.

sin embargo se cumple eficiente y eficazmente en la orientación de la aplicación de los recursos públicos, lo que significa gastar lo mejor posible el presupuesto designado para cada uno de los sectores de la administración federal y local.



Creación de María Leticia Pérez Cuevas

El objeto principal del control es conocer qué medios aplica el Gobierno Federal así y el flujo de información que realiza, el siguiente esquema refleja uno de los sistemas de control.



RETROALIMENTACIÓN DE INFORMACIÓN PARA LA COORDINACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DE LOS POA'S

Elaboró María Leticia Pérez Cuevas

El control presupuestal es el registro de las cifras del presupuesto autorizado por la cámara de diputados, así como las modificaciones en aumento o disminución que se deben de realizar en un año y las deducciones de estas cifras por erogaciones (Ejercicio Presupuesta), que se presentan en el mismo período, la operación es la siguiente:

- | | |
|--|--|
| a) Aquellas que comprenden bienes o servicios recibidos, pagados en efectivo (base efectivo) | b) Aquellas que habiéndose recibido bienes y servicios, su pago se encuentra pendiente (ajuste anual de compromisos) |
|--|--|

En el Control Programático se da dentro de los objetivos y metas que anualmente se fijan o establecen y se utilizan en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. Estas metas pueden sufrir aumentos o disminuciones en razón de sí, se asigna más cantidad o menos recursos para su cumplimiento; la base de control es la comparación de estas metas originales y/o modificadas contra efectivamente realizadas o cumplidas por las dependencias o entidades responsables de las mismas, diferencia que permite determinar si hubo eficiencia, eficacia, suficiencia y congruencia, en el ejercicio de recursos presupuestales. Más adelante hablaremos de la auditoría tema que está íntimamente relacionada con el tema de control.

El control de los recursos que se asignan originalmente y de sus modificaciones, las dependencias van deduciendo las cantidades que erogan por pago de bienes y servicios recibidos, con lo cual en todo momento, o al fin de año se está en posibilidad de conocer.

En las disposiciones vigentes la obligación de que las dependencias no deberán efectuar erogaciones que no estén previstas en los presupuestos, de lo contrario, existen importantes sanciones a los funcionarios que incurran en algún tipo de irregularidades en el control presupuestal en sus diferentes programas, subprogramas y partidas, ya que deberá siempre presentar saldos positivos o en el mejor de los casos quedar saldadas o con saldo cero.

Sin pretender la extensión de este tema por que ello implicaría modificar la línea de investigación que estamos dando en esta tesis, sí mencionaré que las modificaciones presupuestales como el ejercicio presupuestal está sujeto a una serie de requisitos, formalidades y normatividad en general expedida en las que se destacan:

- ☐ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.
- ☐ Ley de Adquisiciones y Obra Públicas y sus Reglamentos.
- ☐ Presupuesto de Egresos de la Federación y el Departamento del Distrito Federal.
- ☐ Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio Presupuestario.

2.6. Diferencias y Perspectivas de los Programas Operativos Anuales

Con la colaboración en conjunto de todos los sectores de la sociedad fue fundamental para enfrentar la crisis financiera de 1994, lo que originó restablecer las condiciones para que al comenzar el año de 1996 se diera de una forma gradual la recuperación de la actividad económica.

Lo anterior dio como resultado una mayor estabilidad, así como la aplicación de reformas encaminadas a estimular e incrementar el ahorro a finales de 1997, al sustentar las fuentes de financiamiento estables permitiría mayor solidez y permanencia de la política social del sector público por lo que en 1998 con la modernización de la administración pública y una adaptación de una nueva estructura programática, se ha desarrollado poco a poco en nuestro país con motivo de sobrellevar la evolución constante que provoca la globalización.

Es por ello que a través del análisis de los propios programas sectoriales que permiten en conjunto tener una población cada vez más sana, educada y capacitada será posible incrementar los potenciales de desarrollo de la economía mexicana.

El porque del análisis comparativo de los años 1994, saltando el año de 1995 se debe que en su momento existieron fuertes restricciones presupuestarias, y se mantuvieron los programas destinados a atender las necesidades de los grupos mas desprotegidos y se aplicaron programas emergentes de empleo. Ya a partir de 1996 a la fecha el establecimiento de la economía ha permitido aumentar la eficacia del gasto y del desarrollo social hasta la fecha, esto último de acuerdo a los informes Presidenciales.

El desarrollo eficiente, eficaz y de control deben ser parte de las tareas generales de la propia administración pública federal, además el de vigilar el desarrollo de los programas anuales observando los trabajos realizados, con la finalidad de corregir en un futuro los errores cometidos y ser capaces en aprender y adaptarse a la situación de transformación continúa del mundo, detectando a tiempo las acciones que permitan hacer frente al mundo contemporáneo.

Sin embargo, para terminar el ciclo del proceso administrativo que se aplica en nuestro país es necesario hacer referencia a la última etapa, que es la evaluación, y en especial a la de los programas operativos anuales que a continuación se detalla.

*Necesitamos un gobierno
que sepa ahorrar,
que haga más con menos
y que sea más eficiente y eficaz.
Leticia Pérez.*

CAPÍTULO III

Evaluación

3.1. Tratamientos de Evaluación

En la actualidad existen muchas y muy variadas formas de cómo realizar la evaluación, esta etapa consiste; en realizar la valoración cualitativa y cuantitativa de los resultados de la planeación, que en este caso son de los Programas Operativos Anuales a través de la Cuenta Pública. Sería ideal que en nuestro país se hiciera una evaluación durante la ejecución del programa y no cuando se haya concluido el año de gestión y concluido el programa, para ahorrar dinero es necesario que los programas que no tienen ningún beneficio o ninguna utilidad sean eliminado del Plan de Trabajo Anual, además si provocan un entorpecimiento en las funciones del propio Estado, así como la incongruencia con el PND.

La "Evaluación: tiene como finalidad determinar el grado de eficiencia y eficacia con la que se han ido cumpliendo los objetivos previstos"⁴⁵. Los resultados de la evaluación son las experiencias acumulables que sirven para mejorar los futuros planes y programas de todas los ámbitos, dentro del análisis de diferentes POA's se observó que muchos de ellos no cambian en gran medida, así pues, lo que refleja

⁴⁵ México Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Salubridad y Asistencia. Cuaderno técnico de planeación. Vol 1. No.2, Pág 10

que no hacen mucho caso de dicha experiencia de años anteriores y se siguen cometiendo los mismos errores año con año.

Sin embargo, en el escenario mundial ha provocado cambios tanto de las propias estructuras, instrumentos y medios, para hacerlos más acordes a nuestra realidad actual. Es por eso que en la evaluación se debe determinar los puntos necesarios para beneficio de un futuro, esto mediante un proceso minucioso y del constante análisis de la administración de los recursos, en especial del presupuesto.

El método más aplicable en cualquier empresa tanto públicas como privadas para su evaluación es a través de las auditorías más tradicionales como son la financiera, la operacional y la administrativa. Así como también el estudio general de la propia institución o empresa en la cual se esté realizando la evaluación.

AUDITORÍAS

FINANCIERA	OPERACIONAL	ADMINISTRATIVA
Comprende la evaluación de las operaciones, transacciones y registros financieros, con objeto de determinar la situación financiera.	Operacional y auditoría administrativa con frecuencia se usan como sinónimos, pero ésta adopta un enfoque horizontal en el seguimiento de la operación evaluada de origen y en su flujo a través de los diversos órganos de la empresa	Este enfoque se adopta de forma vertical que puede ser de tipo inductivo o del tipo deductivo, además, comprende el estudio general de la empresa, su entorno, sus objetivos, métodos, recursos humanos y recursos en general.

Elaboró Ma. Leticia Pérez Cuevas

William P. Leonard: "La auditoría administrativa puede definirse como el examen comprensivo y constructivo de la estructura de una empresa, de una institución, una sección del gobierno, o cualquier parte de un organismo, en cuanto a sus planes y objetivos, sus métodos y controles, su forma de operación y sus facilidades humanas y físicas"

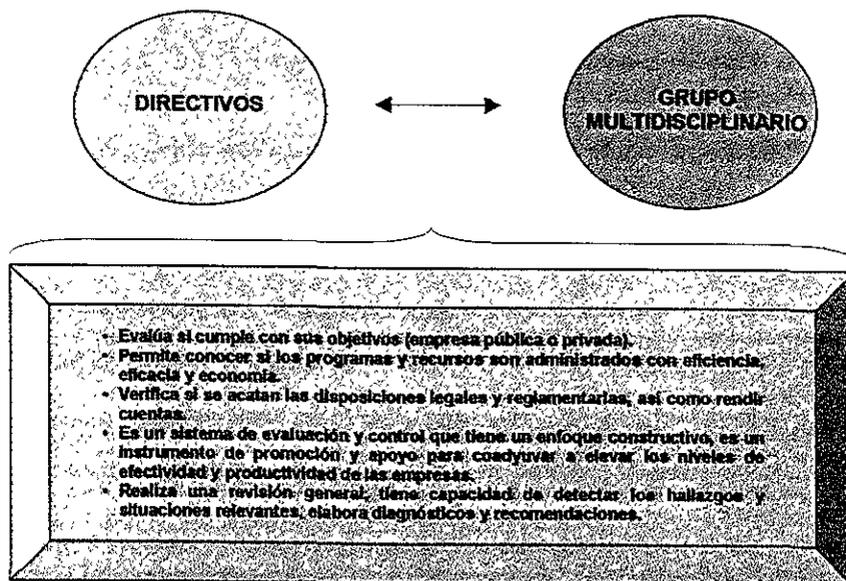
⁴⁰ José Antonio Fernández Arena, *La Auditoría Administrativa*, Pág. 11, Editorial Diana

Una evaluación completa comprende desde los objetivos mismos tanto económicos y sociales, la administración de su personal y de los recursos, en su método de operación y control, todo esto aunado con lo anteriormente mencionado, podemos llegar a una evaluación integral, esto no significa que sea una más de las auditorías que existen sino la suma de todas ellas, ya que su forma y contenido es diferente. Con la evaluación se conoce las oportunidades y los puntos fuertes de la propia institución o en su caso se pueden detectar las debilidades que se deben corregir a tiempo, y su alcance será según su magnitud y complejidad de la empresa o institución a la que se esté llevando a cabo dicha evaluación.

“La evaluación integral es una metodología por medio de la cual se estudian, analizan y evalúan las fuerzas, debilidades, amenazas y oportunidades de las empresas, sirve como instrumento por medio del cual se analiza y evalúa el entorno de un organismo, su base legal, organización, estructura, política, planes, programas, sistemas y controles.”⁴⁷

⁴⁷ Jack Fleitman, Evaluación Integral, Ed. Mc Graw Hill, Pág. 2.

EVALUACIÓN INTEGRAL INSTITUCIÓN O EMPRESA



Elaboró por María Leticia Pérez Cuevas

En lo anterior de una manera esquemática la evaluación integral con la finalidad de comprender mejor su finalidad.

