

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN
GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE
CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Seminario extracurricular de políticas públicas para
asuntos de gobierno.

Que para obtener el título de

**Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública.**

Presenta

José Ramiro Lagunes Lara

Asesor: Mtro. José Enrique Bañeres Helguera





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

<p>A mis padres: <i>Samuel Lagunes Lagunes †</i> <i>Dionisia Lara Grajales</i></p> <p>Que con sus enseñanzas lograron sembrar en mí los valores fundamentales que me han permitido vivir en busca de la felicidad.</p>		
		<p>Al tío: <i>Leonardo Lara Grajales</i></p> <p>En agradecimiento por compartir sus grandes e importantes consejos.</p>
<p>A mis Hermanos: <i>Alba †, Josefina, Concepción, Lilia, María, Albertina, Rafael †, Ana y Fernando.</i></p> <p>Para todos ellos, ausentes y presentes, mi agradecimiento por su invaluable apoyo siempre recibido.</p>		
		<p>A mi esposa: <i>Socorro Lizardi Amezcua</i></p> <p>Por su comprensión, confianza, apoyo y empuje para que este trabajo sea una realidad.</p> <p>También te agradezco el que me permitas compartir mi vida contigo.</p>
<p>A mi hijos: <i>José Antonio y Natalia</i></p> <p>Como muestra de que es posible y con el deseo de que lo superen, cuentan conmigo para ello.</p>		
		<p>Especial gratitud a mi hermana <i>Lilia</i> y su esposo <i>Pastor Fuentes Cuellar</i>, por su tiempo y entusiasmo que compartieron conmigo para la culminación de este trabajo.</p>
<p>A mis profesores: Que con su motivación, exigencias y enseñanzas, han estimulado en mí la permanente actualización, en pro de la superación.</p>		
		<p>A Dios y a ustedes, muchas gracias.</p>



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

INDICE	Pág.
Introducción	1
CAPITULO I	
Conceptualización y ámbito de acción de la administración pública en México...	6
1. Contexto de la administración pública en México.....	6
1.1 Estado.....	7
1.2 Gobierno y administración pública.....	8
2. Organización de la administración pública federal.....	13
2.1 Gestión gubernamental.....	15
3. Políticas públicas, definición.....	15
4. Entidad gubernamental en México encargada de la evaluación.....	20
4.1 Secretaría de la Función Pública.....	21
4.2 Marco legal de actuación.....	23
4.3 Estructura orgánica.....	25
5. Sistema de control y evaluación.....	27
CAPÍTULO II	
El Órgano de Control Interno, como principal ejecutor de la evaluación permanente de la gestión pública.....	30
1. Marco de actuación.....	30
2. Antecedentes del control y evaluación gubernamental.....	32
3. Organización y cobertura de la Secretaría de la Función Pública, mediante las contralorías internas.....	37
3.1 Funciones de la contraloría interna.....	39
3.1.1 Auditoría interna.....	45
3.1.2 Evaluación.....	55
3.1.3 Fincamiento de responsabilidades.....	56
3.2 Aportaciones de mejora a la administración pública.....	57



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO III

Evaluación de la gestión gubernamental.....	60
1. El proceso de evaluación.....	61
1.1 Concepto y significado de la evaluación.....	63
1.2 Tipos de evaluación.....	65
2. La evaluación en las instituciones públicas.....	69
3. Propuesta para la evaluación permanente de la gestión gubernamental..	71
3.1 Planeación.....	72
3.2 Trabajo en campo.....	74
3.3 Análisis.....	79
3.4 Reporte de resultados de la evaluación.....	82
4. Generación de políticas públicas derivadas de los resultados en la evaluación.....	84
4.1 Reconocimiento del problema.....	85
4.2 Alternativas de solución.....	86
4.3 Diseño y aplicación de políticas públicas.....	88
CONCLUSIONES	91
ANEXOS	95
BIBLIOGRAFÍA	101



Introducción.

La administración pública en México, en el período 2000–2006, ha pretendido instrumentar el proceso de evaluación de la gestión gubernamental, igual que en sexenios anteriores, fue planteada en el Plan Nacional de Desarrollo, con la finalidad de lograr en la práctica un desempeño real y verídico que ofrezca resultados tanto para la mejora del quehacer gubernamental, como en la credibilidad del desempeño de las instituciones públicas.

Este proceso de evaluación, se tiene establecido en las propias instituciones públicas y en específico en la Secretaría de la Función Pública, situación que en ambos casos es necesario analizar, para estar en condiciones de determinar si de esta manera es adecuado el proceso de evaluación de la gestión gubernamental e identificar a su vez, si es que la referida Secretaría está cumpliendo con la función de evaluación encomendada.

De aquí, fue determinada la hipótesis de que, la información que emite el gobierno como resultado de sus acciones, en muchas de las ocasiones carece de credibilidad ante la sociedad, por la falta de aplicación de un plan estratégico de control y evaluación, que genere información objetiva y oportuna en relación a la gestión administrativa y operativa de las instituciones públicas. Los órganos de control interno, instrumentos de apoyo a la Secretaría de la Función Pública, para fiscalizar y revisar el grado de eficiencia, eficacia, economía y legalidad con que se manejan los recursos humanos, materiales y financieros asignados para el logro de las metas institucionales, no han contribuido a mejorar la prestación de servicios a la sociedad, ni han logrado incrementar la confianza de los usuarios en las instituciones ni en el desempeño de los servidores públicos.

Al haber detectado la falta de evaluación de la gestión pública, en el presente trabajo se plantea el objetivo de analizar una alternativa administrativa y funcional, que permita la evaluación permanente de la gestión de las instituciones públicas, para obtener una nueva fuente de información confiable que sirva de indicador para la comparación de resultados y que genere bases sustanciales para



el establecimiento de políticas públicas mediante programas de gobierno, a cargo de las diversas instituciones públicas.

La metodología seleccionada para el desarrollo del estudio corresponde a un análisis cualitativo, fundamentado en un proceso deductivo, a través de la investigación descriptiva y permite especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice.¹

El análisis y estudio realizado se dividió en tres capítulos.

El primer capítulo, conceptualización y ámbito de acción de la administración pública en México, se expone en el contexto de la administración pública actual, mediante la presentación de las principales líneas de investigación relativas al estudio: la gestión gubernamental, la generación de políticas públicas, la función de evaluación y la Secretaría de la Función Pública, identificando de ésta, la acción más importante establecida para la evaluación de la gestión.

También se desarrolla el proceso que requiere el desempeño de la gestión gubernamental, en el ejercicio de la administración pública. Para conocer su ámbito de acción y comprender los conceptos de Estado, gobierno, administración, organización, políticas públicas y específicamente para la materia objeto de estudio, la identificación en México de la institución pública facultada para evaluar el desempeño de la gestión gubernamental, siendo la Secretaría de la Función Pública, que cuenta con la organización suficiente en todas las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, para desempeñar la evaluación de la gestión gubernamental a través de los órganos de control interno.

En el mismo capítulo también se precisa en qué consiste la evaluación de la gestión por parte de la referida Secretaría, y se analiza si cumple o no satisfactoriamente con lo que la administración pública requiere, y de ahí, se comprueba la hipótesis de estudio.

¹ HERNANDEZ, Sampieri Roberto, "Metodología de la Investigación". Editorial McGraw-Hill, 2009.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el segundo capítulo, el órgano de control interno como principal ejecutor de la evaluación permanente de la gestión pública, hace referencia al área de la administración pública, que cuenta con la estructura orgánica suficiente para realizar la evaluación de la gestión pública en forma permanente, con la característica de tener su dependencia jerárquica y funcional de la Secretaría de la Función Pública.

La actuación de los órganos de control interno, permite realizar con autonomía desde el interior de cada institución pública, las evaluaciones a los programas y proyectos que son la base del presupuesto y generar información confiable y suficiente para que de manera ascendente, se cuente con información confiable y objetiva que permita conocer la realidad de la gestión gubernamental y se promueva la instrumentación de las políticas públicas necesarias para corregir, modificar, eliminar o crear los programas y proyectos necesarios, para garantizar el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales, que cada sexenio se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo.

Se explica cual es el marco de actuación de los órganos de control interno, su organización y cobertura en la administración pública, sus funciones específicas destacando y analizando a través del estudio funcional de algunas contralorías internas, cómo es el proceso de evaluación que realizan, tomando en cuenta que de los resultados de su acción están facultados para recomendar la aportación a la mejora.

En el tercer capítulo, evaluación de la gestión gubernamental, se han integrado dos temas. En el primero de ellos, se expone el concepto de evaluación, su significado y formas, de acuerdo a lo que en la materia expresan algunos autores, lo que hizo posible comparar esas ideas con lo que está haciendo la Secretaría de la Función Pública.

De este análisis surge la oportunidad de presentar una modesta y sencilla propuesta para la evaluación permanente de la gestión gubernamental a través de los órganos de control interno, mediante la evaluación de resultados de los



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

programas y proyectos, por considerar que los resultados puede permitir determinar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programa y proyectos, considerando la opinión de la sociedad. Para ello, se propone un sistema de medición con la aplicación de indicadores de operación previamente definidos.

También se propone un modelo metodológico que definitivamente no es limitativo ni riguroso pero que, pretende ser un proceso orientador para el desarrollo de esta función encomendada a la contraloría interna, cuya aplicación puede propiciar la cultura de evaluación en la administración pública, con resultados que provoquen la eficiencia y eficacia requerida en el quehacer gubernamental.

El segundo tema de este capítulo, generación de políticas públicas derivadas de los resultados en la evaluación, presenta cómo, los resultados y conclusiones de las evaluaciones ofrecen información confiable, objetiva y oportuna para la toma de decisiones en el seno del Poder Ejecutivo Federal y así modificar, eliminar o crear políticas públicas si fuera el caso, que puedan ser complementarias o sustitutivas; siempre y cuando, de los resultados de la evaluación se reconozca la existencia de un problema que afecta a la sociedad.

Adicionalmente se muestra que mediante el proceso de evaluación permanente de la gestión gubernamental a través de los órganos de control interno, también se puede lograr el establecimiento de acciones que permitan y garanticen la mejora continua de la gestión gubernamental, para cumplir con los objetivos de las políticas públicas instrumentadas por el Poder Ejecutivo Federal y encomendadas a las instituciones públicas, mediante programas y proyectos objeto de la evaluación, ya que son éstos en los que se invierte el presupuesto público.

Aún cuando todo el desarrollo y análisis del presente estudio se encuentra sustentado en la acción del gobierno federal, es importante destacar que no es limitativo para los demás órdenes de gobierno (estatal y municipal), ya que también en ellos puede ser aplicable y recomendable.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El modelo de evaluación también contribuye a la mejora continua en la administración pública, tan solo con poner en marcha el proceso de evaluación en las instituciones públicas y, siempre y cuando, los resultados se hagan llegar a los titulares de las secretarías de estado, de donde seguramente se desprenderán acciones que repercutirán en las políticas públicas, en mejorar la credibilidad de la sociedad en sus instituciones y en el cumplimiento de los objetivos de los programas y proyectos institucionales.



CAPITULO I

Conceptualización y ámbito de acción de la administración pública en México.

1. Contexto de la administración pública en México.

El ejercicio de la administración pública en México, se formaliza con la organización política de los Estados Unidos Mexicanos, constituidos en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación que tiene su legitimidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".²

La administración pública es la actividad exclusiva del Estado en beneficio de la sociedad para la cual labora, y corresponde al Poder Ejecutivo Federal, el desempeño de la gestión a través de las instituciones dependientes de éste para satisfacer las necesidades prioritarias de la población. Por lo que tiene establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública que: "Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Poder Ejecutivo Federal".³

El desempeño de la gestión gubernamental se concreta al ejercicio de la administración pública. Para conocer su ámbito de acción, es necesario comprender los conceptos de: Estado, Gobierno, Administración, Organización,

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, título segundo, capítulo 1, artículo 41

³ ALDUCÍN, Mónica y DOMÍNGUEZ, Ana Paula. "Ley Orgánica de la Administración Pública". Ed. SISTA, con las disposiciones legales conocidas hasta marzo de 2003. artículo 9, p. 4



Políticas Públicas y específicamente para nuestra materia de estudio, la identificación en México de la entidad gubernamental facultada para evaluar el desempeño de la gestión.

1.1 Estado.

Existe una gran diversidad de acepciones de Estado, señaladas por múltiples autores y estudiosos de las ciencias sociales; precisadas en circunstancias y escenarios históricos diferentes. El principal origen para la definición de Estado surgió con Nicolás Maquiavelo (1469 – 1527), en su obra “*El Príncipe*”, que señala que la razón suprema no es sino la razón del Estado, al que identifica con el príncipe o gobernante, considerando que constituye un fin último, un fin en sí, no sólo independiente sino también opuesto al orden moral y a los valores éticos y situado de hecho, por encima de ellos, como instancia absoluta. Al paso del tiempo esta acepción ha sido complementada con diversos conceptos:

- “Organización especial de la fuerza. V. Lenin (El estado y la revolución).
- Medio para la realización de todos los posibles fines sociales. Hans Kelsen (Teoría del estado).
- Poder surgido de la sociedad pero que está por encima de ella. Federico Engels (El origen de la familia, la propiedad privada y el estado).
- Asociación de dominación con carácter institucional. Max Weber (El político y el científico).
- Conjunto de gobernantes de una nación. Maurice Duverger (Instituciones políticas y derecho constitucional).
- Articulador y organizador de la sociedad. Guillermo O'Donnell (Apuntes para una teoría del estado).
- Conexión de quehaceres y unidad de acción organizada. Herman Sélter (Teoría del estado).



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- Depositario legal y definitivo de la voluntad social. Harold J. Laski (Estado moderno).
- Maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas y para la imposición de las leyes y reglas de un gobierno. Karl Deutch (Políticas y gobierno)".⁴

Con base en estas aportaciones, se puede señalar que el Estado es un Ente existente por necesidad propia de la sociedad, para establecer un orden de convivencia y comportamiento entre las personas, mediante una estructura específica compuesta por gobernantes y gobernados que interactúan dentro de un ámbito territorial definido.

Para el caso específico que nos ocupa, corresponde al Supremo Poder de la Federación, realizar la representación del Estado, a través de los Poderes Legislativo Ejecutivo y Judicial; y es el Ejecutivo el objeto de estudio por ser el encargado de la gestión gubernamental con el ejercicio de la administración pública.

1.2 Gobierno y administración pública.

En cuanto a los tipos de gobierno, se hace referencia exclusivamente a la organización política de los Estados Unidos Mexicanos, que está regulada por el marco jurídico que le impone su propia Constitución Política y que se ejemplifica en el *anexo 1*.

El título tercero, capítulo I *De la división de Poderes*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

El capítulo III, *Del Poder Ejecutivo*, en el artículo 80 Constitucional se establece que: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

⁴ Definiciones tomadas de la Revista Enlace, Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. No. 2, febrero / marzo de 1989



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el artículo 89 Constitucional, *Las facultades y obligaciones del Presidente*, que entre otras señala en su fracción I: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;"

El artículo 90 Constitucional establece: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado."⁵

Los Poderes de la Unión conforman la gran estructura política y orgánica de los Estados Unidos Mexicanos. (*Anexo 2*)

Las entidades públicas primero se administran y ulteriormente realizan los actos propios de su función para cumplir con la sociedad y el bien público. La administración aplicada de esta manera resulta ser un medio de actuación del gobierno.

La administración que realiza el Poder Ejecutivo, es la denominada administración pública y tiene las características de ser externa e inmediata.

Es externa respecto al órgano Ejecutivo ya que con su aplicación no se satisfacen necesidades del órgano titular, sino de la población; es inmediata; porque el Ejecutivo al practicarla, realiza de forma directa la prestación de un servicio público que de igual manera beneficia a la colectividad.

La palabra administración tiene su origen en el latín, *Administrare* y se compone por el prefijo *a*, *dar* y la frase *ministrare*, servir.⁶ En su sentido amplio se traduce como gobernar, como ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con últimas reformas al 13 de septiembre de 1999

⁶ MATEOS M. Agustín, "Etimologías Latinas del Español". Ed. Eslinge, p. 117



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Surge por la simple realización de acciones para obtener la satisfacción individual del hombre, en la medida en que éstas se multiplican y diversifican se genera la creación e integración de grupos, en busca de satisfacer sus necesidades colectivas y para cumplir con sus propósitos comunes requieren de la administración, para que en actuación conjunta se garantice el logro de sus objetivos.

Hoy, aún puede adoptarse como sinónimo del ejercicio de la dirección de una institución o en otros casos más comunes como el acto de suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa.

La administración es la actividad que desempeñan los individuos o las empresas con los recursos materiales, humanos, e incluso intangibles de los que pueden disponer, con el propósito de obtener de ellos el máximo aprovechamiento posible, de ahí que sea de vital importancia, sobre todo en los momentos actuales.

La administración se hace pública desde el momento en que es aplicada para la búsqueda y obtención de fines destinados al beneficio de la sociedad, a través de su ejercicio por conducto de instituciones gubernamentales. Es posible su realización con los recursos económicos que emanan de los gobernados, captados a través de impuestos.

La administración engloba aspectos diversos que comprenden desde la realización de simples procesos, hasta investigaciones de carácter científico por lo que se considera: *una ciencia*, porque se vale del conocimiento exacto y razonado de las cosas, por sus principios y causas que permiten descubrir lo desconocido, pretendiendo llegar al conocimiento de la verdad; *un arte*, porque requiere de virtud, poder, eficacia y habilidad para hacer bien una cosa; *una técnica*, porque se allega del conjunto de procedimientos propios de un arte, ciencia u oficio, correspondiendo a ser la herramienta utilitaria para resolverlo; y, *un proceso*, por ser el conjunto de las fases de un fenómeno en evolución; así lo manifiestan algunos estudiosos de esta materia. (Anexo 3)

También desde su origen la administración indistintamente ha girado en torno a los conceptos del proceso administrativo: planeación, organización,



integración; dirección y control; mismos que han evolucionado a la par con el crecimiento del conocimiento del hombre en el devenir de la historia.

Actualmente el proceso administrativo se ha visto fortalecido con la incorporación del concepto *Comunicación* y mediante la complementación de aspectos tales como: misión, visión, fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y aquellos otros relativos a la calidad total y a la reingeniería.

“La administración pública consiste en la actividad del Estado. Tal como es observable a lo largo del pensamiento administrativo, esta noción de administración pública ha sido extraordinariamente consensual, tanto en el tiempo, como en el espacio. En Alemania, Carlos Marx se refirió a la actividad organizadora del Estado y Lorenz Von Stein a la actividad del Estado; en tanto que en los Estados Unidos, Woodrow Wilson discernía sobre el gobierno en acción, Luther Gulick sobre el trabajo del gobierno y Marshall Dimock al Estado como constructor”.⁷

En México, como en cualquier otro país, la administración pública es la actuación del gobierno para llevar a cabo el cumplimiento de los programas, políticas, atribuciones y facultades otorgadas constitucionalmente y es el proceso con el que se cumplen los grandes objetivos estratégicos orientados al beneficio social.

“La administración pública está relacionada con el qué y el cómo del gobierno. El qué es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El cómo son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración”.⁸

⁷ Página Web: omega.ilce.edu.mx:3000/sites/csa/principio/lección6.html. GUERRERO, Omar, “Principios de Administración Pública”, sexta lección. Profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública de las Ciencias Políticas y la Administración Pública en las aulas universitarias provoca controversias. 6 de mayo 2005.

⁸ DIMOCK, “The Study of Administration”, Estados Unidos. *The American Political Science Review*, 1947, p.31, citado por Omar Guerrero en la página Web: Omega.ilce.edu.mx:3000/sites/csa/principio/lección6.html. 6 de mayo 2005



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La administración pública no es únicamente una técnica y dirección eficientes, puesto que se interesa primordialmente por los problemas de la sociedad y de la asociación de voluntades para la solución de un problema en común.

Está supeditada íntegramente a la ley, bajo el principio de legalidad, no es un fin en sí misma, sino un instrumento del gobierno y una servidora de la comunidad. Tiene desde el principio hasta el final relación con los problemas sociales y económicos en todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental. En México, la administración pública es aplicada bajo el contexto señalado en sus tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

La administración pública federal, por su característica centralizada y paraestatal conforme a su ley orgánica que expide el Congreso, distribuye los negocios del orden administrativo de la federación, mismos que están a cargo de las secretarías de estado y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, al que corresponde la dirección de toda la organización de la administración pública.

