



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“CONTROL Y EVALUACIÓN PARA LA CALIDAD DE
LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. EL CASO DE LA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
2000-2006”.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA
CLAUDIA PACHECO ZÚÑIGA**

**ASESOR: DR. MARCO ANTONIO GUADARRAMA
FLORES**

MAYO 2010



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.

Para ti Mine, que siempre me enseñaste a ver las cosas positivas de la vida, a luchar por lo que uno quiere, y por protegerme en todo momento. Con profundo amor y respeto.

A mis padres Gabriel y Bertha, por su guía y apoyo incondicional quienes me impulsan y nunca se rinden para que concrete mis proyectos.

Guillermo, por su amor y apoyo incondicional, y por ser un claro ejemplo de superación.

A mis hijas Claudia Gabriela y Adda Guillermina, por ser el eje impulsor de mi vida.

A mis hermanos Minerva, Adriana, Adolfo y Fernando quienes han sido un ejemplo invaluable en mi formación y desempeño a lo largo de mi vida, con todo mi amor y admiración.

A mis sobrinos, Bertha, Paris y Fernando, gracias por ser parte de mi vida, los amo infinitamente.

Al Dr. Marco Antonio Guadarrama Flores, por su paciente, sabia y generosa dirección y gran calidad humana.

ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN	I
---------------------	----------

CAPÍTULO 1.- GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, FUNDAMENTOS, EXPERIENCIAS Y TRANSFORMACIÓN.

1.1	Fundamentos conceptuales de la gestión pública.....	1
1.1.1	Discusión teórica en torno a la política de gestión.....	1
1.1.2	Orientaciones teóricas de la gestión pública.....	16
1.2	Principales experiencias nacionales e internacionales...	26
1.2.1	Estados Unidos de Norteamérica.....	26
1.2.2	Ideas de Estado y política de gestión.....	29
1.2.3	Fundamentos de la política de gestión en el Estado moderno.....	32
1.2.4	Política de gestión y configuración del Estado mexicano.....	36
1.3	El caso mexicano.....	39
1.3.1	Transición neoliberal.....	39
1.3.2	Transformación de la gestión pública.....	52

CAPITULO II. ÓRGANOS DE VIGILANCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO

2.1	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.....	56
2.2	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo....	72
2.3	Secretaría de la Función Pública.....	86

CAPITULO III. CONTROL Y EVALUACIÓN EN EL GOBIERNO FEDERAL PARA LA PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

3.1	Control.....	99
3.1.1	Concepto de control.....	99
3.1.2	Modelo COSO.....	111
3.1.3	Ley Sarbanes Oxley.....	122
3.2	Evaluación.....	126
3.2.1	Conceptualización.....	126
3.2.2	Evaluación del desempeño.....	130
3.2.3	Sistemas de indicadores.....	138

3.3	Fiscalización para la evaluación.....	145
3.3.1	El proceso de fiscalización en México.....	145
3.3.1.1	Obstáculos en el desarrollo de las sociedades.....	145
3.3.1.2	El papel de la Secretaría de la Función Pública.....	147
3.3.1.3	La relación entre las dos globalizadoras.....	150
3.3.1.4	El papel de la Auditoría Superior de la Federación.....	151
3.3.1.5	Gobierno corporativo.....	153
3.3.2	Proceso Integral de Administración del Gasto Público.....	157
3.4	Control y Evaluación en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	166
3.4.1	El papel de los Órganos Internos de Control. Enfoque preventivo.....	166
3.4.2	El Área de Auditoría de Control y Evaluación. Revisiones de control.....	169
3.4.3	Control y evaluación: Un reto necesario y un futuro prometedor. Caso: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	174
CONCLUSIONES.....		188
BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....		198

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pretende construir un balance con respecto al control y evaluación, con relación a la competencia mundial que se vive en todos los aspectos, impulsados por un nuevo y más inteligente estilo de administrar, y la importancia de que tienen en las organizaciones gubernamentales que se encuentran en el proceso de nuevas formas de trabajo y el conjunto de servidores públicos aprenden la forma de contribuir con sus conocimientos y experiencias; al mejoramiento de la gestión gubernamental a fin de proporcionar credibilidad a las acciones.

Así como, indagar la efectividad del proceso del Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno, con relación a la mejora de la acción gubernamental en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al Gobierno Federal Mexicano no le interesaba la elaboración de un diagnóstico de la situación operativa, financiera, tecnológica, normativa de las dependencias del gobierno, e identificación de sus debilidades, a fin de instrumentar cambios en las acciones a emprender en el corto, mediano y largo plazo. Así como a los ejecutores del gasto público que tienen como responsabilidad social y política de ejercer los recursos con

la más alta eficiencia y transparencia presupuestal a través de un gobierno efectivo.

Por tal motivo dicho trabajo tiene como finalidad presentar que acciones ha instrumentado y el rol que juega el gobierno federal en relación al control y evaluación, proceso de conformación, el papel y rol que ha desempeñado en su momento así como los diferentes sistemas de evaluación de la gestión pública en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y actualmente Secretaría de la Función Pública, como componente crítico dentro de las propuestas de reforma del sector público.

Cuáles han sido las perspectivas teóricas metodológicas por parte de la Secretaría de la Función Pública como ente rector de la reforma administrativa con el propósito de dotar de mayor capacidad de respuesta al gobierno, a fin de atender mejor las demandas de la población, evaluar el control interno y mejorar la efectividad de su función, logrando con ello ofrecer servicios más eficientes y con un valor agregado.

Así mismo dar una visión del como ha comportado y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con respecto a la implantación de estos nuevos modelos de evaluación que pueden impactar a los servicios que

actualmente proporciona a la organización, a través de un cambio radical en la cultura y esquemas de control en las organizaciones.

El problema central es identificar el por qué de la importancia y el surgimiento de el control y evaluación en el esquema gubernamental, así como describir algunos de los pilares principales de las organizaciones para garantizar con claridad la eficiencia , eficacia y economía, y obtener con esto el logro de los objetivos garantizando la credibilidad social, así como las experiencias obtenidas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de determinar de qué manera ha impactado e impactará en la calidad de la gestión pública el control y la evaluación.

CAPITULO I. GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, FUNDAMENTOS, EXPERIENCIAS Y TRANSFORMACIÓN.

1.1 Fundamentos conceptuales de la gestión pública

1.1.1. Discusión teórica en torno a la política de gestión

El llamado nuevo paradigma de la gestión pública ha fungido como base argumental en las iniciativas de reformas estatales conocidas como de segunda generación y en los procesos de cambio y modernización de las administraciones públicas de países altamente desarrollados, entre otros Estados Unidos, así como en países latinoamericanos como el nuestro. Ciertamente el Estado mexicano también ha experimentado cambios, los cuales han repercutido en la organización del gobierno federal, iniciados la década de los ochenta.

En este tema los organismos internacionales hacen énfasis en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados. En este aspecto destaca el Informe del Banco Mundial de 1997, como elemento promotor, al plantear medidas para una mayor competencia a la apertura de las principales instituciones gubernamentales, a la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana.

En su atención, los países de la OCDE han incluido la toma de decisiones estratégicas orientada a la obtención de resultados, al empleo de objetivos de *output*, indicadores de rendimiento, pagos en relación con los resultados, medidas de mejora de la calidad, recorte de gastos, mayor flexibilidad, mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos y promoción de la competencia en el ámbito gubernamental ¹ . El paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), apoyado en la experiencia exitosa del sector privado ha sido la base para realizar la reforma en los gobiernos centrales o federales, desde los años setenta. ² De acuerdo con Bresser Pereira³ la reforma del Estado ha significado para el Banco Mundial la reducción de funciones y realizar la reforma del servicio público. De este modo, las reformas priorizan una serie de transformaciones al interior del Estado. En materia de evaluación de la gestión, con base en los resultados y desempeño, habría que analizar con que el recurso con que se cuente, se alcanzan las metas en función de los objetivos que se persigan a nivel institucional.

En México, en el sector central del gobierno federal es importante evaluar la obtención de resultados, para optimizar la acción del gobierno federal en materia de eficiencia, eficacia, economía y transparencia,

¹ Suleiman, 2000, libro, editorial, Pág. 4

² Hood, 1991),

³ Bresser Pereira (2001: 4)

mediante el análisis de resultados de la función pública, a partir del marco jurídico, funciones, metas, objetivos, programas y proyectos estratégicos (con respecto a parámetros específicos). Para ello, la perspectiva de la nueva gestión pública implicaría, en términos prácticos, establecer correlaciones entre las variables relativas a la aplicación de la norma, en función de las atribuciones específicas y metas planteadas por objetivos e indicadores por programas, mediante la revisión, análisis y evaluación de la gestión en el sector central del gobierno federal, en especial el Área Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno (AACEABG), de los Órganos Internos de Control, por ser la asignada de evaluar la normatividad específica, sus funciones, metas, objetivos, procedimientos y controles interno.

Los resultados de estudios de algunos especialistas, como en el caso de Echeverría y Mendoza propician dudas en torno los fundamentos ideológicos y culturales de las técnicas y prácticas de aparente neutralidad. En particular, se vislumbra una limitación fundamental del paradigma institucional del management, la manera cómo se ha construido en el sector privado e importado por el sector público, con su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente, presenta insuficiencias, ante la necesidad de observar

valores colectivos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de políticas públicas. La razón de esto es que la incorporación de las técnicas del management, no fue acompañada con la recreación de mecanismos que hubieran favorecido el desarrollo de una nueva cultura de la responsabilidad, capaz de reordenar la interrelación de funciones políticas y administrativas, en lugar de sustituir la supervisión de burócratas y políticos del control por medio de los principios de mercado. Así, se rescata el componente administrativo, implícito en la reforma administrativa como precepto clave para definir el rumbo de los cambios. Se ha manifestado que el funcionamiento inadecuado del sector público es resultado de la falta de formalidad y respeto a las normas y que la mayoría de las técnicas de gestión favorecen la ampliación de la discrecionalidad en mandos superiores, aunque de esta forma los organismos que ellos conducen ganan en flexibilidad y eficiencia.⁴

En México se ha generalizado, como en el caso de la aplicación de la Ley, en materia de vigilancia del desempeño gubernamental, esto es algo muy importante.

⁴Esto conduce al desarrollo de proyectos de investigación y de indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector pública para evaluar los resultados derivados de la estrategia de cambio en las instituciones públicas.

En especial, en la iniciativa de reforma del sector público, está el supuesto de que su aplicación permite lograr un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mejor calidad y programas con mayor eficacia, así como la ampliación del control político, y libertad a los agentes para que realicen su gestión, incrementándose la transparencia gubernamental y una mejora en la imagen de los funcionarios. Y esto remite a la acción del Estado, en términos de una obligación gubernamental y a la evaluación de los resultados, a partir de los parámetros señalados anteriormente.

Ligada la reforma administrativa al desempeño político, el denominado modelo convencional de la NGP reconoce básicamente a la reforma de la gestión pública como conjunto de cambios generados en las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor, y es aquí, en donde se destaca el papel del Control ligado directamente a la evaluación.

Los principios y técnicas del *management* público contienen iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su neutralidad política. En los Estados Unidos, donde se elaboró el concepto de *public management* en sustitución del término administración pública, se ponían de relieve los beneficios de la fusión

entre la orientación normativa de la administración pública tradicional y la orientación instrumental de la gestión general.

Aquí vale señalar que se han puesto en duda los beneficios de la rápida combinación entre los valores de la NGP y los valores de la administración pública tradicional. Pero en Estados Unidos, promotor del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la aparición del libro Reinención del Gobierno, se promueve la delegación de autoridad, la sustitución de normas y regulaciones por incentivos, la formulación de objetivos por resultados, la búsqueda de soluciones de mercado por encima de soluciones administrativas, y la medición del éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario.⁵

Desde la perspectiva del Nuevo Programa de Reinención (NPR), el Estado presenta problemas debido a su sobredimensionamiento, con una estructura gubernamental que posee organizaciones diseñadas para un entorno que ya no existe. Y lo que urge actualmente es transformar las instituciones públicas, siguiendo un modelo acorde con la era de la información, tras la búsqueda de un Estado mínimo que desarrolle sólo las funciones que son necesarias, y ello lo logre de manera eficaz y efectiva.

⁵ Gore, 1993; 7.

Para algunos especialistas los principios de la acción modernizadora son: reestructuración, reingeniería, reinención, realineación. Y si bien con esto puede quedar reflejada la preocupación por las cuestiones de eficacia, la noción de administración pública involucra un conjunto de valores (democracia, responsabilidad por la gestión, equidad y honestidad), mientras que el campo de los estudios de la gestión pública aporta las dimensiones para comprender cómo las organizaciones gubernamentales, pueden llevar a cabo las misiones que se les asignan.⁶ Eliminar de las dependencias todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público es intentar la reestructuración, la cual se efectúa una vez identificadas las competencias centrales de la organización y las tareas cuya prestación podría contratarse externamente. La reestructuración tendría que ser guiada por la planificación y el establecimiento de prioridades, tales como el mantenimiento de la calidad del servicio y la retención de empleados valiosos. Con ello se alude a la anulación de lo que es obsoleto, la duplicación (incluida la incorporación de programas), y la eliminación tanto de privilegios de especial interés como de todo aquello que no sea transparente.

⁶ (Perry y Kraemer, 1983: 11).