Sin duda, este tipo de evaluación es más completa, ya que permite ser constructiva, y es un sistema de evaluación y control multidisciplinario que permite la participación de todos aquellos quienes integran la empresa o institución, así como con el grupo de auditores encargados de efectuar la revisión del cumplimiento del Presupuesto.

Una forma de esquematizar lo dicho anteriormente acerca de la evaluación integral es que existe una interpelación constante por parte de los directivos, así como la participación de un grupo multidisciplinario de expertos donde emiten su opinión con respecto a la problemática general si es que existe, y en la cual pueden proporcionar alternativas que sean de utilidad para la institución.

En el esquema anterior se refleja un constante intercambio de ideas y especifica qué es lo que lleva acabo la evaluación integral. La planeación de la evaluación integral consiste claramente en ciertos factores como son los objetivo, su alcance, los estudios y por último todos aquellos factores y elementos de la institución que se deben de incluir dentro de sus estudios, otro es la técnica de apoyo y método, se utilizarán para obtener mayor información que se requiere para una eficiente y eficaz evaluación integral, y por ultimo debemos tener en cuenta la existencia de un sistema de medición ya que nos ayudará a detectar los límites o errores, así como los acierto o logros que se hayan obtenido. En especial dentro de los Programas Operativos Anuales.

Ahora bien, la evaluación de programas es aquella supervisión del cumplimiento de objetivos y metas de los presupuestos públicos que, como se sabe, tiene su base programática y se vinculan con el sistema de planeación democrática en su principal documento, que es el Plan Nacional de Desarrollo (ver capítulo II), así como la *evaluación del cumplimiento Programático de todas las dependencias y entidades que configuran el sector central y paraestatal del Gobierno Federal y el Distrito Federal*. Todas y cada una de ellas realiza la evaluación con sus respectivas medidas que convengan de acuerdo a cada caso.

La función principal de la evaluación se desarrolla en dos vertientes:

1.- Vincula la razonabilidad y suficiencia de los objetivos y metas de los presupuestos públicos en relación con los principales instrumentos de planeación democrática (Plan Nacional de Desarrollo, Planes de Mediano Plazo, Planes Operativos Anuales, etc.)

2.- Verifica la razonabilidad en el cumplimiento de las metas anuales, así como la suficiencia de los recursos vinculados en su cumplimiento, determinando si éstos fueron suficientes y adecuados o bien, si fueron excesivos o desproporcionales.

Los instrumentos de evaluación, entre otros, son los informes de gobierno, informe de ejecución del PND y Cuenta Pública, informes sectoriales e institucionales, informes sobre áreas y necesidades de la gestión gubernamental que a continuación se describe:

Informes de Gobierno de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos éste contiene el análisis, las acciones y los resultados durante el año anterior inmediato.

Informes de ejecución del PND: éste evalúa el cumplimiento de los objetivos del programa y los resultados alcanzados en cada una de las líneas que componen la estrategia, así como las acciones relacionadas en cada una de las políticas, para instrumentar la estrategia. Para los programas se realiza una evaluación similar subrayando su vinculación con los objetivos del PND.

Informe de Cuenta Pública, el análisis de dicho documento sirve para la reformulación e instrumentación del Plan, y los programas permiten dar un seguimiento presupuestario dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

Informes Institucionales son informes evaluatorios del desarrollo de los programas a su cargo, que deberán ser entregados al coordinador sectorial respectivos.

Los informes anteriormente descritos y sobre la gestión gubernamental, tiene el propósito de conocer situaciones actuales y a su vez facilitan las correcciones así como ajustes en la ejecución del Plan, Programas y en su caso hasta del Presupuesto.

3.2. Presupuesto

La definición de presupuesto es la estimación financiera anticipada generalmente anual de los egresos e ingresos del gobierno necesarios para cumplir con los principios de un programa determinado. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación. En México, el presupuesto refleja los egresos del Gobierno Federal, ya que los ingresos están tipificados en la Ley de Ingresos de la Federación.

El presupuesto de egresos hoy en día se ha distribuido conforme a las necesidades de cada sector, sin embargo esto es ficticio ya que en la realidad el presupuesto se designa conforme a las prioridades o contingencias que se puedan presentar, cabe destacar que muchas de las entidades de gobierno proponen su presupuesto que requieren y se les recorta lo más posible para no afectar otras áreas, sin embargo este presupuesto no alcanza para la ejecución adecuada de los programas,

objetivos y metas planteados, en principio por causa del poco presupuesto, ambiente climático, compromisos contraídos de años anteriores y limitaciones que surgen durante cada ejercicio presupuestal; sin embargo, aún con estas limitaciones existe una gran verdad, no todos los servidores públicos sufren de adquirir vicios y sí un gran número de los funcionarios públicos llevan consigo los principios de la corrupción, por otra parte, el presupuesto y el programa son los elementos que se evalúan mediante la fiscalización, como ya se ha mencionado dentro de este capítulo la evaluación como parte fundamental para poder conocer que tan eficientes, eficaces, suficientes y congruentes son los programas, y a su vez si el presupuesto designado es el idóneo para alcanzar las objetivos y metas establecidos en los POA's en nuestro país.

Otro factor importante que integra el POA es la forma en la que se distribuye el programa y su presupuesto designado, es por eso que se utiliza la estructura programática presupuestal, que a continuación se describe.

3.3. Estructura Programática:

En nuestro país hasta 1998 se manejaba una estructura programática, y que en 1999 se modificó con la finalidad de facilitar y distribuir mejor los recursos, así como para una mejor revisión.

Por lo anterior, brevemente explicó en qué consiste la estructura programática presupuestal aplicada hasta el año de 1998, cabe señalar que pongo de ejemplo la situación a nivel local (D.F).

La definición que podría dar a lo referente es el agrupamiento ordenado, homogéneo, coherente de los bienes, servicios y erogaciones que las dependencias, órganos descoscentrados y entidades de la administración pública pueden clasificar a través de la estructura programática presupuestal, con la finalidad de desarrollar sus acciones y realizar sus erogaciones, su función es identificar con claridad la demanda gubernamental de todos los recursos: humanos, materiales y financieros, necesarios para cumplir con las actividades programadas dentro de los POA's; sirve además, para determinar el tipo de gasto de cada uno de los programas, para ello se necesita de objetivos y ordenar sistemáticamente el uso que se dará al presupuesto asignado a cada programa o actividad.

Los niveles programáticos son:

Unidad Responsable (UR)

Sector (SEC)

Programa (PG)

Subprograma (SP)

Proyecto (PY)

Meta (MT)

Submeta (SM)

Tipo de meta (TM): Operación y Mantenimiento / ampliación de Infraestructura

Denominación

Unidad de Medida

Cantidad

Estos se dividen en dos.

Gasto corriente: es la erogación que realiza la administración pública y no tiene contrapartida la creación de un activo, sino constituye un consumo, los gastos que se designan a la contratación de recursos humanos y la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas. Asimismo, identifican con los siguientes criterios: se destinan a la adquisición de toda clase de bienes y servicios, previsto para un año y su costo es menor; no forma parte de los activos físicos de las dependencias y entidades, se utiliza para realizar actividades ordinarias productivas o de prestación de servicios de carácter regular y permanente, así como trabajos de conservación y mantenimiento, gastos a investigación y desarrollo.

Gasto de Capital: es la erogación destinada a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno, así como transferencias de recursos a otros sectores y que contribuyan a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros. Comprende también erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al Gobierno.

Se identifican como aquellos que realizan actividades por crear, construir, conservar, mantener, instalar, reparar o demoler bienes inmuebles, así como a la adquisición de bienes muebles e inmuebles, adiciones o modificaciones importantes a los bienes de capital fijo existentes, comprende las adquisiciones de materiales y suministros, cuando éstos se utilizan en trabajos de mantenimiento mayor de inmuebles, que adicionan valor o mejora a los activos.

La división por capítulo de Gasto*:

CAPÍTULO	CONCEPTO
1000	Servicios Personales
2000	Materiales y suministros:
3000	Servicios Generales
4000	Ayudas, Subsidios y Transferencia
5000	Bienes Muebles e Inmuebles
6000	Obras Públicas
7000	Inversión Financiera y Otras Erogaciones
9000	Deuda Pública

3.4. Tipo de Evaluación que se aplica en los Programas Operativos Anuales

En el capítulo anterior del marco normativo se menciona quienes realizan el control y evaluación de dichos programas y a su vez se ilustra con gráficas su procedimiento, recordando lo anterior, este procedimiento lo realiza tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de sus propios departamentos encargados en la realizar la evaluación.

El tipo de evaluación⁴⁹ parte de una vez seleccionados los programas y subprogramas a evaluar, tanto para efectos de realizar un informe previo como el informe de resultados, ambos documentos son realizados por aquellos entes de fiscalización como es la Contraloría Mayor de Hacienda tanto Local como a nivel Federal, estos trabajos son productos de la evaluación correspondiente a las principales diferencias entre el proceso que se aplica para valorar los resultados

⁴⁸ México, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Finanzas, Clasificador por Objeto de Gasto, 1998

⁴⁹ Newnan Valenzuela, José. La evaluación de Programas como función técnica, en el contexto del Programa de Reforma Administrativa. Dirección General de Evaluación de Proyectos y Gasto. México. 1977

programático-presupuestales que se presentan en la Cuenta Pública, son fundamentalmente la cobertura y el alcance de las revisiones que realizan las Contralorías, conforme a los propósitos de cada informe y las facultades que para el efecto le confiere su Ley Orgánica y Reglamento Interior, a fin de informar debidamente a la Asamblea Legislativa y la Cámara de Diputados.

3.4.1. Informe Previo

Por lo que respecta al Informe Previo, por ser un trabajo de gabinete para el que se dispone de un período efectivo no mayor de tres meses, el cual contiene comentarios generales sobre las evaluaciones preliminares practicadas a los programas seleccionados, la revisión está referida básicamente a la información que se presenta en la Cuenta Pública, que más adelante describiré; y en los documentos que integran el marco de planeación de los sectores.

La revisión que se lleva a cabo para efectos de este informe es fundamentalmente de gabinete y comprende básicamente los documentos siguientes:

- Programas de Mediano Plazo (PMP).- su revisión tiene el propósito de conformar el marco de planeación de cada sector administrativo, fundamentalmente en términos de los problemas hacia cuya atención están orientadas las acciones programáticas sustantivas de las dependencias y entidades. Asimismo, de estos documentos se obtienen los objetivos, metas y estrategias sectoriales de mediano plazo.