Para su desempeño se requiere de recursos no sólo económicos, sino de los recursos humanos verdaderamente comprometidos y responsables de su ejecución para lograr eficientar los resultados, ganar la credibilidad de la sociedad respecto a la actuación de las instituciones públicas, lograr la transparencia y en sí, ofrecer calidad en los servicios; situaciones que son un reclamo constante de la sociedad y su atención requiere de la aplicación de políticas públicas, que no siempre se encuentran dentro del marco legal que regula a la gestión gubernamental. Lo que implica involucrar a la acción política, generándose así mayor complejidad en el intento de eficientar la actuación del Ejecutivo Federal.

Para el siglo XXI, se requiere evolucionar en la gestión gubernamental de acuerdo a las actuales exigencias sociales, con aquellas oportunidades que permitan generar las políticas públicas que garanticen el cumplimiento satisfactorio de los objetivos de los programas requeridos y existentes, "Las nuevas tendencias de la gobernación y de la administración pública desarrollan cada una, con sus



teoremas y técnicas propias, un enfoque alternativo que se relaciona principalmente con la calidad y ya no con la cantidad... Y se trata de la calidad institucional, que reivindica y restablece como criterios de la acción gubernativa y administrativa, los principios de legalidad, transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas y participación ciudadana... calidad gerencial, que aspira a restablecer la capacidad y efectividad de la gobernación y administración pública mediante análisis de políticas públicas, dirección estratégica, administración de calidad, reorganización por procesos más que por unidades funcionales, administración por resultados más que de insumos, formatos de descentralización decisional y operativa dentro y fuera del aparato de gobierno (mediante contratos o no), formas asociativas público – privado – social en el abordaje de problemas públicos, etc.”⁹

Cualquier teoría administrativa contiene un concepto descriptivo de administración, entendida como acción conjunta, cooperativa, organizada, intencional y racional. Los autores coinciden en afirmar que la administración es la distribución de diversas acciones o tareas entre múltiples actores, cuya cooperación o integración de esfuerzos, facilita en principio el logro de los objetivos y la producción de los resultados buscados.

2 La Organización de la administración pública federal.

La administración pública, es la esencial de la acción que corresponde al Poder Ejecutivo, y se refiere a la gestión, que el titular del mismo desempeña sobre los bienes del Estado, para suministrarlos de forma inmediata y permanente a la satisfacción de las necesidades públicas, con la finalidad de lograr el bien general. Dicha atribución tiende a la realización de un servicio público y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos ex profeso.

⁹ AGUILAR, Luis. “Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al Comienzo del Siglo XXI”. Revista Enlace No. 51, enero marzo, México 2001. p 13



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹⁰ establece las bases de organización para la administración pública, integrada con dos sectores; el centralizado y el paraestatal.

El centralizado lo integran: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Conserjería del Ejecutivo Federal. En cuanto el sector Paraestatal está conformado por: los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.

Para esta organización se destina aproximadamente el 98.0% del presupuesto de egresos de la federación, que es aplicable de acuerdo a la "Estructura Programática Presupuestal" en 34 *Ramos*, para hacer frente al despacho de los negocios de orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión.¹¹

En el Reglamento Interior de cada una de las secretarías de estado, expedido por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación, se indican las atribuciones y facultades de cada una de las unidades administrativas que conforman la organización de estas instituciones públicas; destacándose aquellas que corresponden a la expedición de los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento; asimismo, establecen sus correspondientes servicios de apoyo administrativo, en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización,

¹⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Título primero, capítulo único, Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976 y reformas al 25 de febrero de 2003, publicación de editorial SISTA.

¹¹ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, Título Primero, Capítulo II. "De las Erogaciones". Diario Oficial de la Federación de fecha (lunes 28 de febrero de 2005) (2ª sección-vespertina) anexo I, gasto neto total y segunda sección vespertina de la misma fecha.

El "Ramo", refiere al tipo de Entidad Pública a la que se le asigna el recurso y que es la responsable de su ejercicio en los múltiples programas establecidos, mismos en que se especifican los anexos del propio Presupuesto de Egresos.

Los "Ramos" 1 Poder Legislativo; 3 Poder Judicial; 22 Instituto Federal Electoral y el 35 Comisión de Derechos Humanos, se desempeñan con el 2% del total del presupuesto de egresos autorizado para el ejercicio fiscal 2005



archivos y los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal. Es evidente la falta de actuación en materia de evaluación de la gestión.

2.1 Gestión gubernamental.

El Poder Ejecutivo cuenta con todo un aparato administrativo estructurado y organizado que le permite realizar la gobernabilidad y fijar a su vez, la atención a las necesidades de la sociedad para establecerlas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El ejercicio de la administración pública, requiere de acciones orientadas a medir el desempeño y la evaluación de la gestión pública con el fin de elevar los niveles de eficiencia y productividad de las instituciones del Gobierno Federal.

En el marco de estas acciones, cuando los resultados de la evaluación determinan que los asuntos de las instituciones públicas, no han sido del todo satisfactorios en el cumplimiento del ejercicio del gasto y/o de los elementos programáticos, las dependencias y entidades públicas necesitan de propuestas de solución.

También es de principal importancia la identificación de los problemas considerados de alta prioridad para mantener la armonía social y garantizar la soberanía nacional, asuntos que para su atención requieren de la definición y aplicación de políticas públicas en la gestión gubernamental.

3. Políticas públicas, definición.

La actividad y desempeño gubernamental requiere de la definición de líneas de acción concretas y específicas, para hacer frente a los grandes retos que la propia sociedad le exige, siendo relevante el reconocimiento, comprensión y aplicación de las políticas públicas, que son cada vez más requeridas y utilizadas con mayor grado de conciencia para la búsqueda de soluciones.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Por lo que, antes de definir en qué consisten las políticas públicas, es imprescindible conocer el contexto que estas engloban, el papel preponderante que tienen para el Estado y el reconocimiento que de ellas hace en México el propio Poder Ejecutivo.

“Dentro del campo que abarca la administración pública como actividad de gobierno, como ciencia y actividad teórica, en la actualidad han tomado especial importancia las políticas públicas entendidas como una tecnología de gobierno y como una opción de mejoramiento permanente de la función del Estado”.¹²

La referencia del marco ideológico-político del Estado, a partir del que se pueden definir las políticas públicas y la dirección con la que actuará el gobierno a través de sus instituciones públicas, se establece en el contexto de la política nacional establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Plan Nacional de Desarrollo.

El propio Poder Ejecutivo Federal establece y define a las políticas públicas como el “conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Si bien las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas. Los objetivos esenciales del estado orientan el sentido y contenido de las políticas públicas, éstas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas, criterios, lineamientos y normas”.¹³

¹² Material proporcionado en el Seminario Taller en Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. Módulo I. “Estructuración de Políticas Públicas”. UNAM. FES Acatlán. abril - mayo 2005. Autor: Juan Montes de Oca Malvaéz.

¹³ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial de la Federación de 30 de mayo de 2001, pp. 34 y 120



Desde este punto de vista, se puede entender que las políticas públicas inician cuando el gobierno detecta la existencia de un problema, que por su importancia, merece su atención, procediendo a emprender acciones para eliminar, mitigar o variar ese problema y concluye con la evaluación de los resultados de tales actuaciones; información que permite iniciar la generación de la política pública considerando que: “el proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas, comprende las fases de: Identificación y definición del problema; formulación de las alternativas de solución; Adopción de una alternativa; Implantación de la alternativa seleccionada; evaluación de los resultados obtenidos. A este conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre el problema lo denominamos política pública”.¹⁴

La política pública (*policy*), debe entenderse como aquella acción de gobierno en busca de la solución a un problema, lo que la hace diferente del concepto común de política (*politic*), entendido este último término, en su sentido tradicional, como lucha por el poder.

“Se ha dado una definición de (*policy*) [Eulau Prewitt, 1973, citado por Jones, 1984, p. 26] como una <decisión formal> caracterizada por una conducta o actuación consistente y repetida por parte de aquellos que la llevan a cabo y por parte de aquellos que resultan afectados por la misma. Pero deberíamos completar esa perspectiva entendiendo que toda política pública es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones.

Decidir que existe un problema. Decidir que se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc. Y aunque en la mayoría de las ocasiones el proceso no es tan «racional», toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas.”¹⁵

¹⁴ TAMAYO, Jesús. “El Análisis de las Políticas Públicas”, en BAÑÓN, Rafael y GARRILLO Ernesto (comps). La Nueva Administración Pública, Madrid, 1997. p. 281

¹⁵ SUBIRATS, Joan, “Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”. INAP de Madrid, 1992. p. 41



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En México a partir de la década de los ochenta, ha cobrado fuerza el uso del enfoque de políticas públicas como tecnología de gobierno,¹⁶ cuya aplicación consiste en proveer a éste de herramientas para enfrentar situaciones imprevistas.

Diferentes estudiosos de la ciencia política y la administración pública, han afirmado que las políticas públicas son una disciplina de las ciencias sociales, que usa la razón y la evidencia para aclarar, valorar y apoyar soluciones a problemas públicos.¹⁷

Entre las diversas definiciones sobre políticas públicas, Carlos Ruiz Sánchez, en su "Manual para la Elaboración de Políticas Públicas",¹⁸ señala las de los autores:

- | | |
|-----------------|---|
| Dye, Thomas | Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer. |
| Eulau y Prewitt | Una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella. |
| Mac Rae y Wilde | Una política elaborada por el gobierno. |
| González Ortiz | Las normas y programas gubernamentales esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político. Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la Corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos. Ciencia social aplicada en varios sentidos; primero en la identificación de la necesidad hacia la cual la política |

¹⁶ GUERRERO, Omar, "Políticas Públicas: Una Resurrección de la Ciencia de la Policía", Ponencia presentada en la mesa redonda. El Papel del Analista en Asuntos Públicos, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de México, D. F., 9 de noviembre de 1988

¹⁷ DUNCAN, Mac Rag, Jr. The Social Funtion of Social Science. (New Haven: Yale University Press, 1976) pp. 279 – 280. Citado por Montes de Oca Malvaez Juan, en el Seminario Taller de Política Pública para Asuntos de Gobierno, UNAM FES Acatlán, mayo 2005

¹⁸ RUIZ, Sánchez Carlos, "Manual para la Elaboración de Políticas Públicas", UNAM, FES y FES Acatlán, pp. 3-14



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

pública es dirigida, segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos.

Frohock

Una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de: Reconciliar demandas conflictivas o, Establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.

Las definiciones de políticas públicas van de lo más simple hasta lo más complejo, entendiendo de que lo simple, corresponde a lo racional en su aspecto más tradicional que en la toma de decisiones y resolución de problemas sencillos o por conducto de un solo individuo, sin repercusiones relevantes; lo complejo surge cuando la toma de decisiones y resolución de problemas implican la participación de muchas personas, instituciones o grupos sociales; tomando en cuenta sus ideologías, intenciones, beneficios e intereses personales y/o de grupo; lo que conlleva a un grado máximo de dificultad, que enmarcada con los factores de restricción como: actores, escenario político y/o social en el que se incursione, magnitud del problema, la calidad y suficiencia de la información existente, el tiempo para resolver y la determinación de la estrategia práctica, provoca una racionalidad limitada en la toma de decisiones y actuación en la solución de una situación dada.¹⁹

Derivado de estas definiciones se puede determinar un concepto adecuado: políticas públicas son toda acción de gobierno orientada al beneficio de la sociedad, que procura con ella, conservar la armonía.

Comprendido el concepto, e identificada la importancia del papel que tienen las políticas públicas, para la definición de los programas y acciones de gobierno

¹⁹ FORESTER, John, "La Racionalidad Limitada y la Política de Salir del Paso", en la Visión de las Políticas, Porrúa, México, 1992 (Luis Felipe Aguilar Villanueva, Estudio Introdutorio y Edición) pp. 315-340



que se realizan mediante el desempeño de la gestión pública, es conveniente proceder a identificar, para el caso específico de la administración pública en México, a la institución gubernamental que tiene la encomienda de la vigilancia, la fiscalización y la evaluación en la actuación de las dependencias y entidades públicas.

4. Entidad gubernamental en México encargada de la evaluación.

El proceso establecido de vigilancia, fiscalización, revisión, evaluación y seguimiento del cumplimiento del marco legal y normativo del quehacer en el Poder Ejecutivo Federal, descansa en la función conocida como el *Sistema de Control y Evaluación*, encomendada a una dependencia gubernamental que se ha expandido de tal manera, que cuenta con una áreas específica en todas y cada una de las dependencias, organismos descentralizados y fideicomisos públicos; conocidas como contraloría interna, que tienen a su cargo como funciones específicas la auditoría y la evaluación; a groso modo, la primera consiste en la revisión exhaustiva de cualquiera de las acciones realizadas por la institución, determinando observaciones a las que ya por su relevancia, naturaleza se les da un tratamiento de acuerdo a su propia magnitud y grado de responsabilidad.

En cuanto a la evaluación del quehacer público, aún cuando la Ley Orgánica de la Administración Pública, le establece a la propia Secretaría de la Función Pública, "Realizar por si o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Coordinadora de Sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas"²⁰, su magnitud no se cumple satisfactoriamente ya que se aplica solamente al desempeño de los servidores públicos o a través de acciones de auditoría y se desvirtúa la evaluación directa al cumplimiento de los objetivos de los programas.

²⁰ ALDUCÍN Mónica, y DOMÍNGUEZ Ana Paula. "Ley Orgánica de la Administración Pública", ed. SISTA, con las disposiciones legales conocidas hasta marzo de 2003, artículo 37 fracción VII, p. 28



4.1 Secretaría de la Función Pública.

Dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Esta Dependencia tiene establecido en su Manual General de Organización como principal objetivo: "Atender en nombre del Ejecutivo Federal, el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de la Secretaría conforme a su esfera legal de competencia, así como planear y conducir sus actividades en forma programada y con sujeción a la política, que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas que le correspondan, establezca el Presidente de la República". En este mismo documento y como parte de la estructura orgánica de la Secretaría de la Función Pública se considera a la Contraloría Interna, como el área encargada de "Coadyuvar al ejercicio y cabal cumplimiento de las atribuciones de la Secretaría a través de la fiscalización de la gestión administrativa; la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones y el apego a la legalidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; el control y seguimiento de los compromisos establecidos en los programas de trabajo; la evaluación del quehacer de la Secretaría, a fin de contribuir en la transformación de una administración pública accesible, moderna y eficiente al servicio de la sociedad".

Para las materias de gestión pública y de evaluación, cuenta con áreas a nivel de Subsecretarías.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública tiene como objetivos: “Propiciar una mayor eficiencia, honestidad y transparencia en el ejercicio y manejo de los fondos públicos asignados a las dependencias y entidades. Vigilar la aplicación de normas y lineamientos que la Secretaría emita para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, evaluación y fiscalización de la Administración Pública Federal. Fiscalizar y controlar la inversión pública federal en los estados para garantizar el manejo eficaz y eficiente de los recursos públicos”.

El objetivo de la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública es: “Promover el mejoramiento de la gestión pública y el logro integral de las metas y objetivos de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y Procuraduría General de la República, así como el uso eficaz y eficiente de los recursos asignados, a través del diseño, coordinación, supervisión y seguimiento del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Gubernamental”.²¹

El citado manual no establece funciones específicas para los órganos internos de control como áreas administrativas integrantes de la secretaría; sin embargo, sí los considera a través de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, área a la que corresponde ser el conducto de coordinación e interrelación entre el Secretario del Ramo y los órganos de vigilancia y control en la Administración Pública Federal.

También en un número considerable de funciones en todas las áreas que conforman la estructura orgánica de la secretaría, se establecen funciones de comunicación con los órganos internos de control adscritos a las dependencias y entidades de la administración pública.

²¹ Manual de Organización General de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2002
COMENTARIO: al mes de julio 2005, la Secretaría de la Función Pública continúa laborando con base en el referido manual



4.2 Marco legal de actuación.

La función de fiscalización, supervisión, vigilancia, evaluación y control del desempeño de la función pública, tiene su origen en el Título Cuarto “*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ahí la existencia de un órgano verificador y en su caso, facultado para sancionar, con base en los resultados del proceso de revisión practicado; ya sea mediante auditoría o por la atención de quejas o denuncias presentadas por cualquier persona física o moral, cuando se presuma la existencia de elementos suficientes para imponer sanción a los servidores públicos.

Un siguiente fundamento jurídico, se tiene en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,²² en la que, se formaliza y establece en su artículo 37, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública, que entre otras funciones tiene el despacho de los siguientes asuntos, en materia de evaluación:

“Realizar... auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal;

Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de

²² Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976, con su última reforma del 13 de marzo del 2002



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas²³.

En complemento a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de igual forma se fortalece la facultad para efectuar la evaluación, revisión, fiscalización y vigilancia al desempeño de la gestión pública, con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sustento jurídico que, para los casos en que, derivado y a consecuencia de los resultados obtenidos de auditorías y evaluaciones, se llegara a determinar el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, sean sancionados administrativamente; facultad de esta secretaría y también delegada a las contralorías internas de las dependencias y entidades de la administración pública.

Básicamente de este contexto legal, que emana de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se fortalece con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año en curso; así como, de múltiples atribuciones otorgadas en reglamentos, decretos, convenios, programas, circulares, normas y manuales; asimismo, se han generado una serie de documentos normativos relativos a precisar las facultades, atribuciones, funcionalidad y operatividad de las contralorías internas adscritas a las dependencias, lo que conforma su marco de actuación legal en la administración pública.

El desempeño de la Secretaría de la Función Pública, sólo es posible mediante la conformación de una estructura orgánica suficiente para actuar en toda la administración pública federal y lograr así el cumplimiento de su objetivo.

²³ ALDUCÍN Mónica, y DOMÍNGUEZ Ana Paula. "Ley Orgánica de la Administración Pública". Ed. SISTA, con las disposiciones legales conocidas hasta marzo de 2003. artículo 37 fracción VII pp. 23-24



Para ello, a continuación se muestra la organización actual de dicha Secretaría, destacando básicamente su ámbito en las materias de auditoría y evaluación.

4.3 Estructura orgánica.

La estructura orgánica de la Secretaría de la Función Pública, es presentada en los principales siete niveles jerárquicos, comprendidos desde el de dirección de área hasta el de Secretario del Ramo.

- Está estructurada con áreas específicas para atender funciones relativas a: control, auditoría, evaluación, transparencia, combate a la corrupción, desempeño de la función pública, atención ciudadana y normatividad; destacándose la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública y la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública. Áreas en las que recae la función de evaluación. (anexo 4)

Para el cumplimiento de las funciones establecidas en materia de auditoría y evaluación, la Secretaría cuenta con los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la administración pública federal y en la Procuraduría General de la República; dichos órganos tienen el carácter de autoridad; así como, con delegados, comisarios públicos y supervisores regionales, quienes también tienen atribuciones tanto de fiscalización, como de evaluación y de imposición de sanciones a los servidores públicos por razones de su conducta.

En este contexto de la estructura orgánica de la Secretaría de la Función Pública y para el cumplimiento de las funciones atribuidas a las áreas señaladas, se estableció un "Sistema" denominado de "Control y Evaluación", con el que la Secretaría realiza la fiscalización en todos los ámbitos de gobierno con las prioridades de mejorar la transparencia, calidad de los procesos, el desempeño de los servicios públicos, establecer sistemas de control eficaces y eficientes, proponer la construcción de un gobierno honesto y aplicar sanciones por



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

conductas irregulares a los funcionarios públicos, así como promover una cultura social nueva de combate a la corrupción.

A la Secretaría de la Función Pública también le corresponde entre otras funciones, realizar aquellas relativas al control y evaluación, por ello, es la responsable de: organizar y coordinar el “*Sistema de Control y Evaluación Gubernamental*”; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos y tiene la atribución de designar delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública federal centralizada y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal.

Tiene la obligatoriedad de informar periódicamente al Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación, respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.

La misión de la Secretaría de la Función Pública está orientada a abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de las instituciones y de los servidores públicos.

Hasta aquí, se puede ver que efectivamente se tiene documentado el proceso de evaluación: ¿Pero realmente se está aplicando? ¿Se están obteniendo resultados verídicos que garanticen la mejora continua y/o la modificación, eliminación, diseño e implantación de nuevas políticas públicas? ¿Se cuenta con una metodología de evaluación que considere la opinión de la sociedad? ¿Se informa al Poder Ejecutivo de los resultados de las evaluaciones? Estas entre otras muchas interrogantes existentes en la materia, veremos si tienen respuesta en el análisis que se realiza en el siguiente apartado respecto a la aplicación del



Sistema de Control y Evaluación, responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública.