La reingeniería, por su parte, implica un cambio organizacional,⁷ el cual implica empezar de nuevo, más que tratar de arreglar los problemas existentes mediante soluciones parciales. Como tecnología de gestión, sus dispositivos están orientados hacia los procesos, prescindiendo de las tareas y las posiciones establecidas en las jerarquías organizacionales. La reingeniería aprovecha las ventajas de la tecnología informática para promover un trabajo más inteligente, que elimine el papeleo innecesario y redundante.

Su ideal es trabajar mejor, lo cual está relacionado con la búsqueda del menor costo, pero muchas veces la segunda termina predominando sobre la primera. El énfasis puesto en la reducción del gasto puede atender contra el propósito de sostener servicios públicos de calidad aunque, al decir de ello dependerá en gran medida de los diferentes contextos y del rol que cumplan los avances tecnológicos y la pertinencia de su puesta marcha.

Reinventar implica crear en el seno de la administración pública una cultura de espíritu empresarial que facilita la introducción de mecanismos de mercado y pensamiento estratégico en el sector público; donde tendrá que operar con una orientación de planificación estratégica de largo plazo, centrándose en los resultados, remitiéndose a los incentivos del

⁷ Hammer y Champy, 1993; Hammer y Stanton, 1995

mercado y tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del cliente-ciudadano, detrás de esto se encuentra el objetivo de resolver definitivamente el problema del déficit fiscal creado por el Estado de Bienestar, lo cual lleva a la reducción del gasto público como tarea por efectuar.

A la reinversión le sucede la realineación, pues definida la estrategia de mercado, los funcionarios tienen que generar el cambio de las estructuras, de forma coherente y articulada con lo planificado. Realinear a la organización y al personal detrás de los objetivos establecidos no es otra cosa que cumplir con el dictado según el cual la estructura sigue a la estrategia.

La realineación es, en esencia, la implementación de la estrategia de reinversión. Mientras que la reinversión tiene que ver con cambios en la forma de operar de la organización en su entorno externo, la realineación se centra en el cambio hacia el interior de la organización.

El paso inicial de la realineación es el establecimiento de un nuevo circuito de responsabilidades en el seno de la unidad que se desea cambiar.

La reconceptualización conduce a mejorar todas las dimensiones en torno al aprendizaje organizacional, para así desarrollar una nueva manera de pensar el fenómeno gerencial, en el espacio del sector

público, promoviendo organizaciones con capacidad de adaptación y forjadoras de conocimiento. Para todo esto es necesario reformular la política de gestión de los recursos humanos, apuntando a la captación de gerentes públicos con capacidad de liderazgo y empleados comprometidos con los objetivos de la institución en la que laboran.

Al Estado se le pondera su carácter instrumental y de expresión del conjunto de instituciones y organizaciones construidas por la misma sociedad para cumplir objetivos que persiguen el bien común.

Muchos de estos objetivos no le son propios como organización, en la medida en que éstos constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político, lo que conlleva a procesos de creación de valor en el sector público, aunque fuera de la lógica de precios pues no pasan por el mercado.

Así el núcleo de los problemas de la gestión pública se ubica en el plano interinstitucional, lo que supone plantear soluciones alternativas a las pensadas para una sola unidad. El camino hacia el diagnóstico compartido por las diferentes instituciones, para repensar las reglas de juego, funciones y responsabilidades; el diseño de sistemas adaptables, como una forma de compromiso permanente y de aprendizaje público, y la configuración de esquemas de rendición de cuentas que promuevan el uso eficaz del poder, las cuales se presentan como opciones

diferenciadas, más acordes con la “innovación” que con la “imitación” que impone la aplicación de técnicas empresariales en el sector público. En México, mediante el Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno (AAEABG), se realiza el diagnóstico por dependencia, la cual nos ayuda a conocer la situación operativa, financiera, tecnológica, normativa, alcance de los programas estratégicos, así como su cumplimiento, logrando con estos elementos acotar las debilidades y posibilidades de cambio; una vez identificadas a través de una reestructuración en las dependencias que nos permita dar seguridad con respecto a los logros y objetivos, mediante la reingeniería organizacional y una estructura del cambio, que logre mejorar y optimizar los sistemas de planeación, evaluación y medición logrando optimizar los recursos y maximizar la rentabilidad social de gasto público.

Después de varios años de aplicación, la perspectiva de la NGP identifica puntos de vista en torno al problema de la sustentividad de la gestión en la administración pública y su comparación con la gestión en el sector privado:

El primero refiere que, si la gestión se realiza por intermediario entonces la gestión pública consiste en saber hacer algo por intermedio de otras organizaciones. El segundo consiste en ver que la administración pública

actúa en condiciones singulares, en consecuencia, difiere de la realidad del sector privado.

Las técnicas de la gestión privada son útiles en el sector público sólo para casos puntuales y de escasa importancia. Entre ambas, sólo pueden encontrarse aparentes coincidencias funcionales. La gestión pública puede beneficiarse de las enseñanzas de la gestión empresarial, no obstante, deberá desarrollar un paradigma integrador del management público, incorporando sus propios conceptos y categorías. Pueden observarse convergencias importantes entre la gestión pública y la privada. Hay diferentes configuraciones organizativas en las que se mezclan los aspectos públicos y privados.

Otras visiones abogan por la reducción del poder de la burocracia, reforzando la incidencia de las autoridades electas no sólo en el terreno de la formulación sino en la implementación de políticas, a través de nuevos criterios de centralización, coordinación y control. En este caso el problema es controlar la burocracia. Por ende, la existencia de asesores y/o cargos de confianza, etc., estaría ampliamente justificada a los efectos de contar con aparatos administrativos consustanciados con las políticas de gobierno. Bajo esta alternativa, más que un dilema de delegación, emerge como cuestión el tema de la responsabilidad: ¿a quién se debe atribuir responsabilidades concretas frente al

incumplimiento de los objetivos o metas propuestas?: ¿a estos “nuevos agentes” o “burocracias flexibles”?; ¿a los funcionarios políticos? ¿Las burocracias “paralelas” poseen los conocimientos y la experiencia suficiente como para ocupar tantas posiciones clave, desplazando- la mayoría de las veces- a los cuerpos estables de la administración?

En el caso del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno es la encargada de evaluar los alcances y resultados de la gestión gubernamental y en su caso coadyuvar a reorientar los alcances de las metas y objetivos institucionales.

De lo anterior se hace evidente nuevamente una problemática tradicional del sector público; la frontera entre lo que se hace y lo que se debería de hacer. Y en este punto es importante resaltar la forma como se realizan las funciones públicas, las cuales no siempre aplican las mejores metodologías de trabajo, ni se tienen registro formal de ellas.

Al respecto, destaca como una de las contradicciones más visibles de la NGP, lo relativo a los principios de motivación y promoción de un cambio cultural en los servidores públicos, en paralelo con la propuesta de romper con la estabilidad laboral, reducción de personal y capacitar al que permanece.

Si bien para la mayoría de los autores la flexibilización administrativa se presenta como alternativa frente al exceso de normas y procedimientos, otros advierten acerca del peligro contrario referido a la posibilidad de que la desregulación indiscriminada termine afectando intereses colectivos básicos, en la medida en que la norma se constituye como garantía de justicia y previsibilidad.

Cabe señalar que, las propuestas e iniciativas conocidas como de orientación al cliente se asumen- en el marco de la NGP- como un cambio en las reglas de juego entre los proveedores y los destinatarios de los servicios públicos. Así, la preocupación por las demandas diferenciadas, la calidad de los servicios y la fijación de los correspondientes mecanismos de resarcimiento en caso de declinación en los niveles de servicio ofrecidos, además de la instrumentación de sistemas de queja y de mecanismos de participación y consulta, conforman los componentes básicos de esta tendencia innovadora y, según se declara, superadora del tradicional esquema en el que los usuarios de servicios públicos poseían el rol de receptores pasivos y carentes de derechos específicos.

Mientras que al interior del gobierno, se realizan acciones de redefinición de objetivos, y se efectúan ejercicios de evaluación del desempeño,

donde las áreas coparticipan mediante consensos, cuyo propósito de fondo es reorientar la acción gubernamental.

Con lo anteriormente expuesto, se entiende que el desafío para América Latina reside en la construcción de “verdaderas burocracias modernas”, regidas por sistemas de mérito, con autonomía técnica y conducción política, y sometidas a reglas precisas para tornarlas transparentes, accesibles, responsables y receptivas.

Bajo este marco, la orientación de las reformas ocupa una posición privilegiada, la creación de una nueva culturas de servicio público apoyadas, más que en diseños o modelos formales, en la creación, consolidación de modos y hábitos de relación de calidad diferente a la establecida.

Entonces la cuestión cultural es rescatada como elemento primordial para emprender un proceso de cambio en la administración pública. Desde esta óptica, las reformas de segunda generación resultan mucho más complejas que aquellas que- como las que dominaron en la primera etapa- perseguían como objetivo imprescindible la reducción del aparato de Estado.

Mientras que en las reformas de primera generación se contemplan principalmente consideraciones de tipo jurídico y financiero, y en las de

segunda generación las transformaciones tienen un trasfondo tecnológico y cultural mucho más determinante.

1.1.2 Orientaciones teóricas de la gestión pública ⁸

Hoy día, es posible analizar desde tres perspectivas un mismo proceso decisorio las cuales son: la racional, la organización y la política; lo cual expresa la actual complejidad de la administración pública.

Si se propone una forma alternativa al método tradicional de definir y diseñar políticas públicas, puede incluirse la posibilidad de elaborarlas de manera incremental; es decir, cuando un administrador tiene que elegir entre diferentes políticas para cumplir con determinado objetivo, éste lo hace con los elementos de que puede disponer en ese momento y con base en su propia experiencia; pero tiene la ventaja de imponer modificaciones.

La perspectiva incremental se expresa en las políticas públicas, si se acepta que importa más el control sobre los productos de la organización que sobre los recursos, y su posible desvío. Postura que se asemeja al análisis sistemático de las organizaciones como cajas negras, en donde

⁸ Esta sección del ensayo fue desarrollada principalmente a partir de dos trabajos: uno, el de Ramírez Edgar y Jesús Ramírez, 2004, Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la organización administrativa y su impacto en la reforma del gobierno; dos, el de Michael Crozier sobre Cultura y ...

los procesos que tienen lugar no son claramente visibles ni entendibles. Por este motivo, el control solo se puede llevar a cabo mediante la observación de los resultados, que es lo único claramente mensurable.

La Nueva Administración Pública (NAP), propone el diseño de una burocracia menos preocupada por la instauración de agencias y más preocupada por los resultados de los programas; por ello su propuesta es impulsar una administración pública que trabaje en equipo, y se preocupara de alcanzar el cumplimiento de los proyectos, y con ellos se transformaría el tipo de relación jerárquico piramidal clásico de la Administración Pública.

Hace tres décadas, se introdujo al análisis de la administración pública la teoría de la elección pública como un elemento que permite desarrollar una metodología para su estudio.

Con esta perspectiva se permite una crítica implacable a los clásicos y ortodoxos, en su intención por demostrar que las decisiones no deberían de emanar de una sola fuente de poder, y que la jerarquía en las organizaciones no es necesariamente la forma más eficiente de solucionar los problemas. Un ejemplo de otras formas eficientes de toma de decisiones es el arreglo organizativo que puede considerarse una administración pública democrática.

Esta perspectiva establece como principios: a) que la toma de decisiones deberá fragmentarse con el fin de limitar y controlar el poder; b) que deberá abandonarse la dicotomía política-administración, debido a que las reglas administrativas importan políticamente a los individuos; c) que la existencia de policentricidad y disposiciones multiorganizaciones favorecen la sana competencia y d) que el propósito de la organización pública en su operación es conseguir el menor costo en tiempo y recursos.

Estos son aspectos que se retomarán en el capítulo tres, para explicar el objetivo por el que fue creada el Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno.

Por su parte, las afirmaciones que sustentan el análisis de la perspectiva de la nueva economía política, en su aplicación dentro del campo de la administración pública, establecen que: La teoría de la elección pública aporta elementos científicos sutiles para el análisis de toma de decisiones en la administración pública; ofrece una concepción razonable de la motivación humana para la cooperación; hace proposiciones para hacer a la administración pública más eficiente y democrática.

Tras el reto de mayor eficiencia y eficacia exigidas al gobierno, se genera la necesidad inaplazable de legitimar y justificar su existencia. Ya no basta con proveer los servicios, o tener la intención de buscar el beneficio colectivo, pues la legitimidad no reside en el qué o en el cuánto, sino en el cómo. Por tanto, además de pasar al deber ser, es necesaria la forma en que se desarrolla.

En resumen, la orientación hacia la gestión pública surgida a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, nació con la intención de crear administradores públicos con herramientas de cambio que respondiesen más a las necesidades de los practicantes de la administración pública. Aspectos como liderazgo, técnicas de gestión y de análisis fueron trasplantados de las empresas privadas al gobierno. Los más importantes ejemplos de este transplante fueron, la administración por objetivos, la medición del desempeño y la gestión estratégica. De esta manera, los transplantes realizados del ámbito privado al público se realizaron inspirados en las dimensiones, implicadas en el término gestión; y en la gestión, incluida una estrategia corporativa y una práctica de los negocios, con carácter racionalista.

En particular la nueva gestión pública comprende siete ámbitos principales: 1. la participación de profesionales de la administración; 2. explicación de estandartes y evaluación del desempeño de las agencias

mediante ellos; 3. énfasis en el control de resultados; 4. desagregación de actividades en el sector público; 5. cambio en la competencia entre las agencias de gobierno; 6. énfasis en las técnicas de gestión del sector privado; 7. alta disciplina en el uso de los recursos del gobierno.