- Programa Operativo Anual (POA).- Con su revisión se busca conocer las bases de la programación-presupuestación para el año de análisis, a efecto de determinar la congruencia de los objetivos, metas y líneas de acción establecidos con las prioridades definidas tanto en los PMP correspondientes como en el PND.
- Presupuesto de Ingresos establecidos con las prioridades definidas tanto en los PMP correspondientes como en el PND.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).- se revisa fundamentalmente la Exposición de Motivos y la información contenida en el apartado "Análisis Programáticos". De la primera se obtienen los lineamientos de gastos para el año que se analiza, así como prioridades establecidas por el Ejecutivo Federal para el ejercicio presupuestal. En el segundo, la revisión se finca en los objetivos, metas y líneas de acción sectoriales e institucionales, así como en los objetivos, metas y recursos fiscales asignados a los programas y subprogramas seleccionados con fines de evaluación. Esta información se utiliza, además, para el análisis de congruencia con respecto a lo establecido en los PMP y POA respectivos.
- Programas Anuales de Inversión.- su revisión se centra en los proyectos de inversión de mayor relevancia en términos de su participación en el gasto de los programas seleccionados y de su contribución al cumplimiento de las metas respectivas. Sobre esto último, cabe recordar que el análisis que se presenta en el Informe Previo es de carácter preliminar y está orientado fundamentalmente a explicar las variaciones registradas en las metas y del

gasto aprobado en el PEF para los programas y subprogramas objeto de la revisión.

- Informe de Gobierno.- Este documento se revisa con el propósito de obtener información relativa al comportamiento de los principales programas operativos (producción de bienes y servicios públicos) y de ampliación de la capacidad física de las dependencias y entidades de la APF, por lo que resulta de gran utilidad para el análisis de los resultados de acción sectorial⁵⁰.
- Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.- Constituye una fuente de información preliminar sobre los resultados del ejercicio del gasto de las dependencias y entidades agrupadas sectorialmente y de las acciones sustantivas que realizan esas instituciones durante el período que se reporta. Por lo tanto, la información obtenida en este documento se utiliza básicamente para determinar la orientación sectorial del gasto y los principales resultados de las acción sectorial.
- Informe de Autoevaluación.- Estos documentos proporcionan la información sobre los resultados de la ejecución de los programas operativos y de inversión, el ejercicio del presupuesto respectivo y los indicadores de gestión de las entidades. Por consiguiente, su revisión es fundamental para los fines del análisis de los principales resultados de la acción sectorial y de la orientación del gasto erogado para el efecto⁵¹.

⁵⁰ El período que cubre este informe difiere del ejercicio fiscal que se reporta en la cuenta pública, por lo que la información que contiene debe utilizarse con las reservas del caso

⁵¹ Ibid.

- Informe de Labores.- Estos informes presentan los resultados de los programas operativos y de inversión de las dependencias y entidades del sector, así como los principales indicadores de productividad y eficiencia de los sectores. Por lo tanto, su revisión es fundamental para fortalecer las explicaciones que se presentan en el Informe Previo sobre los principales resultados sectoriales.
- Informe al Consejo de Administración.- Estos documentos, que elaboran trimestralmente las entidades, contienen información sobre principales resultados de los programas operativos y de ampliación de la capacidad física, en términos del cumplimiento de metas y el avance físico de los proyectos de inversión sustantivos, por lo que su consulta es de utilidad para analizar los principales resultados de la acción sectorial.
- Anuario Estadístico.- Contienen información cuantitativa de los bienes y servicios producidos durante el año por las dependencias y entidades del sector público federal. Por ello, su consulta es importante tanto para el análisis de los principales resultados de la acción sectorial como para la evaluación de los programas y subprogramas seleccionados.

Cabe señalar que la importancia de la revisión de los documentos anteriores reside en que permite a los evaluadores cerciorarse de que los resultados programático-presupuestales reportados en al Cuenta Pública son consistentes con los respectivos marcos de planeación sectorial de las dependencias y entidades.

3.4.2. Informe de Resultados

En cuanto al Informe de Resultados⁵², esta revisión comprende adicionalmente la información programático-presupuestal obtenida directamente de las dependencias y entidades responsables de los programas seleccionados, ya sea mediante cuestionarios o bien durante las visitas e inspecciones practicadas a unidades operativas y/o proyectos de inversión por auditar, para lo cual se dispone de aproximadamente de seis meses. Sin embargo, la cobertura del gasto sectorial de este informe es menor que la del informe Previo, puesto que el número de programas revisados es inferior debido a que se realiza un análisis de mayor profundidad con base en un volumen de información muy superior.

Por lo que respecta a este informe, la documentación e información que se solicita a las dependencias y entidades a cargo de los programas seleccionados corresponden a dos momentos del proceso de evaluación⁵³. Durante la etapa de la revisión de la información justificativa y comprobatoria se en lista la siguiente documentación:

- ✍ Manuales de Organización de las dependencias y entidades por auditar.
- ✍ Reglamentos interiores.
- ✍ Funciones de los programas de autorización de inversión emitidos por la SHCP que contienen la información detallada de los programas, proyectos y obras a ejecutar en el año de análisis.

⁵² La descripción es basada al Informe que se realiza en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1997 y 1998

⁵³ México. Gobierno del Distrito Federal. Asamblea Legislativa del D.F. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Notas sobre Metodología para Evaluación de programas*, 1997.

- ✍ Oficios de modificación-presupuestaria emitidos por la SHCP durante el año.
- ✍ Oficios de modificación de metas emitidos por la SHCP en el año.
- ✍ Cierre del ejercicio presupuestal elaborado por la dependencia o entidad responsable del programa.
- ✍ Explicaciones complementarias a las presentadas en la cuenta pública.

Durante el proceso de ejecución de las auditorias se revisa la siguiente información.

Oficinas centrales	Unidades Operativas
<ul style="list-style-type: none"> • Registros de las metas originales, modificadas y alcanzadas. • Listados de cuenta por liquidar certificadas por la tesorería de la federación. • Registros del presupuesto original, modificado y ejercido de los programas a cargo de la dependencia o entidad auditada. • Estado analítico de las transferencias presupuestarias efectuadas por las coordinadoras sectoriales a sus entidades y organismos coordinados 	<ul style="list-style-type: none"> • Oficios de los recursos destinados al cumplimiento de las metas de las unidades responsables de la operación de los programas. • Programas operativos anuales. • Reportes mensuales y trimestrales sobre el avance de las metas operativas y el gasto corriente. • Listados de afectaciones presupuestales que permiten identificar las erogaciones corrientes efectuadas en el año de análisis. • Cuentas por liquidar certificadas y resúmenes de pago de sueldos y salarios. • Cierre de ejercicio presupuestal • Indicadores de gestión, por ejemplo, índices de reprobación, deserción escolar y población atendida, entre otros.

- ✍ Proyectos de inversión.
- ✍ Estudios de factibilidad técnica, económica y social.
- ✍ Oficios de erogación de los recursos destinados al cumplimiento de las metas de inversión.
- ✍ Contratos de obra.
- ✍ Reportes Mensuales de Avance Físico - Financiero de las obras ejecutadas.
- ✍ Reportes de Avance Físico Financiero de las obras ejecutadas hasta el 31 de diciembre.

- ✍ Bitácoras de obras que informan detalladamente los avances físicos de las obras ejecutadas.
- ✍ Estimaciones de obras son los impuestos retenidos como el IVA, porcentaje de supervisión por parte de SECODAM, y porcentaje para la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción ICIC entre otros.
- ✍ Cuentas por Liquidar Certificadas.
- ✍ Póliza-cheque.
- ✍ Facturas emitidas por las empresas contratistas por las obras ejecutadas.
- ✍ Actas de Finiquito de las obras concluidas en el año.
- ✍ Actas de entrega-recepción de las obras concluidas en el año.

3.5. Aplicación de la Evaluación Integral a través de la Cuenta Pública

La evaluación integral que lleva a cabo la CMH, en el marco de las atribuciones que le confiere su Ley Orgánica, es un ejercicio de revisión y análisis que se realiza con posterioridad a la ejecución de los programas⁵⁴ objeto de revisión, con el propósito de valorar los resultados programáticos presupuestales de las dependencias y entidades que se reportan en la Cuenta Pública, esto último "Es un documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestal y económica relativa a la gestión del gobierno con base en las partidas autorizadas en el presupuesto de egresos de la federación correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el ejecutivo federal rinde a la H. Cámara de Diputados, a través de la comisión permanente..."⁵⁵, tomando como referencia los objetivos y metas⁵⁶ programados y los recursos presupuestales aprobados para el efecto.

Desde el año de 1983, la tarea de CMH fue adoptar un esquema metodológico, el cual comprende la aplicación de criterios para seleccionar los programas y subprogramas por evaluar. Así como el cálculo de indicadores para valorar los resultados programáticos-presupuestales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), presentados en la Cuenta Pública del Gobierno Federal. (CPGF)

⁵⁴ Programa es el conjunto de acciones afines y coherentes por las cuales se pretende alcanzar objetivos y metas previamente determinados por la planeación, para lo cual se requiere combinar recursos: humanos, tecnológicos, materiales, naturales y financieros, especificar tiempo y espacio en que se van a ejecutar las acciones; y atribuir responsabilidades a una o varias unidades ejecutoras debidamente coordinadas (Secretaría de Programación y Presupuesto, Glosario para el proceso de planeación, México 1985, p.45).

⁵⁵ Glosario de términos de la administración pública, pág. 130.

⁵⁶ En este contexto la referencia es a las metas intermedias, también denominadas metas presupuestarias de operación, de inversión, y de conservación y mantenimiento, que son la expresión cuantitativa de los objetivos de las categorías programáticas (programas, subprogramas y proyectos) que llevan a cabo las entidades del sector público federal y que coadyuvan a la obtención de las metas de resultados (Secretaría de Programación y Presupuesto, Glosario para el Proceso de Planeación, México 1985. P:84).

Los criterios para la selección de los programas por evaluarse se dan conforme a la magnitud y diversidad de las acciones programáticas que cada año llevan cabo las dependencias y entidades de la APF, y considerando que es imposible analizar los resultados de todo el Gobierno Federal, debido a las limitaciones existentes en términos de los recursos humanos y financieros y del tiempo disponible, la CMH selecciona los programas por evaluar conforme a tres criterios: A) su vinculación con las prioridades nacionales y/o sectoriales. B) la importancia de su participación relativa en el gasto del sector, y C) la magnitud de las variaciones registradas en sus metas y/o gasto, respecto de lo aprobado en el PEF.

Los criterios utilizados para la selección de los programas y subprogramas a evaluar en el Informe de Resultados se precisan en el proyecto de Programa Anual de Auditorías, el cual es sometido a la consideración del Contador Mayor de Hacienda para efectos de su revisión y, en su caso, aprobación, una vez que concluyen las reuniones de trabajo con las instancias que están involucradas para la revisión de la Cuenta Pública (la Comisión de Programación-Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados) después de su aprobación se presenta ante el Ejecutivo Federal en el mes de junio. En este proyecto se precisan para cada programa propuesto la cobertura del gasto del sector administrativo correspondiente, así como el alcance de las revisiones en términos de los subprogramas, metas, unidades operativas y/o proyectos de inversión por evaluar.