5. Sistema de control y evaluación.

La evaluación de la gestión gubernamental, opera a través de la actuación de los órganos internos de control adscritos a las dependencias, organismos desconcentrados, entidades de la administración pública federal y Procuraduría General de la República, también con la participación de los delegados en las secretarías y los comisarios en las entidades públicas; la evaluación se sustenta en la realización de auditorías, en las que se determina y vigila la correcta aplicación de criterios de fiscalización y control de los fondos federales, con el apoyo de estas instancias de control, que con su autonomía y facultades efectúan las funciones de auditoría, evaluación, atención de quejas y denuncias y el fincamiento de responsabilidades.

Son órganos de autoridad que actúan plenamente en el contexto normativo de la Secretaría de la Función Pública, con carácter preventivo para evitar prácticas de corrupción e impunidad.

La expansión del sistema de control y evaluación de la gestión pública, se ha instrumentado en todos los niveles de gobierno a través del establecimiento de Acuerdos de Coordinación entre el Ejecutivo Federal con los Ejecutivos de los Estados de la República Mexicana y tienen como objetivo la realización de un programa de coordinación especial denominado "*Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental*", iniciados en septiembre de 1989 con los estados de San Luis Potosí, Yucatán, Zacatecas y Baja California.

En el año 2000 este proceso fue consolidándose mediante otros acuerdos específicos en los que se establecen reglas de operación e indicadores de evaluación de la gestión sólo para algunos programas concretos, ya que no hay para la totalidad de ellos.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el año 2002, fue expedido un acuerdo en el que se establecieron los requisitos mínimos que las dependencias y entidades deben considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional e internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales, sujetos a las reglas de operación de ese año.

Y un nuevo enfoque a partir de marzo de 2004 para la aplicación del “*Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control*” y a través del que se evalúa el desempeño de 214 órganos de control interno, con base en cinco indicadores que son: reducción de riesgos de corrupción, reducción de riesgos de opacidad, mejora del desempeño institucional, mejora del desempeño operativo, mejora de la percepción del desempeño de las dependencias y entidades públicas respecto de los órganos de vigilancia y control.²¹

El actual *Sistema de Control y Evaluación* también pretende asegurar que los servidores públicos se desempeñen con profesionalismo, honestidad y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos y en la consecución de las metas y objetivos gubernamentales.

El sistema mencionado, así como se tiene planteado, resulta ser un instrumento administrativo de gobierno, que a través de la realización de auditorías y evaluaciones que indistintamente concluyen en recomendaciones orientadas a la instrumentación de mejoras, tiende a eficientar el quehacer gubernamental, mas no cumple con su propósito de ser, el medio de captación de información relevante del cumplimiento de los programas institucionales, que permita establecer la generación de políticas públicas, ya que la evaluación dirigida al cumplimiento de los programas se encuentra a cargo de las propias dependencias responsables de su ejecución.

²¹ Cuarto Informe Presidencial. Vicente Fox Quesada. Septiembre 2004



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Y aún cuando se contempla la función en la Secretaría de la Función Pública de evaluar el actuar gubernamental, aquélla no se realiza en forma específica a la verificación del cumplimiento de los objetivos de los programas, como se constata en el contenido de los informes presidenciales.

Por tal razón y en aprovechamiento de la infraestructura existente de la Secretaría de la Función Pública, con los órganos de control interno, se tienen las condiciones y recursos para la aplicación de evaluaciones específicas a los programas institucionales, y así obtener la información suficiente, que permita comparar con los resultados que emiten las propias instituciones públicas y determinar la mejora de los programas, a través de modificaciones, anulaciones o diseño de nuevos y poder generar las políticas públicas acordes con las demandas de la sociedad.

Todo esto puede obtenerse mediante la información de las evaluaciones realizadas por los órganos de control interno, áreas de carácter relevante en la propuesta para la evaluación permanente de la gestión gubernamental, por lo que son motivo de exposición en el siguiente capítulo.



CAPÍTULO II

El órgano de control interno, como principal ejecutor de la evaluación permanente de la gestión pública.

En este capítulo se expone el núcleo principal del presente trabajo, el órgano de control interno. Es el área actual de la administración pública, que cuenta con la estructura suficiente para realizar la evaluación de la gestión pública en forma permanente.

Además su dependencia directa tanto jerárquica como funcional de la Secretaría de la Función Pública, encargada de la función de evaluación de la gestión pública, le permite realizar desde el interior de cada institución pública, la realización de las evaluaciones de los programas y proyectos específicos que son la base del presupuesto y así generar la información confiable y suficiente para que en una línea ascendente se cuente con los elementos que permitan conocer la realidad del cumplimiento de la gestión pública y a partir de ésta, se promueva la instrumentación de las políticas públicas necesarias para corregir, modificar, eliminar o crear los programas y proyectos necesarios para garantizar el cumplimiento de los grandes objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006.

Por ésto, la importancia de conocer su marco de actuación, las funciones específicas y las atribuciones que en su calidad de autoridad administrativa posee, atributo que puede garantizar que su actuación para evaluar, implique la mejora del desempeño de los servidores públicos, ya que éstos, conocen del riesgo de exponerse al posible fincamiento de responsabilidad por incumplimiento de sus funciones.

1. Marco de actuación.

Identificado el escenario contextual sobre el que se sustenta y actúa el gobierno mexicano y la forma de administrar la prestación de los servicios



públicos; para el gobierno es de vital importancia, establecer mecanismos que le den la certidumbre de que los programas y proyectos están cumpliendo con las prioridades que demanda la sociedad y con los objetivos y metas que requiere el país. Por ello, es necesario construir una cultura de la información dentro de la administración pública, que promueva la seriedad y objetividad en la difusión de sus resultados.

Durante mucho tiempo y más en la actualidad hay el reclamo constante de la sociedad, para que los servidores públicos se desempeñen con integridad, moralidad, transparencia, lealtad, imparcialidad, legalidad, honradez, eficiencia y en apego a derecho, para evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones y las conductas irregulares que afectan los intereses del Estado.

“La administración pública ha sido considerada durante mucho tiempo un campo de estudio influido básicamente por el derecho. El papel del administrador público debería limitarse a aplicar las decisiones políticas expresadas en gran medida en forma de leyes. Por no tener bien definido su lugar en las constituciones liberales basadas en la separación de poderes, la administración pública se ha considerado como el brazo activo del Poder Ejecutivo Federal, cuya función principal consiste en aplicar las leyes votadas por el Congreso.”²⁵

El desempeño del servidor público se rige por el cumplimiento y observancia de lo establecido legalmente, situación que ha requerido de vigilancia sobre el desempeño de la gestión pública, lo que ha dado origen a la creación de una institución gubernamental que forma parte estructural del Poder Ejecutivo Federal, la “Secretaría de la Función Pública”, que cuenta con los órganos de control interno, adscritos en todas las instituciones de la administración pública, con facultades y atribuciones para revisar, fiscalizar, supervisar y evaluar la gestión gubernamental y en su caso, sancionar la conducta de los servidores públicos.

²⁵ LYNN, Noami B. y WILDAVSKY Aarón, “Administración Pública, el Estado Actual de la Disciplina”, estudio introductorio de Hugues Harry Lhérisson. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., FCE, p. 13



2. Antecedentes del control y evaluación gubernamental.

Para este apartado básicamente se exponen aquellos antecedentes relativos a la función del control interno, considerando los esfuerzos del gobierno federal por instrumentar el proceso de evaluación de la gestión en la administración pública en México, según lo señala el Manual de Organización General de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de septiembre 2002.

Uno de los primeros antecedentes identificados data del 25 de diciembre de 1917, con la Ley de Secretarías de Estado, que dio origen al Departamento de Contraloría, adscrito directamente al Titular del Ejecutivo Federal. Surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la administración pública y moralizar al personal al servicio del Estado. En cuanto a su función de control, comprendía la legalidad en el manejo de fondos del erario y la evaluación del rendimiento gubernamental. Dentro de esta función realizaba estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las secretarías, departamentos y demás oficinas del gobierno, con la finalidad de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios.

El crecimiento y complejidad alcanzados entre los años de 1935 y 1947 por los sectores central y paraestatal, generó la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, se distribuyeron las funciones de control y vigilancia en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de acuerdo a las materias que en ese entonces a cada una de ellas le eran de su competencia; y el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal, de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática y de las adquisiciones de toda clase en la Secretaría de Programación y Presupuesto.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En 1982 se planteó la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Se presentó ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 29 de diciembre del mismo año, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de integrar en esta dependencia, las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas. Su reglamento interior hasta su última reforma en el año de 1994, determinó las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia, en el ejercicio de las atribuciones que a la propia secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la administración pública federal.

Es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la rendición de cuentas, como elemento esencial del proceso de reforma del Estado.

Conforme a lo establecido en el citado Plan, se produjeron las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicadas en el (DOF) del 24 de diciembre de 1996, para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control.

Con dichas reformas le confirieron atribuciones a los órganos de control internos de las dependencias y entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, en los casos en que se presumiera la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de ley; en este sentido se les dotó del carácter expreso de autoridad con mención



específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias y de los resultados de auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades, dentro del contexto de un sistema de control y evaluación.

Estas reformas legales, dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante el (DOF) del 29 de septiembre de 1997, que no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la voluntad decidida de reestructurar el sistema de control interno de la administración pública federal.

El 30 de mayo de 2001 se publicó en el (DOF), el decreto por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que prevé como uno de sus objetivos rectores, el de abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la administración pública federal, con el propósito de promover el mejoramiento de la gestión gubernamental y de prevenir conductas irregulares de los servidores públicos en la prestación de sus servicios, así como dotar a la autoridad de mayores elementos jurídicos para sancionar actos indebidos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 establece que, “la presente administración, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal”,²⁶ donde hace hincapié en la participación de la ciudadanía en el proceso de evaluación de la gestión, pero sin involucrar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la actividad específica de evaluación de los programas institucionales y del *Sistema de Control y Evaluación* que aplica tal Secretaría.

El 10 de abril de 2003 mediante decreto publicado en el (DOF), se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 26 y 37. El

²⁶ Decreto por el que se Aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006”, SHCP, DOF, 30 de mayo de 2001



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

primero de ellos relativo a las dependencias con que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión para el despacho de los asuntos de orden administrativo, correspondiendo a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, quedar referida como Secretaría de la Función Pública y en consecuencia, en el artículo 37 relativo a las funciones de dicha Secretaría también se modifica "A la Secretaría de la Función Pública, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:"²⁷

Este (DOF), en la publicación de lo relativo a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, hace mención a la Secretaría de la Función Pública, por lo que en la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, únicamente se realiza la sustitución del nombre de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública, sin especificar una razón ni argumentos que sustenten el cambio en la denominación ni modificación específica en sus funciones, a las que solamente se añaden las complementarias para atender el Sistema de Servicio Profesional de Carrera.

En cuanto al Manual de Organización, continúa vigente el publicado en el (DOF) el día 30 de septiembre del año 2002, que refiere aún a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y es hasta el 12 de diciembre del 2003 la publicación en el (DOF), del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, mismo que ha tenido reformas del 02 de septiembre de 2004 y del 27 de mayo del 2005: sin existir modificación alguna en lo relativo a la evaluación de la gestión gubernamental, atribuciones otorgadas a esta Secretaría y que para su desempeño cuenta con la *Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública*, que tiene como principal función la de establecer, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación de la gestión gubernamental y dar seguimiento y evaluar el ejercicio del gasto público federal y el cumplimiento de los planes, programas,

²⁷ Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación de 10 de abril 2003, primera sección, artículo segundo, p. 61



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

metas y proyectos de inversión de las dependencias, de las entidades y de la Procuraduría, para lo que debe proponer la emisión de normas de carácter general, lineamientos y políticas que rijan el funcionamiento del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamental en las dependencias e instituciones públicas.

Esta Secretaría queda como la responsable de operar el "Sistema de Información Directiva", incorporando la información relevante y estratégica que generen las unidades administrativas competentes de la misma y de los órganos de control interno, para integrar los documentos que se presentan al Secretario y al Presidente de la República acerca de la evaluación de la gestión gubernamental, concluyendo con informes consolidados de los resultados de auditoría, control y evaluación de la gestión pública, con base en los reportes que rindan las áreas competentes de la Secretaría.

De estos antecedentes puede percibirse claramente, que el gobierno federal a través de la actual Secretaria de la Función Pública, ha establecido acciones orientadas a combatir la corrupción, a promover la transparencia y la mejora administrativa en la gestión pública, así como la acción sancionadora a los servidores públicos.

En cuanto a la evaluación de la gestión, el Ejecutivo de la Unión tiene establecido un sistema que carece de confiabilidad por el origen del que proviene la información, pues emana de las mismas áreas encargadas de la ejecución de los programas, lo que no garantiza la confiabilidad ni la credibilidad y si pone en duda los resultados. De ahí la importancia de una real evaluación de las políticas y programas en funcionamiento, que permita producir información de calidad para orientar nuevos procesos de decisión.

Ya que todo el sistema de control y evaluación instituido, tiene su origen en el desempeño de revisiones, fiscalizaciones y auditorías específicas a rubros concretos que son catalogados como de riesgo y se deja de lado la evaluación de los programas.



Del análisis realizado a los antecedentes de las funciones de control atribuidas a la Secretaría de la Función Pública, en las que destacan las de auditoría mediante la fiscalización y la de aplicación de sanciones a los servidores públicos, se observa que queda al margen la función de evaluación de la gestión, en su más puro sentido de evaluar los resultados concretos de los programas y proyectos, que son la base del presupuesto y los generadores de la acción gubernamental, en el sentido estricto de satisfactores de las demandas sociales.

Se estableció el *Sistema de Control y Evaluación*, creyendo que mediante el desarrollo de la función de auditoría, se aplicaba la evaluación; y ha girado en torno a la aplicación de sanciones disciplinarias a los servidores públicos, dejando al margen el cumplimiento de los objetivos de los programas y el cumplimiento de la función específica de: "Informar periódicamente al Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal..."²⁸

3. Organización y cobertura de la Secretaría de la Función Pública, mediante las contralorías internas.

En su estructura orgánica esta Secretaría destaca la existencia de unidades administrativas identificadas como involucradas en el proceso de evaluación de la gestión gubernamental: la *Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública* y la propia *Contraloría Interna* de la Secretaría, que a su vez cuenta con una *Dirección de Control, Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno*.

Cada dependencia e institución pública dependiente del Ejecutivo Federal está estructurada orgánicamente, con las unidades administrativas que requiere para su desempeño funcional y para el cumplimiento de su objetivo, en apego a su respectivo reglamento interior; todas ellas tienen una *Contraloría Interna* que forma parte de su estructura orgánica y cuya dependencia jerárquica y funcional,

²⁸ Manual de Organización General de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial de la Federación del 30 de septiembre del 2002



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

emana de la Secretaría de la Función Pública, como lo señala la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 37 fracción XII.

La estructura orgánica de estas contralorías internas varía en su integración, según la magnitud y complejidad de la institución pública en la que están adscritas, (ejemplos, anexo 5), el común denominador mínimo en su organización es que en ellas existen cuando menos:

Área de Auditoría. Fiscaliza, supervisa y vigila la gestión pública de acuerdo a lo establecido normativamente, principalmente en las materias de finanzas, contabilidad, recursos humanos, obra pública, adquisiciones y servicios, entre otros aspectos específicos.

Área de Responsabilidades. Comúnmente denominada como de Quejas y Denuncias, encargada de la atención de ésta en contra de servidores públicos y del fincamiento de responsabilidades.

Área de Evaluación. Verifica el cumplimiento y evalúa los resultados de los programas y proyectos institucionales. En lo general esta área, contrario a lo que sería su propia naturaleza, tiene las funciones orientadas al desarrollo de auditorías tipificadas como de control y evaluación, con las que se analiza la información relevante de las áreas, sistemas y procesos operativos, a fin de vigilar la efectividad de los controles y su congruencia con los objetivos de la institución gubernamental, mas no específicamente a la evaluación de los programas y proyectos, tal como se indica para la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública.

Generalmente la Contraloría Interna se encuentra a nivel jerárquico de "staff" o cuando menos en un segundo nivel de la estructura orgánica de la institución pública, y al depender funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno, cuenta con la autonomía e independencia requerida en el cumplimiento de la fiscalización, supervisión, vigilancia, evaluación y control.



3.1 Funciones de la contraloría interna.

La sociedad mexicana del siglo XXI demanda un gobierno comprometido con la justicia, eficiencia, eficacia, economía, ética y apego irrestricto a la legalidad y cuyas acciones sean totalmente transparentes y con alto grado de responsabilidad social. La administración pública está comprometida a atender tales premisas en el desempeño de sus actividades, para poder ofrecer servicios de calidad y mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía.

Para tal fin, determina programas y proyectos específicos acordes con el Plan Nacional de Desarrollo, a los que las dependencias gubernamentales deben dar cumplimiento. En este contexto, la actuación de los órganos internos de control o Contralorías Internas, se desempeñan con tres tipos de acciones básicas que no son excluyentes entre sí:

Acciones de tipo preventivo: encaminadas a promover e impulsar la mejora de las dependencias e instituciones públicas para el cumplimiento eficiente de sus procesos de trabajo.

De tipo concurrente: que permitan vigilar la actuación de los servidores públicos al momento en que llevan a cabo el cumplimiento de sus funciones.

De tipo correctivo: necesarias para detectar e inhibir actos o conductas irregulares en el contexto normativo que rige el quehacer público.

Los órganos de control interno han dejado de ser los inquisidores de la administración pública, para convertirse en instrumentos de apoyo a los niveles directivos, garantes de la eficacia y probidad en el desarrollo de las operaciones en el ejercicio de los recursos y en la satisfacción de necesidades de los ciudadanos; pero no podrán librarse, cuando así se requiera, de la aplicación de severas medidas disciplinarias, si fuera el caso.

Las principales encomiendas para las contralorías internas, en lo que se refiere a sus facultades y atribuciones, como establece el artículo 37 de la Ley



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Orgánica de la Administración Pública y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública en su artículo 26 para su propia Contraloría Interna aplicables en todas son en síntesis:

Aplicar las normas que se hubieren fijado por la Secretaría en materia de control, fiscalización y evaluación, atención de quejas, inconformidades y fincamiento de responsabilidades.

Verificar que las actuaciones de las dependencias e instituciones públicas se apeguen a lo establecido en las leyes, normas y lineamientos formalmente establecidos.

Ordenar la práctica de auditorías a las unidades administrativas que conforman la organización de las dependencias y entidades a las que se encuentran adscritas.

Dar seguimiento y evaluar las actividades comprendidas en el programa general de trabajo.

Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley por parte de los servidores públicos, practicar investigaciones sobre sus actos, fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan; así como presentar por conducto del contralor interno, las denuncias o querellas respectivas en el supuesto de detectar conductas delictuosas, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

Verificar el cumplimiento y evaluar los resultados de los programas y proyectos especiales en que participe la dependencia o institución pública.

Adicional a estas funciones específicas, también señala las relativas al cumplimiento de las leyes referentes a las adquisiciones de bienes y contratación de servicios, y de obras públicas, en donde específicamente obliga a la participación de las contralorías internas, en la vigilancia de los procesos de



adquisición y contratación de bienes y servicios de forma permanente, acción establecida con la finalidad de disminuir la corrupción, ya que se presume que las áreas administrativas encargadas de las adquisiciones y contratación de servicios son de las clasificadas como de principal riesgo de corrupción.

Es claramente identificable que dentro de las funciones de la contraloría interna, están las que giran solamente en el contexto de la auditoría, y se omite la tan importante función de evaluación al cumplimiento de programas, proyectos, metas y objetivos institucionales.

Es necesario destacar la diferencia que existe entre la acción de “auditoría” y la de “evaluación”. La primera refiere al “examen de las operaciones financieras, administrativas y de otro tipo de un entidad pública o de una empresa por especialistas ajenos a ellas y con objeto de evaluar la situación de las mismas”.²⁹ La segunda refiere a “la valoración de fijar un valor”. La valoración, implica la acción de “valorar, explotación, aprovechamiento de una cosa”;³⁰ por lo que evaluar significa otorgar un juicio de valor. El resultado de una evaluación es la retroalimentación, para que así se puedan determinar las acciones correspondientes para asegurar el logro de los objetivos de manera óptima.

La evaluación no siempre implica la asignación de una calificación; sino que abre espacios al conocimiento para identificar las necesidades de las instituciones gubernamentales, en busca del cumplimiento de sus objetivos.