En conjunto, estos ámbitos, en términos prácticos, remiten al desarrollo de estructuras que garanticen la profesionalización de los servidores públicos, así como la medición y evaluación de su desempeño, basándose en los resultados programados, que en términos concretos implica aplicar la idea de control, en su vinculación directa con la evaluación del desempeño, por área y por funciones que se convierte en la esencia de este trabajo y que se desarrollara en los capítulos subsecuentes.

Tales ámbitos tienen sus orígenes en otros desarrollos teóricos anteriormente realizados. Lo que si se considera novedoso es la mezcla de conceptos, herramientas y propuestas que realiza esta corriente. El alto grado de pragmatismo, se aprecia en su propuesta de controlar a los agentes de las organizaciones públicas.

Este modelo constituye un intento por hacer del sector público una entidad lo más parecida a la de los negocios, de alguna forma se podría considerar como un enfoque neotaylorista, dado que la centralidad de

esta propuesta considera una creciente atención en el control financiero, haciendo más con menos.

El principal indicador de este modelo es la concentración creciente en la calidad de los servicios, empeñados en el cumplimiento de una misión organizacional con miras a alcanzar la excelencia en el sector público.

Este modelo implica un diseño organizacional que relaciona tanto la redefinición del sujeto de atención (en este caso considerar un usuario más que un cliente en la relación organización-ciudadano), como el fomento de la participación, como medio de legitimar la gestión en el sector público a efecto de descentrar el poder de decisión de los funcionarios designados hacia los cuerpos locales electos y consecuentemente prestar mayor atención al desarrollo de aprendizaje social.

La mayoría de las doctrinas se enuncian en términos de eficiencia, eficacia, equidad, efectividad, honestidad, confiabilidad, adaptabilidad y solides. Ejemplos de filosofías son el cameralismo (diseñada en torno al problema de cómo el Estado puede encabezar el crecimiento económico) y el gerencialismo (sobre la promoción de la eficacia mediante las actividades de gerentes profesionales).

Las doctrinas administrativas generalmente no guardan relación con ninguna corriente política o ideológica y pueden ser aceptadas por muy diversos grupos políticos.

Así, los estudios de NGP son susceptibles de plantearse en tres rubros:

a) Se refiere al perfil ideal del funcionario que debe de ocuparse de alguna actividad, proceso o problema en particular.

b) Se refiere a las directrices en materia de configuraciones organizacionales acerca de las configuraciones organizacionales, ocupadas por el tipo de organización que debería diseñarse para cumplir con un objetivo particular y de cómo estructurar sus componentes, y las responsabilidades.

c) Se ocupa del cómo remitido a los procedimientos o métodos que deberían operarse en las organizaciones; la cual incluye percepciones relacionadas con la forma como se distribuye la autoridad y el liderazgo, el manejo de la información, el manejo de casos particulares y la operación de los procesos de control.

La gestión pública propone desarrollar sistemas organizacionales mucho más flexibles en los que la sociedad organizada, sectorizada y focalizada sea un interlocutor permanente y activo, corresponsable y coparticipe en las actividades consideradas de interés público. Y más allá de esto, al interior del gobierno federal la preocupación es

transparentar el uso de los recursos que se destinan para llevar a cabo la gestión pública.

La nueva gestión pública se propone no como una disciplina o cuerpo teórico consolidado sino como un enfoque orientado a la acción que proporciona algunas ideas prácticas que permitan responder a los retos actuales de las organizaciones públicas. Con esto se pretende que la NGP se caracterice por ser innovadora, prescriptiva, prepositiva, orientada a futuro y a la producción de resultados.

En México, el gobierno federal ha iniciado este enfoque, aunque de manera tardía de acuerdo al ámbito internacional, y no en todas sus áreas, sin una estructura sistemática y con la falta de criterios uniformes para la aplicación de la evaluación de la gestión. Dichos elementos se verán desarrollados en el tercer capítulo.

Los elementos de la corriente de la NGP se podrían resumir en tres categorías: a) elementos referidos al diseño de modelos y propuestas de cambio; b) elementos que establecen las estrategias de implementación; y c) los elementos que se orientan a la afectación del marco político-institucional de los contextos, en los cuales se está en proceso de implementación el modelo.

Estas tres dimensiones se relacionan de manera tal que expresan una recursividad que deriva en una influencia mutua entre los elementos que relacionan.

La nueva gestión pública ha propuesto nuevos retos tanto a la comprensión como a la práctica de la administración de lo público. Tantas implicaciones ha tenido que pareciera que incluso ha trastocado factores de cambio institucional en países como México, al grado de ser utilizada como acicate para los esfuerzos no sólo de reforma y modernización del espacio público administrativo, sino que se propone como elemento soporte de los procesos de apertura democrática, combate a la corrupción, cambio de cultura en los servidores públicos, nuevo puente en las relaciones Estado-sociedad o elemento dignificador de los propios servidores públicos y de los ciudadanos interesados, en calidad de clientes.

En consecuencia, la NGP plantea la relevancia de dos dimensiones de la actividad del gobierno. Una es la redefinición de las funciones del Estado, a partir de la acotación de su campo de acción en la llamada reforma del Estado, y la otra es la de las posturas con las que se pretende dar solución al viejo problema de hacer la tarea del Estado más eficiente y eficaz, situación que en México ha cobrado importancia los últimos años.

Para cumplir con lo anterior esta corriente basa su análisis y propuesta en dos elementos principales que pueden proveer legitimidad. Para lo primero se ha retomado al liberalismo económico y la corriente de elección racional a partir de las cuales se sustentan las prescripciones sobre el tamaño del aparato de gobierno, así como el comportamiento de los individuos (tanto burócratas como consumidores).

La segunda es la teoría de la organización, con la que se da soporte a propuestas como autonomía de gestión, evaluación por indicadores de desempeño, desarrollo de liderazgo de gerente, cultura organizacional.

En la propuesta de la NGP se aprecia una gran apuesta por solucionar los problemas de gestión con mecanismos como administración de la calidad o reingeniería de procesos que se aplican bajo supuestos difíciles de cumplir, como racionalidad lineal o existencia de individuos cooperativos, por lo que se pierde la perspectiva de complejidad que le dan los factores políticos y humanos.

Lo que se requiere en la práctica gubernamental es mantener equilibrio entre el uso de mecanismos de gestión y las herramientas que aporten de mejoría al desempeño cotidiano en términos de cumplimiento a la demanda social, pero también al interior, como única posibilidad de lograrlo.

1.2.- Principales experiencias nacionales e internacionales

1.2.1 Estados Unidos de Norteamérica

En la práctica, como la de los Estados Unidos, los sistemas presidenciales pueden ser más o menos dependientes de la cooperación de los parlamentos elegidos para el Congreso y, por lo tanto, presentan variaciones considerables en el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Hoy día, México presenta una situación parecida, que requiere estudiarse.

El ensayo de Donald Kettl sobre la campaña de Reinversión del Gobierno de la administración de Clinton, es una ingeniosa mezcla de análisis político y comentario sobre una reforma en progreso. Kettl sostiene que la Revisión de Desempeño Nacional (RDN), esta destinada a convertirse en una guía en la reforma de la gestión del sector público en el gobierno federal de los Estados Unidos. En principios políticos, la RDN demuestra que la reforma de la gestión pública es asunto que pueda mantenerse en las prioridades de la agenda presidencial durante al menos un mandato. En términos sustantivos el RDN demuestra que el liderazgo ejecutivo desde la Casa Blanca puede tener un impacto en la gestión de los departamentos federales y en actividades o programas específicos. En ambos aspectos, el RDN parece haber roto el molde de la reforma de la gestión pública en el gobierno federal.

La administración Clinton capitalizo el apoyo popular en la reducción vinculando al RDN con un corte dramático en la fuerza de trabajo de la función pública federal. Según Kettl, la reducción estaba en el corazón de la “alta política” del RDN, jugada en las relaciones entre la Presidencia y el Congreso. La administración se aboco a lograr por su cuenta reducciones de personal y ahorro de gasto.

Doctrinariamente, el RDN recogió mucho de los principios de la gestión pública efectiva defendida por David Osborne y Ted Gaebler⁹

La fuente de estos principios incluía doctrinas de la gestión de calidad total, reingeniería y cultura organizativa. El otorgamiento de facultades al empleado y al servicio al consumidor emergieron como temas vitales, compartiendo incómodamente el asiento con el tema de reducción. En lo sustancial, el RDN abarcaba cambios en el sistema federal de contratación, el traspaso de responsabilidades a ciertas áreas de la gestión personal (por ejemplo el reclutamiento) la implementación del Acta de Desempeño y Resultados del Gobierno de 1993, la reorganización de la Oficina de Gestión y Presupuesto, un programa para establecer estándares de servicios y una extensa materia de medidas estrechamente vinculadas a los departamentos y organismos específicos. El modelo completo la actividad e ideas tendía a sustentar

⁹ David Osborne y Ted Gaebler en Reinventing Government.

el postulado de la administración de los objetivos de la RDN estaban diseñados para el “mejor trabajo” así como para el “menor costo” del gobierno federal.

Kettl identifica además de una cantidad de modos en que el éxito políticos de RDN se debió a mucho más que a la atracción popular a la reducción del gobierno federal. Primero la administración no creó una nueva burocracia para hacer funcionar el RDN.

El esfuerzo por “reinventar el gobierno” se organizó como un proyecto de oficina del vicepresidente. Segundo, la administración fue muy hábil en su manejo de los medios para definir la cuestión de la reforma de la gestión pública. Tercero, la administración frenó a la oposición a la reducción por parte de los líderes sindicales que representan a los empleados federales organizados. Cuarto, la administración se ganó el apoyo de los cargos políticos y de los funcionarios de carrera para el RDN vendiéndolo como un medio para mejorar la gestión.

En la práctica, como la de los Estados Unidos, los sistemas presidenciales pueden ser más o menos dependientes de la cooperación de los parlamentarios elegidos para el Congreso y, por lo tanto, presentan variaciones considerables en el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Al respecto es deseable que sus relaciones sean de cooperación no de conflicto.

En los regimenes democráticos se definen los regímenes presidencial y parlamentario en base a dos diferencias cruciales. Primero, en las democracias parlamentarias el jefe del gobierno puede tener diferentes títulos oficiales tales como primer ministro, premier, canciller, ministro-presidente, y su Gabinete depende de la confianza. En los sistemas presidenciales el jefe del gobierno, llamado Presidente es elegido por un período fijo, constitucionalmente prescrito.

1.2.2 Ideas de Estado y política de gestión

De la noción antigua de Estado¹⁰ se conserva la idea de derecho y de justicia.¹¹ En consecuencia, la República es la justicia.¹² Y con esto surge la concepción del Estado como república. En la Edad Media se utilizó la palabra civitas para designar a las comunidades políticas. Y fue Maquiavelo¹³ quien introdujo la palabra Estado en la literatura política, con el sentido que se usa actualmente: con nuevas características socio-políticas de algunos lugares de Europa y definir las bajo ese concepto, en términos de pueblos arraigados a un territorio local, comunidades

10 La palabra Estado deriva de la voz latina status, que significa condición o constitución; y su acepción moderna tiene origen en el término empleado por los romanos en la época clásica, aunque no lo utilizaron con la significación actual. Al hablar de su comunidad usaban preferentemente las denominaciones imperio, pueblo, o res pública.

11 Elementos rescatados por Cicerón al señalar al Estado como muchedumbre humana unida por el derecho y por la utilidad. A ello San Agustín integró el elemento racional. La Iglesia en la idea de este pensador, era la encargada de proporcionar la separación moral de los ciudadanos quienes habrían de construir una república justa. Cfr. Sabine George, Historia de la teoría de la política, F. C. E., México, 1988, pp. 49.

12 Gómez Rafael, La ley etema de la historia, sociedad y derecho, según San Agustín, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, España, 1972, pp. 162.

13 Maquiavelo., Nicolás El Príncipe, Ed. Porrúa, México, 1994.

integradas con independencia una de otra y presencia de un poder político capaz de tener centralizados los poderes públicos.

Los Estados modernos tienen la característica de ser Estados nacionales, en los cuales un aparato de gobierno reclama para sí determinado territorio, posee códigos de leyes formalizados.¹⁴

La evolución del concepto implica las características del Estado moderno, en cuanto que se diferenció de las organizaciones políticas del pasado, caracterizándose a partir de un contenido territorial, nacional, soberano –interna y externamente- y centralizador de todos los poderes públicos;¹⁵ y ahí imponer un orden y un gobierno,¹⁶ y una dominación¹⁷, que para Grocio precisa de la fuerza física y política. A lo que se incluye lo territorial, con J. L. Klüber,¹⁸ donde continúan viendo las organizaciones políticas como comunidades con un gobierno. Y Jorge Jellinek¹⁹ agrega que el territorio es uno de los elementos constitutivos del ser del Estado como sujeto. La idea de soberanía fue interpretada como reafirmación de independencia, denotándose la presencia de un poder político.²⁰

14 Giddens, Anthony Sociología, Alianza Editorial, Madrid, 1991, pp. 435.

15 Ávalos Gerardo Tenorio y Behemoth Leviatán, 1996, UAM-Xochimilco, México, pp. 47.