La autorización del Programa Anual de Auditorías tiene lugar en dos fases: la primera comprende los programas que, además de cumplir los criterios de selección referidos anteriormente, la segunda atienden las inquietudes manifestadas por los diputados durante las reuniones y de las cuales se detectaron las mayores

irregularidades y/o deficiencias esta segunda etapa llamada como especiales se lleva a cabo a principios del mes de enero del año siguiente al de la recepción de la cuenta pública objeto de análisis, una vez que concluyeron las sesiones de la Cámara de Diputados para la emisión del Dictamen de Aprobación de la Cuenta Pública revisada en el Informe Previo. Pero el actualmente la segunda etapa se efectúa a partir de la publicación del Decreto aprobatorio para la realización de auditorías en el mes de diciembre, esto a nivel local.

Elaboración de los Programas de Trabajo

En los programas de evaluación o guías se describe con detalle cómo se espera efectuar el trabajo de evaluación, en el cual diseñarse objetivos, lineamientos, procedimientos, flexibles.

Las ventajas de la elaboración de programas de trabajo, son:

- ✓ Se conoce el grado de avance.
- ✓ Sirve de guía al grupo.
- ✓ Se utiliza como antecedente en trabajos posteriores.
- ✓ Facilitan la supervisión.

Elementos que componen el Programa de Trabajo

- ✓ Objetivo.
- ✓ Secuencia.
- ✓ Procedimientos.
- ✓ Alcance.
- ✓ Tiempo.
- ✓ Personal.

La ejecución de la evaluación integral se divide en siete etapas fundamentales:

1. Etapas: Informes y programas.
2. Análisis preliminar: Propuesta inicial y programa general.
3. Revisión integral: Diagnóstico general y programas específicos
4. Evaluación específica: Diagnóstico específico por área evaluada.
5. Opiniones y recomendaciones: Informe final e informe ejecutivo.
6. Programas de implantación de recomendaciones: Informe de avance de implantación de recomendaciones.
7. Evaluación de la mejoras obtenidas: Informe de resultados y beneficios.

Objetivos

Se deben definir con claridad el porqué son la base de la planeación y dan sentido y orientación a todo el proceso, y señala el fin hacia el cual se apunta el grupo de evaluación.

Alcance

Según la necesidad del tipo de empresa o lugar.

Estudios

La adaptación de estos estudios dependerá de la rama, magnitud y actividad de la empresa de que se trate.

Coordinación de la Evaluación Integral del Grupo de Trabajo

- ◆ Entre los miembros del grupo deberá existir coordinación, integración, comunicación y apoyo.
- ◆ Contar con un método sistemático en la aplicación de la evaluación integral.
- ◆ Los objetivos son: revisar si el organismo es tan productivo y eficaz, eficiente, suficiente y congruente, detectar desviaciones, causas y efectos, puntos débiles, y encontrar formas para eliminar dichos errores.
- ◆ El grupo deberá jerarquizar los problemas encontrados de acuerdo con su solución o recomendación.
- ◆ El reto es seleccionar las recomendaciones que se consideren apropiadas o mejores, según las circunstancias particulares del momento.
- ◆ Para lograr que sea un éxito, debe existir en orden desde la formación del grupo.

Coordinador General, es responsable de administrar y ejecutar la evaluación integral, así como el de supervisar. Debe ser profesional con experiencia en puestos de dirección, amplio criterio y sentido común, con una mente innovadora y creativa.

Perfil del Líder del Proyecto, tiene una función similar al coordinador ya que debe supervisar la debida planeación de los trabajos que se realizarán, la ejecución del trabajo conforme al programa y las modificaciones que se vayan realizando además de revisar lo siguiente:

- * La apropiada formulación de los papeles de trabajo
- * Respaldo de observaciones y conclusiones
- * Cumplimiento de las normas

Perfil de los Evaluadores o Auditores, deben contar con capacidad de análisis, diagnóstico y ejecución, deben ser profesionales, con experiencia, ser objetivos, cuidadosos y veraces, contar con la habilidad para comunicarse, y deben estar integrados de tal forma que el grupo sea multidisciplinario, además deben de contar con los conocimientos mínimo de:

- * Conocimientos y técnicas administrativas.
- * Capacidad en la aplicación de criterios de medición, estándares, técnicas y procedimientos.
- * Conocimientos generales en política, economía, contabilidad, finanzas, sistemas de información, informática, leyes, ecología, derechos humanos, entre otros.

Políticas y Procedimientos para el Manejo de los Papeles de Trabajo

- ❑ Estos Documentos constituyen la prueba del trabajo realizado por el evaluador.
- ❑ Los formatos se diseñan conforme a la información que facilite su revisión y captura.
- ❑ Se sugiere la elaboración de carpetas donde se concentra la información durante la revisión como es: los informes, entrevistas, evidencias, organigramas, manuales, programas, etc.
- ❑ Equipo y recursos materiales necesarios, como son: microcomputadoras, retroproyectores, equipo de oficina y papelería y un espacio físico para las juntas o reuniones de trabajo.
- ❑ Análisis profundos con expertos, esto consiste en realizar juntas periódicas en donde se analizará: la definición del diagnóstico general; la interpretación de resultados, jerarquización de problemas, las ventajas de contar con un grupo multidisciplinario de expertos es que permite formar un equipo experimentado

que pueda elaborar diagnósticos con gran precisión, con metodología y experiencia.

Procedimientos:

- ✓ Primero se define la estructura y funciones del grupo.
- ✓ Se define los perfiles del personal.
- ✓ Se elabora un plan general, objetivos y alcances.
- ✓ Se nombra el responsable por área o proceso.
- ✓ Se diseña la logística de operación.
- ✓ Se diseña la bitácora general.

Pasos:

- Integrar el grupo.
- Definir políticas y procedimientos.
- Planear los estudios, técnicas de apoyo, los criterios de medición y los cuestionarios.
- Establecer el programa de trabajo, y sus etapas.
- Definir la profundidad y cantidad de informes.

Cumpliendo con cada uno de los requisitos es necesario considerar la Cuenta Pública, siendo éste la base de toda investigación o evaluación. Todo lo anterior es efectuado actualmente por la Dirección general de Auditoría Programática-Presupuestal de la CMHALDF.

3.6. La Cuenta Pública⁵⁷

La Cuenta Pública⁵⁸ se prepara de forma anual por el Poder Ejecutivo y es presentado ante la H. Cámara de Diputados, donde comunica la forma y destino de los recursos humanos y materiales que estuvieron bajo su administración y la situación que guardan a la terminación de cada ejercicio; esto implica la consolidación y presentación de información tanto financiera, contable, programática-presupuestal de las acciones de gobierno en el período de referencia.

De acuerdo con nuestra carta magna, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de su artículo 74, fracción IV y artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ambos establecen que la presentación de dicha cuenta se hará por el poder Ejecutivo a través del C. Presidente de la República, a más tardar el día 10 de junio de año siguiente al que corresponde la Cuenta Pública.

⁵⁷ Documento que contiene información contable, financiera, programática-presupuestal y económica relativa a la gestión del Gobierno del Distrito Federal con base en las partidas autorizadas por el Ejecutivo Federal rinde a la H. Cámara de Diputados a través de la Comisión permanente dentro de los primeros diez días del mes de Junio del año siguiente al que corresponde en términos del artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁵⁸ De conformidad con lo dispuesto con el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este documento se caracteriza por informar el cómo, cuándo y en qué fueron erogados los recursos financieros bajo su administración, es por ello que se ha convertido en una herramienta fundamental.

La información que integra este documento está conformado por varios tomos uno de ellos es de resultados generales, conteniendo información en un panorama económico, política de ingreso, política de egreso, resultados presupuestarios, análisis de los estados financieros, política de deuda, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las recomendaciones, estados financieros, presupuestarios y económicos consolidados; y el tomo de cada una de las secretarías de estado que integran la administración pública por su parte contienen información de análisis sectorial: información programática, información presupuestaria y de las entidades controladas presupuestalmente, otro corresponde a los resultados generales o bien los estados analíticos de egresos presupuestarios, éste presenta un resumen por capítulo y partida presupuestarias de la asignación y ejercicio del presupuesto.

3.7. Logros y Metas de los Programas Operativos Anuales

La Administración Pública ha buscado sistemas o modelos ideales de acuerdo a las necesidades de nuestro país, con la finalidad de mejorar su funcionamiento, sin lugar a duda con el propósito de lograr los objetivos y metas⁵⁶ con la eficiencia y eficacia, para ello se requiere de la función permanente de cada una de las dependencias, organismos, instituciones, delegaciones y de quienes conforman el

⁵⁶ En este contexto la reforma es a las metas intermedias, también denominada metas presupuestales de operación, de inversión y de conservación y mantenimiento, que son la expresión cuantitativa de los objetivos de las categorías programáticas (programa, subprograma y proyecto) que llevan a cabo las entidades del sector público tanto local como federal y que coadyuvan a la obtención de las metas de resultados. (Secretaría de Programación y Presupuesto, Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, México, 1985, Pág.84).

gran aparato administrativo. En ocasiones se consideran insuficiente los logros que ha arrojado ante la población.

Sin embargo, la elaboración de tantos y diferentes programas operativos anuales son una necesidad técnica para el proceso de planeación, programación y presupuestación, asimismo, como uno de los lineamientos que sirven para satisfacer las necesidades más prioritarias de nuestro país, esto claro está anualmente.

Es lógico que la Administración Pública le corresponde manejar grandes y multidisciplinarios servicios con el propósito de desarrollar la eficiencia y eficacia; uno de sus logros es cumplir al máximo los compromisos que se le han otorgado año con año. Por ello requiere de diferentes indicadores para evaluar los programas operativos anuales (ya seleccionados); la metodología adoptada consiste básicamente en la eficacia, eficiencia, congruencia y suficiencia.

La determinación de esos indicadores se realiza en dos etapas. En la Primera: el cálculo es preliminar y corresponde al Informe Previo, dado el carácter general de los comentarios que ahí se presentan y las limitaciones del tiempo disponible para su elaboración.

La segunda etapa, que corresponde al Informe de Resultados, es el cálculo de los indicadores y considera información complementaria o adicional a la utilizada en el informe Previo, la cual es obtenida directamente de las instituciones auditadas mediante cuestionarios o bien es captada durante las visitas de campo a las unidades operativas y proyectos de inversión seleccionados; esto permite que la

Contaduría profundice en el análisis evaluatorio e informar con mayores elementos a la Cámara de Diputados sobre los resultados programático-presupuestales que se reporta en la Cuenta Pública.

3.8. La Eficacia de los Modelos Administrativos ante los Programas Operativos Anuales.

Dentro de la administración pública mexicana la eficacia⁶⁰ es un indicador de evaluación, de acuerdo con la definición de esta palabra dentro del diccionario de la administración pública se dice que es la "Capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo predeterminado. Capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos".

Así pues, dentro de este capítulo hemos hablado acerca de la evaluación en lo que se refiere a los programas operativos, ya que es uno de los cuatro principios mencionados "eficacia, eficiencia, congruencia y suficiencia"⁶¹. La evaluación es el indicador que verifica el grado con que la unidad responsable cumplió sus metas de operación de ampliación de la capacidad física y/o de conservación y mantenimiento; de esta forma, si las metas fueron rebasadas, hubo mayor eficacia, o en su defecto, si el nivel de cobertura fue sólo parcial o nulo, la eficacia fue inferior o nula, respectivamente.