3.1.1 Auditoría interna.

En la actualidad, la función de auditoría pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, ha sido encomendada a la Secretaría de la Función Pública y su aplicación se realiza por conducto de las contralorías internas, su desempeño ha reflejado una imagen de fiscalización con fines de vigilancia, señalamiento de

²⁹ Diccionario Usual Enciclopédico Larousse, p 59

³⁰ Diccionario Usual Enciclopédico Larousse, p 244



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

errores y sancionadora por medios legales administrativos y en su caso, denunciadora de actos e ilícitos graves ante las instancias jurídicas respectivas.

El marco legal de la contraloría interna, no le concede la atribución relativa a proponer la mejora de la gestión ni verificar su instrumentación, sino exclusivamente fiscalizar, inspeccionar, revisar, verificar, reconocer, investigar, examinar, comprobar y vigilar. Todo ello se realiza con la aplicación de la auditoría, que al ser ejecutada por una área que está adscrita a la propia dependencia e institución pública, se denomina “auditoría interna”.

“Auditoría Interna es una función independiente de la evaluación establecida dentro de una organización para examinar y evaluar sus actividades como un servicio a la propia organización”.³¹

El desarrollo de la auditoría interna, ha sido producto de las exigencias sociales que requieren de altos estándares de conducta profesional para allegarse de protección contra la ineficiencia, los hechos corruptos, los malos hábitos, los actos ilegales y los fraudes, expectativas que han encontrado respuesta y apoyo en el auditor interno.

Las principales áreas que se encuentran expuestas y sujetas a la auditoría constante, son aquellas responsables de la administración de los recursos humanos, financieros, materiales y las encargadas de las funciones contables, presupuestales, almacenes, inventarios, contrataciones de todo tipo de servicios, de adquisiciones y de obra pública.

“La auditoría interna, requiere de revisar la confiabilidad e integridad de la información financiera y operacional y los medios utilizados para identificar, medir, clasificar y reportar esta información. Se debe revisar los sistemas establecidos para asegurar el cumplimiento con políticas, planes, procedimientos, leyes y reglamentaciones que puedan tener un impacto significativo en las operaciones y

³¹ BRINK, H. Witt, “Auditoría Interna Moderna. Evaluación de Operaciones y Controles”, Ed. ECASA, cuarta edición 1993, p 1

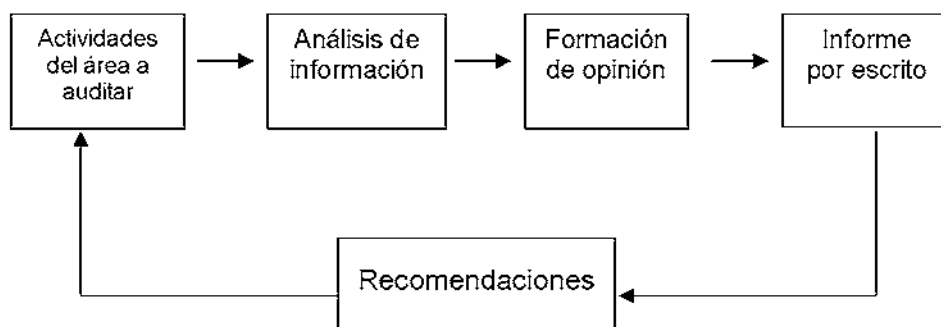


EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

en los reportes, y debe determinar si la organización los está cumpliendo. Revisa los medios de salvaguarda de archivos y verifica la existencia de tales activos. Evalúa la economía y eficiencia con que están siendo utilizados los recursos.”³²

La auditoría interna en términos generales, representa el examen de las operaciones de cualquier naturaleza efectuadas por una entidad, con el propósito de que el auditor emita una opinión respecto a la razonabilidad de la información o hechos revisados en cumplimiento con principios, políticas de acción, objetivos institucionales, estándares o normatividad jurídico administrativa aplicable.

Esquemáticamente la auditoría implica el siguiente proceso:



Fuente:
V. Brink, H. Witt, Auditoría Interna Moderna.

Elaboración propia

Este proceso en la ejecución de auditorías requiere de planeación general, planeación detallada, elaboración del programa específico, desarrollo del trabajo, supervisión, elaboración del informe y seguimiento de resultados.

La planeación general tiene como producto final el programa anual del órgano de control interno. Para desarrollarlo se requiere considerar el análisis de la estructura orgánica de la institución pública, apertura programática, presupuesto, marco normativo (que puede ser desde un proceso específico, hasta toda una entidad gubernamental) y detectar áreas de oportunidad o riesgo en el logro de objetivos.

³² BRINK, H. Witt, op. cit. p 677



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La planeación detallada cuenta con un programa de acciones diseñado para orientar el trabajo de auditoría, en donde se describen los procedimientos de trabajo a efectuar, las actividades que incluyen, el alcance que se pretende, periodo de revisión y fechas de cumplimiento.

Para el desarrollo del trabajo de auditoría, se procede a formalizarlo por escrito debidamente fundamentado en las facultades otorgadas legalmente a la contraloría interna.

Iniciados los trabajos de la auditoría, existe el soporte documental de los requerimientos de información para su uso y manejo. El titular del área en revisión, tiene la obligación de proporcionar todos los apoyos que le sean necesarios al auditor, como lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Todo el análisis queda evidenciado en papeles de trabajo, que constituyen la documentación fehaciente, que contiene los datos e información obtenidos por el auditor en su examen, así como la descripción de las pruebas realizadas y los resultados de las mismas sobre los que sustenta la opinión que emite al suscribir su informe. Todo ello debidamente supervisado.

La selección de muestras para la revisión es crucial al efectuar una auditoría, toda vez que, es sobre la muestra que se realizarán conclusiones, por lo que es necesario aplicar conocimientos profesionales de estadística y de muestreo probabilístico.

Concluída la revisión, los resultados se formalizan en un informe que es conocido por el área auditada, con el compromiso de atender las recomendaciones emitidas, a las que la propia contraloría da seguimiento para verificar su cumplimiento; y en caso de que se desprenda la existencia de presunta responsabilidad, también le corresponde actuar en consecuencia.



La demanda de la auditoría interna gubernamental, va paralela al incremento y crecimiento de la actividad pública y al énfasis de alcanzar mayor eficiencia en el gasto.

En cuanto a los programas "la auditoría de resultado de programas requiere ser efectuada por profesionales maduros y experimentados ya que con frecuencia no existen antecedentes de revisiones similares y se tienen que elaborar guías de auditoría ex profeso para cada revisión, en adición, suelen no haber criterios para medir los resultados de cada programa. El auditor determinará primero las metas específicas, revisará el sistema de medición de resultados establecido por el auditado (si es que lo hay), obtendrá información y datos (si no los hay, tendrá que investigarlos) y llegará a conclusiones derivadas de su investigación".³³

La función de auditoría, ha sido y seguirá siendo útil, pero también es claro que no se están realizando evaluaciones a los programas institucionales.

3.1.2 Evaluación.

La gestión gubernamental esta sujeta al proceso de evaluación, como lo establece el Ejecutivo Federal en una serie de disposiciones legales, normativas y algunas intenciones orientadas en este sentido; sin embargo, dicha función aún no tiene una aplicación de manera tal que garantice una real evaluación de la gestión pública, que ofrezca elementos suficientes para la implementación de políticas públicas, diseñadas por las propias dependencias gubernamentales y el Ejecutivo Federal. Tal aseveración se desprende del análisis de lo que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con lo referido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006 y el quinto informe presidencial.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37 relativo a las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, establece en materia de evaluación de la gestión pública las siguientes funciones:

³³ BRINK, H. Witt, op cit, p 681



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fracción I “Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos”

Fracción VII “Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas”

Fracción XI “Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal”

Fracción XIV “Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.”

Por lo que la Secretaría de la Función Pública debe contar con resultados específicos y concretos, obtenidos de evaluaciones a los programas de la administración pública y para ello cuenta con el multicitado *Sistema de Control y Evaluación* del que, en su manual general de organización, ~~se puede~~ identificar el proceso de control, mismo que establece a través de la práctica de auditorías a rubros y materias específicas relacionadas con la operación básicamente contable y administrativa de las dependencias e instituciones gubernamentales, no así a los programas institucionales.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 prevé la evaluación como aspecto importante de la gestión pública, al considerar, "... la presente administración, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas. En este sentido, ha sido de capital importancia la participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y lo será para los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que se pondrán en práctica en el periodo 2001-2006. En el ámbito de la Administración Pública Federal se establecerán espacios de colaboración y concertación intersecretarial para el análisis, seguimiento y evaluación de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales. Los avances, logros y retrasos de los programas constituirán el informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo..."

"...La claridad en metas y objetivos, junto con la amplia disponibilidad de información tanto en el seno del propio gobierno como para la sociedad, permiten establecer una relación sistemática y transparente entre el gobierno y los ciudadanos para efectuar el seguimiento y la evaluación del desempeño de las entidades que conforman la administración pública y de sus servidores públicos. Para ello se creará un sistema de seguimiento y control, cuyo elemento central es el Sistema Nacional de Indicadores que mide el avance del Plan Nacional de Desarrollo en cada uno de sus objetivos y estrategias. Cada secretaria y organismo descentralizado definirá sus objetivos, así como los indicadores que deberán mostrar el avance real en el cumplimiento de cada uno de ellos. El Sistema Nacional de Indicadores se convierte así en un elemento clave para que la acción del gobierno constantemente se evalúe y se corrija, aplicando las medidas pertinentes cuando el indicador señale una desviación del Plan. Los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las mediciones del Sistema Nacional de Indicadores deberán proporcionar los



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

elementos para analizar la estructura y los procesos de cada una de ellas e implantar un proceso de mejoramiento continuo, en el que la justificación de cada puesto y cada proceso debe reflejar su contribución al logro de los objetivos de su entidad..”.

“... es importante hacer notar que este esfuerzo compartido de sociedad y gobierno será la base que sustente el seguimiento y evaluación de los compromisos que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo, así como los ajustes en la actuación de la Administración Pública Federal en función de los resultados obtenidos y del dinámico entorno en que se encuentra nuestro país.”

“Las dependencias de la Administración Pública Federal colaborarán para que la ciudadanía esté mejor informada y desarrolle habilidades y destrezas que le permitan promover sus intereses legítimos e incorporarse a los procesos de definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Además, impulsarán las actividades de desarrollo social desplegadas por organizaciones sociales. Las dependencias estimularán el diálogo y la negociación, sin violar jamás la ley. Promoverán la construcción de convergencias políticas y sociales que hagan frente a los grandes desafíos nacionales. Acercarán procesos de toma de decisiones a las bases sociales. Asimismo, facilitarán el acceso a la información de fuentes oficiales conforme al marco normativo respectivo. Los cambios son particularmente poderosos cuando surgen de la propia sociedad y es ella la que participa en su instrumentación y evaluación. Por tal motivo, es necesario asegurar que la responsabilidad del desarrollo nacional sea compartida por el gobierno y la población. En el proceso de desarrollo integral de México es tan importante la participación de los ciudadanos y la expresión de su voluntad respecto de programas y metas de las instituciones públicas, como la evaluación de los resultados que se obtengan.”

“El Ejecutivo promoverá nuevos cauces y medios de expresión para que las personas se involucren en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas públicas.”



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

“Requerimos un gobierno con un alto sentido de responsabilidad social, que sabe de la importancia de su trabajo y que se responsabilice de su actuación, de sus errores y en general de sus decisiones, mismas que serán sometidas a un minucioso proceso de evaluación.”

“La participación social en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas, es una necesidad. La transparencia en el uso de los recursos y la ponderación objetiva de las consecuencias de las políticas públicas constituyen prácticas que deberán generalizarse en México.”³¹

El Ejecutivo Federal desde el Plan Nacional de Desarrollo estableció la evaluación de la gestión de la Administración Pública; sin embargo, existen aspectos que no permiten visualizar claramente por una parte, el proceso de participación de la sociedad, aún cuando se considere la transparencia y acceso a la información y por la otra, en el interior de la administración pública, se otorga a las propias dependencias la obligatoriedad de emitir sus indicadores, que para efectos de seguimiento se considera adecuado, pero no para que éstos sean la base de los resultados de una evaluación; asimismo, en cuanto a las metas y objetivos de los programas, éstos están expuestos a una situación cuestionable en cuanto a que efectivamente sean claros y cuantificables, condición básica de todo objetivo.

En los informes de gobierno de los años 2001 a 2005, el Jefe del Ejecutivo Federal, en lo relativo a capítulo de “Buen Gobierno”, integrado con los resultados de la actuación de la Secretaría de la Función Pública, se centra en informar los aspectos de *Buen Gobierno* en los temas y acciones:

³¹ Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006”, SHCP, Diario Oficial de la Federación de 30 de mayo de 2001



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

TEMA	ACCIONES
Gobierno honesto y transparente.	Prevención y abatimiento de prácticas de corrupción e impunidad. Control y detección de prácticas de corrupción. Sanción de prácticas de corrupción e impunidad. Gobierno transparente.
Gobierno profesional.	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Capacitación de los servidores públicos.
Gobierno de calidad.	Modelo de calidad INTRAGOB. Premios y reconocimientos a la gestión pública. Certificación de las dependencias y entidades públicas en la norma ISO-9000. Impulso a la mejora de la calidad en la gestión pública. Acciones de coordinación intragubernamental para promover la calidad.
Gobierno digital.	Incorporación de tecnologías de la información a los procesos de más alto impacto al ciudadano en el gobierno federal. Servicios y portal ciudadano. Aplicaciones electrónicas específicas y proyectos. Posicionamiento de México en el ámbito nacional e internacional.
Gobierno con mejora regulatoria.	Revisión y dictaminación de anteproyectos de nuevas disposiciones legales y normativas. Programas bienales de mejora regulatoria. Sistema de apertura rápida de empresas. Registro federal de trámites y servicios. Coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales para el desarrollo de programas de mejora regulatoria. Elaboración de diagnósticos y proyectos especiales de reformas en sectores económicos o áreas regulatorias específicas. Mejora regulatoria interna en la administración pública federal.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

TEMA	ACCIONES
Gobierno que cueste menos.	Esfuerzos de ahorro y medidas de racionalidad y austeridad en la administración pública federal. Reducción y eficiencia en la aplicación del gasto destinado al capítulo de servicios personales y su orientación estratégica hacia un enfoque social. Medidas relacionadas con la conclusión de la relación laboral de servidores públicos.

Fuente:
Informe presidencial años 2001 a 2005

Elaboración propia

Los datos y cuantificación que anualmente informa el Ejecutivo Federal en materia de la gestión de la administración pública, emanan de las propias dependencias gubernamentales responsables de la ejecución de los programas institucionales.

Es importante destacar que con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la administración pública federal tiene a su cargo la responsabilidad de cumplir con una serie de programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que, de manera detallada en el plan de acción del Poder Ejecutivo Federal, se consideran los temas de prioridad nacional: educación, energía, comercio interior y exterior, desarrollo en las regiones sur-sureste, centro del país, centro-occidente, noreste, noroeste; así como, los programas Puebla-Panamá, frontera norte y frontera sur, desarrollo urbano, financiamiento para el desarrollo, infraestructura, ciencia y tecnología, medio ambiente y recursos naturales, modernización del gobierno, producción y abasto de alimentos, desarrollo empresarial, turismo, prevención y atención de desastres naturales, procuración e impartición de justicia, salud, soberanía, seguridad nacional, seguridad pública, seguridad social, comunicaciones, trabajo y empleo, vivienda, federalismo, combate a la corrupción, desarrollo social, cultura, deporte, protección civil, población, política y participación ciudadana; y también programas para sectores específicos de la población (mujeres, indígenas, personas con capacidades diferentes, entre otros).



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

También hay que considerar que de los programas descritos se desprenden una serie de subprogramas y proyectos específicos, todos ellos con metas y objetivos definidos en su momento y de los que las propias dependencias deben contar con los indicadores respectivos para el seguimiento de su desarrollo, enfatizando que una de las funciones de la Secretaría de la Función Pública, es informar al Ejecutivo Federal periódicamente sobre el resultado de la evaluación de las dependencias de la administración pública federal. (Artículo 37 fracción XIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Los argumentos aquí vertidos son coincidentes con las manifestaciones de algunos autores en cuanto a que falta la evaluación en la gestión pública, "... para medir la gestión de la administración pública. Las organizaciones públicas, no tienen los elementos de medición con que cuentan las empresas del sector privado... El no contar con claros elementos para medir la gestión pública ocasiona concomitantemente, que no haya una clara definición de los objetivos de sus programas. La forma de medir el logro de los objetivos, y de servicios rendidos, con frecuencia suele ser muy difícil".³⁵

"Observando muchas de la políticas públicas aplicadas en México, podemos ver la actividad de evaluación dejada, generalmente a un lado. Esto se agrava al reconocer que muchas organizaciones públicas se sitúan en contexto donde lo importante es manejar situaciones, evitar errores, etc., incluso en medios donde la comunicación no llega a producirse y donde el aprendizaje es la pieza importante."³⁶

"Existe la tendencia a revisar indicadores y lo que en el fondo se debe revisar son los programas fundamentales que nos lleven a alcanzar el cumplimiento de la estrategia sectorial"³⁷

³⁵ BRINK, H. Witt, op. cit. p 675

³⁶ MEDINA, Giopp Alejandra, MEJÍA Lira José, "El Control en la implantación de la Política Públicas" Los Indicadores y la Evaluación, México. Plaza y Valdés, 1993, p 160

³⁷ RAMIREZ, Martínez Guillermo, "El Management del Desempeño en las Organizaciones Públicas". UAM, México, p 35



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

“Siempre será más convincente la evaluación externa que la interna. Los gobiernos modernos desarrollan grupos con capacitación especial en evaluación, campo especializado en el análisis de las políticas públicas. No es suficiente depender sólo de las contralorías, porque éstas tienden a limitarse a los aspectos meramente administrativos de los programas –si las órdenes de pago van acompañadas de sus soportes correspondientes, si lo que se gastó fue igual a lo que reflejan los informes, etc.,- mientras que una oficina profesional de evaluación está preparada para comparar los objetivos explícitos con los resultados reales”³⁸

“Las acciones públicas son cada vez más observadas por los agentes sociales. Las actividades hacia las instituciones públicas son de desconfianza y la claridad de actuación pasa por determinar las ideas que tienen los ciudadanos acerca de las acciones que querrían que el gobierno emprenda... Los gobiernos actúan pero en muchas ocasiones no queda claro si los esfuerzos emprendidos generaron los beneficios que se pretendían. De ahí que la preocupación por evaluar las políticas y programas públicos va tomando mayor fuerza, tanto en su uso común como en la generación de métodos y técnicas apropiadas para el ámbito público”.³⁹

En México en lo que concierne al Poder Ejecutivo Federal en cuanto al proceso de ejecución de la función de evaluación, la Secretaría de la Función Pública, responsable del *Sistema de Control y Evaluación* actúa (según información proporcionada a través de la solicitud de fecha 31 de octubre de 2005, realizada mediante el portal de transparencia) específicamente con la petición: *“Documento normativo establecido por la Secretaría para llevar a cabo los procesos de evaluación de la gestión pública; ya sea manual, lineamientos, normas, políticas, sistema, o cuando menos el contexto sobre el cual se realiza la evaluación de la gestión pública federal”*, cuya respuesta el 04 de noviembre de 2005 fue en documento integrado: *“fundamentos jurídicos de las funciones y*

³⁸ KELLY, Janet, “Procesos y Prácticas: el Ciclo de las Políticas Públicas”, en *Políticas Públicas en América Latina*, Venezuela, IIESA, 2003, p 79

³⁹ MEJÍA, Lira José, “La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas” *Porrúa*, México, primera edición, septiembre de 2003, p 9



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

atribuciones de la Secretaría de la Función Pública en materia de evaluación de la gestión pública”, que contiene los ordenamientos jurídicos ya señalados en éste y el anterior capítulo; y en lo específico del *Sistema de Control y Evaluación Gubernamental* señala:

“... se integran informes y reportes que señalan los resultados para conocer el desempeño de las instituciones y apoyar la toma de decisiones para su mejor funcionamiento; los de mayor importancia son:

- Evaluación del ejercicio del gasto y cumplimiento de los elementos programáticos.
- Evaluación sobre el cumplimiento de los compromisos establecidos en los convenios de desempeño que suscriban las entidades de la APF, en el marco del presupuesto de egresos de la Federación, o de la Ley de Ciencia y Tecnología.
- Evaluación sobre el cumplimiento de las metas de balance de operación, primario y financiero establecidas por las entidades de control presupuestal directo.
- Evaluación por parte de instituciones especializadas, de programas sociales que operan con subsidios y transferencias del Gobierno Federal.”