16. Lo que ya Aristóteles explicaba, en referencia a la polis como necesidad territorial vinculada a la idea de proveer subsistencias de la población y defensa militar, en su obra La política, libro IV, capítulo IV a XII.

17 Weber, Max, Economía y sociedad, Esbozo de sociología comprensiva, F. C. E., México, 1989, pp. 1056.

18 Staatslehre, Allgemeines y Genter Verlag, Herman 1959, Cfr. en Mario de la Cueva La idea del Estado, F.C.E. -UNAM, México, 1996, pp. 49.

19 Cfr. en De la Cueva, Mario Idem, 1996, pp. 50.

20 Bodino Juan, "Los seis libros de la república", pp. 1-18, citado en De la Cueva, idem, pp.46.

Con Rousseau²¹ la soberanía se percibe en el pueblo, por lo que el Estado se funda y legitima en un pacto social, donde el Estado se favorece asimismo, a partir de la participación de los ciudadanos en la discusión de los aspectos políticos.

Se plantea el Estado en su relación con la idea de nación en un proceso dialéctico en que su desenvolvimiento incluye la transformación de la sociedad, pero no como camino previsto, sino entendida en la dinámica de los grupos sociales que le recrean en una relación conflictiva Estado-sociedad que en lo político administrativo remite a lo territorial, al gobierno y la participación social.

Con Weber²² podría considerarse que una nación es una comunidad que puede estar basada en una red de innumerables tradiciones históricas, lenguajes y formas de vida diferentes entre sí, y no sólo una. Lo que resalta es la importancia de la percepción y por tanto, la apreciación de Estado, la cual es diversa y rompe así con cualquier definición única.

Los elementos que el Estado moderno adquirió se pueden resumir en: nacionalismo, soberanía nacional, derechos individuales, representación política, división de poderes, idea del Estado de derecho, e idea de personalidad jurídica del Estado.

21 Rousseau, Juan Jacobo El contrato social, Ed Alba, Madrid, 1996, pp. 173.

22 Weber, Max Op. cit. 1989

Por eso es que el poder del Estado benefactor involucró un doble papel para tener la capacidad de intervenir en la vida económica y política: proteccionista y redistributivo.

Sin embargo en el Estado neoliberal el papel del Estado se modifica al adoptar la función de regulador. Y a principios del siglo XXI, en México, el Estado tiene menos presencia en varios rubros; pero en algunos temas, su presencia sigue siendo indispensable. Tal es el caso del Área de Auditoría de Control y Evaluación, quien tiene como papel fundamental en la Administración Pública, ayudar y apoyar a las organizaciones a crecer y facilitar el mejoramiento de lo planeado con lo ejecutado, eficientando la planeación con claridad estratégica y en la administración de proyectos, con la idea de regular esta área sustantiva.

1.2. 3 Fundamentos de la política de gestión en el Estado moderno

Independientemente de su preferencia sobre el tipo de gobierno, república o monarquía, hay quienes anteponen como objetivo último la creación del Estado, como ente concentrador del poder político de un pueblo para su integración al interior y defensa al exterior. Señala que el ente estatal es resultado de la unión entre pueblo y gobernantes.

Ésta es una característica de la aplicación de la política de gestión: el Estado interviene para la protección de los grupos sociales. Si bien las

interpretaciones sobre las aportaciones de este autor coinciden en considerarlas como realismo político,²³ las líneas citadas reflejan también la propuesta de que el poder estatal puede, y debe, atender los desequilibrios o extremos sociales.

La búsqueda de fundamentos para la política de gestión en las concepciones clásicas ha llegado aquí a presentar rasgos que evolucionan históricamente de forma paralela a las concepciones mismas del Estado.

En el caso de México, esa transición hacia el neoliberalismo puede identificarse por dos etapas, la primera marcada por el ajuste y reestructuración económica, que inicia a principio de la década de los ochenta y que marca el punto de quiebre del modelo económico de industrialización por la vía de sustitución de importaciones, y una segunda etapa marcada por la apertura comercial de la economía nacional iniciada con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduanales y Comercio. En esas dos etapas el Estado tuvo un papel relevante; cambió su carácter intervencionista por una tarea de promotor, creador y facilitador de las condiciones que le permitieran la movilidad al capital nacional e internacional en el marco del libre

23 Considerándose que para el realismo político el Estado no obedece al cumplimiento de las necesidades sociales.

mercado.²⁴ Las políticas de ajuste y reestructuración económica han convergido en un modelo de crecimiento económico basado en la competitividad en el mercado internacional en el marco de la llamada globalización.²⁵

Después del ajuste estructural, se han tomado más en cuenta las políticas facilitadoras; en el sentido de que el Estado ha pasado a ser una instancia que sólo promueve programas donde habrá de intervenir el sector privado. Este nuevo modelo fue diferente, no sólo debido a los efectos de la crisis de los años ochenta y a los que él mismo tiende a generar, sino también en gran medida por los supuestos en los que se sostiene. Tiende a expresar una revisión y una serie de reformas e innovaciones en materia de políticas de gestión, cuyos ejes son la crítica a los sistemas de bienestar social desarrollados en la etapa anterior y la centralidad otorgada al mercado como categoría organizadora de los supuestos y objetivos de la reforma de los sistemas preexistentes y el desarrollo de nuevos programas y políticas gubernamentales.²⁶

Lo que está en juego en la construcción del nuevo modelo de Estado, no sólo es la crítica al modelo de bienestar social, sino la impugnación de los grandes principios tales como: acceso universal y el papel

24 López Paniagua, Rosalía Op. cit., pp.72.

25 Calva José Luis, "Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa en México", en Carlos Vilas. El Estado y políticas sociales después del ajuste, Ed. Nueva Sociedad- UNAM, México, 1995, pp. 153-176.

26 Duhau, Emilio, Op. cit., pp. 4.

redistributivo de sus políticas. Esos principios son sustituidos por los de: a) diferenciación del acceso vía la privatización y la concurrencia, b) subsidio a los beneficiarios de acuerdo a la demanda y focalización.²⁷

Dichas metas estuvieron apoyadas por una política de apertura comercial y un proceso de privatización de empresas estatales, mediante las cuales fue posible facilitar, en gran medida, el cumplimiento del objetivo de contener la inflación y corregir el déficit externo. Esa forma de política que se inicia en el régimen de Miguel de la Madrid, y continua con Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo -dada la acentuación de la crisis de los ochenta y de 1994- constituye el contexto de la modificación de la forma de intervención del Estado y paralelamente una redefinición de los problemas, temas y actores que constituyen la agenda de gobierno. En este proceso se enmarca la política de gestión: que se presenta en el marco de la llamada globalización,²⁸ y donde resalta la importancia de las organizaciones internacionales como instancias diseñadoras de políticas de gestión desde mediados del siglo XX.

Con el cambio de nomenclatura político partidista ocurrida en el 2006 con el triunfo del Partido Acción Nacional, la tendencia oficial es el modelo neoliberal se acentuó.

²⁷ Emilio Duhau, *Op. cit.*, pp. 5.

²⁸ *Ibid.*, pp. 4.

1.2.4 Política de gestión y configuración del Estado mexicano

La política de gestión en el proceso socio histórico mexicano se encuentra asociada al Estado.²⁹ Existe una estrecha relación entre la figura del Estado fuerte y las necesidades básicas de la sociedad. Esta relación forma la presencia de un poder ejecutivo con gran autoridad, base sustantiva del sistema político mexicano, dicho poder se apoya en la concepción de que el gobierno desarrolla una tarea de administración, la cual no podía ser cumplida con eficacia sino por el poder ejecutivo presidencialista y en una situación de amplia libertad para conducirse, según las circunstancias, ante la ausencia de una organización ciudadana.

La política de gestión puede ser identificada como sistema para el desarrollo institucional, y forma parte de los mecanismos auto-correctores existentes en un gobierno, lo que significaría que la historia del desarrollo institucional está en cierto sentido predeterminado, debido a la tendencia natural hacia el equilibrio y el orden existentes en su interior.³⁰

29 El concepto de bienestar es integral, la política social vista desde ahí, debe preocuparse de que todos los pobres tengan acceso a los satisfactores prioritarios: salud, educación, alimentación y habitación. Ver, Judith Villavicencio Blanco, "La política habitacional en México ¿una política con contenido social?", en Ziccardi Alicia y Cordera Rolando (coord.), Las políticas sociales de México al final del milenio. Descentralización diseño y gestión, IIS-UNAM/ Pomúa, México, 2000, Este objetivo social se refiere al bienestar que el Estado proporciona a la ciudadanía, cubriendo las necesidades básicas.

30Cfr., Parsons, Talcote La Estructura de la Acción Social. El Estudio de teoría social con referencia a un grupo de recientes escritores europeos, Guadiana, Madrid. 1968,

En la política de gestión influyen varios factores, entre los cuales destacan las instituciones con mayor peso político en el sistema gubernamental y aquellas cuya importancia estriba en su quehacer de instancias de atención a los requerimientos sociales. De esta forma, la política de gestión puede inclinarse hacia una de las dos variables manejadas hasta ahora en México: de bienestar o neoliberal; en donde la elección de una de ellas repercute directamente en el conjunto de las instancias del gobierno.

El conjunto de políticas de gestión, como participación institucionalizada del gobierno en el desenvolvimiento social, es fundamentalmente una cuestión de Estado. No sólo por ser el gobierno y toda su estructura organizativa la representación materializada del Estado, sino porque, primordialmente, esa participación hecha mediante las instituciones es resultado de las tendencias ideológicas del Estado, y del mundo hegemónico en términos de Gramsci.³¹

Una característica propia de la política de gestión es que generalmente se presenta con una mayor duración que una administración gubernamental particular. A pesar de que puede darse el caso en el que un gobierno aplique acciones muy particulares en su periodo de ejercicio y estas no adquieran continuidad en la administración siguiente, ya sea

31 Portelli Hugues, Gramsci y el bloque histórico, Ed. Siglo XXI, México, 1985, pp. 14-28.

porque tuvo una larga estadía en el poder o por un cambio radical en el tipo de sistema político.

La política de gestión es determinada primero por los rasgos estatales y después articulada por los gobiernos. Ésta es formalmente una invención del Estado moderno, a pesar de que anteriormente se hayan presentado acciones orientadas a la propia organización gubernamental. El origen de esta exclusividad radica en dos premisas:

Primera, el Estado moderno tiene una clara separación entre lo público y lo privado, de forma tal que, si bien puede darle importancia social a un problema privado ajeno al Estado, éste puede también usar los recursos públicos una vez que adopte responsabilidad de intervenir para apoyar, independientemente de asimilarse como responsable o no de las causas del problema y del objetivo de tal intervención.³² El Estado asume necesaria su participación para mejorar la actuación gubernamental.³³

Segunda, el Estado institucionaliza la política de gestión, como parte de las políticas públicas, y orienta parte de su capacidad que se desarrolle de manera amplia y duradera, mientras así lo considere necesario. Transforma así las relaciones institucionales en relaciones con la

³² El objetivo puede encontrarse en el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado como son salvaguardar la vida y los bienes, que se ven amenazados cuando la pobreza y marginación resulta en altos índices de criminalidad.

³³ Kusnir, Liliana La política social en Europa, Miguel ángel Porrúa, México, 1996, pp. 27.

sociedad, pero desempeñándose con un papel protagónico, no de igualdad ante la sociedad.

1.3. El caso mexicano

1.3.1 Transición neoliberal

A finales de los ochenta, la nueva orientación se dirigió hacia dos direcciones prioritarias. Una fue aquella impulsada por los organismos internacionales, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, asumida por los gobiernos como estrategia general.

La otra fue la impulsada por las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones civiles, orientada hacia la creación o provisión de bienes y servicios públicos y privados concesionados.³⁴ La idea de adoptar un modelo neoliberal en México atrajo profundas transformaciones con respecto a la política económica. A partir del cambio en la visión gubernamental por los efectos del nuevo modelo económico, es posible comprender las variaciones en las tendencias del gasto público federal.

Las transformaciones en el ámbito económico derivadas del modelo neoliberal modificaron a su vez los rumbos del Estado, de 1982 a 1994 se había promovido la participación de la inversión privada en las instituciones encargadas del subsidio popular. A partir del marco jurídico, el Estado

³⁴ Kusnir, Lilitana *Op. cit.*, pp. 16.

neoliberal pretende igualar las oportunidades de la población (que no la ciudadanía) mediante la atención individual descorporativizada.³⁵ De esa manera la tendencia es eliminar la intervención de las organizaciones.

La política neoliberal mexicana encaminada a la descentralización, se inició con un discurso que señalaba el propósito de imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal, era para legitimar al Estado ante la sociedad. Para ello una de las líneas de acción es: vigorización del federalismo.³⁶

Así el federalismo se fortalece mediante la descentralización de las competencias políticas entre el gobierno federal y local, para ello se impulsó la descentralización de la administración pública federal. De esa manera se buscó que los tres niveles de gobierno compartieran la responsabilidad de las acciones que durante mucho tiempo estuvieron concentradas en el gobierno federal. El municipio se fortalecería por medio de la reforma al artículo 115 constitucional mediante la asignación de recursos, pero ello sólo remite al predial, por lo que la idea de fortalecer su independencia política aún esta en camino.

Pese a que la descentralización fue delineada de acuerdo con los tres elementos mencionados anteriormente, la realidad es que no se ha

³⁵ Idem. pp. 39.