⁶⁰ Las metas de eficiencia y productividad son la expresión cuantitativa de las acciones en la producción o en los rendimientos de los recursos humanos, materiales y financieros utilizados en el desarrollo de las actividades emprendidas por las entidades para la consecución de los objetivos de sus programas. (Glosario para el proceso de planeación, Pág.83)

⁶¹ Isoard y Jiménez de Sandi, Carlos. Auditoría de las Operaciones del Gobierno. Efectividad, Eficiencia y Eficacia del Gasto Público. Fondo de Cultura Económica. México 1981

De esta manera, si la relación del resultado es igual a la unidad programada se cumplió totalmente la meta de referencia; y si es menor o mayor que la unidad el cumplimiento fue inferior o superior a lo programado y/o modificado.

También se pueden comparar los indicadores entre sí, con el propósito de valorar los resultados de una manera más objetiva y poder derivar algunas conclusiones preliminares (Informe Previo), las cuales deben posteriormente corroborarse durante la auditoría con base en la revisión de la documentación soporte correspondiente (Informe de Resultados).

3.9. La eficiencia de los Programas Operativos Anuales a través de los Modelos Administrativos

De acuerdo con la definición dentro del diccionario de la Administración Pública es la siguiente: "Uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado"; es el requisito para evitar o cancelar errores. Capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos y tiempo. Es el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles, logrando la optimización de los mismos.

La eficiencia evalúa los programas, subprogramas, proyectos, metas y/o unidades en operación, previamente seleccionados. Del cual constata la racionalidad con que fueron aplicados los recursos presupuestales asignados para la consecución de las metas originalmente previstas, de esta manera, si al relacionar los recursos presupuestados y ejercidos con las metas originales y alcanzadas se obtiene un gasto unitario inferior al que se estimó inicialmente, se actuó con mayor eficiencia, y

viceversa. Para su medición es necesario que se determine primero los gastos por unidad de meta.

Es importante señalar que para la determinación del indicador de eficiencia se utilizan las cifras de gasto devengado, toda vez que este concepto de erogación es el que está directamente asociado a las metas programáticas por corresponder a los bienes y servicios ya recibidos por las dependencias y entidades, independientemente de la fecha en que se realiza el pago. Dicho de otra manera, el gasto devengado comprende lo pagado (flujo de efectivo) más lo comprometido por los bienes y servicios recibidos.

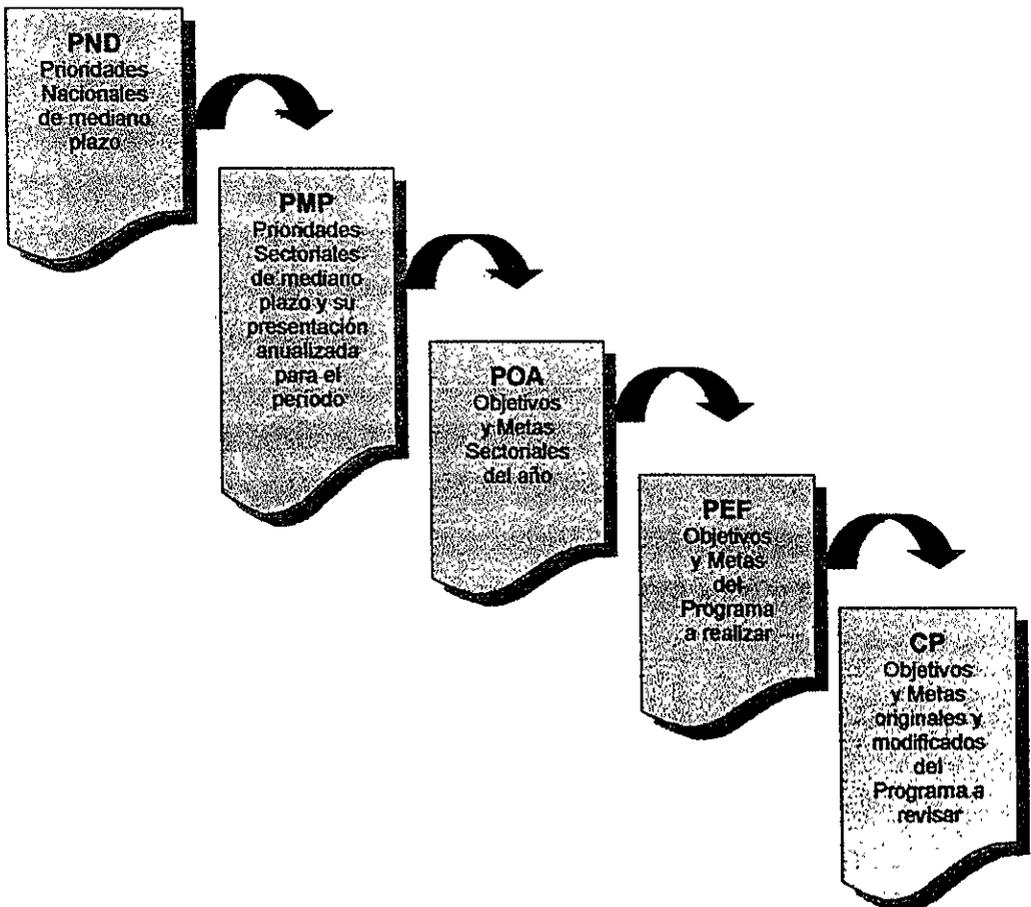
3.10. Congruencia entre los Programas Operativos Anuales

La congruencia muestra la vinculación que existe entre los objetivos y metas de los programas y las prioridades nacionales y/o sectoriales establecidas en el marco de planeación. Para la determinación de este indicador se examinan los objetivos y metas que se presentan en el Presupuesto de Egresos Federal (PEF) y la Cuenta Pública para el programa objeto de evaluación, con el propósito de determinar si son consistentes entre sí, y establece su comparación con los objetivos y metas sectoriales de corto plazo definidos en el respectivo Programa Operativo Anual (POA). Así como con las prioridades de mediano plazo plantadas en el Plan Nacional de desarrollo PND y los Programas Sectoriales de Mediano Plazo (PMP), correspondientes, conforme al esquema siguiente:

Para el análisis de congruencia se toman en cuenta tres enfoques:

De clase.- El propósito de identificar que los objetivos, metas y estrategias de los programas estén correctamente y claramente definidos en sus niveles sectorial, programático y presupuestal.

De nivel.- Su finalidad es constatar si los objetivos, metas y estrategias de los programas corresponden efectivamente a los niveles del proceso programático-presupuestal para los cuales fueron diseñados.



De relación.- Pretende establecer el vínculo que existe entre los objetivos, metas y estrategias definidos a nivel programático, con los establecidos a nivel sectorial y nacional.

3.11. Suficiencia

La suficiencia⁴² indica el grado en que los programas atienden total o parcialmente los problemas nacionales y/o sectoriales hacia los cuales se orientan sus acciones sustantivas. De esta manera, si las acciones programáticas ejecutadas contribuyeron en forma importante a modificar la problemática existente (por ejemplo: índice de analfabetismo) se considera que los resultados del programa fueron satisfactorios, y viceversa.

El cálculo de este indicador es fundamentalmente para la valoración de los avances y desviaciones registradas en el cumplimiento de los objetivos del PND y sus programas de mediano y corto plazo (PMP y POA), a fin de retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación del proceso de planeación en sus niveles nacional, sectorial e institucional, ajustar las prioridades y optimizar la administración de los recursos.

⁴² México. Poder Ejecutivo Federal. Glosario para el Proceso de Planeación Mexicana, 1985.

El instrumento que permite dicha valorización son las denominadas metas de resultados, que constituyen la expresión cuantitativa de los objetivos nacionales y sectoriales definidos en el PND y sus programas, normalmente para el logro de una meta de resultado se requiere la ejecución de varias metas intermedias operativas, de ampliación de la capacidad o de eficiencia y productividad por parte de una o varias instituciones.

No obstante su importancia de las metas de resultado prácticamente han desaparecido con los POA, lo cual ha limitado el alcance de la evaluaciones programáticas que lleva a cabo la CMH, al no contar este órgano técnico con elementos para determinar en qué medida el cumplimiento de las metas intermedias ha contribuido a solucionar, reducir, atenuar o, por lo menos, a no agravar la problemática específica nacional o sectorial hacia la cual se orientan las acciones programáticas sustantivas y, en consecuencia, saber si se avanzó o no en el cumplimiento de las prioridades establecidas en el PND.

Por otra parte, la carencia de metas de resultados en los POA contraviene lo dispuesto en la Ley de Planeación (artículos 12 y 13, Capítulo Segundo), que señala la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) de ajustarse a las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), que para efectos de la integración de los POA establece la inclusión de este tipo de metas.

3.12. Promoción de la Evaluación de los Modelos Administrativos ante los Programas Operativos Anuales.

En los últimos años han surgido diferentes modelos administrativos siendo éste una herramienta para llevar a cabo el mejor funcionamiento del aparato administrativo así como poder evaluar de mejor forma la eficacia y eficiencias de todos aquellos que forman parte de este gran órgano de evaluación (contadurías).

Sin embargo, no se ha podido evitar o mejor dicho acabar con la estructura del modelo tradicional ya que difícilmente la administración pública puede adaptarse o adoptar los nuevos modelos administrativos ya que esto significa grandes cambios, pero sin, es necesario para cumplir mejor con las grandes demandas de la población mexicana. Es cierto que de acuerdo con la ideología de un secretario o de un gobernador, que son totalmente diferentes, cada uno implantará lo mejor que puedan el modelo administrativo tradicional, adaptando ciertas características de los nuevos modelos administrativos como ya lo habíamos mencionado en el primer capítulo.

Pero independientemente del tipo del modelo que se implante sirviendo como de base el proceso administrativo o modelo administrativo tradicional se requiere del mayor esfuerzo posible para evaluar dicho procedimiento; durante este capítulo principalmente se habló constantemente de la evaluación siendo el punto final de todo proceso.

Después de haber realizado una descripción de los instrumentos utilizados por las dependencias y entidades de la APF para la programación-presupuestación de sus actividades, el control y seguimiento de sus metas y gastos, y la presentación de sus resultados, lo cual es atribuible, en buena parte, a las medidas que dichas instituciones han adoptado para atender las recomendaciones formuladas por las Contadurías que son, el órgano de control.

Sin embargo, persisten limitaciones en la evaluación integral de la propia Cuenta Pública Federal, ya que no le permiten a la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) valorar el efecto de los programas en la problemática que se pretende atender, ni contribuir con mayores elementos a retroalimentar el proceso de planeación que lleva a cabo el Ejecutivo Federal.