Es posible determinar que generalmente la evaluación la realizan todas las dependencias gubernamentales encargadas de la propia gestión, en la medida que son las generadoras de la información y las responsables del cumplimiento de las metas y objetivos; y como son las concededoras de la propia operación que tienen encomendada, como consecuencia, al elaborar su propia evaluación, obviamente reportan resultados favorables.

Esta última situación señalada, ha provocado que la sociedad pierda la credibilidad y aceptación cuando conoce datos específicos emanados de las fuentes oficiales del gobierno, a cualquier nivel e inclusive, de una dependencia o entidad gubernamental en específico.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Después del análisis al cuarto y quinto informes presidenciales, en ningún caso se reflejan resultados basados en evaluaciones realizadas por instituciones especializadas o por instancias de la Secretaría de la Función Pública a las políticas públicas ni a programas específicos generados por éstas, ya que todos los resultados manifestados tienen su origen en la información que las propias instituciones aportan.

3.1.3 Fincamiento de responsabilidades.

Establecido en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y aplicable mediante la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la que precisa:

- a) Los sujetos de responsabilidad administrativa. Las obligaciones. Las responsabilidades y sanciones.
- b) Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones.
- c) El registro patrimonial de los servidores públicos.

Esta ley especifica que, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales son sujetos a ella y establece como autoridades facultadas para aplicarla de acuerdo al ámbito de competencia a:

- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.
- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (recientemente denominada Secretaría de la Función Pública).
- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Los Tribunales de Trabajo y Agrarios.
- El Instituto Federal Electoral.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- El Banco de México.
- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.⁴⁰

De manera específica el artículo 4° de esta Ley señala: “Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República”.

Esta ley, no limita la actuación a la materia administrativa para sancionar a los servidores públicos que se determinen como responsables de incumplimiento en la gestión pública; ya que, cuando sus actos u omisiones, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3°, turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas.

Para todo servidor público, el desempeño de su empleo, cargo o comisión, así como el cumplimiento con las obligaciones previstas en esta ley, tienen el espíritu de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Las obligaciones de todo servidor público se enmarcan en el contexto contenido del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas

⁴⁰ Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, miércoles 13 de marzo de 2002, Diario Oficial de la Federación (Primera Sección) artículos 1,2 y 3 p 69



de los Servidores Públicos y que refieren entre otras a “Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos.”¹¹ por lo que todo servidor público, está obligado a abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público. el incumplimiento a las obligaciones dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan.

De lo anterior se desprende que el servidor público, está facultado y obligado exclusivamente para hacer lo que la ley indica.

Cuando los resultados de las evaluaciones a los programas institucionales no sean satisfactorios y haya evidencia de incumplimiento a la normatividad o desvío de recursos, la contraloría, en apego a sus facultades y atribuciones está obligada a iniciar el procedimiento administrativo disciplinario en contra de los servidores públicos.

3.2 Aportaciones de mejora a la administración pública.

En la actuación de las contralorías internas en materia de fiscalización, revisión, supervisión, auditoría y evaluación, los resultados de su trabajo no solamente han sido con la intención de concluir con sanciones a los servidores públicos, sino también para buscar la mejora continua de la gestión pública, ya que durante su desempeño, se logra compartir con las áreas sujetas a inspección el conocimiento de las leyes y normas que deban observarse en los aspectos específicos que se analizan.

Se obtienen mejoras al revisar y mantener actualizados los manuales de procedimientos de las áreas sujetas a revisión; la emisión de normas de aplicación general para regular los instrumentos y procedimientos de la administración

¹¹ “Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, última reforma DOF 31 de diciembre de 2004, Título Segundo, “Responsabilidades Administrativas” Capítulo 1.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

pública, se fortalece el control administrativo, la vigilancia en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; y se ha generado la instrumentación de acciones para efficientar la aplicación del control interno.

Resulta ser otro aspecto importante de aportación a la administración pública, la participación permanente en los procesos licitatorios de adquisiciones y contratación de servicios y de obra pública, con lo que se inhiben las posibles acciones de corrupción.

La revisión constante de los recursos financieros, está orientada a evitar la malversación y desvío de recursos, que a la fecha no ha tenido mucho éxito, ya que sigue percibiéndose el enriquecimiento ilícito de servidores públicos, que gozan de un inmenso poder político que rebasa todo límite.

Sin embargo, en cuanto a la promoción de la eficiencia y eficacia en la gestión y cumplimiento de objetivos de los programas institucionales, los estudios realizados han sido mediante el desarrollo de auditorías y ha quedado al margen, la aplicación de evaluaciones específicas para cada programa. Los indicadores diseñados por las propias dependencias, sobre los que sustentan sus resultados finales, pone en duda su veracidad, por lo que no se pueden señalar logros importantes en pro de la mejora de la gestión pública.

Hay que tener presente que el gasto público federal se basa en presupuestos anuales que se formulan con apoyo en programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, de conformidad con lo establecido en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada el 31 de diciembre de 1976, cuya última modificación fue el 10 de abril de 2003 (DOF).

El proyecto de presupuesto de egresos de la federación se integra entre otros aspectos, con la descripción clara de los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, su valuación estimada de cada uno, y señala que "Los



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 regirán la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.”¹² Y la multiplicidad de problemas de atención contenidos en la agenda del Ejecutivo Federal, se atienden a través de los programas correspondientes y la certeza de su funcionamiento requiere por ley de la evaluación.

¹² Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo de 2001, primera sección, artículo segundo



CAPÍTULO III

Evaluación de la gestión gubernamental.

Generar seguridad y certeza en la sociedad, respecto de la veracidad, objetividad, claridad, oportunidad y estricto apego a la ley de todos los actos de gobierno, no es proceso fácil de lograr. La función pública, aún cuando se sustenta en los recursos financieros presupuestados, autorizados y disponibles, para su aplicación, requieren de la observancia y apego a leyes, reglamentos, normas, políticas y lineamientos establecidos, para garantizar la efectividad del servicio que en encomienda constitucional, se le otorga al Poder Ejecutivo Federal para la atención de los negocios de la administración pública, y que se proporcionan en materia de política interior, relaciones exteriores, defensa nacional, marina, seguridad pública, hacienda, desarrollo social, medio ambiente y recursos naturales, energía, economía, agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, comunicaciones y transportes, educación pública, salud, trabajo y previsión social, reforma agraria, turismo y contraloría y desarrollo administrativo; ésta última, recientemente denominada función pública.

Para la evaluación de la gestión pública en todas las áreas señaladas y en los programas que se aplican en éstas, es necesaria la participación de profesionales en diversas disciplinas, los cuales, ya se desempeñan en las contralorías internas y se han incorporado principalmente en la función de auditoría pública.

La evaluación de la gestión gubernamental, "ha reclutado a expertos de distintas disciplinas, los cuales han desarrollado en esta área con enfoques marcados por su formación inicial: economistas (que tradicionalmente se han centrado en la evaluación de proyectos), evaluadores de programas (quienes típicamente tienen una formación en ciencias sociales) y auditores (quienes



enfatan en el cumplimiento de estándares y normas)⁴³. Por lo que, la evaluación no es limitativa de una sola disciplina y sí requiere del esfuerzo y participación profesional multidisciplinaria. Aspecto que ya se tiene en las contralorías internas áreas en las que se propone realicen la evaluación permanente de la gestión gubernamental, enfocada a los programas institucionales encomendados a las instituciones públicas.

1. El proceso de evaluación.

Las evaluaciones en la administración pública deben tener como objeto promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento eficaz de los objetivos contenidos en sus programas.

La evaluación no siempre implica la asignación de una calificación, pues abre espacios al conocimiento, para identificar las necesidades de las instituciones gubernamentales en busca del cumplimiento de sus objetivos, mediante el ejercicio de la evaluación, que promuevan la eficiencia, la eficacia y economía, permitiendo la mejora continua de la prestación de servicios a la población usuaria.

La *economía* implica el menor uso de recursos para alcanzar los objetivos.

La *eficacia* implica una relación entre los logros y los objetivos planteados.

La *eficiencia* implica una relación adecuada entre entradas y salidas es decir, productividad.

De la ejecución de las políticas públicas mediante los programas gubernamentales, interesa conocer si han satisfecho las necesidades de los usuarios y si han cumplido con las tres características mencionadas con anterioridad.

⁴³ BONNEFOY, Juan Cristóbal. "Los Indicadores de Evaluación del Desempeño Una Herramienta para la Gestión por Resultados en América Latina", publicado en el boletín No. 13 del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, (ILPES) noviembre 2003. <http://www.ilpes.org>



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Hoy en día, la voz de los usuarios de los programas es muy importante para la administración pública, ya que estos beneficiarios dirán si el programa continúa, si se elimina, o se modifica. Por otra parte, se podrá determinar hasta qué grado se han cumplido los objetivos, cuál a sido su impacto y su congruencia programático presupuestal.

Los objetivos de toda evaluación deben estar orientados a:

- Medir el grado de satisfacción de la sociedad.
- Medir el nivel de operación eficiente de los recursos.
- Medir los impactos de la acción pública.
- Determinar si el programa estuvo bien elaborado para cubrir la necesidad o demanda que le dio origen.
- Determinar el grado de cumplimiento de las metas y objetivos.
- Verificar los resultados logrados y el impacto de éstos en los destinatarios, considerando los efectos derivados de la gestión pública.
- Conocer la calidad de los servicios percibidos por los usuarios.
- Juzgar alternativas de decisión, para la solución de problemas.
- Verificar la eficacia, eficiencia y economía de la ejecución de una actividad.
- Determinar causas de éxito o fracaso de un proyecto o programa.
- Determinar oportunidades de mejora a juicio del usuario.

Definitivamente el proceso de evaluación, requiere de la aplicación de la disciplina de la investigación, "Esta disciplina es una área amplia y creciente de análisis de políticas que se ocupan de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y los programas públicos. La importancia alcanzada por la investigación para la evaluación en el campo del análisis profesional de políticas revela que los analistas han advertido, finalmente, que la prestación efectiva de los servicios públicos requiere algo más que el diseño de un programa óptimo desde el punto de vista teórico: es más importante la forma como se aplica efectivamente el programa, quién se beneficia y quién se



perjudica con él; si el programa está logrando lo que quería, y en caso contrario, cómo podría mejorarse o abandonarse”.¹⁴

1.1 Concepto y significado de la evaluación.

La evaluación hace referencia al término valor y supone un juicio acerca de algo, es decir, la evaluación es un proceso orientado a emitir un juicio de valor.

El término evaluación es un derivado del latín *valere* (valorar) que implica la acción de fijar valor a una cosa, justificar, tasar o valorar un resultado o alcance. “Para poder realizar la valoración se requiere de un procedimiento mediante el cual se establezca la comparación del objeto a evaluar. Valorar tiene la misma etimología, en el plano técnico se utiliza evaluación principalmente por el término inglés *evaluation* y no de su sinónimo *assessment*. Este último se usa cuando se evalúan personas. En realidad en castellano utilizamos el término evaluación para ambos casos”.¹⁵

La evaluación significa la necesidad de conocer el resultado de las políticas públicas materializadas en programas, proyectos y acciones específicas de la administración pública. En consecuencia son tan variados los efectos de una acción pública, que exigen considerar diversos puntos para su evaluación, por lo que se requiere de métodos de análisis e investigación que garanticen claridad ya que, se tiene el riesgo de la identificación de ciertas funciones aparentes o inmediatas, pero éstas pueden ser sólo parte de procesos fundamentales o bien pueden corresponder a hechos ajenos o aislados a la política pública emprendida.

El concepto más simple de evaluación, implica la comparación de resultados obtenidos por la institución pública en la operación del programa o proyecto con las metas previstas y tiene por objeto examinar el desempeño bajo los aspectos de:

¹⁴ MAJONE, Giandomenico. “Evaluación y Responsabilidad”, en *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p 214

¹⁵ MEJÍA Lira José. “La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas”. Ed. Porrúa, primera edición año 2003, p 13. Comentario: el autor refiere al término “políticas”, debiendo entenderse como “políticas públicas”.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- *Resultados obtenidos.* En muchas actividades frecuentemente no existen parámetros de referencia para establecer metas o estándares adecuados, por lo que la evaluación se realiza en función de la magnitud de los logros.
- *Su eficacia.* La comparación de este resultado con las previsiones o planes. Se es eficaz cuando se logran las metas.
- *Su eficiencia o productividad.* La relación entre resultados obtenidos y medios utilizados. La eficiencia es un concepto relativo e implica una comparación. Se es eficiente con respecto a algo, alguien o con relación a los resultados obtenidos en un periodo anterior.
- *Su efectividad.* Se considera este concepto para señalar la convergencia de eficacia y eficiencia en ciertos resultados obtenidos.

“La evaluación en la actualidad ha pasado a ser un elemento de dominio de la gestión por los comportamientos y por los resultados. Es muy importante que la misma no sea considerada en las organizaciones como un instrumento de verificación, de inspección, sino como un medio de dominio de la gestión organizacional a partir del cual se pueda propiciar un mayor involucramiento del personal en el logro de metas”⁴⁶

El concepto moderno de evaluación tiene que contribuir a la definición clara de rutina y progreso dentro de la organización y a partir de ella, permitirá conocer el desempeño de la organización, comprometerá a la mejora, obligará a definir indicadores significativos capaces de reflejar los resultados de la gestión y decidirá con oportunidad acciones correctivas.

La importancia de llevar a cabo la práctica de la evaluación, obligará a los actores públicos a clarificar la actuación pública; transparentar la utilización de recursos y racionalizar su uso, orientar la acción, detectar desviaciones, reforzar los mecanismos de actuación, establecer niveles de desempeño, prevenir

⁴⁶RAMÍREZ, Martínez Guillermo. “El Management del Desempeño en las Organizaciones Públicas”. UAM, México, p. 49



acciones de corrupción, legitimación de la acción pública y deslindar responsabilidad a los servidores públicos. Y sobre todo dará respuesta a las interrogantes ¿Está haciendo la política pública o el programa lo que debe hacer? ¿Hay consecuencias negativas que exigen reconsideración?

En consecuencia, la evaluación es un modo de razonamiento que permite analíticamente determinar la eficacia y los efectos reales, previstos o no, de las políticas gubernamentales, programas y proyectos, que puede además, ser útil para corregir rumbos de trabajo, para mejorar acciones y para orientar de mejor forma el quehacer cotidiano de las instituciones públicas y por ende la actuación gubernamental, para propiciar la modificación, cancelación e instrumentación de programas y proyectos de gobierno.

1.2 Tipos de evaluación.

Para los fines que persigue el presente trabajo, se requiere de la realización de una evaluación, dirigida a los programas y proyectos gubernamentales y determinada bajo los criterios del antes, durante y después, siendo diferenciados por el tiempo en que se realizan y los objetivos que proponen; en esta clasificación, existe la evaluación: *ex ante*, la de *seguimiento* y la *ex post*.

La primera se realiza de manera previa al programa y tiene como finalidad proporcionar criterios adecuados para una decisión cualitativa, si se debe implantar o no una política pública, un programa o un proyecto público.

La de *seguimiento*, se realiza durante el desarrollo del programa o proyecto, mediante el diseño y aplicación de indicadores de operación que permanentemente funcionan como instrumentos de medición que facilitan identificar el grado de cumplimiento de las metas y objetivos previstos; permite la toma de decisiones con oportunidad para corregir y en su caso, modificar procesos para lograr el cumplimiento de los objetivos planteados.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La identificada como *ex post*, también se conoce como evaluación terminal o evaluación a posteriori, o bien de impacto; y se concentra en observar si se obtuvieron los resultados previstos y los efectos de éstos, tanto los esperados como los colaterales atribuibles a las acciones de los programas y proyectos instrumentados.

“La evaluación por productos o resultados se considera comúnmente como el procedimiento obligado para la estimación del valor de cualquier actividad deliberada. Consiste en comparar las metas u objetivos con los resultados”.¹⁷

Este modo de evaluación puede realizarse con éxito sólo en condiciones muy limitadas; una de ellas, es que debe ser posible la medición con precisión razonable del nivel o calidad del producto o consecuencia que se desea.

Si el indicador se expresa por la distancia entre metas y resultados, las metas tendrán que definirse con claridad, los resultados deberán ser medibles sin ambigüedad y el instrumento de medición deberá ser confiable.

La evaluación puede darse en distintas vertientes y bajo diferentes métodos. La acción de evaluación considera varias formas de actuación que pueden llevar a situaciones diversas y con beneficios y desventajas en cada opción.

Una manera de ver la evaluación corresponde a juicios sobre la valía o el mérito que tiene un objeto; para ello, se emplean procedimientos objetivos para obtener información segura e imparcial, asimismo exige analizar si los esfuerzos realmente están generando los resultados buscados.

“Si hemos de considerar que la acción pública corresponde a una respuesta a una situación (socialmente problematizada), la evaluación tiene como fin a

¹⁷ MAJONE, Giandomenico “Evaluación y Responsabilidad” en: Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas, FCE, México, 1999. p. 219



verificación de cómo esta respuesta puede ser juzgada como satisfactoria”⁴⁸, lo que implica considerar los objetivos, los medios, el funcionamiento de los sistemas relacionados, la naturaleza de las relaciones de los servidores públicos vinculados con el programa y las reacciones de los usuarios externos o de los beneficiarios finales.

La forma más típica de evaluación corresponde a la conocida como a *posteriori*, pues con ella se puede identificar si se fue eficaz de acuerdo con las decisiones tomadas y los instrumentos utilizados y poder contar con información que permita reforzar la acción, suspenderla o cancelarla.

En cuanto a las formas de evaluación, precisa José Mejía Lira, en su citado libro “La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas” las que están en función del agente evaluador y las distingue por:

- La “*externa*”, realizada por personas ajenas a la institución pública, al programa o proyecto. Se presupone que es efectuada por expertos que dan mayor importancia al método de evaluación, que al conocimiento del desarrollo de la política, programa o proyecto.
- La “*interna*”, llevada a cabo con la colaboración de quienes participan en las acciones de la política, programa o proyecto; por lo que, quienes realizan la evaluación conocen los aspectos esenciales de las acciones realizadas para alcanzar los fines. Se considera que tiene mayor importancia este conocimiento frente al énfasis metodológico.
- La “*mixta*”, busca combinar las evaluaciones ya mencionadas, cuidando que los evaluadores realicen su función en coordinación permanente con el personal interno. En este tipo de evaluaciones no está considerada la población objetivo, por lo que puede ser manipulada con sesgos ajenos a una evaluación objetiva.

⁴⁸ MEJÍA, Lira José, “La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas”, Ed. Porrúa, México 2003, primera edición, p. 10



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- La “*participativa*”, el objetivo de esta evaluación es reducir la distancia que existe entre el evaluador y los beneficiarios.

De acuerdo con Sulbrandt,⁴⁹ existen tres formas clásicas de evaluación: *metas, impacto y procesos*.

- La primera, responde a la pregunta sobre el grado de éxito del programa en relación de las metas propuestas.
- La segunda, establece en qué medida el programa o proyecto ha contribuido a cambiar la situación negativa inicial.
- La tercera, analiza los mecanismos internos de funcionamiento del programa, para establecer las debilidades en el diseño e identificar las principales dificultades en su implementación.

Autores, como Fraisse, Bonetti y De Gaulejac ⁵⁰, establecen también tres formas de evaluación: *la comparativa, la analítica y la dinámica*.

- La evaluación *comparativa*, busca recuperar los cambios producidos por la instrumentación de una política respecto a una población o una situación particular. Tiene como objetivo medir las diferencias entre ciertas características iniciales de una población y estas mismas características después de realizada la acción.
- La *analítica*, se utiliza cuando se desea conocer los procesos de realización de una acción o la puesta en marcha de un servicio.
- La *dinámica*, responde a una finalidad operacional marcada, para apoyarse sobre los resultados del análisis y modificar la acción a lo largo de su desarrollo y adaptar las organizaciones, instancias y normas.