³⁶ Cabrero Mendoza Enrique, "Las políticas descentralizadoras en México", (1983-1993). en Logros y desencantos, Porrúa-CIDE, México, 1998, pp. 36-37.

cumplido en su totalidad, hoy por hoy el caso mexicano sigue siendo uno de los que presenta un alto grado de centralización fiscal y el gasto público se asigna desde el gobierno federal.

Factor desventajoso para las políticas descentralizadoras en México fue la imposibilidad de romper estructuras de poder enraizadas en el aparato político-administrativo, de acabar con sus redes de intermediación, representada sobre todo por la figura del sindicato, y toma de decisiones en círculos cerrados de alta jerarquía. De aquí que resulte importante el aspecto de la cultura organizacional y las estructuras de poder que se desarrollan.

Con la poca capacidad de los gobiernos locales para responder adecuadamente a las iniciativas descentralizadoras, con ausencia de leyes y reglamentos adecuados, explica el poco efecto de las políticas. Mientras que en los ámbitos estatales predomina una burocracia que procura resguardar sus ámbitos de acción, sin importar que en ello los ámbitos municipales pierdan fuerza.

En consecuencia, se requería de una dinámica organizativa tendiente a rediseñar estructuralmente los organismos públicos para lograr mejores relaciones intergubernamentales y con la ciudadanía, sobre todo en una época donde esta es una de las demandas más proclamadas por la sociedad. En cuanto al pacto federal y a la descentralización, no se tuvo

el impacto esperado y, en opinión de Cabrero, la realidad ha cambiado muy poco, incluso en ocasiones da la impresión de que el centralismo se fortaleció.³⁷

Tras la crisis de la deuda externa y la firma de la carta de intención con el Fondo Monetario Internacional, en 1982, se inaugura la era neoliberal en México, y se subraya lo que fueron los años noventa, con su idea de que el bienestar social es una responsabilidad individual que pertenece al ámbito de lo privado; de ahí la modalidad, en esa década, de dar respuesta sólo a indigentes comprobados, de manera que los servicios-beneficios consisten en trasladar acciones relativas al bienestar social, hacia el mercado.

Ya no es necesaria la existencia de instituciones gubernamentales y los subsidios son reasignados a la demanda y no a la oferta pública. Esta reestructuración de la política social incluyó la reforma del artículo 27, realizada en 1992, pues desde entonces comenzó la extinción del ejido y la remercantilización de la tierra.

La revisión de más de seis décadas por las cuales han transcurrido las políticas de gestión en México, en 1995 da inicio el último periodo

37 Para Cabrero, Enrique Op. cit., el problema es de origen técnico, pues se han diseñado instrumentos complejos que no han podido ser asimilados fácilmente por los ámbitos locales o estatales de gobierno; la delegación de funciones y reasignación de espacios no han sido acompañados de un proceso previo de acondicionamiento de las capacidades funcionales y estructurales que hagan posible la asimilación de estos espacios de acción por las instancias receptoras.

continuo de la administración priísta del país, a la vez que la última del siglo XX a nivel federal.

Destaca el hecho de que es indispensable concentrar los esfuerzos de sociedad y gobierno en el propósito común de abatir la desigualdad; pues la acción pública debiera complementarse con el esfuerzo de la sociedad y así orientarse a establecer oportunidades equitativas mediante la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de los servicios. Se afirma que el gobierno debe desplegar y subrayar su papel rector en la atención de necesidades básicas de los grupos sociales y de las regiones más agudamente marginadas de los beneficios del progreso, que la población... se apoye en la búsqueda de un equilibrio que eleve el nivel de bienestar de los diversos sectores de la sociedad.³⁸

Los propósitos de la política de desarrollo, fueron orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social e iniciativa privada, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización.³⁹ Para el logro de estos propósitos se llevarían a cabo acciones conjuntas entre gobierno y sociedad, donde los sectores privado y social tendrían un papel determinante. Las líneas de acción consideradas fueron, entre otros el

³⁸ *Ibid.*, pp. 74.

³⁹ *Ibid.*, pp. 96.

fortalecimiento institucional de los organismos promotores de política pública de carácter eminentemente social.

Así, el nuevo federalismo significaría transferir mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de las entidades federativas. La descentralización sería acompañada por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Una primera tarea para la descentralización sería la revisión del marco jurídico vigente de manera tal que permitiera precisar las responsabilidades federales, estatales y municipales y que asegurase espacios a la participación plena de las agrupaciones sociales y ciudadanas, así como renovar los instrumentos involucrados en la confluencia de esfuerzos entre los tres ámbitos de gobierno.

Aquí vale señalar, que ello implicaría que todos los ciudadanos ejercieran sus derechos y cumplieran con sus obligaciones. Se tendría una política de y para la comunidad nacional en su conjunto, a fin de sumar eficacias y contar con efectos multiplicadores resultantes de la cooperación, la solidaridad, la participación social y la iniciativa ciudadana para la construcción de una sociedad justa y equitativa,⁴⁰ con todo lo cual México avanzará en el terreno del desarrollo social.

40 Ibid. pp. 125-126.

A esta práctica gubernamental vacía de contenido, Manuel Villa⁴¹, es categórico cuando señala que el panorama actual se puede resumir en esos términos. El régimen, en lo fundamental, es consistente y sólido, pero sus equilibrios y prácticas requieren de una profunda reforma. El gobierno, burocráticamente fuerte, está aislado, desconectado de la sociedad civil y del mercado. Por su parte la ciudadanía tiene una capacidad de organización baja, por ello entre la sociedad y el régimen proliferan micro fuerzas –efecto de la descomposición del sistema- que neutralizan los avances políticos de la sociedad y del régimen.

Se destaca que si todo el problema fuera la crisis del sistema político y del liderazgo presidencial omnímodo, estaríamos simplemente frente a las dificultades de una transición suave: en el tránsito del dominio de prácticas y hábitos anacrónicos al predominio de reglas, leyes y una efectiva cultura institucional. Sin embargo, hay algo más que complica considerablemente la situación: el problema del Estado, que no se ha atendido, aunque se hable todo el tiempo de su reforma.

Así, en el caso del Estado, el país padece un vacío que es el resultado del agotamiento de las políticas y los instrumentos del intervencionismo, así como el desmantelamiento institucional llevado a cabo durante el

41 Villa, Manuel Op. cit

gobierno de Salinas de Gortari sin haber el mínimo mejoramiento en la administración.

No tanto las privatizaciones y adelgazamiento burocrático, sino la pérdida de los medios institucionales de relación Estado-sociedad y Estado-mercado, consecuencia principal de la contrarreforma del Estado. De esta manera, disminuyó considerablemente el sustento social del Estado. Éste preserva su fuerza, pero sin autoridad, inutilizado para integrar consensos. De ahí la mengua en su capacidad de conducción nacional, que es un problema distinto al del intervencionismo.

Por tanto el Estado es el producto de la cohesión y organicidad del esfuerzo colectivo. Un Estado cercenado de sus lazos concretos de relación con la sociedad y el mercado queda debilitado y cuando esto ocurre, el Estado no da sustentó al régimen y a las instituciones de gobierno, a pesar de que, por medio de la fuerza de sus distintas instancias, garantice una gobernabilidad meramente operativa.

El Estado mexicano ha perdido diversidad de sustentos sociales y se le ha hecho depender de sus recursos de fuerza o de los político-financieros de origen externo. En vez de que se hubiera llevado a cabo oportunamente una efectiva reforma del Estado, se exacerbó el uso de su fuerza represiva interna en las pugnas interburocráticas, amputándosele así, vínculos de relación social. En muchos de éstos se

optó por cortar, no por reformar, ni porque el modelo económico así lo requiriera. Por ello no se superó la ineficiencia.

Por tal motivo, se deben superarse sus tres grandes deficiencias; la falta de límites a los presidentes para mantener su desempeño en los términos de sus legítimas atribuciones. El sistema tiene otra tarea fundamental de reforma: reducir el azar de las circunstancias que llevan a la selección del presidente.

El segundo gran problema de nuestro régimen presidencial es el inadecuado equilibrio entre los poderes. El tercero es a la vez un problema de Estado, tiene que ver con sus bases sociales, y se manifiesta en el federalismo malformado. El efecto neto de la postergación de las reformas del Estado y del régimen fue una descomposición del sistema, la que dio lugar a un proceso que amenaza a los recursos sanos del régimen y del Estado, afectados por el estatismo populista y el autoritarismo. En ellos, toda reforma se estanca y a su vez se asocia con poderes atrincherados en la sociedad y el mercado. Es uno de los grandes costos de no haber llevado a cabo la reforma de las instituciones, y haberse servido de las pugnas de poder.

El gobierno buscaba la aprobación de sus críticos y descuidaba el fortalecimiento social de las instituciones, que son la autentica base de la legitimidad.

Aquí vale señalar que el Estado puede ser en muchos casos el centro de confluencia de intereses que auspiciaron un desarrollo sustentado en un mercado dinámico y un régimen democrático. Por ello hoy, precisamente, de la contienda por el Estado depende el futuro de la nación. El reacomodo de los intereses particulares y la construcción de la unidad del poder y la constitucionalidad. De ahí surgieron el Estado, el régimen y el sistema político. Una lección histórica es la de la posibilidad de confluencia de intereses en la base social del Estado y la de acomodos que pueden garantizar pluralidad y consensos.

Al respecto, destaca que el Estado, actuando en el marco de un régimen democrático, puede encauzar el esfuerzo colectivo hacia metas de equidad y justicia. La relación régimen-sociedad no se puede restringir a los partidos, se requiere de una continua depuración y creación de vínculos y éstos se constituyen a lo largo de las políticas públicas con fines concretos y específicos. No es, entonces, al Estado al que hay que culpar y aniquilar, sino que es necesario reformarlo. El inadecuado planteamiento del problema del Estado, por los entusiastas de la democracia sirvió para que coadyuvara, en la práctica, al libre tránsito del neoliberalismo y apoderarse de los aparatos de Estado.

El problema de México es la creciente debilidad del Estado y de sus instituciones, la capacidad para generar equilibrios. En países como el

nuestro, con una débil vertebración, el problema de sociedad y mercado no es el de su autonomía con respecto al Estado. El problema de la sociedad, mercado y Estado es el de su relación estrecha. La autonomía no es un problema de distancia sino de vinculación.

Las instituciones del Estado necesitan, entonces, vincularse con agentes del mercado y de la sociedad a partir de políticas específicas. Y a su vez los agentes sociales y económicos deben ser actores dinámicos y en el Estado. El problema de México es político-económico que involucra temas sociales y culturales, tales como los de reforma del Estado y de sus instituciones y la participación de la sociedad organizada.

En México durante los años ochenta, los actores sociales reconocidos se vieron superados por los no reconocidos, se observó entonces un proceso de movilización social autónomo que evidenció la burocratización y pérdida de vigencia de las formas e instancias de gestión social existentes: deterioro de la calidad de vida, desgaste de los procesos de decisión y acción colectivos, fomento de una cultura populista y de prebendas, así como el descrédito de organismos públicos.

Así, el corporativismo derivó en el desgaste del espacio público y del poder de las organizaciones y líderes de masas, el cual se manifestó en el distanciamiento de una sociedad más demandante de participar en las

solución de sus problemas, de una manera más autónoma, ante la incompetencia de las instancias públicas, surgiendo nuevas organizaciones sociales y actores que ajenos a los canales de participación tradicional, han creado redes autorreguladas que eluden el orden institucional y al mismo tiempo lo obligan a reformarse, minando el antiguo sistema de intercambios gubernamentales-gremiales, en el que instituciones y recursos públicos se encuentran predominantemente al servicio de las organizaciones corporativas más fuertes, vinculadas a los actores hegemónicos del sistema político. En los ochenta, la sociedad civil desarrolló capacidad para organizarse fuera del sistema de partidos, en torno a la gestión de bienes o servicios.⁴²

En México en los ochenta la planeación partía del reconocimiento de que se requería la acción conductora y racionalizadora del Estado en los procesos de producción y distribución, para imprimir al proceso de crecimiento la orientación deseada. En el periodo del Estado de bienestar social, se señalaba que la finalidad era mejorar la eficiencia productiva. Para lograrlo, en el programa de gobierno se argumentaba que dada la incipiente consolidación de una moderna estructura social, ésta se caracterizaba por la participación desigual de individuos o grupos, dentro de su propio proceso de transformación.

42 Ruiz, Norma op. cit., pp. 119-122.

La estrategia de la descentralización sirvió en la década de los noventa para reducir la responsabilidad pública, pero no se pretendió la privatización de todo, únicamente de las actividades potencialmente rentables, y su instrumentación requería reestructuración de las instituciones mediante la intervención estatal directa para mercantilizar los servicios y garantizar un mercado estable.

En conjunto la política gubernamental se basó en la concertación de acciones entre el gobierno federal, los gobiernos estatales, los municipios y el sector privado. La participación estatal estuvo orientada principalmente a asegurar condiciones para el mejor funcionamiento del mercado.

Durante el gobierno de Salinas, 1989-1994 la política gubernamental tuvo líneas y criterios de acción en torno al bienestar social, en que se destacó que el crecimiento económico debía orientarse al incremento del bienestar colectivo, y se planteó como estrategia global económico-social el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social. Entre las líneas estratégicas para el mejoramiento productivo del nivel de vida se incluyó la atención de las demandas prioritarias de bienestar social.