Con el propósito de superar las limitaciones que dificultan a la Contaduría Mayor de Hacienda para avanzar en el desarrollo de la evaluación de programas como instrumento de fiscalización y coadyuvar a la retroalimentación del proceso de planeación nacional, mediante la verificación del cumplimiento de parte de las dependencias y entidades, ejercieron correcta y estrictamente su presupuesto, conforme a los programas y subprogramas aprobados y de acuerdo a los criterios señalados en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia, así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación PEF, es decir, que la CMH con las facultades que le atribuyen los ordenamientos pueden revisar el cumplimiento de los objetivos y metas de los referidos programas y subprogramas, se analiza las causas de las desviaciones presupuestales registradas durante el ejercicio, si es que existe alguna.

Todo lo anterior significa que las atribuciones que su Ley Orgánica (tanto federal como local) le confiere a la Contaduría Mayor de Hacienda en materia de evaluación de programas la facultan para determinar la eficacia, eficiencia, suficiencia y congruencia, con que se cumplieron los objetivos y metas programáticos establecidos en el PEF y la eficiencia con que se aplicaron los recursos presupuestales asignados para el efecto, pero no le permiten valorar la suficiencia de los programas para atender la problemática específica hacia la cual se orienta sus acciones sustantivas.

Las limitaciones antes descritas en la evaluación de programas operativos anuales que lleva a cabo la CMH corresponde más a un análisis de regularidad que a una valoración del impacto socioeconómico de las acciones programáticas. Lo que conduce que los resultados sean más acordes a lo establecido en la programación de mediano plazo y corto plazo.

Para promover el mejor desempeño de la evaluación se requiere de la actualización de nuestra normatividad dando más y mejores medidas para la evaluación de programas, porque con base en el análisis de los resultados anuales obtenidos por las dependencias y entidades de la APF se puede valorar la eficacia, eficiencia, suficiencia y congruencias de los programas para atender la problemática específica hacia la cual se orientaron sus acciones sustantivas anuales.

El disponer de sistemas de información más modernos y adecuados a las características y necesidades específicas de las dependencias y entidades de la APF en materia programático-presupuestal resulta fundamental para el desarrollo del control y evaluación de la gestión gubernamental.

Es aquí donde la participación del administrador (por llamarlo así todo aquel que participa dentro de la administración pública o servidor público) sólo por el hecho de ingresar a esta comunidad, debe comprometerse a respetar y promover la buena imagen de la administración pública ya que independientemente de los errores hay que reconocer el gran esfuerzo de todos ya que ésta es la empresa más grande del país, y la cual brinda servicios a la población, siendo este último el cliente más exigente que pueda existir a comparación de los de una empresa privada; así como también se debe mantener la alta calidad profesional y ética en la aplicación de los modelos administrativos, la mala aplicación de estos hace que existan constantes incongruencias dentro de los programas operativos anuales, independientemente de las condiciones en que se desempeñe se tendrá que lograr relaciones constructivas entre todos los miembros que forman parte de la administración pública para reforzar las expectativas de nuestro cliente (pueblo) ya que ellos también forman parte integrante de nuestra gran empresa.

Otro factor sobresaliente es el de desarrollar mejor nuestro trabajo; es la lealtad ante nuestra gente demostrado a través del trabajo; cumpliendo con dar los servicios de una manera más eficaz y eficiente; y con una mentalidad de colaboración, disciplina y compañerismo, adoptar siempre una actitud de respeto y atención hacia las personas que integran esta empresa, y especialmente hacia la nueva incorporación de la gente joven (como son los adolescentes y niños), ayudándolos a que adquieran los buenos valores, los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para quitar esa imagen de desconfianza hacia el aparato administrativo.

Conclusiones

Los modelos administrativos que se aplican dentro de la administración pública mexicana es el proceso administrativo tradicional, cabe destacar que dependiendo del lugar, institución o entidad es la forma en la cual se adapta dicho modelo de acuerdo a sus necesidades, así como la inclinación o preferencia del servidor público a cargo, ya que bien puede aplicarse el proceso administrativo con una combinación de algún otro modelo, como por ejemplo: proceso administrativo con calidad, proceso administrativo con reingeniería y a últimas fechas se ha estado combinando con el proceso administrativo con gestión pública o con el modelo administrativo de un gobierno más eficiente y menos costoso.

El proceso administrativo tradicional como se explica dentro de los primeros capítulos se aplican en cuatro fases básicamente, que son la planeación, preparación o ejecución, control y evaluación, sus ventajas de éste es que se tiene un panorama general como el conocimiento específico de cualquier situación, ya que éste modelo es aplicado hasta en la vida diaria de cada individuo, además se puede adaptar a cualquier tipo de circunstancias que se le presenten.

Su desventaja, es que no siempre se aplica o se ejecuta de forma parcial, por lo regular se enfrenta con limitaciones de todo tipo, como por ejemplo, el caso de los recursos humanos, el presupuesto o el mal diseño de su aplicación del modelo administrativo o simplemente del proceso administrativo.

Por otra parte, este círculo virtuoso también puede sufrir modificaciones de tal manera que puede ser perjudicial para la propia administración pública tanto a nivel

local como federal, consecuencia que son provocadas por la corrupción, la mala preparación de los servidores públicos, la falta de tecnología, lo que provoca una ineficiencia e ineficacia, originando gastos innecesarios, en la actualidad ya lo estamos viviendo y a través de la inconformidad y la desconfianza por parte del pueblo mexicano hacia su gobierno, independientemente del partido del cual surja esta *desconfianza*.

Sin embargo, nos podemos dar cuenta que se sigue llevando dicho modelo, cabe señalar que éste fue bueno en sus tiempo pero hoy en día con el crecimiento de nuestro país y el desarrollo de otros es necesario cambiar la línea de trabajo, si bien es cierto, nuestro país es único en todos aspecto al igual que en su propia administración público, es por ello que es necesario implantar y adaptar un modelo administrativo apto a nuestras condiciones y no seguir implantando otros que bien dieron resultados favorables en otros países pero no en el nuestro, es decir, se requiere de un modelo que de mayores resultados.

Para lograr dicho objetivo se debe lograr la credibilidad de la ciudadanía a través del trabajo integral de todos y cada uno de los participantes de la administración pública de México, así como implantar adecuadamente el servicio civil de carrera lo que implica dar oportunidades a personas con ideas frescas, así como una reestructuración de acuerdo a las necesidades de cada una de las dependencias, instituciones o entes, y tener mayor concentración de objetivos y planes que estén acordes al PND, y evitar así el rezagó de algunos sectores e ir de la mano con el desarrollo nacional, aunado con el desempeño, pero sobre todo con ética profesional y sobre todo con el ideal de estar trabajo para el beneficio en común y no de unos cuantos.

En los últimos apartados de este capítulo se habla del programa de modernización administrativa y de la nueva estructura programática, de acuerdo con su análisis la única transformación que implanta la última administración es sólo el de transformar algunos subprogramas en programas, lo que implica un aumento de programas de casi el doble, lo que significa que se va a requerir de mayor concentración por parte de las dependencias o entidades encargadas, por otra parte exigirá mayor control y vigilancia, así como de evaluación de los mismos al igual que de aquellos encargados de su fiscalización.

Por lo anterior, propongo que en principio, el programa operativo anual se realice conforme a la normatividad y necesidades reales de las dependencias y entidades (no creando más subprogramas o metas con el fin de captar mayores recursos), por otra parte, que el tiempo horas/hombre se aprovechen más y no se vuelvan horas asiento por llenar un requisito más. Y claro es que se aplique realmente el presupuesto como original se destina y no como frecuentemente se efectúa, ya que uno identifica que no fue aplicado del todo ya que existe el prorrateo de las metas y partidas.

Para cumplir con lo anteriormente descrito, se requiere de concertar ideas y no de particularizar condiciones por parte de las dependencias o entidades los cuales deben estar enfocados en una misma línea de acción.

Por otra parte, a los modelos administrativos les corresponde la comprensión y la mejor aplicación de los mismos a través de los investigadores así como a los altos funcionarios a cargo, con la finalidad de idear el mejor modelo que sirva, con la finalidad de sobrellevar lo mejor posible la constante evolución del mundo, y por

consecuencia, lograr cumplir con las propias necesidades de nuestro país, asimismo que dichos modelo o modelos sean del conocimiento popular para abrir mayores espacios, con el propósito de mejorar el modelo administrativo que se aplica en nuestro país y en especial en la administración pública.

Para cumplir lo anteriormente escrito se requiere que los jóvenes que en un futuro serán servidores públicos se encuentren con una mayor capacitación, actualización y preparación del trabajo que desde su inicio inculcaron los profesores, ya que deben aplicar y enseñar los modelos administrativos actuales y/o de punta, así como enseñar lo que realmente se ejecuta (la realidad), esto de acuerdo con su experiencia laboral, ya que muchos de ellos, sólo se basan en el programa de estudios sin saber que la mayoría de ellos tienen un enorme conocimiento de la función real de la administración pública y no lo expresan, una de las causas que los limita, es que las escuelas exigen el cumplimiento de dichos programas de estudio, y no saben que el mayor conocimiento que podemos recibir nosotros como alumnos es la experiencia transmitida por la enseñanza de nuestros profesores.

Si bien es cierto, en el Programa Operativo Anual (POA) expresan las dependencias o entidades todas sus necesidades para el buen desarrollo y desempeños de sus funciones, cabe señalar que es posible que existan modificaciones al documento por parte de la Secretaría de Finanzas donde estable los límites en las cuales se les da a conocer a las dependencias o entidades donde éstas últimas deben de modificar conforme a las condiciones que establece la propia Secretaría, una vez realizado las modificaciones se ejecuta. Pero una de las dificultades es que en muchas de las ocasiones se transforma tanto que no se logra satisfacer del todo aquellas necesidades que se tenían programadas cubrir, en especial las de las dependencias

o entidades, y por otra parte no se logran los objetivos establecido dentro de mismo programa por falta de recursos humanos, materiales o financieros.

Por otra parte, el POA para su efectiva realización requiere de horas/hombre, por lo que esto representa tanto en la realización como en las modificaciones del documentos desperdicio y desgaste de horas invertidas en ello. Ya que con tantas adecuaciones el trabajo desarrollado para la creación del POA significa un desgaste físico y mental del sector público.

Lo que yo he podido observar durante las auditorías, es que el programa operativo anual no siempre es acatado por las unidades y no me refiero a los programas en sí, sino el contenido a nivel de proyectos y metas, ya que en ocasiones son creados con la finalidad de captar mayores recursos (como ya lo había mencionado anteriormente y después transferirlos o prorrateados a las demás que se encuentran incluidos dentro del programa), lo que significa que no se sigue los lineamientos que establece la legislación y normatividad vigente, otra más de las deficiencias al cumplir con la ejecución del programa es que los propios funcionarios públicos no se actualizan, ni siquiera leen la propia legislación de la administración pública y con frecuencia cometen irregularidades, es decir de tipo administrativo, sin dejar la posibilidad de la corrupción, por ello la opinión que se tiene del programa operativo anual *"es de seguir y cumplir con un requisito más sin tener la más mínima importancia"* expresión que la mayoría deja sentir, aclaro no todos los servidores públicos auditados nos han comentado, sin embargo en mi opinión, el programa operativo anual tiene la misma importancia que el propio PND, ya que en él se establece de manera desglosada, sectorizada y de corto plazo las necesidades más actuales de la propia administración pública así como de la población.