⁴⁹ SULBRANDT, José, “La Evaluación de los Programas Sociales: una Perspectiva Crítica de los Modelos Usuales”, en B. Kliksberg (comp.) Pobreza, un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial, CCE, México, 1994

⁵⁰ FRASSE, Jean; BONNETTI, Michael; DE GAULEJAC, “L’Évaluation dynamique des organisations publiques, Les Éditions d’Organisation”, Paris, 1987. En Mejía Lira José, op.cit. pp.21-22



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No obstante estas formas de evaluación, entre las que existe mucha similitud, se hace necesaria la aplicación de la que podría denominarse *de Control Interno*, siendo ésta una forma de evaluación permanente con personal adscrito a la contraloría interna y que tendrá las ventajas:

- Ser desarrollada por personal que conoce los aspectos fundamentales del programa o proyecto, sin estar involucrado directamente en la operación de éste.
- Comprometer la participación de los encargados del desarrollo del programa o proyecto.
- Captar la opinión de los usuarios o beneficiarios del programa.
- Exigir la rigurosa revisión del cumplimiento de metas y aspectos normativos.
- Ofrecer la oportunidad de actuar con objetividad e imparcialidad.

2 La evaluación en las instituciones públicas

Las políticas y programas públicos son constantemente criticados o comentados antes, durante y después de la ejecución, desde las perspectivas críticas de legisladores, jueces, gobernantes, administradores de programas, servidores públicos que los aplican, grupos de interés, expertos independientes, medios de comunicación y ciudadanos comunes.

Cada uno enfoca su evaluación con sustento en su propio conocimiento de la política o programa público que analiza y en consecuencia, los criterios varían en forma importante en cuanto a la legalidad, legitimidad, funcionalidad, economía, eficiencia y eficacia o a la sensibilidad de las necesidades públicas, así como a la tendencia política, económica, social o de interés personal o de grupo que a cada uno de estos actores convenga.

En este sentido es necesaria la implementación de la evaluación en forma permanente, con una área ajena a la operación y participación directa en la ejecución de las políticas y programas públicos, orientando tal función a la



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

evaluación específica del cumplimiento de los objetivos de los programas y proyectos de las instituciones gubernamentales y cuya encomienda corresponde a la Secretaría de la Función Pública.

Un proceso de evaluación realizado actualmente por la Secretaría de la Función Pública, identificado en consulta a medios electrónicos, es la llamada *Evaluación de desempeño*; misma que, "Se realiza en cada dependencia o entidad para la selección de servidores públicos candidatos al otorgamiento de estímulos y recompensas. Sustentada en una metodología estándar encaminada a:

- Proporcionar un método sistémico a quien efectúe la evaluación, con el objeto de que pueda reflexionar seriamente sobre las fortalezas y debilidades del personal a su cargo.
- Establecer un procedimiento estándar para la evaluación del desempeño de los servidores públicos a su cargo.
- Propiciar que el evaluador disponga de una herramienta, que permita retroalimentar a sus colaboradores los aspectos en los que debe mejorar." ⁵¹

El resultado de la evaluación del desempeño es una fuente de información para diagnosticar las necesidades de capacitación al personal y es el único parámetro que permite determinar a los ganadores de estímulos, a efecto de que los incentivos no siempre monetarios, incidan en el mejoramiento de las actitudes y aptitudes de los servidores públicos en el desarrollo de sus tareas. Esta evaluación influye únicamente para medir la eficiencia del servidor público en el cumplimiento de sus actividades, pero está muy lejos de proporcionar resultados relativos a la eficacia de los objetivos de los programas y proyectos.

Igualmente falta la participación ciudadana en cuanto a la evaluación de políticas públicas, programas y proyectos; por lo que no se puede considerar que

⁵¹ Consulta al archivo electrónico "Evaluación Desempeño 31082004 Cédula _ anexos VLRK" en el que constan los anexos y formatos, está disponible en la página Web de la Secretaría de la Función Pública: 10 de noviembre 2005. www.funcionpublica.gob.mx



se realice evaluación profesional orientada a la identificación objetiva del cumplimiento gubernamental encomendado a las diversas instituciones públicas.

3 Propuesta para la evaluación permanente de la gestión gubernamental.

El proceso para la evaluación permanente de la gestión pública, a través de los órganos de control interno, se propone sea una evaluación de resultados a los programas y proyectos específicos de las instituciones públicas.

Una evaluación de resultados, implica determinar si se han alcanzado los objetivos del programa o proyecto; para ello, un buen sistema de medición es con el uso de indicadores de operación.

“El diseño de evaluación deberá considerar el qué y a quiénes se evalúa, cuándo y para qué, entre otros aspectos. Existen diversas modalidades para construir el abordaje, que se han denominado, en muchas ocasiones, como (modelos de evaluación), entendiendo como tal a un esquema o diseño general que ha de realizarse, las técnicas o procedimientos para recolectar la información y su análisis, con el propósito de conocer una realidad particular. Una buena evaluación implica un buen diseño que permita revelar información apropiada de una situación determinada.”⁵² Debe quedar claro que no existe una “receta” con la que se deba realizar el proceso de evaluación.

Toda evaluación exige conocer la opinión que la comunidad tiene a cerca del cumplimiento del programa o proyecto, así como de las disponibilidades de recursos humanos, técnicos y financieros, sin descartar el análisis de los tiempos establecidos y los utilizados para su realización, por lo que se requiere en muchos de la innovación y creatividad del propio evaluador designado para ello.

Para efectuar la evaluación de programas y proyectos, se propone un modelo metodológico que definitivamente no es limitativo ni riguroso, pero

⁵² MEJÍA, Lira José, “La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas”, Ed. Porrúa, México 2003, primera edición, p 163



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

pretende ser un proceso orientador para el desarrollo de esta función propia de la contraloría interna, área que actualmente no ha alcanzado el desarrollo requerido en materia de evaluación.

Por ello, a continuación se expone un modelo para realizar la evaluación en forma permanente a la gestión gubernamental, diseñado con base en el sustento teórico y metodológico de algunos autores y con criterios laborales aplicados en las contralorías internas de algunas instituciones públicas, en las que he tenido oportunidad de laborar.

3.1 Planeación.

ACCIÓN 1 Obtener información del área responsable de operar el programa o proyecto a evaluar.

Conocer el nombre del programa o proyecto específico, estructura programática, indicadores de operación, marco jurídico, normativo y administrativo, estados financieros y presupuestales, programa anual de operación, avances programáticos y la identificación de la población objetivo.

Para tener un conocimiento o panorama general del mismo, es relevante allegarse de toda la documentación relativa al programa o proyecto a evaluar, especialmente los informes de avances y problemática.

ACCION 2 Conocer el objetivo específico del programa o proyecto.

Detectar claramente el objetivo del programa o proyecto y las acciones realizadas para su cumplimiento.

Para poder medir el objetivo hay que definir operacionalmente los conceptos incluidos en el mismo; situación que debe ser posible, ya que ésta es una de las características básicas de todo objetivo; de no ser así, es presumible la imprecisión e indefinición del programa o proyecto, aspecto que requerirá de mayor atención en el proceso de evaluación.



ACCIÓN 3 Establecer objetivos para la evaluación.

Se describen con base en los conceptos del objetivo del programa o proyecto que se va a evaluar y lo que se desea conocer; definen el alcance de la evaluación y a quienes es aplicable.

ACCIÓN 4 Establecer preguntas e hipótesis.

Son declaraciones que detallan la información específica a ser provista en términos de las variables a ser medidas. Son las preguntas a las que, el evaluador desea encontrar respuestas para cumplir con sus objetivos.

Estas preguntas no corresponden a los instrumentos de recolección de datos, sino al establecimiento de hipótesis para la evaluación y para cada cuestionamiento de investigación. Puede definirse una o más hipótesis estadísticas.

ACCIÓN 5 Determinar la unidad y tamaño de la muestra.

La “*unidad*”, es el mínimo elemento sobre el que se desea conocer algo (*alumno, usuario, paciente, predios, kilómetros, personas, organizaciones, eventos, contextos, sucesos, etc.*) y se determina para cada variable.

El “*tamaño de la muestra*”, es la parte seleccionada de la totalidad de los elementos de una población.⁵³

Se llama *muestreo* al proceso de recolectar datos de un subconjunto propio de la población.

Es conveniente recordar que, el objetivo de la evaluación es conocer los parámetros de la población; éste se logra mediante la aplicación estadística que se hace con una muestra probabilística seleccionada, (con el método de selección

⁵³ Véase HERNÁNDEZ Samperi Roberto, “Metodología de la Investigación” Mc Graw Hill, tercera edición, México 2003.



que el evaluador considere más apropiado) en donde cada uno de los elementos de la población tenga la misma oportunidad de ser seleccionado.

La evaluación también puede ejecutarse con un muestreo no probabilístico, de ser así, debe expresarse claramente en los resultados que son válidos únicamente para la muestra seleccionada, con la gran limitante de que tales resultados no deben hacer inferencia a la población.

Realizar un censo, significa hacer el levantamiento de todos los elementos de la población y permite obtener directamente los parámetros sin necesidad de llevar a cabo inferencia, este proceso implica disponer de tiempo y recursos suficientes para efectuarlo; sin embargo, para algunos casos, puede ser conveniente no descartar la posibilidad de hacerlo.⁵⁴

3.2 Trabajo en campo.

ACCIÓN 1 Construir los conceptos, variables o indicadores a utilizar.

Los conceptos serán medidos a través de variables o indicadores diseñados para tal efecto, en una definición operacional del objetivo del proyecto o programa.

La definición operacional de los conceptos es lo que realmente permite darles un valor, lo que facilita la evaluación. Las definiciones operacionales son las variables de investigación.

El indicador corresponde a una referencia para controlar, dar seguimiento y evaluar acciones o programas. "Se ha definido a los indicadores como parámetros utilizados para medir el logro de los objetivos de los programas gubernamentales o actividades institucionales a través de las cuales las dependencias y entidades dan cumplimiento a su misión".⁵⁵

⁵⁴ Véase WILLIAM G. Cochran, "Técnicas de Muestreo" CIECSA, décima primera reimpresión, México 1995.

⁵⁵ SECODAM, "Guía para la Definición de Indicadores", México, 1997.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para algunos autores, el indicador "...es la unidad que permite medir el alcance de una meta. Pero la relación entre indicador y meta es de carácter probabilístico y no de implicación lógica, por lo cual resulta conveniente incrementar el número de indicadores de una meta, para aumentar así la probabilidad de lograr una medición adecuada".⁵⁶

Conceptos básicos para la evaluación:

CONCEPTOS	VARIABLE / INDICADOR
<p>AQUELLOS INDENTIFICADOS DIRECTAMENTE EN EL OBJETIVO DEL PROGRAMA A EVALUAR. (EFICACIA)</p>	<p>INDICADORES DE IMPACTO.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Definición operativa de cada uno de los conceptos en el actuar del área responsable de la ejecución y las actividades efectuadas para lograrlo. ◦ Precisión de la(s) unidad(es) de medida y meta(s) programadas en relación con las cumplidas.
<p>La eficacia: corresponde a un registro sobre el alcance de los objetivos o metas establecidos respecto a la actividad.</p> <p>Metas alcanzadas/Metas programadas: mide el avance con respecto a lo originalmente planeado. También establece una relación entre metas y tiempos. Su cálculo requiere contar con la siguiente información:</p> <p>Eficacia (E) Metas realizadas (Mr) Metas programadas (Mp) Tiempo realizado (Tr) Tiempo programado (Tp)</p> $E = \frac{Mr \times Tr}{Mp \times Tp}$ <p>Interpretación del resultado:</p> <p>E = 1 El programa es eficaz.</p> <p>E > 1 Es más eficaz de lo previsto. Se hizo en menos tiempo, se cumplieron más metas o ambas posibilidades simultáneas.</p> <p>E < 1 El programa es ineficaz. Se requirió más tiempo del previsto, no se cumplieron las metas o ambas posibilidades simultáneas.</p>	

⁵⁶ COHEN, Ernesto y FRANCO Rolando, "Evaluación de Proyectos Sociales", Ed. Siglo XXI, México, 1992.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CONCEPTOS	VARIABLE / INDICADOR
<p>RECURSOS PRESUPUESTALES (Eficiencia)</p>	<p>INDICADORES DE AVANCE PROGRAMATICO.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Cumplimiento de metas físicas y presupuestales. ○ Avance presupuestal (análisis de lo autorizado, modificado, suficiencia). ○ Congruencia entre avances físicos y financieros.
<p>La eficiencia: refiere a un alcance de resultados, pero medidos con relación a los recursos disponibles o bien, el alcance de los objetivos con un mínimo de recursos utilizados. Mide la productividad con respecto al consumo de recursos.</p> <p>La eficiencia vincula metas, tiempos y costos, su cálculo requiere contar con la siguiente información:</p> <p>Eficiencia (Ef) Metas realizadas (Mr) Metas programadas (Mp) Tiempo realizado (Tr) Tiempo programado (Tp) Costo realizado (Cr) Costo programado (Cp)</p> $Ef = \frac{Mr \times Tr \times Cr}{Mp \times Tp \times Cp}$	
<p>Interpretación del resultado:</p> <p>Ef = 1 El programa es eficiente. Se realizó en el tiempo, se cumplió la meta prevista y su costo correspondió al programado.</p> <p>Ef > 1 Es más eficiente de lo previsto. Se hizo en menos tiempo, se superaron las metas, se requirió de menos gastos o se dieron las tres posibilidades en forma simultánea.</p> <p>Ef < 1 No es eficiente. Se requirieron mayores costos y tiempo de lo previstos, las metas no se cumplieron o se dieron las tres posibilidades en forma simultánea.</p> <p>En este caso, para el nivel de eficiencia resultado del programa, se considera ineficiente cuando sea menor a 0.85, ya que, es sintoma de mala planeación, desempeño y presupuestación. Es razonablemente aceptable como nivel de eficiencia si es superior al 0.85, sin ser lo óptimo.</p>	



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CONCEPTOS	VARIABLE / INDICADOR
<p>USUARIO BENEFICIADO.</p>	<p>INDICADORES DE SATISFACCIÓN DE USUARIOS.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Opinión del usuario final (ciudadano) con relación a los conceptos contenidos en el objetivo del programa. ○ Opinión del usuario interno (servidor público) con relación a los conceptos contenidos en el objetivo. <p>Determina el nivel de credibilidad del programa.</p> <p>Se usan cuestionarios dirigidos y aplicados directamente a los usuarios del servicio.</p> <p>El cuestionario requiere distinguir dos aspectos importantes:</p> <p>El primero relativo a las “expectativas”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recogen afirmaciones que tratan de identificar las expectativas generales de los usuarios sobre el servicio. <p>El segundo relativo a las “percepciones”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manifiestan los usuarios básicamente lo que reciben de la institución pública responsable del proyecto o programa. <p>Con la información obtenida de los cuestionarios, integrados en igualdad de percepciones y expectativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se cuantifican las “percepciones” (Pi). • Se cuantifican las “expectativas” (Ej) que son restadas del total de percepciones. <p>Para cada pareja de afirmaciones. $\sum (Pi - Ej)$.</p> <p>De esta comparación se obtienen tres posibles situaciones:</p> <p>“Expectativas” mayores a las “percepciones” = Niveles bajos de calidad.</p> <p>“Expectativas” menores a las “percepciones” = Niveles altos de calidad.</p> <p>“Expectativas” iguales a las “percepciones” = Niveles de calidad modestos.</p>

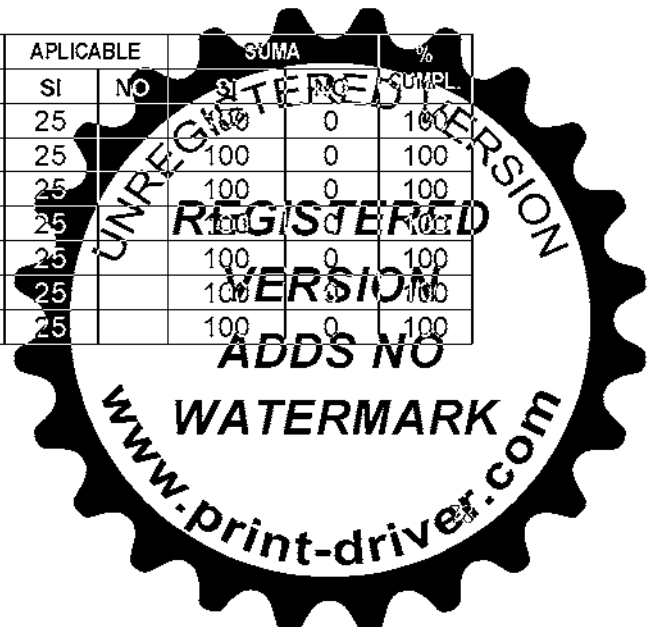


EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CONCEPTOS	VARIABLE / INDICADOR
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS. (Evidencia documental)	<p>INDICADORES DE OPERACIÓN.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Existencia de manuales de procedimientos, reglas, normas o lineamientos de operación. ○ Reporte de congruencia entre actividades realizadas y programadas.
<p>Requiere de un análisis exhaustivo de las actividades efectuadas para la operación del programa o proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificar el cumplimiento del proceso administrativo. • Verificar el registro de la información y existencia documental que evidencie la realización de las acciones relativas al programa. <p>Consiste en constatar la veracidad de la información y la adecuada aplicación del proceso administrativo, revisando el desarrollo de las etapas: planeación, programación, organización, dirección, ejecución, control y evaluación; para determinar su congruencia y la observancia de las reglas y normas de operación establecidas.</p> <p>Aquí se requiere de la habilidad del evaluador para analizar de manera objetiva e imparcial, que todas las acciones aplicadas en el proceso administrativo sean congruentes con el objetivo del programa; y la existencia de evidencia documental asegure haber efectuado su cumplimiento.</p> <p>El análisis tiene que ser con valores ponderados para cada etapa del proceso administrativo a fin de calificar su operatividad.</p>	

VALORACIÓN DE LAS ETAPAS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.

ETAPA	CONGRUTE		OPORTUNA		CLARA		APLICABLE		SUMA		%
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	
Planeación	25		25		25		25		100	0	100
Programación	25		25		25		25		100	0	100
Organización	25		25		25		25		100	0	100
Dirección	25		25		25		25		100	0	100
Ejecución	25		25		25		25		100	0	100
Control	25		25		25		25		100	0	100
Evaluación	25		25		25		25		100	0	100



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Estos datos representan el óptimo de gestión y aplicación del proceso administrativo. La variación en disminución de ellos, mostrará la(s) etapa(s) con deficiencias y la ponderación general de cumplimiento.

Para definir la estructura y contenido de los indicadores, hay que conformarlos al menos por los elementos de: nombre, objetivo, descripción, fórmula, y variables que la componen, factor de ponderación, fuentes de datos, periodicidad, criterios base para asignar e integrar calificaciones, definiciones, abreviaturas a utilizar, y en su caso, información complementaria, referencia de anexos, tipo de información del indicador (pública, reservada o confidencial).

ACCIÓN 2 Determinar la existencia de controles internos.

De los indicadores operacionales existentes, revisar su uso y utilidad; la veracidad de información en su construcción y oportunidad y verificar que se tiene evidencia documental y registro.

En caso de que no se tengan indicadores establecidos o presenten deficiencias en su construcción, es indispensable diseñarlos en concordancia con los elementos básicos del programa o proyecto y prever su generación conjuntamente con el área responsable, una vez concluida la evaluación; a fin de que en lo sucesivo se cuente con un proceso de medición y seguimiento, que muestre el avance y cumplimiento de los objetivos y permita la toma de decisiones con oportunidad, para asegurar el logro satisfactorio de los resultados previstos en el objetivo del programa o proyecto.

3.3 Análisis.

ACCIÓN 1.- Determinar el tipo de escala de las variables a investigar.

Para especificar el procedimiento de medición se requiere conocer la diferente escala (nominal, ordinal, de intervalo o cero absoluto) en que los datos pueden encontrarse.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En la escala nominal, la respuesta corresponde sólo a una etiqueta que permite diferenciar las respuestas posibles. Se utiliza para distinguir unidades y colocarlas en conjuntos que cumplen ciertas características, ejemplos: (1) femenino y (2) masculino, respuestas de falso o verdadero, de Sí o No.

En la escala ordinal se tiene un orden y dirección, se usa para ordenar los objetos de acuerdo a cierta característica, la distancia entre las diferentes categorías no es necesariamente constante por ejemplo grado de estudios: (1) sin estudios, (2) primaria, (3) secundaria, (4) preparatoria, (5) carrera universitaria, (6) maestría, (7) doctorado. Otro ejemplo es la percepción sobre algo: bueno, malo.

Cuando se utilicen palabras para motivar la respuesta es muy importante que las categorías estén balanceadas, deben construirse de forma simétrica verificando que los extremos realmente cumplan con este fin.

La escala de intervalo, se usa para ordenar los objetos de acuerdo a cierta característica, las distancias entre una categoría y otra son constantes, el cero es arbitrario.