Durante su campaña, Carlos Salinas de Gortari afirmaba que el crecimiento debía convertirse en desarrollo para pasar de la cantidad a la

calidad, pero en su periodo presidencial fue poco lo que avanzó en ese aspecto. El cambio debía pasar por la modernización de los organismos federales, además, por la concertación, a fin de lograr una mayor participación de los distintos sectores involucrados; tras el argumento de que había que cambiar para lograr mayor eficacia, eficiencia, con trabajo en equipo -Estado y sociedad civil.

En particular para lograr mayor coordinación entre ámbitos del gobierno, se requería reconstituir las políticas gubernamentales mediante un cambio que modificara las relaciones entre sociedad y gobierno que permitiera mayor eficiencia en la aplicación de recursos, participación más activa y corresponsable de los sectores sociales; de esta manera, el Estado dejó su papel de ejecutor de obra y propietario para desempeñarse como promotor y financiero, apoyando a los gobiernos locales, a los grupos privados y organizaciones sociales.⁴³ Ello se ha presentado desde mediados de la década de los noventa hasta la actualidad.

1.3.2 Transformación de la gestión pública

En el caso de México, la política de gestión se ha transformado en la actualidad. En los años noventa, el gasto gubernamental incluía el tema

⁴³ *Ibid.*, pp. 95.

inversión en la formación de capital humano, de recursos humanos.⁴⁴ El nuevo modelo pretende sea la sociedad organizada la que impulse el tránsito a la modernidad a partir del desarrollo individual y la inversión de los participantes para la satisfacción de sus necesidades, con el apoyo de un gobierno eficaz, capaz de apoyar a los diversos sectores sociales. Cabe señalar que, en el neoliberalismo se reforma la política de gestión encausándola cada vez más hacia una gestión donde se dice que se pretende relacionar directamente las instituciones con los individuos.

Al plantear la actual relación inherente entre Estado y política el debate se encuentra entre la diferencia de la política y lo político, que tiene que ver con la direccionalidad y formas de acción política. Lo político es el resultado de la separación del Estado y la sociedad, fundamento de la distinción de lo político y la política⁴⁵. Lo político es el lugar previo donde se construye al Estado.⁴⁶

La política como asunto de Estado alude a la influencia o relación de éste en una formación social, de la cual deriva otro proceso, el de la participación ciudadana como parte esencial del diseño, gestión y ejecución de las políticas sociales, sus programas y proyectos. Distintos

44 Zedillo Ponce de León, Ernesto "Reforma del Estado, Reforma de la sociedad" 1996, en Cfr. en López, Rosalía, 1998, Op. cit., pp. 33.

45 Schmitt, Karl El concepto de lo político, Folios Ediciones México, pp. 16.

46 López Paniagua, Rosalía Op. cit., pp. 61

actores y sistemas de actores que ubican y plantean proyectos diferentes frente al Estado redefiniéndolo en la práctica.

Por lo cual es posible señalar al Estado como construcción histórica, como instrumento de unidad en una sociedad civil dividida y desigual. Es decir, se le ve como producto donde aparece la dinámica de la sociedad civil, con manifestaciones diversas donde pueden estar presentes los partidos políticos lo mismo que las luchas sociales: el Estado como sociedad civil y ésta como Estado. De aquí que, desde una perspectiva social sea posible identificar por lo menos tres nociones acerca de la política social, las cuales tienen como elemento común destacar el papel activo del sector popular.

Con todo lo revisado hasta aquí, es posible pensar la política de gestión pública como asunto de Estado; como conjunto de relaciones que se presentan en un espacio construido como resultante de la vinculación entre sociedad y Estado, en el que se diseñan, instrumentan y ejecutan programas y proyectos destinados a intervenir en la distribución de recursos, demandados o no por la sociedad. Y donde la participación del Estado, como intermediario con grupos y sectores que presentan demandas sociales, se da con el propósito de dar rumbo a los planes de desarrollo, dirigiendo las políticas necesarias para satisfacer las necesidades de la población, marcar objetivos y trazar las vías

pertinentes para alcanzarlos, estableciendo para ello criterios a partir de los cuales se obtendrán, utilizarán y distribuirán los bienes.

La política de gestión puede, de esta forma, caracterizarse como espacio abierto donde concurren diferentes actores, tanto institucionales como sociales, económico y políticos.

En México, la política de gestión ha mutado en una de carácter productivo y eficientista, que pareciera es asunto de técnicos y expertos únicamente.⁴⁷

Por lo anterior, el entrelazamiento de los temas: política de gestión y participación ciudadana, no resultan una tarea fácil, tanto en la teoría como en la práctica. La política de gestión implica una intervención del Estado en lo institucional y la participación una reacción de lo social frente a las acciones gubernamentales. De ahí que, esos dos ámbitos resultan importantes en la legitimación de la intervención, y la modificación que esta induce en lo social. Es decir, el desarrollo de la política de gestión implica, por un lado, una reconsideración ante los retos que hoy día plantea la dinámica global, y por otro, contempla la posibilidad de una participación activa de la población.

47 Fernández, Oscar "Lo social de la política social", en Fernández, Oscar, Política social y descentralización en Costa Rica, UNICEF- Universidad de Costa Rica. 1998.

CAPITULO II. ÓRGANOS DE VIGILANCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO

2.1. Secretaría de la Contraloría General de la Federación

En este capítulo se hace un análisis de los diferentes sistemas de evaluación de la gestión pública, en el caso de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y actualmente la Secretaría de la Función Pública, del gobierno federal se enfatiza la creación de sistemas de evaluación de la gestión pública como componente crítico dentro de las propuestas de reforma del sector público.

Veamos. En México, el proceso de modernización del Estado representa un elemento indispensable para la búsqueda de soluciones a los problemas públicos, dado que la implementación de los sistemas de evaluación aparece dentro de este contexto, y que se encuentra directamente enmarcada en estos cambios.

Uno de los elementos que contribuyó al desarrollo de procesos de evaluación fueron los esfuerzos de planeación, iniciados en el período del presidente José López Portillo, al crearse la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), encargándole la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público.

La SSP contaba con un Subsecretario de Evaluación de los resultados gubernamentales aunque sólo disponía de una Dirección General. No existiendo específicamente un sistema de evaluación, aunque buscó ser un apoyo identificando y corrigiendo errores y fallas o bien replanteando estrategias, en el ámbito legislativo, se fortaleció el órgano técnico de revisión de cuentas al aprobarse, en 1978, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda⁴⁸.

La campaña anticorrupción de Miguel De La Madrid Hurtado, con sus respectivas reformas legales y administrativas, quiso terminar con cierto tipo de corrupción (burocrática, administrativa), pues la crisis económica y las condiciones que imponían los organismos internacionales para prestar recursos a México obligaban al gobierno a llevar un plan de austeridad y disciplina en las finanzas públicas, sin corrupción, puesto que esa misma corrupción era un recurso muy funcional para el régimen del que él formaba.

Aquí vale señalar que con la llegada del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, que gobernó de 1982 a 1988, se determinaron una serie de acciones, entre las cuales destacaba en la línea del proyecto de gobierno, la renovación moral y en ese marco se creó la Secretaría

⁴⁸ Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

General de la Federación (SECOGEF), como fin primordial es evaluar la correcta aplicación del presupuesto federal dentro del poder ejecutivo y los organismos descentralizados, siendo el área normativa para las actividades de control y evaluación, además de ser responsable de ejercer la fiscalización, el control y la evaluación, ya que se contaba con la perspectiva de que la ineficacia, también era una forma de corrupción. La razón de esto es que quién tiene una función pública, tiene un deber de eficacia. En consecuencia la ineficacia es también una forma de incumplimiento del deber social.

En México se intentó instrumentar como vertientes de acción de la SECOGEF la vigilancia del presupuesto público, la vigilancia y evaluación de la gestión pública, la responsabilidad de los servidores públicos, la atención al ciudadano por medio de un sistema de quejas y denuncias y la simplificación administrativa. También se consideró como tarea de la SECOGEF, la revalorización de los servidores públicos.

Esta Secretaría se constituyó con el fin de globalizar las acciones en materia de control, Ya que su actividad fiscalizadora se orienta a comprobar el cumplimiento de la normatividad establecida para el manejo de los fondos públicos.

Por tal motivo cada dependencia del gobierno cuenta con un órgano interno de control que forma parte de su estructura administrativa, y funcionalmente los cuales se encuentran coordinados y supervisados por la SECOGEF, quién es el órgano central encargado de conducir el Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

La fiscalización se realiza de manera sistemática con enfoques diversos y su unidad básica de acción es la auditoría o revisión. El criterio de selección privilegia los aspectos financiero y de impacto social. En el primero se trata de escoger aquellos programas que absorben cuantiosos recursos presupuestales, mientras que el segundo se orienta hacia actividades que afectan las condiciones de vida de la población.

La fiscalización se hace de manera programada. Al inicio de cada ejercicio fiscal se elabora un plan de trabajo sustentado en los criterios referidos, y que abarca la mayor parte de las unidades administrativas.

Para tal efecto, se le asignó la función de establecer la regulación que asegurara el buen funcionamiento de los mecanismos de control propios de cada organismo de la administración pública federal; es decir, no se constituía como un mecanismo de auditoría directa, se implementó para efectuar auditorías anuales al poder ejecutivo apoyando la estrategia general del ejecutivo federal, con apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La SECOGEF en este período desempeño como su objetivo principal ser más un ente sancionador, que preventivo y la evaluación que inicialmente tuvo como función primordial fue limitada y escasa, aunque se fomentó la lógica del autocontrol, pero sin grandes resultados y alcances.

De las vertientes que anteriormente señalamos el establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio público de carrera, ya que históricamente en el sector público no se encuentra presente un servicio civil de carrera, primordial para tratar de evitar la ineficiencia, la falta de especialización y de compromiso de los funcionarios públicos con las instituciones a las que estaban adscritos. Al mismo tiempo, se consideraba que tanto la falta de un servicio civil como la constante rotación de los funcionarios de una dependencia a otra, provoca que el funcionario no encontrara incentivos para cumplir adecuadamente con sus funciones, pues además de que el empleo era pasajero, la forma de ascenso no dependía del desempeño laboral, sino de la lealtad hacia el superior.

Para el cumplimiento de las funciones de la SECOGEF, fue indispensable la creación de las Contralorías Internas, organismos auxiliares, para realizar el cumplimiento de los objetivos y que se realizan dentro de las dependencias públicas.

Conformada y estructura la SECOGEF se determinó, que dicha dependencia apoye el cumplimiento de la estrategia del PND que consolida la iniciativa de modernización del ejercicio de la autoridad, lo cual podía lograrse mediante el desempeño responsable de la función pública, y con la participación comprometida, solidaria y responsable de la sociedad con su gobierno, esto a través de sus órganos internos de control de dependencias y entidades, de acuerdo a su programa general de trabajo por medio de la promoción y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

Cabe señalar que se efectuaron acciones de difusión, motivación y sensibilización a los servidores públicos, con el fin de que sus ordenamientos así como los altos valores que promovía para orientar al desempeño de quienes cumplían una responsabilidad pública. Asimismo, se amplió la aplicación del esquema de la contraloría social a los programas prioritarios de carácter social de la administración.

Para lograrlo fue necesario fortalecer y ampliar el ámbito de aplicación del sistema integral de control y evaluación de la gestión pública, que había sido coordinado por la SECOGEF, con la participación de las dependencias y entidades, con el propósito de incrementar la calidad de sus acciones, mejorar sus herramientas y profundizar en los esfuerzos

conjuntos de todas las instancias de control. No logrando lo que inicialmente se planeo, referente a la supervisión del ejercicio del gasto público y el uso de los recursos de la nación, así como mejorar los servicios y la atención que el gobierno presta a la ciudadanía.

En este tema, se trató de orientar al sistema, a efecto de reafirmar la función normativa, de coordinación y acción directa de la SECOGEF, a fin de que los órganos internos de control, se promoviera la función de control y evaluación, como un apoyo de excelencia para los titulares de las mismas, en la búsqueda de una mayor eficiencia y transparencia institucional, no alcanzando dichas perspectivas desde el punto de vista de control.

Como parte de las tareas generales, se reforzaron las medidas para el cumplimiento de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos. También se enfatizaron las acciones correctivas y la aplicación de sanciones administrativas, con el objeto de garantizar un estricto cumplimiento de la ley, en el caso de las violaciones o inobservancias a la misma.

Se dio impulso al Programa general de simplificación de la Administración Pública., orientado hacia el cambio en la prestación de los servicios públicos por medio de trámites sencillos y ágiles y la

atención con calidad al público, obteniéndose resultados poco representativos en dicho periodo

Se promovió la capacitación de los servidores públicos responsables del control y administración de los recursos en las instituciones públicas, con el fin de una mejor administración de los mismos y para una mayor eficiencia en la gestión pública.

En la segunda vertiente del sistema integral de control y evaluación de la gestión pública se perfeccionaron principalmente los mecanismos de vigilancia, fiscalización y verificación del ejercicio público, de manera que se llevara a cabo con apego a la ley y la normatividad vigentes.

En México, las contralorías internas dieron mayor énfasis en la realización de programas de auditoría gubernamental en materia de ingresos y del gasto público así como la administración de recursos para comprobar la legalidad, la eficacia y el adecuado desempeño del ejercicio gubernamental, dándole mayor importancia a la auditoría externa.