Además, en el POA se establecen las bases de la programación-presupuestación durante todo un año, y que posteriormente se evaluará y fiscalizará para su análisis, asimismo cuenta con objetivos, metas y líneas de acción, así como las prioridades, es decir, el POA tiene una estrecha relación con el PND.

Sin embargo, la parte normativa es fundamental, ya que toda acción o acto está normada desde nuestro nacimiento; y la administración pública es similar, toda acción está fundamentada en una legislación o normatividad, es por ello que desde en principio las leyes se deben adecuar conforme a las necesidades de la población, así como de la propia evolución ya que desgraciadamente existen en algunas de nuestras leyes ciertos rezagos que no han permitido adaptar o solucionar problemas; así también tienen en su mayoría las características de ser genéricas, es por ello que los legisladores deben tener el fiel compromiso de vigilar la adecuación de la ley a nuestros días y conforme a nuestras necesidades.

Al enfrentar en primera instancia el problema de las leyes, se continuaría en lograr la coordinación y unificación de las funciones de toda la administración pública mexicana tomando en cuenta que las acciones del país están guiadas por un Plan Nacional de Desarrollo; procedimientos que se puede observar en este trabajo, ya que en ocasiones existe duplicidad de funciones lo que resulta una entorpecida labor administrativa y descontento de la población por la respuesta que no es rápida y precisa.

Los servidores públicos debe tomarán en serio el valor real que tiene la realización y la aplicación del Programa Operativo Anual, ya que los beneficios sociales en los cuales son creados en por beneficio de la población mexicana, de ser así, existiría

una mayor coordinación entre dependencias y entidades, así como una mayor precisión en sus objetivos y sobre todo el cumplimiento de estos, ya que cubrirían las necesidades básicas de la población, o por lo menos aquellas necesidades prioritarias que están marcadas en el POA.

Por otra parte, la Evaluación o Control gubernamental ha adquirido cada vez mayor relevancia, ya que ha trascendido su función tradicional que es el de verificar la legalidad y regularidad de la gestión programático presupuestal (financiera) de las instituciones públicas que se encargan en la actualidad de evaluar si las operaciones de distinta naturaleza que llevan a cabo las dependencias, instituciones y dependencias, las efectúan atendiendo los criterios de economía, eficiencia, eficacia, suficiencia y de impacto social.

Lo anterior ha permitido a la evaluación constituirse en uno de los instrumentos fundamentales dentro del proceso administrativo, para el buen desarrollo económico y social de nuestro país, con base en la retroalimentación que tiene lugar a partir de la supervisión de las acciones ejecutadas por las dependencias o entidades que conforman la administración pública y el análisis de los resultados obtenidos con el propósito de evaluar, entre otros, la atención de las diversas necesidades básicas de la sociedad, el acceso de la población a mejores niveles de vida, el nivel de actividad de los sectores social y privado y el uso racional de los recursos públicos; todo ellos, son aspectos de gran interés en los países en vías de desarrollo.

En términos generales, los controles internos y externos del gobierno tienen lugar en ámbitos y tiempos diferentes, sus acciones complementarias convergen en un gran propósito común, ya que coadyuvan a que toda la administración pública mexicana

cumplan con los objetivos prioritarios establecidos y utilicen en forma racional los recursos que les fueron asignados para dicho efecto, así como la adquisición de los bienes y servicios que requieren con calidad y en la cantidad apropiada, y con apego a la normatividad vigente.

En México, las entidades de fiscalización superior a nivel federal son la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), y a nivel local la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF), cuyas atribuciones están definidas dentro sus respectivas leyes. Sobre esta base se encargan de la revisión de la Cuenta Pública con el propósito de analizar los resultados de la gestión financiera y administrativa de las dependencias y entidades del Gobierno; evaluar el cumplimiento de los objetivos, metas de los programas y subprogramas y el ejercicio de los presupuestos correspondientes; verificar el cumplimiento de la legislación y normatividad aplicables, y practicar visitas, inspecciones para aplicar las auditorías tanto financieras, de sistemas, de obra pública, programática y de legalidad.

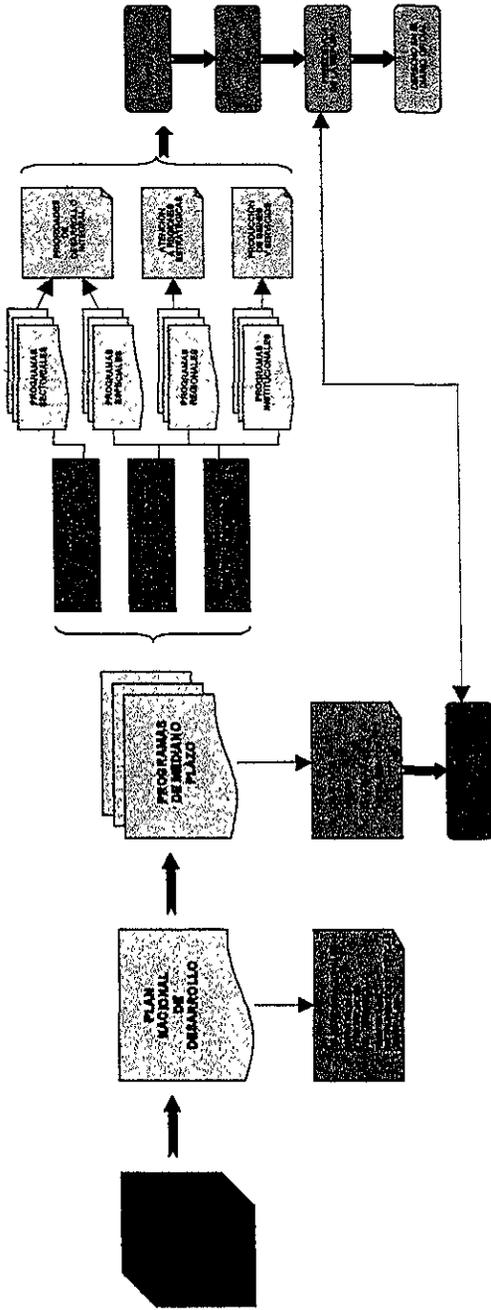
El esquema metodológico aplicado comprende la aplicación de criterios para seleccionar los programas y subprogramas por evaluar, así como el cálculo de los indicadores para valorar los resultados programático-presupuestales de las dependencias y entidades presentadas en la Cuenta Pública tanto a nivel Federal como Local.

Los criterios que se utilizan para seleccionar los programas por evaluar son básicamente tres: su vinculación con las prioridades nacionales y/o sectoriales establecidas en el PND dependiendo del nivel local o federal y los programas de

problemas, y la congruencia con las prioridades existentes y se explica en buena medida que las evaluaciones que llevan a cabo los órganos de fiscalización corresponden más a un análisis de regularidad que a una valoración del impacto social.

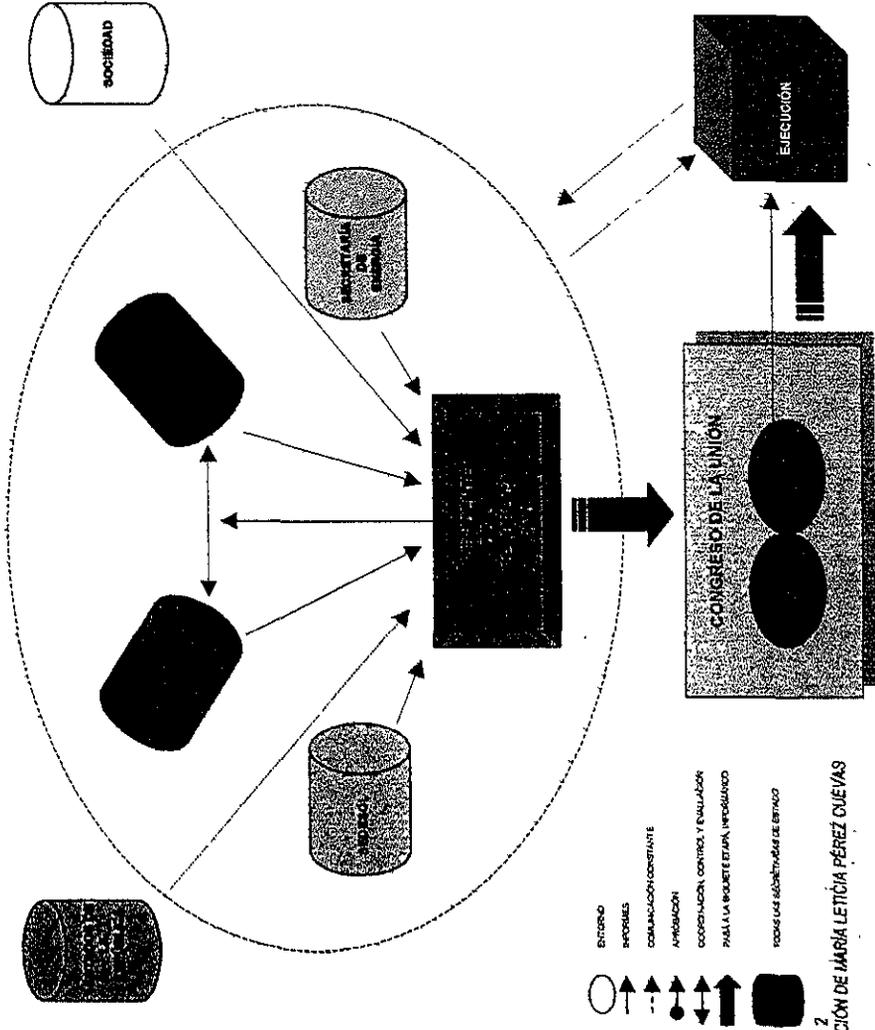
Por todo lo anterior, se deberían modificar las metas de resultados en los POA's y a su vez incorporar indicadores que sirvan para asociar los objetivos y metas de los programas prioritarios, aunque en la transformación de la estructura programática se pretende realizar algunos de estos cambios, no se verá hasta su revisión de la Cuenta Pública de 1999, así como medir el impacto social con la finalidad de fortalecer las bases de coordinación institucional con bases homogéneas, con el propósito de que la información que se revise y los resultados que se obtengan de la evaluación sea con mayor veracidad, confiabilidad, oportunidad y suficiencia. Todo esto para que se atiendan los principales problemas nacionales y sectoriales de nuestro país.