La escala de cero absoluto, se usa para ordenar los objetos de acuerdo a cierta característica, la distancia entre las categorías es constante y existe un cero absoluto el cual significa la inexistencia de valor, también es conocida como escala de valor. En esta escala la respuesta es por sí un número, ejemplos: monto de ingresos, número de hijos, edad.

ACCIÓN 2 Procesar y analizar los datos.

Los datos son estructurados en forma matricial para su compilación y edición. Es recomendable capturar las opciones por medio de ceros y unos, (ausencia o presencia de respuesta en las categorías).

Para escala de cero absoluto, cardinales o de intervalo, se captura directamente el número de la respuesta.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Datos en escala de cero absoluto, cardinal o de intervalo, se analizan a la luz de cualquier técnica de estadística descriptiva.

En las escalas ordinales y nominales, se recomienda no usar como medidas de tendencia central la media, ya que no tendría ningún significado práctico, se utiliza en estos casos la mediana o la moda. En lo que se refiere a las medidas de dispersión, tampoco es recomendable el uso de la desviación estándar o varianza en su caso, se prefiere el uso del recorrido o rango.

Si hubiera casos en los que los datos no se conocen o no se pueden leer, hay que denominarlos como “datos perdidos” y su codificación se hace colocando una marca (*) en los lugares en donde se debería ubicar el dato.

Los datos son capturados, procesados y se procede a su edición para: detectar posibles errores cometidos durante la codificación y realizar una verificación de la calidad de los mismos.

Si se juzga conveniente, los “datos perdidos” pueden substituirse por el valor más común en la categoría o variable donde el dato no existe. Siempre se espera que los “datos perdidos” no excedan el 5%.

La descripción de los datos, consiste en organizar y sintetizar la información, que puede hacerse en tres formas:

- *Cuantitativamente*: mediante el uso de medidas de tendencia central (media, mediana, moda) y de medidas de dispersión (varianza, desviación estándar, rangos, cuartiles, intercuartiles) sin olvidar las restricciones del tipo de escala usados.
- *Gráficamente*: la información se presenta en histogramas o polígonos de frecuencia, gráficas circulares, de series o cualquier otra que sea apropiada.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- *Tablas de contingencia:* se presentan categorías mutuamente exclusivas y colectivamente exhaustivas colocando la frecuencia de cada una de ellas.

La manipulación de los datos consiste en hacer las transformaciones, adecuaciones a categorizaciones que los datos requieran para llevar a cabo los análisis planeados.

Para el análisis, el evaluador debe determinar el propósito del mismo sin olvidar que debe: pronosticar el valor de una variable, determinar diferencias o relaciones existentes entre una o más variables, hacer relaciones de causa efecto e identificar la mejor forma de describir las variables.

De haber realizado un muestreo probabilístico, el valor verdadero de la evaluación se infiere al parámetro de la población, generalmente a través de una prueba de hipótesis o de un intervalo de confianza.

Si se usa un muestreo no probabilístico, las conclusiones sólo son aplicables a la muestra y no a la población, por lo que sólo se describen los datos (no se realiza ningún tipo de prueba estadística)

De haber realizado un censo el parámetro de interés se obtiene directamente. No se realiza prueba de hipótesis ni se construyen intervalos de confianza. Es suficiente la descripción de lo encontrado.

3.4 Reporte de resultados de la evaluación.

Después del desarrollo y ejecución de la planeación, del trabajo de campo y del análisis de datos, se dispone de un material muy valioso de importante utilidad. Este es el momento decisivo de la evaluación, es cuando se dará respuesta a las preguntas iniciales, cuando deben interpretarse las observaciones realizadas, cuando debe sintetizarse la información para describir y explicar aquello que se observó, escuchó o reconoció como hechos y situaciones existentes.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Obtener conclusiones requiere no sólo del conocimiento de los hechos y soluciones, implica valorar las formas mediante las que se obtuvo la información y se deben comprometer juicios valorativos de cómo se están haciendo las actividades; si están insertados en enfoques adecuados, si son inesperados los resultados, si se han identificado los obstáculos, las dificultades, boicot y malentendidos; e implica también determinar las fortalezas y debilidades del actuar y de igual forma, delinear perspectivas futuras de trabajo.

Este se propone sea el verdadero reto en la realización de la evaluación permanente de la gestión gubernamental a través de los órganos de control interno y los resultados obtenidos sean la base para la generación de políticas públicas.

Obtenidas las conclusiones, se presentan al nivel jerárquico superior de la institución pública, así como, a las áreas responsables del programa o proyecto evaluado. El reporte de la evaluación debe quedar integrado de manera profesional con:

- Resumen ejecutivo.
- Metodología empleada.
- Resultados obtenidos.
- Conclusiones y recomendaciones.

La contraloría interna, en forma coordinada con el área responsable del programa o proyecto evaluado, establecerá un programa de cumplimiento de compromisos para mejorar su operación y en consecuencia, efectuar el seguimiento.

Los resultados deberán darse a conocer además al Secretario del ramo y a la Secretaría de la Función Pública, institución que con tal información, estará en posibilidades de contar con datos importantes para reportar ante el Poder Ejecutivo Federal en forma objetiva e imparcial, conclusiones de las evaluaciones a los programas y proyectos institucionales, y se podrá también, comentar con los



resultados de la auto-evaluación de las propias dependencias e instituciones públicas, con la finalidad de lograr la veracidad, confiabilidad y credibilidad en la sociedad, respecto de los resultados de la gestión gubernamental.

Lo anterior no exime a los servidores públicos encargados de la operación de los proyectos y programas, del posible fincamiento de responsabilidad al que pudieran hacerse acreedores por la identificación plena y contundente de irregularidades que sanciona la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4 Generación de políticas públicas derivadas de los resultados en la evaluación.

Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, conducen sus actividades en forma programada con base en las políticas, que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal mediante el Plan Nacional de Desarrollo.

Los recursos financieros destinados a estos programas se expresan en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal en curso, lo que implica el compromiso inevitable de las instituciones, a destinar y ejercer los recursos financieros en el cumplimiento de los objetivos de los programas y proyectos.

“El proceso de elaboración de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas. Por tanto, no deberíamos estudiar solo intenciones sino también conductas. No podemos tampoco encerrarnos en un concepto exclusivamente positivo de las políticas públicas. (Una política puede consistir en no hacer nada) (Hecló, 1972). Este tipo de (no decisión) resulta extremadamente relevante en la formación de las (agendas) o programas de



actuación públicos. Deberíamos también incluir en nuestro análisis los impactos o resultados no esperados, pero originados por la actividad desencadenada por la puesta en práctica de la política. Por otro lado no debemos engañarnos por el uso del término (políticas públicas). De hecho nos interesan aquellas políticas en cuya acción desempeñan organismos públicos papeles o roles clave, pero no obligadamente exclusivos”.⁵⁷

Los resultados y conclusiones de las evaluaciones permitirán contar, con un grado de confiabilidad bastante aceptable, información objetiva y oportuna, para la toma de decisiones en el seno del Poder Ejecutivo Federal; para modificar, eliminar o crear políticas públicas, que puedan ser complementarias o sustitutivas de las aplicadas a través de programas específicos en las instituciones públicas.

Es importante destacar que mediante el proceso de evaluación permanente de la gestión gubernamental, también se puede lograr el establecimiento de acciones que permitan y garanticen la mejora continua de la gestión gubernamental.

4.1 Reconocimiento del problema.

Para que el modelo de evaluación propuesto, sea un verdadero instrumento y herramienta encaminado a la mejora continua de la gestión gubernamental, es necesario que los servidores públicos que participen en este proceso, actúen con objetividad, imparcialidad y ética profesional, tanto para el desarrollo de la evaluación como para la aceptación de los resultados, con la firme convicción de reconocer y aceptar las deficiencias incluso, proponer e instrumentar las acciones necesarias para lograr la aplicación de las acciones que se requieran.

Sin esta convicción, las evaluaciones emprendidas corren el riesgo de ser trabajos que no arrojen resultado alguno y sí habrán generado costos inefectivos

⁵⁷ SUBIRATS, Joan, “Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”. MAP, Madrid, 1992, p. 41



a la administración pública y así, continuará incumpléndose con la función establecida a la Secretaría de la Función Pública.

Es demasiado importante reconocer, que si bien existe mucha información en México y en el mundo en cuanto a los procesos y metodologías para la evaluación, aún falta mucha investigación al respecto, para perfeccionar y aplicar de manera permanente la evaluación de la gestión gubernamental y más aún, el que los resultados de ésta sean considerados como una fuente de información de importancia relevante, para generar políticas públicas.

Sin embargo, como se pudo identificar en el desarrollo del presente trabajo, teóricamente el gobierno federal a través del Plan Nacional de Desarrollo, considera y prevé la realización de la evaluación pero, desafortunadamente, la Secretaría de la Función Pública, no ha cumplido su desempeño.

No obstante, la modestia del modelo que se propone para la evaluación permanente de la gestión gubernamental a través de los órganos de control interno, aún cuando no tiene establecida la realización de una evaluación con participación formal de la sociedad, si considera ser un eslabón que de aplicarse, permitirá que en poco tiempo se pueda contar con las bases suficientes para integrar los Consejos Ciudadanos necesarios y también para involucrar a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), lo que fortalecerá la credibilidad de la actuación gubernamental y permitirá la generación de las políticas públicas necesarias y acordes, a los requerimientos y atención de la problemática actual.

4.2 Alternativas de solución.

Considerando los antecedentes señalados para los objetivos generales de Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, referentes al aprovechamiento de la informática y desarrollo de la infraestructura de redes de datos, los avances actuales en los sistemas automatizados existentes, adecuados para el uso de las nuevas tecnologías de la información, se puede obtener el desarrollo de



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

evaluaciones permanentes mediante una realización más efectiva de las actividades de evaluación y seguimiento de la gestión pública.

El citado Plan estableció en su estrategia de Modernización de la Gestión Pública, proponer nuevos y más pertinentes criterios para la medición del desempeño, con la finalidad de tener elementos para evaluar la calidad del servicio, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de las instituciones gubernamentales, en la atención satisfactoria de los requerimientos de la ciudadanía.

En el sexenio 2000–2006 se inició el llamado gobierno digital, la transparencia y acceso a la información, procesos que pueden permitir mediante el uso de esta tecnología, ofrecer a la ciudadanía su participación activa con la Secretaría de la Función Pública, para evaluar el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Obviamente se requiere desarrollar procesos automatizados para efectuar encuestas permanentes, que permitan el manejo de indicadores y parámetros bien definidos para cada uno de los proyectos o programas en aplicación, para los que se obtenga la captación de información vía Internet, previendo que tal información corresponde a sólo una parte de la población que tiene acceso a este tipo de medios, estimada en el 20%,⁵⁸ pero que día a día tiene un crecimiento tal, que a corto plazo será muy representativa la captación de información por este medio.

Evaluar la gestión de las instituciones públicas, mediante información captada vía Internet, será un espacio específico y definitivo para el desarrollo de evaluaciones, y determinar con base en los resultados de su cumplimiento, las principales deficiencias detectadas y la implementación de medidas correctivas y preventivas, que contribuyan a la instrumentación y actualización de los sistemas internos de autocontrol y auto-supervisión, con el propósito de coadyuvar al

⁵⁸ Página electrónica, www.mfeg1.gob.mx 22 de diciembre de 2005



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

mejoramiento del desempeño y desarrollo administrativo de las instituciones de la administración pública federal.

El propósito fundamental en materia de indicadores de operación consiste en consolidar su uso como mecanismo indispensable de evaluación, que permitirá con oportunidad la toma de decisiones para racionalizar los recursos y optimizar la calidad de los servicios que se ofrecen; así como, la confiabilidad de la información y credibilidad de la sociedad en sus instituciones públicas.

Evaluar en forma permanente la gestión pública, con base en el seguimiento de la aplicación y cumplimiento de los programas, proyectos y metas institucionales, la determinación, uso y revisión de los indicadores de operación y de sus resultados, ofrecerá elementos para establecer la disciplina presupuestal tan requerida, además se podrá verificar que los recursos sean aplicados de conformidad con la normatividad.

No obstante el amplio panorama que presenta la evaluación mediante un proceso electrónico, es indispensable la instrumentación metodológica para su aplicación a través de las contralorías internas adscritas a las diversas instituciones públicas, ya que proporcionarán información con resultados confiables y bien sustentados, para compararlos con los de las auto evaluaciones.

La participación permanente de la contraloría interna en procesos de evaluación de los programas y proyectos institucionales, con su carácter de autoridad administrativa, impulsará a la actuación eficiente de los servidores públicos y al cumplimiento de la función que en esta materia tiene atribuida la Secretaría de la Función Pública.

4.3 Diseño y aplicación de políticas públicas

Toda política pública (con excepción de aquella identificada como *hacer* o *no hacer*), requiere de materializarse en acción de gobierno; para ello, generalmente es concretada en un programa o proyecto específico, encomendado a una



institución pública; su creación, surge en el reconocimiento de la existencia de un problema público.

Como solución y atención a estos problemas públicos, se llevan a la práctica programas y proyectos que, es muy probable que "...sus resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales. La política es entonces un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea. Una política no es solo una decisión (por ejemplo la decisión de no actuar). Es ante todo acción, un conjunto de acciones".⁵⁹

La importancia de la evaluación a través de las contralorías internas, permitirá entonces, contar con información relevante de todas las instituciones y programas afines, para poder analizar los resultados reales y generar la toma de decisiones considerando la magnitud, trascendencia y cobertura de la problemática existente, para definir la modificación o diseño en su caso, de la política pública; misma que podrá emanar desde el Poder Ejecutivo Federal e incluso de niveles inferiores, según la magnitud de modificación que se requiera y el grado de percepción social sobre la problemática.

El proceso de instrumentación de la política pública se facilitará una vez que se trate de modificaciones a ellas. En cuanto a la instrumentación de nuevas políticas, también se contará con elementos suficientes, para determinar los procesos mediante los que se pondrá en marcha.

Para la evaluación de la política pública se podrá contar con parámetros e indicadores previamente definidos, ya que éstos se desprenden de las evaluaciones anteriores y ofrecerán mayor precisión de los procesos de medición y evaluación.

⁵⁹ AGUILAR, Villanueva Luis. "Las Hechuras de las Políticas" (estudio introductorio y edición). Ed. Porrúa, p 25



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Igualmente la evaluación permanente de la gestión gubernamental a través de los órganos de control interno, sí hará posible generar políticas públicas para atender con mayor celeridad los problemas públicos y con mejores posibilidades de lograr la credibilidad en las acciones de gobierno y de sus instituciones.



CONCLUSIONES.

La administración pública, es el medio con el que el gobierno ejecuta el cumplimiento de programas, políticas, atribuciones y facultades otorgadas constitucionalmente al Poder Ejecutivo Federal, a través de las instituciones públicas se realiza el proceso para dar cumplimiento a los grandes objetivos estratégicos orientados al beneficio social. El desempeño de la gestión gubernamental se concreta al ejercicio de la administración pública. Contexto que indudablemente requiere y debe ser evaluado permanentemente para lograr eficacia y eficiencia.

La administración pública, básicamente se ha desempeñado en el marco del desarrollo y cumplimiento del proceso administrativo, que se ha ido fortaleciendo con los conceptos de misión, visión, fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas, calidad total, reingeniería y certificación ISO, entre otros. Sin embargo, en cuanto a la evaluación, su aplicación no ha sido impulsada lo suficiente para lograr el desempeño que la sociedad exige.

Es claro que la administración pública tiene total y absoluta relación con los problemas sociales, económicos y en todos aquellos inherentes a la actividad gubernamental. Principal razón que requiere de evaluación constante y cuya función legalmente se encuentra atribuida a la Secretaría de la Función Pública, determinándose en el presente trabajo, que no hay evidencia contundente y suficiente para afirmar que se esté cumpliendo con tal actividad.

Se pudo confirmar que todas las instituciones públicas, cuentan en su estructura orgánica con el órgano de control interno, área con independencia funcional de la institución en la que actúa, y cuya dependencia jerárquica emana de la Secretaría de la Función Pública; pero que incumple con realizar la evaluación, pues solo aplica la auditoría y el proceso de fidejamiento de responsabilidad a servidores públicos.



El ejercicio de la administración pública requiere de acciones orientadas a medir el desempeño y la evaluación de la gestión pública, con el fin de elevar los niveles de eficiencia y productividad de las instituciones del gobierno federal. De acuerdo a la apreciación social, es notoria la falta de evaluación, ya que cada vez es más la crítica negativa que la identificación de mejoras; sin incluir los resultados de las evaluaciones internacionales, que también confirman la existencia de deficiencias con repercusiones relevantes en el contexto mundial.

En cuanto a que la Secretaría de la Función Pública esté dando cabal cumplimiento en materia de evaluación, de acuerdo a los resultados obtenidos del análisis efectuado al *Sistema de Control y Evaluación* instrumentado, se concluye que únicamente atiende dos de las tres funciones asignadas: la de auditoría y la de fincamiento de responsabilidades, quedando a la deriva el proceso de evaluación e identificándose que ésta se mezcla y se confunde mucho con la auditoría.

En los dos últimos informes presidenciales (2004 y 2005) se refleja que la función específica de "Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública federal", realmente no se da, ya que solo se concreta a dar resultados de auditorías y de fincamiento de responsabilidad.

La evaluación es un proceso orientado a emitir un juicio de valor mediante la interpretación cuantitativa y cualitativa para conocer el desempeño de la institución pública y a su vez, comprometer a la mejora, obligar al uso de indicadores, que con oportunidad, permitan decidir acciones a los actores públicos y establecer niveles de desempeño, prevenir acciones de corrupción y legitimación de la acción pública.

La evaluación es un modo de razonamiento que permite analíticamente determinar la eficacia y los efectos reales de las políticas gubernamentales, programas y proyectos, muestra los resultados de la política pública y en



consecuencia es útil para corregir rumbos de trabajo, para mejorar acciones y para orientar de mejor forma el quehacer cotidiano de las instituciones públicas.

Es factible el aprovechamiento de la infraestructura existente de la Secretaría de la Función Pública, con los órganos de control interno, y de la cobertura que tienen en las dependencias, entidades y organismos públicos del Poder Ejecutivo Federal, para que con la aplicación de evaluaciones específicas a los proyectos y programas, se obtenga la información suficiente, para comparar los resultados que emiten las propias dependencias y derivar de aquellos, la mejora de éstos; tanto en sus objetivos como en sus metas, a través de modificaciones, anulaciones o diseño de nuevos programas y así, generar las políticas públicas acordes con las demandas de la sociedad.

El potencial técnico, humano y el propio presupuesto destinado a los órganos de control interno, sin disminuir su desempeño actual, deben ser aprovechados para participar permanentemente en los procesos de evaluación, con un sentido propositivo a la gestión pública.

Se podrá obtener una evaluación integral si se incorporan a los procesos de evaluación la participación social, a través de foros de discusión, consejos consultivos, foros de evaluación social, paneles sobre problemas sociales, órganos sociales de evaluación, instructivos y formatos de evaluación en procesos y resultados finales y hasta de los grupos de la sociedad civil a los cuales se les otorga la potestad de decidir y actuar.

El proceso de evaluación propuesto no es limitativo del Poder Ejecutivo Federal, sino que también puede reflejarse en los gobiernos de los estados y de los municipios, ya que su aplicación es de interés a la sociedad que se gobierna y está canalizado al bien común. El modelo de evaluación propuesto permite su realización en cualquier orden de gobierno.

Para el caso de los gobiernos estatales y municipales, la administración pública considera a una institución congruente con las atribuciones de la



Secretaría de la Función Pública, de la que se desprende la instancia fiscalizadora y sancionadora de los resultados de la gestión, por lo que es un reflejo de la estructura federal, aún cuando en los procesos de actuación existen algunas variantes, en esencia, funcionalidad, eficacia y eficiencia, su aplicación concluye en evaluación de la gestión pública gubernamental.

Para el gobierno es de vital importancia establecer mecanismos que le den la certidumbre de que los programas y proyectos están cumpliendo con las demandas de la sociedad y con los objetivos y metas que requiere el país. Por ello, es necesario construir una cultura de la información dentro de la administración pública, para promover la seriedad y objetividad en la difusión de la información, sobre los resultados de las evaluaciones.

Se impulsará el logro satisfactorio de los objetivos de los proyectos y programas institucionales, una vez que se establezca la formalización de evaluación de los mismos.

La generación o difusión de información, que ponga en duda su credibilidad, puede ser causa del fincamiento de responsabilidad, lo que obliga a los servidores públicos a desempeñarse con honestidad, legalidad y compromiso.