Ahora bien, se le dio poca prioridad desde el punto de vista de la aplicación de la función a la institucionalidad de la evaluación de la gestión pública, como un instrumento preventivo que retroalimenta al nivel decisorio de los organismos gubernamentales respecto al avance en el cumplimiento de las metas y objetivos, el apego a las normatividad

en el ejercicio del gasto público, y el nivel de productividad, expresado en el comportamiento de los principales indicadores de la gestión pública.

Tratando de obtener logros por parte de la SECOGEF, con relación a la evaluación de la gestión, mediante la participación de los titulares de las dependencias y de las principales entidades, realizó reuniones trimestrales de evaluación, en las cuales se generaron decisiones que han redundado en intentos de control de la gestión pública y en el incremento de su capacidad de servicio a la sociedad.

La SECOGEF intentó apoyar la estrategia del PND para consolidar la iniciativa de modernización del ejercicio de la autoridad, lo cual podía lograrse mediante el desempeño responsable de la función pública, y con la participación comprometida, solidaria y responsable de la sociedad con su gobierno.

La SECOGEF y sus órganos internos de control de dependencias y entidades, de acuerdo a su programa general de trabajo avanzó en la promoción y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos: Realizó acciones de difusión, motivación y sensibilización a los servidores públicos, con el fin de que sus ordenamientos así como los altos valores que promovía para orientar al desempeño de quienes cumplían una responsabilidad pública. Asimismo, se amplió la aplicación del esquema

de la contraloría social a los programas prioritarios de carácter social de la administración.

Se realizó la Promoción de la eficiencia y la eficacia en la gestión gubernamental, como parte sustantiva del sistema de control y evaluación de la gestión pública se incluyó un rubro estratégico, remitido a promover la eficiencia y eficacia de la acción del gobierno federal, en principio, y de los gobiernos locales, a efecto de que se tornase más racional, eficiente y productivo con la capacidad de suficiente para responder a las demandas de la población, para articular los esfuerzos nacionales en la promoción de un desarrollo integral más justo y equitativo para todos los mexicanos.

Otro elemento importante para lograr ese fin, fue la promoción de la participación de los sectores social y privado, en busca de un mayor aprovechamiento de los recursos humanos. Se incluyó la idea de transparencia como reto por cumplir por parte del gobierno ante la ciudadanía; para elevar la calidad de atención en los servicios públicos a la población.

Uno de los medios más importantes para combatir las conductas ilícitas y promover la eficiencia en la gestión pública fueron los sistemas de quejas, denuncias e inconformidades, los cuales otorgaron al ciudadano la posibilidad de acudir directamente a la SECOGEF. Para ello se creó

un Sistema Nacional de Atención telefónica a la ciudadanía (SACTEL) con el objeto de ampliar y fortalecer la atención de quejas y consultas de la ciudadanía.

Para la prevención del enriquecimiento ilícito de los servidores públicos se creó un mecanismo de control patrimonial de los servidores públicos: Mediante un acuerdo se incorporaron al régimen de sujetos obligados a presentar la declaración de situación patrimonial ⁴⁹

Dentro del sistema integral de control y evaluación de la gestión pública, uno de los retos fundamentales fue el de promover y conformar un sector publico más racional, eficiente y productivo, con capacidad suficiente para responder a las crecientes demandas de la población y para articular los esfuerzos nacionales en la promoción de un desarrollo integral más justo y equitativo para todos los mexicanos.

Se llevaron a cabo programas y acciones de agilidad y transparencia en el proceso de relación entre la ciudadanía y el gobierno, para elevar la capacidad de atención de servicios que se prestan a la población, lo cual remitió a la coordinación de esfuerzos de la SECOGEF y sus dependencias y entidades quienes asumieron compromisos específicos para modernizar sus administraciones y simplificar sus sistemas, procesos y tramites operativos y administrativos.

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación, abril de 1990.

La estrategia desarrollada para lograr estos objetivos, se centró en la búsqueda de mayor productividad y eficiencia en la gestión pública.

El programa de simplificación de la administración pública federal 1990, se integró con los proyectos y compromisos de las dependencias y entidades federales, correspondientes a la SECOGEF ⁵⁰ que promovió acciones interinstitucionales, entre las que destacan la simplificación de procedimientos y tramites que siguen los trabajadores migratorios, para evitar traslados innecesarios y combatir a tramitadores oficiales.

Las acciones de mejoramiento de los servidores públicos federales llevadas a cabo, se desarrollaron en cumplimiento del acuerdo respectivo⁵¹, en el cual se establecen las competencias de las dependencias y entidades que, en cumplimiento a sus atribuciones legales, tienen injerencia en la prestación de los mismos.

En el marco de este sistema, se vigorizaron con un enfoque preventivo, las acciones de fiscalización y verificación del ejercicio de los recursos públicos y el uso de los bienes de la nación.

Se continuó orientado los esfuerzos al fortalecimiento de la integración y funcionamiento de los órganos de control interno de las dependencias y entidades, así como del marco normativo para el control.

⁵⁰ Con fundamento en el acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de febrero 1989

⁵¹ Diario Oficial de la Federación del 6 abril de 1989

Se profundizó en la promoción de las acciones de capacitación a los servidores públicos, con el objeto no solo de evitar ineficiencias o ilícitos en su desempeño, sino de propiciar un eficiente control y administración de los recursos y una conducta basada en el total respeto a la ley y en la mística de servicio.

La SECOGEF fortaleció y consolidó las relaciones interinstitucionales, bajo una estrategia de colaboración y acercamiento con institucionales de carácter público o privado tanto de México como internacionales que estén relacionados con su actividad.

Ligada a que el manejo de los recursos públicos se lleve a cabo con estricta observancia de la normatividad vigente y con apego a las políticas programas y presupuestos establecidos, se desarrolló la iniciativa de llevar el seguimiento y evaluación de los órganos de control interno.

En virtud de la importancia que los órganos internos de control representan en la promoción de la eficacia y productividad de las dependencias y entidades de APF, como elementos operativos fundamentales del sistema integral de control y evaluación de la gestión pública, las acciones se orientaron a instrumentar los mecanismos indispensables para obtener que las dependencias presten atención a las normas y lineamientos que regulan su funcionamiento, y operen en

óptimas condiciones y mantengan una integración adecuada entre sus estructuras, funciones y recursos.

En consecuencia, durante el periodo se evaluó la instrumentación de los órganos de dependencia y entidades, mediante la aplicación de una guía de auto evaluación.

Aquí vale señalar que se realizaron auditorías gubernamental con el objetivo de reforzar los controles establecidos en el sector público, y obtener con ello el manejo adecuado y racional de los recursos federales, a fin de consolidarse cada vez más como un elemento fundamental del sistema integral de control y evaluación de la gestión pública, obteniendo conocer periódicamente el avance de las metas y programas, el comportamiento en el ejercicio del gasto público y el cumplimiento de las responsabilidades del Estado, a la vez que proporciona los elementos y la información necesaria para corregir desviaciones y rectificar rumbos con oportunidad y agilidad.

Los esfuerzos de la SECOGEF, se realizaron conforme a la estrategia de reforzar su papel normativo y ampliar su acción directa para la verificación selectiva de programas y proyectos realizados con recursos federales, lo que ha permitido tratar de evaluar los ejercicios presupuestales de los recursos federales.

Se efectuó el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales, mediante la búsqueda de la interacción ordenada de normas, instrumentos, programas y acciones del conjunto de dependencias del gobierno federal, para el mejor aprovechamiento de los recursos públicos y evitar la duplicación de funciones y esfuerzos.

La modernización económica propuesta en el PND solo se concibe con la presencia de una empresa pública con capacidad suficiente para convertirse en un instrumento fundamental del Estado mexicano, para la atención de las áreas que la constitución de la república señala estratégicas prioritarias; por lo cual ha sido propósito fundamental del ejecutivo federal logra la modernización de que aquellos que atiendan estas eras del quehacer nacional, fortaleciendo su papel y haciendo que cumplan eficientemente con sus objetivos y programas ante la sociedad.

Se trato de conducir a las entidades para que se lograra eficiencia, eficacia y productividad, para alcanzar metas y objetivos de los programas de trabajo, mediante la instrumentación de acuerdo de órganos de gobierno, del cumplimiento de disposiciones normativas, instrumentación de programas de mejoramiento administrativo y descentralización funcional.

La SECOGEF llevo a cabo la evaluación de las entidades y de los sectores, conforme a su naturaleza y objetivos específicos, tomando en

cuenta la diferencia entre las entidades de servicio institucional y las empresas públicas propiamente dichas.

El control interno representa una pieza fundamental del sistema nacional de control y evaluación. No podía ser menos en la propia SECOGEF, en donde se inicio la instrumentación de las actuaciones de todos los servidores públicos sujetas a un control de la legalidad. Merece relevancia el conjunto de actividades de auditoria, revisión y fiscalización efectuados hacia el interior de la dependencia, su sistema de responsabilidades interno, así como el control de gestión y evaluación del desarrollo de las acciones de la dependencia.

Todo esto implico que la propia SECOGEF aplicara las normas y medidas que permitieran cumplir con la legalidad de su actuación; cumplimiento de responsabilidades, control de su gestión y evaluación de sus acciones.

Dichas atribuciones se encuentran contenidas en el Art. 32 bis de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal y en su Reglamento Interior, el cual tiene como objetivo primordial, la estrategia del gobierno federal, promoviendo una administración pública eficiente y un ejercicio de la autoridad basado en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad.

En el siguiente período gubernamental, con la llegada del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se puso en marcha el Programa

Nacional de Solidaridad, en un principio manejado por la Secretaría de Programación y Presupuesto(SPP); además se creó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que incluía entre sus objetivos: consolidar una cultura administrativa que propiciara la eficacia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales, así como promover la evaluación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos, mediante la prevención y combate a la corrupción.

Para el año 1992 se extingue la SPP y se transfieren sus funciones a la SHCP. A finales del sexenio de Carlos Salinas, la SECOGEF, se transformó en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), al asumir las responsabilidades en materia de desarrollo administrativo. Se entiende entonces, que el aparato administrativo gubernamental requería de un cambio significativo para lograr la eficacia y eficiencia gubernamental.

2.2. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Tradicionalmente en México, la evaluación de programas y/o políticas públicas consistía en un reporte simple sobre acciones llevadas a cabo y la identificación de algunos resultados generales.

Los informes gubernamentales hacían mediciones globales, sin aislar y/o considerar los efectos directos de una acción gubernamental ejecutada. Así los apoyos al campo, se medían con la producción agropecuaria global sin estimar elementos que habrían permitido el incremento o el decremento en la producción. Ya para este periodo se identifica la necesidad de una evaluación de políticas públicas orientada a medir impactos y medir los beneficios sociales.

La globalización y los nuevos paradigmas que aparecen llegan a reforzar la idea de un sistema de medición de la actividad pública y la búsqueda por un gobierno eficiente y efectivo.

Sin embargo, no es sino hasta la administración del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), que se lanzó un ambicioso programa, el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP).

El PROMAP contenía dos grandes objetivos: “transformar la administración pública en una organización eficaz, eficiente y con arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las necesidades de la sociedad y combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas”.⁵²

52 Plan Nacional de Desarrollo, op.cit., pp. 59-68.

Dicho programa anunciaba que el Programa reflejaba un esfuerzo sistemático por modernizar la administración pública, ya que cumplía una vieja agenda dado que por alguna razón u otra en el marco de la reforma del Estado, la mejora en la administración había estado subordinada a la económica o política. Teniendo por objeto el paso de una economía protegida a una inserción a los mercados mundiales, con la exigencia de una mayor eficacia del gobierno en todos sus ámbitos.

En dicho sexenio, México se ve totalmente inmerso en una economía globalizadora, que exige naciones encaminadas hacia el primer mundo donde se requiere un gobierno con servicios de clase mundial, planeación estratégica a largo plazo, autonomía de gestión, evaluación por resultados no por actividades, técnicas de administración de calidad total, estándares de servicio, desregulación interna y externa antes que modernización, implementación de un servicio civil, desregulación y organizaciones flexibles, entre otros.

Dichas metas se alinearon a los objetivos, estratégicos y propiedades que señalaba el plan nacional de desarrollo 1995-2000 (PND) y el programa de modernización de la administración pública 1995-2000, la SECODAM se abocó a promover y dar continuidad al mejoramiento de la atención al ciudadano y de los servidores públicos, , el combate a la corrupción, la dignificación de los servidores públicos, la desregulación y

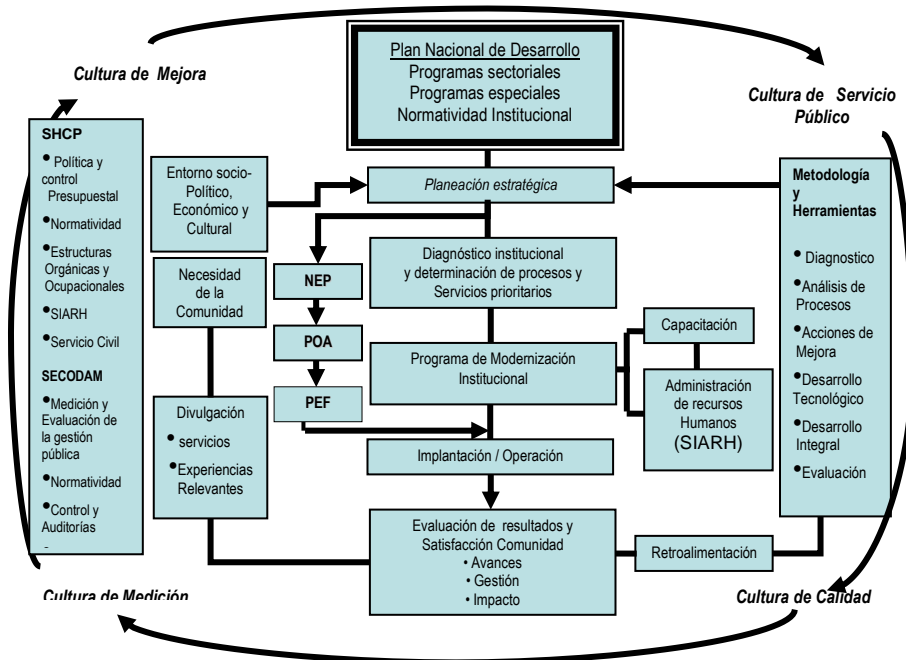
simplificación del marco normativo que rige a las dependencias y entidades de APF y a la institucionalización de la evaluación gubernamental, a la consolidación de los sistemas de control y fiscalización de gasto público, y la descentralización y el nuevo federalismo.