PROCESO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y SUS DIFERENTES ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN



ESQUEMA 1
ELABORACIÓN DE MARÍA LETICIA PÉREZ CUEVAS

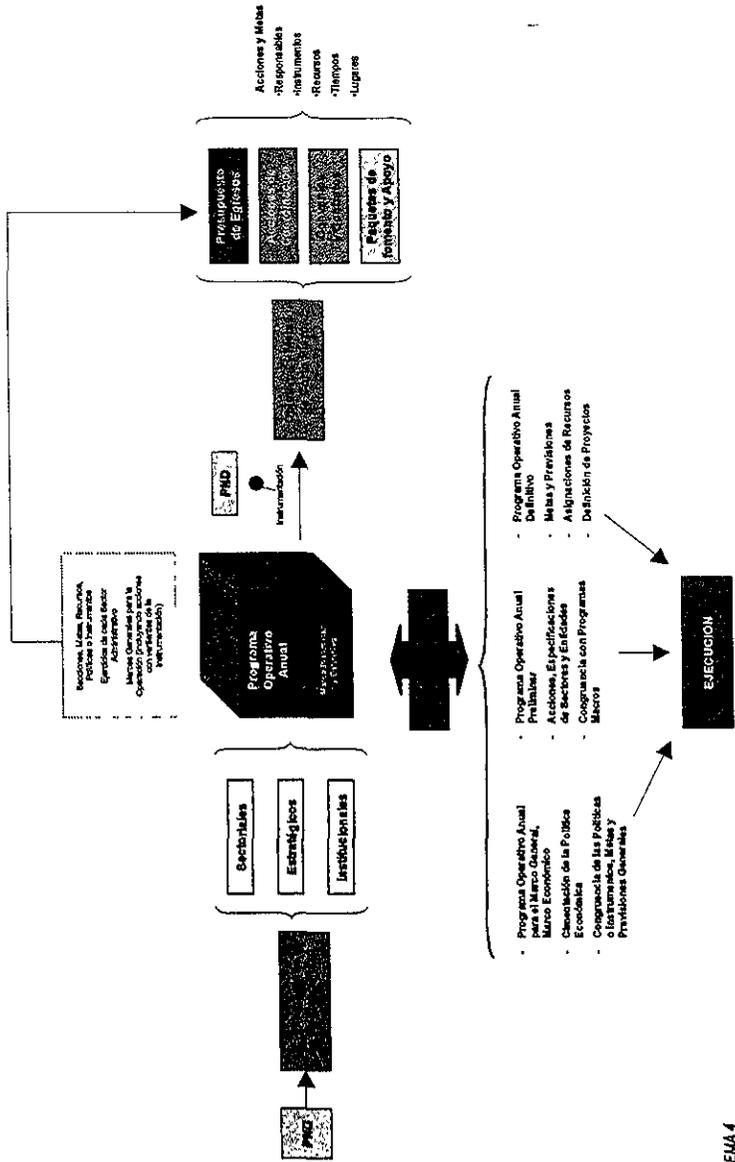
Proceso Normativo para la ejecución PND



- ENTORNO
- ↑ INFORMES
- ↔ COMUNICACIÓN CONSTANTE
- ↓ APROBACIÓN
- ↕ COORDINACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN
- ↑ PARA LA BUENETEMPADA, IMPLEMENTANDO
- TODAS LAS SUBUNIDADES DE ESTADO

ESQUEMA 2
ELABORACIÓN DE MARÍA LETICIA PÉREZ CUEVAS

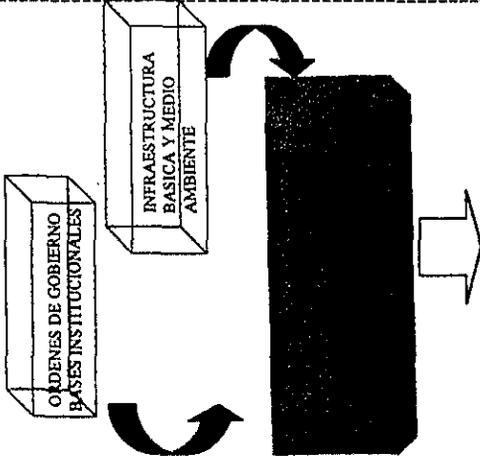
INSTRUMENTO OPERATIVO



ESQUEMA 4
ELABORACIÓN DE MARÍA LETICIA PÉREZ CUEVAS

SISTEMAS DE PLANEACIÓN

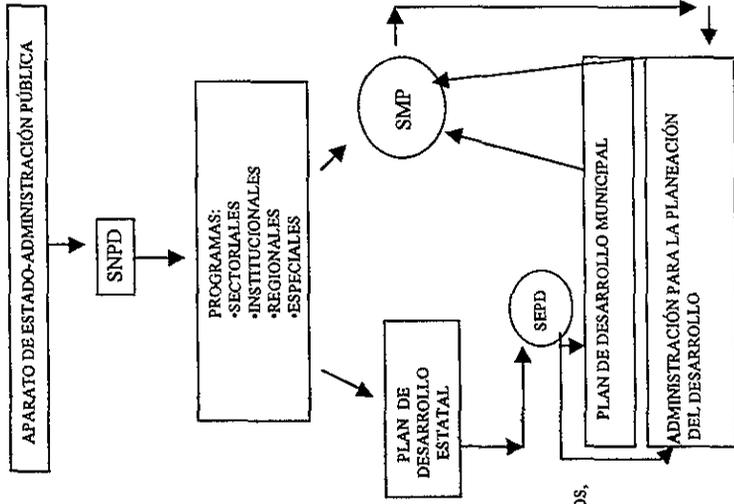
SISTEMA DE PLANEACIÓN



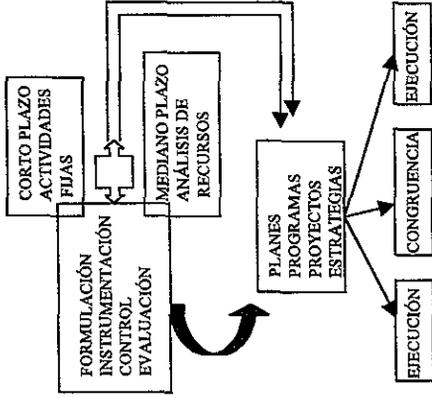
INSTRUMENTOS DE LA PLANEACIÓN

- 1) INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE MEDIANO PLAZO:
PLANES SEXENALES, PROGRAMAS SECTORIALES
- 2) INSTRUMENTOS OPERATIVOS DE CORTO PLAZO:
PLANES OPERATIVOS ANUALES, PRESUPUESTO, CONVENIOS,
CONCERTACION
- 3) INSTRUMENTOS DE CONTROL Y EVALUACIÓN

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA



PROCESO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA



Bibliografía

1. Análisis realizado para CMHALDF sobre la Nueva Estructura Programática-Presupuestal por parte DGPP.
2. Arias Galicia Fernando. Administración de Recursos Humanos, Segunda Edición Trilla, 1976, 525p.
3. Aspectos Generales de Contabilidad Gubernamental, 22 de abril de 1997, Colegio de Contadores Públicos de México.
4. México. Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Finanzas. Clasificador por Objeto del Gasto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
5. Colmeiro, Manuel. Derecho Administrativo Español, Tercera Edición, Editorial Madrid.
6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
7. México. Gobierno del Distrito Federal. Cuenta Pública 1997, 1998 del Gobierno del Distrito Federal.
8. Dwight Waldo. Administración Pública. Editorial Trillas. 1967, 530 p. México.
9. David R. Hampton. Administración. Tercera Edición. Editorial McGraw Hill. 772p. 1989, México.

10. Del Río González Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Cárdenas.
11. México. Poder Ejecutivo Federal. Diccionario de Política y Administración Pública. Editorial Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
12. Elkins, Arthur. Administración y Gerencia. Editorial Fondo de Cultura Económica.
13. Fernández Arena, José Antonio. El Proceso Administrativo. 3ª. Edición. Editorial Herrero Hnos. México.
14. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 35 edición, México, 1997, 485p.
15. García Martínez, José. Fundamentos de Administración. Editorial Trillas
16. García Maynes. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, 35 edición, México 1984, 444p.
17. Amaro Guzmán, Raymundo,. Introducción a la Administración Pública. Editorial McGraw Hill, segunda edición, México, 1993, 513p.
18. Harold Koontz y Cyril O'Donnell. Elementos de Administración Moderna. Editorial McGraw Hill.
19. Henri Fayol. Administración Industrial y General. Editorial Herrero Hermanos, México, 1961, 274p.

20. Idalberto Chiavenato. Introducción a la Teoría General de la Administración. Editorial McGraw Hill.
21. México. Gobierno del Distrito Federal. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea legislativa del Distrito Federal. Dirección General de Auditoría Programática-Presupuestal. Informe Previo de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 1997.
22. Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, México, Editorial F. C. E., 419 p., 1971.
23. Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría de la Administración. Editorial Limusa, 1987, 430 p. México.
24. México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Finanzas. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 1998.
25. México. Poder Ejecutivo Federal. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. 1998.
26. México. Poder Ejecutivo Federal. Ley de Planeación. 1998.
27. México. Poder Ejecutivo Federal. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. 1998.
28. México. Poder Ejecutivo Federal. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 1998.

29. México. Poder Ejecutivo Federal. Ley General de Deuda Pública. 1998.
30. México. Poder Ejecutivo Federal. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1998.
31. México. Gobierno del Distrito Federal. Manual de Normas y Procedimientos de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
32. Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 1 curso. Editorial Harla, segunda edición. México, 380p.
33. Martínez Villegas, Fabián. Administración. Tercera edición, Editorial Creatividad y Administración, 1992, 254p.
34. Massie, Joseph L.. Bases de la Administración. Editorial Diana, 1972, 270p. México.
35. Múch y García. Fundamentos de Administración. Editorial Trillas.
36. Muñoz Amado Pedro. Introducción a la Administración Pública; Editorial Fondo de Cultura Económica.
37. Omar Guerrero Introducción a la Administración Pública. Editorial. Harla.
38. Omar Guerrero. La Administración Pública del Estado Capitalista. Editorial. Fontamara.

39. Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública, Editorial Fondo de Cultura Económica.
40. México. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
41. México. Gobierno del Distrito Federal. Presupuestos de Egresos, 1997, 1998 y 1999.
42. Prokopenko, Josep. La Gerencia de la Productividad. Editorial Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
43. R. Wayne Mondy. Administración de Recursos Humanos. Sexta Edición. Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A.
44. Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas. Editorial Limusa, México 1968.
45. Reyes Ponce. Administración de Personal. Editorial Limusa, México 1976.
46. Robbins, Stephen. Fundamentos de Administración, Editorial Prentice Hall. 1987, México, 560 p.
47. Romeo R. Flores Caballero. Administración y Política en la Historia de México.
48. Seminario "Finanzas Públicas del Distrito Federal", programación, presupuestación y ejercicio del gasto, DGPCA, CMHALDF, CIDE, 1998.

49. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo 1, Editorial Porrúa, México, séptima edición, 1976.

50. México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto Sistema Nacional de Planeación Democrática. 1997.

51. Terry, Gorge. Principios de Administración. Editorial CECSA, México, 1973, 192 p.