Con el modelo de evaluación propuesto, se pretende contribuir a mejorar y fortalecer la transparencia y el desempeño de las instituciones públicas en pro del beneficio social.

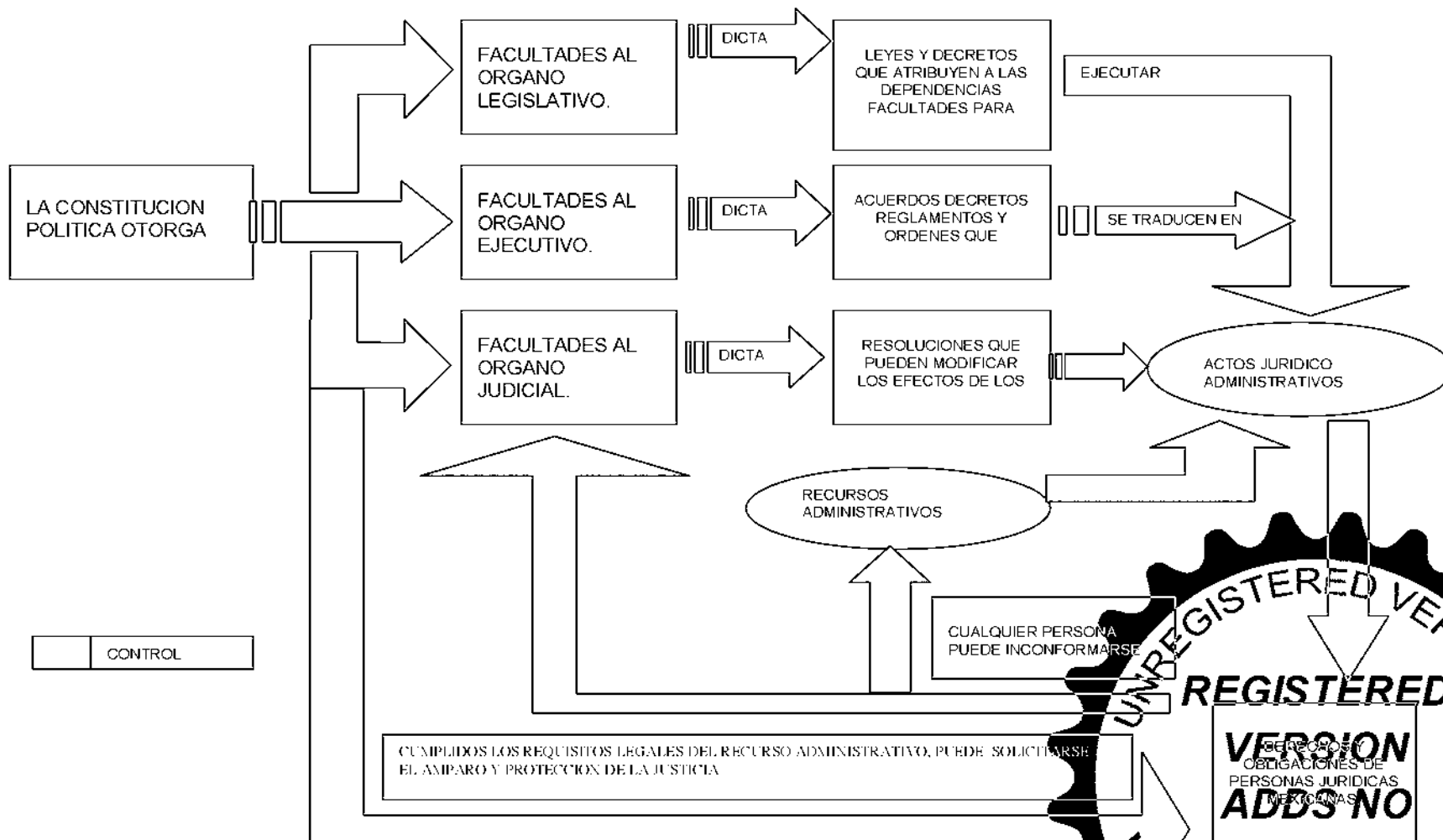


ANEXOS

- 1 Marco jurídico que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2 Estructura política y orgánica de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3 La administración: una ciencia, un arte, una técnica, un proceso.
- 4 Secretaría de la Función Pública, (organigrama)
- 5 Integración de la estructura orgánica de las contralorías internas.

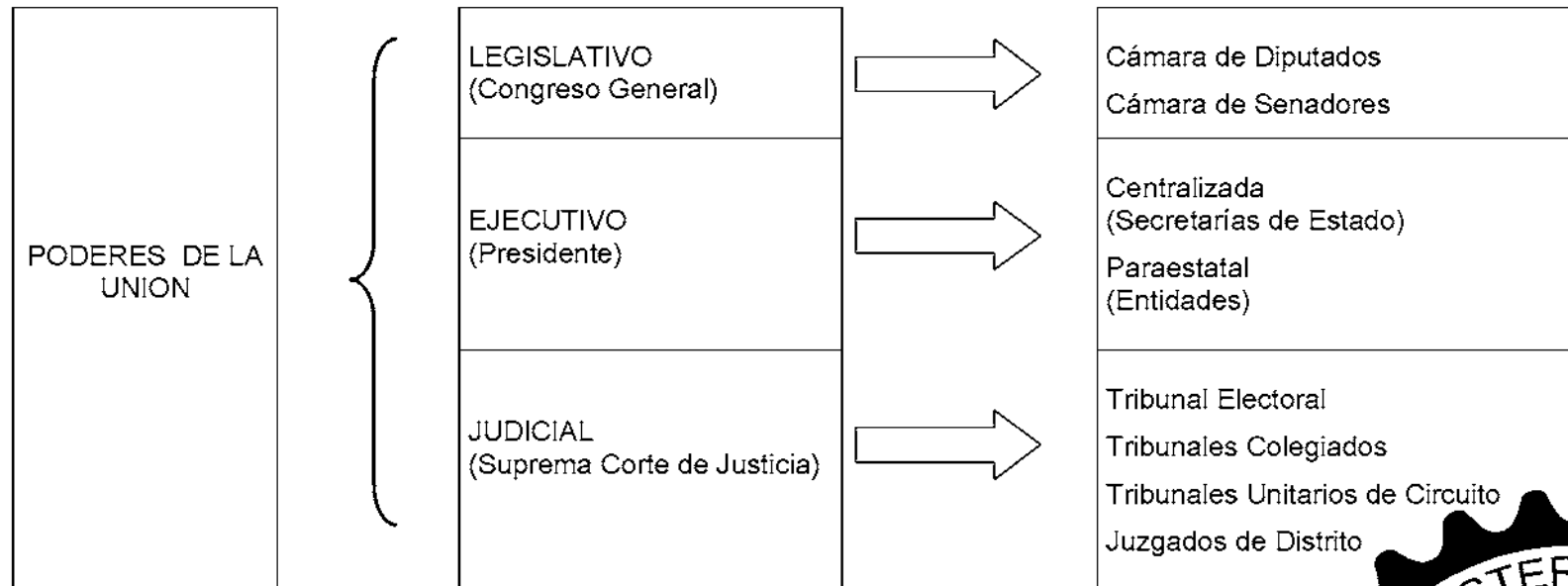


MARCO JURÍDICO QUE IMPONE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



Fuente: La Administración Pública del Estado Federal Mexicano. Presidencia de la República 2a. Ed. Méx. 1982

ESTRUCTURA POLÍTICA Y ORGANICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



**LA ADMINISTRACIÓN:
UNA CIENCIA, UN ARTE, UNA TÉCNICA, UN PROCESO.**

CIENCIA	ARTE	TECNICA	PROCESO
<p>Gulik: Un sistema de conocimientos por medio del cual los hombres establecen relaciones, predicen resultados e influyen en las consecuencias de cualquier situación en que se organizan para trabajar unidos en el logro de un propósito común.</p>	<p>Dimock: Administración es la gerencia de los asuntos ejecutivos.</p> <p>Fedman: Es la ciencia y arte de conducir una empresa con el máximo de eficiencia y un mínimo de costos.</p>	<p>Gulik: Aquella actitud encaminada a hacer que las cosas se hagan de acuerdo a ciertos objetivos.</p> <p>O'Donell: Crear y conservar un ambiente adecuado para que grupos de personas puedan trabajar eficiente y eficazmente en el logro de los objetivos comunes.</p>	<p>Farol: Administrar es planear, organizar, dirigir y controlar.</p> <p>Rozenzweg: Es el proceso de planificar, organizar y controlar actividades.</p> <p>Sheldom: El proceso por el cual se pone en operación y supervisión la ejecución de un propósito dado.</p> <p>Marx: Toda acción encaminada a convertir un propósito en una realidad positiva.</p>

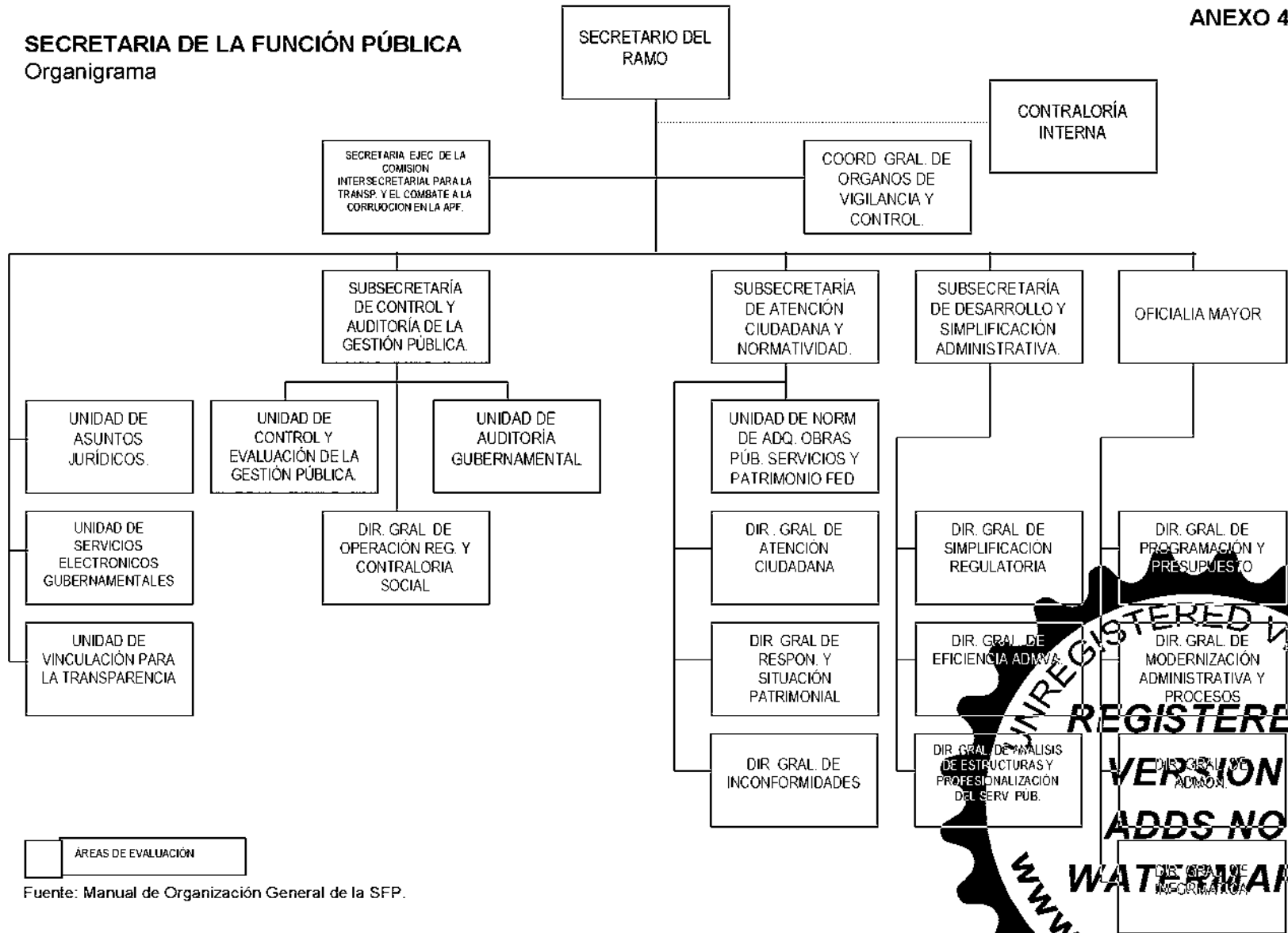
Fuente: Información generada durante el diplomado en "Auditoría del Sector Público", Módulo 1 "Introducción a la Administración" Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Autónoma del Estado de México (Tercera promoción), septiembre 1996, junio 1997.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ANEXO 4

SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
Organigrama



Fuente: Manual de Organización General de la SFP.



INTEGRACION DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS

Contraloría Interna en:	Áreas		
	Auditoría	Responsabilidades	Evaluación
Secretaría de la Función Pública	Dirección General Adjunta de Auditoría y Control	Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades. Dirección de Quejas y Denuncias. Dirección de Investigaciones	
Secretaría de Desarrollo Social	Área de Auditoría Interna	Área de Responsabilidades y Quejas	Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno
Instituto Mexicano del Seguro Social	Área de Auditoría Interna Área de Auditoría de Servicios Médicos	Área de Responsabilidades Área de Quejas	Área de Auditoría de Control y Evaluación
Delegación Benito Juárez	Subdirección de Control Interno J.U.D. de Control Interno en Obras y Adquisiciones	J.U.D. de Quejas y Denuncias	Subdirección de Investigaciones y Evaluación. J.U.D. de Control Financiero Administrativo
Secretaría de Relaciones Exteriores	Área de Auditoría Interna	Área de Responsabilidades y Quejas	Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Área de Auditoría Interna "A" Área de Auditoría Interna "B"	Área de Responsabilidades y Quejas	Área de Auditoría Interna de Control y Evaluación
INFONAVIT	Auditoría Técnica Auditoría Interna	Responsabilidades, Quejas y Denuncias.	
Secretaría de Economía	Auditoría Interna	Responsabilidades y Quejas	Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno.
Luz y Fuerza del Centro.	Gerente de Auditoría	Subgerencia de Quejas y Responsabilidades	
Secretaría de Turismo	Titular del Área de Auditoría Interna. Subdirector de Auditoría Integral y Específica. Subdirector de Auditoría de Operaciones Sustantivas	Titular del Área de Responsabilidades. Titular del Área de Quejas.	Titular del Área de Auditoría de Control, Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno. Subdirector de Auditoría de Programas Especiales y Proyectos. Subdirector de Auditoría de Control Interno. Subdirección de Auditoría de Evaluación
Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. (CORETT)	Titular del Área de Auditoría Interna, de Control y Evaluación.	Titulares de las Áreas de Quejas, y de Responsabilidades.	Jefe del Departamento de Control y Evaluación. Dependiente del área de auditoría.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	Titular del Área de Auditoría Interna.	Titular del Área de Responsabilidades y Quejas.	Titular del Área de Auditoría de Control, Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno.

J.U.D. = Jefe de Unidad Departamental

Fuente: Manuales de Organización, publicados en internet.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Villanueva Luis F. "La Hechura de las Políticas", Porrúa, México.
- AGUILAR Villanueva Luis F. "Problemas Públicos y Agenda de Gobierno". Estudio introductorio. Antología No. 3, Porrúa, México 1993.
- ALDUCÍN Mónica, y Domínguez Ana Paula. "Ley Orgánica de la Administración Pública", Ed. SISTA, con las disposiciones legales conocidas hasta marzo de 2003.
- BALLART Xavier, "¿Cómo Evaluar Programas y Servicios Públicos?", INAP, Madrid 1992.
- BRINK Z. Víctor. "Auditoría Interna Moderna", (Evaluación de Operaciones y Controles), Ed. ECASA, cuarta edición, traducida al castellano por Juan Ramón Santillana. 1986.
- BURLAUD, y Laufer. "Dirección Pública y Legitimidad". INAP, Madrid, 1989.
- CABRERO Enrique, "Del Administrador al Gerente Público". CIDE, México, 1985.
- CAIDEN Gerald, "Revitalización de la Administración Pública", Revista de Administración Pública, México, INAP, núm. 91, 1996.
- COHEN Ernesto y FRANCO Rolando. "Evaluación de Proyectos Sociales", Siglo XXI Editores, México, 1992.
- CROSSMAN, R. H. S. "Biografía del Estado Moderno". México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- CROZIER Michel. "Estado Moderno Estado Modesto". México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- DUVERGER Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Barcelona, Colección Demos. Ediciones Ariel, 1970.
- EASTON D. "Esquema para el Análisis". 2ª. Edición, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.
- FISBACH Oskar G. "Teoría General del Estado". México, Editora General, 1968.
- FRAGA Gabino. "Derecho Administrativo". México, 1985 Ed. Porrúa.
- GÓMEZ Sandoval Fernando. "Teoría del Estado" Ed. Universidad Anáhuac. Escuela de Derecho. México 1992.
- GUERRERO Omar, "El Estado y la Administración Pública en México". Ed. INAP. México, 1989.
- HEBERT, A. Simon. "The New Science of Management Decision" (New York. Harper & Row)



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

HERNÁNDEZ y Rodríguez Sergio, "Introducción a la Administración, un Enfoque Teórico Práctico", Ed. McGraw-Hill.

HERNÁNDEZ Sampieri Roberto, FERNÁNDEZ Collado Carlos, BAPTISTA Lucio Pilar. "Metodología de la Investigación", Tercera Edición, Ed. Mc. GrawHill.

KELLY, Janet, "Procesos y Prácticas: el Ciclo de las Políticas Públicas", en políticas públicas en América Latina, Venezuela, IESA, 2003

LAMES L. Gibson, "Las Organizaciones" (Comportamiento, Estructura y Procesos), Octava edición. Ed. Mc. GrawHill.

LYNN, Noami B. y WILDAVSKY Aaron, "Administración Pública, el Estado Actual de la Disciplina", estudio introductorio de Hugues Harry Lhérisson. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica, México.

MAJONE Giandomenico. "Los Usos del Análisis de Políticas en la Hechura de las Políticas" Porrúa México 1992.

MAJONE, Giandomenico. "Evaluación y Responsabilidad" en Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

MARTINEZ Silva Mario. "Diccionario de Política y Administración". Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1989.

MEDINA, Giopp Alejandra, MEJÍA Lira José, "El Control en la Implantación de la Política Pública", México, Plaza y Valdés, 1993.

MEJÍA, Lira José, "La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas", Porrúa, México, primera edición, septiembre de 2003.

RAMÍREZ Martínez Guillermo, "Desempeño Organizacional, Retos y Enfoques Contemporáneos", UAM. México.

RAMIREZ, Martínez Guillermo, "El Management del Desempeño en las Organizaciones Públicas". UAM, México

REYES Ponce Agustín, "Administración de Empresas. Teoría y Práctica". Primera y segunda parte Ed. Limusa.

RUIZ Sánchez Carlos, "Manual para la Elaboración de Políticas Públicas", Ed. Plaza y Valdés, UIA.

SERRA Rojas Andrés. "Teoría del Estado". Ed. Porrúa México 1990.

SUBIRATS Joan, "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración", INAP, Madrid, 1989.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SULBRANDT. José, "La Evaluación de los Programas Sociales: una Perspectiva Crítica de los Modelos Usuales", en B. Kliksberg (comp.), Pobreza, un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial, FCE, México, 1994.

VILLANUEVA Luis, "La Hechura de las Políticas Públicas", Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

WEISS Carlo H. "Investigación Evaluativa", Ed. Trillas, México. 1975

WILLIAM G. Cochran, "Técnicas de Muestreo" CECSA, décima primera reimpresión, México 1995.

ORDENAMIENTOS JURIDICOS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976 y reformas al 25 de febrero de 2003.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo del 2002.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976, última modificación del 10 de abril de 2003.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Diario Oficial de la Federación de 21 de mayo de 2003.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Diario Oficial de la Federación de 7 de abril de 1995.

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, SHCP. Diario Oficial de la Federación de 9 de mayo de 2001, Segunda Sección.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005. Diario Oficial de la Federación de 20 de diciembre de 2004.

Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y se adiciona la Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación de 10 de abril 2003, primera sección.

Manual de Organización General de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación de 30 de septiembre de 2002.



EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO, PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo de 2005.

OTROS

Informes presidenciales del periodo 2001 – 2005.

Revista Aportaciones a la Teoría Práctica de la Administración Pública. Instituto de Administración Pública del Estado de México, (IAPEM) No. 29 enero – marzo 1996.

Diccionario Usual Enciclopédico Larousse.