En ese sentido, el gobierno estableció como línea de trabajo un proceso modernizador, dentro del cual se postula un sistema de evaluación orientado a resultados, con el denominado Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), ya que la SECODAM asume la batuta y responsabilidad de prevenir y combatir la corrupción.

A pesar de la dimensión y el esfuerzo que implicaba dicho programa el PROMAP, se dio a conocer por parte del Ejecutivo Federal el 28 de mayo de 1996, esto es a más de un año de que había iniciado la administración del Presidente Zedillo, y en respuesta a las atribuciones enmarcadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que la SECODAM es la responsable de promover, facilitar y dar seguimiento a la modernización de la Administración Pública Federal, En apoyo al proceso de implantación y evaluación del PROMAP, a través de la Unidad de Desarrollo Administrativo.

Las principales directrices del programa es la transformación de las instituciones, orientado a la mejora de los servicios, así como el

establecimiento de estándares de calidad. Contribuir a transformaciones de fondo en el funcionamiento de las instituciones, de acuerdo a las características y condiciones de cada institución, a través del siguiente esquema general de modernización:



El esquema general de modernización tiene un enfoque sistémico, que reconoce los elementos que influyen en el desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Los objetivos principales del PROMAP en su momento fueron:

- Lograr un gobierno eficaz y eficiente (competitivo)

- Combatir la corrupción a través del enfoque preventivo, Teniendo como filosofía un enfoque al servicio orientado al cliente.

Sus subprogramas fueron:

- Participación y atención ciudadana
- Descentralización y/o desconcentración
- Medición y Evaluación de la gestión pública
- Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público

Este programa subrayó el enfoque al servicio y al cliente, además de buscar una desregulación, tanto interna como externa, haciendo importantes esfuerzos para ello. También buscó acercar las decisiones a las áreas de servicio, mejorar el proceso de asignación y administración presupuestaria, y sobre todo la creación de un conjunto de Indicadores relevantes de resultados. Se subrayó la importancia de la capacitación, para mejorar la administración pública.

Dentro de sus características, el PROMAP, hizo énfasis en distinguir la diferencia entre los tipos de control. De un sistema basado en la desconfianza, centralizado y más orientado al control de operaciones y verificación de recursos a un sistema de control moderno, basado en la responsabilidad, descentralizado, bajo la lógica del autocontrol y centrado en la verificación de resultados. Entendiendo que esta última perspectiva facilitaría la actuación y sería menos costosa.

Comparativo:

TRADICIONAL	MODERNO (PROMAP)
<ul style="list-style-type: none">- Desconfianza- Centralizado- Control hasta la operación- Verificación de uso de recursos- Requiere muchos recursos y tramos de Control	<ul style="list-style-type: none">- Responsabilidad- Descentralizado- Control estratégico - autocontrol de la operación- Verificación de resultados, costos y rentabilidad- Es menos costosa

El esquema de modernización partía de una vinculación al Plan Nacional de Desarrollo y el elemento de inicio es la definición de estándares que medirían la actuación.

Es evidente que dicho programa es un esfuerzo que llevó a todas las dependencias del ámbito público federal a generar indicadores de distinto tipo, no dejando de lado el inicio de una manera diferente de medir los resultados en la Administración Pública Federal.

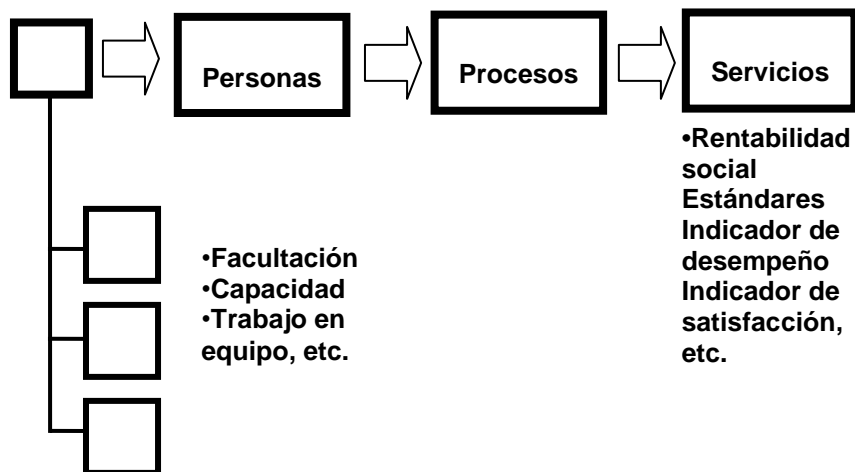
Primero, estaban los llamados estratégicos que correspondían al cumplimiento de los objetivos institucionales, enmarcados en los planes y programas; luego había indicadores de proyectos y de gestión; pero

también se dispuso de indicadores de servicio, que correspondían a mediciones basadas en la opinión de la propia sociedad.

Los Roles específicos del PROMAP eran: Los servicios Administrativos, la estrategia, proyectos, servicios

Las dependencias debían manejar mediciones, que serían diferentes dependiendo del nivel. Además, debía incorporarse un enfoque de servicio, visualizando a los ciudadanos como clientes.

El Enfoque a servicios: Flexibilidad, comunicación, aprendizaje, cultura, servicios internos, valor agregado, visibilidad, control, indicadores de procesos.



En este mismo periodo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) buscó cambiar y favorecer la eficiencia del Sistema Presupuestario, lo que se conoció como la Reforma al Sistema Presupuestario. Uno de los aspectos importantes de esta reforma era la búsqueda para integrar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), cuya característica era precisamente una orientación a resultados pero vinculada al presupuesto.

Los logros alcanzados no fueron todos los esperados, aunque logró introducir mejoras a la presupuestación. Se reconoció la rigidez del sistema presupuestal y se realizaron cambios, redefiniendo las categorías programáticas.

Pero lo principal fueron los esfuerzos para generar un sistema de indicadores para orientar el gasto a resultados, como base de un Sistema de Evaluación del Desempeño. Así, se buscó adecuar los programas gubernamentales a objetivos sectoriales estratégicos, se creó un sistema de monitoreo de programas y proyectos, se establecieron técnicas de medición y se incorporaron mecanismos de evaluación de programas.

El sistema de evaluación del desempeño (SED) tenía como fases: La medición y evaluación, descentralización, desconcentración y flexibilidad operativa, involucramiento de la sociedad, Servicio Profesional de

Carrera, respecto a este punto el PROMAP señalaba a tres áreas que intervendrían en el diseño del servicio civil:

En la primera fase se buscaba la medición a través de indicadores de resultados. En la segunda se trabajó por convenios de desempeño que fijaban compromisos a través de la tipificación de metas e indicadores de resultados, flexibilizando en cierta medida el manejo del presupuesto. La fase de involucramiento de la sociedad se trabajaba por encuestas de opinión. La última fase buscaba brindar premios y sanciones a los responsables de los programas. Si bien se logró contar con indicadores y se realizaron convenios de desempeño, no se consolidó un sistema que brindara la evaluación esperada y sobre todo la vinculación NEP-SED.

Debe recuperarse de esta etapa la creación del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, cuyo fin principal fue promover la participación social.

En el ámbito del poder legislativo se modificó la Constitución para dar paso a la creación de la Auditoría Superior de la Federación, sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda y fortaleciendo las actividades de control y evaluación del Congreso. Esta instancia es ahora un órgano con mayores facultades y sobre todo con un carácter imparcial contando con autonomía técnica y financiera.

Este esquema general de modernización que conformaba el PROMAP contenía componentes que impulsaban las acciones de modernización, a fin de que este proceso formara parte del trabajo cotidiano en cada Institución.

Por tal motivo con la finalidad de facilitar el proceso de desarrollo administrativo, la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM proporcionó los fundamentos normativos requeridos, así como el apoyo a las dependencias, para el logro en la formulación de sus textos técnicos, guías e instrumentos sobre Planeación estratégica, Sistema de medición a través de indicadores, sistema para el análisis y mejoramiento de procesos, definición y difusión de estándares de calidad en el servicio, evaluación y seguimiento, sistema integral de formación y capacitación, y la planeación, organización, ejecución, evaluación, seguimiento de programas de modernización en dependencias y entidades del Gobierno Federal, según las características y necesidades específicas de cada caso.

Hoy día, es posible analizar que el PROMAP fue un buen proyecto de modernización para la administración y la profesionalización del servicio público, con grandes perspectivas y alcances, pero que desafortunadamente el manejo y la manera en que se operó dicho programa no generó los resultados esperados ya que el gobierno pareció

actuar más por reacción que por vocación o compromiso con la idea de modernizar y mejorar la administración, se suponía que dicho programa debería de materializarse y que respondería a una política de gobierno, el cual proponía un ambicioso programa en materia de gestión pública.

Dicho cambio parecía ser no solo de nombre, sino que implicaba una amplia propuesta de transformación del sistema político que no se logro, de igual forma era clara la necesidad de adecuar los procedimientos y poner al día a los servidores en cuanto al manejo de la tecnología, encaminado a contar con una administración más profesional, con un código de ética y un compromiso para proporcionar un mejor servicio a la sociedad.

Otro punto elemento y renovador, es la implementación de un sistema de control y de rendición de cuentas con un criterio más pertinente para la medición del desempeño, poniendo el criterio de la eficiencia y equidad. Dicha propuesta no había sido experimentada en la administración pública.

Se incorporaron temas que habían sido considerados por los gobiernos anteriores, como el de la simplificación y adecuación del marco normativo, así como en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Se incluyeron rubros relativos al federalismo y a la participación social, ligada, a la necesidad de fortalecer la representación ciudadana.¹

Lo novedoso estaría entonces en la propuesta de introducir criterios que permitieran una evaluación de mayor alcance a través de los mecanismos de indicadores de desempeño y rendición de cuentas, ejes principales del programa.

Dicho proyecto se vio reforzado en la estructura de la SECODAM, mediante la creación de Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA), con una expectativa de las experiencias de reforma en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y alguna en los Estados de la república, particularmente sobre calidad.⁵³

Dichos esfuerzos tiene por objeto tratar de ordenar y aplicar de mejor manera los recursos, sobre todo los presupuestales, por lo que se propone impulsar una nueva cultura que fomente los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación de servicios, promoviendo su iniciativa y el desarrollo pleno de su potencial creativo y productivo, y favorezca el sentido de la responsabilidad y el desarrollo de sistemas obligatorio de rendición de cuentas.⁵⁴

El PROMAP proponía conducir un cambio, dejar en el gobierno central la responsabilidad de construir la visión amplia de la tarea de gobierno y el diseño de las políticas, y dotar de mayor capacidad de decisión a las

53 Santiago Roel, *Estrategias para un gobierno competitivo, como lograr una administración pública de calidad, un nuevo paradigma*, óp. cit, pp37-38.

54 Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México, 1996. p.15

áreas operativas por medio de mecanismos de evaluación que permitieran valorar de manera objetiva el desempeño.

La modernización administrativa fue reconocida al iniciarse el gobierno de Zedillo, pues fue incluido dentro del PND, como un programa propio, pero se fue perdiendo de manera paulatinamente.⁵⁵, situación reflejada en los informes de gobierno.

El desarrollo administrativo fue uno de las prioridades nacionales, ya que se entendía como el camino para modernizar la administración, para atender el propósito del desarrollo administrativo interno de las dependencias, planteando mejorar el proceso de toma de decisiones, el ambiente de trabajo , la motivación de los servidores públicos y actualizar los sistemas de evaluación , orientados claramente hacia la obtención de resultados , a fin de que con ello los servidores públicos se presentaran con eficiencia y calidad.

Por su parte el PROMAP, planteaba mejorar el proceso de toma de decisiones, en el ambiente de trabajo, motivación de los servidores público, actualización de los sistemas de evaluación orientados a la obtención de resultados.

55 El presidente Zedillo hizo la presentación del programa, pero no estuvo al tanto de los resultados del trabajo hecho por la UDA, y nunca fue promotor de sus políticas, dado que en los primeros años de su gobierno, su atención estuvo totalmente puesta en la crisis económica. Entrevista con Santiago Roel, op.cit.

La SECODAM realizó grandes esfuerzos para lograr desagregar, que era lo que se espera, y luego comprender como se realizaría, con la finalidad de desarrollar y modernizar en conceptos como visión, misión, líneas estratégicas y cursos de acción, así como el establecimiento de indicadores de gestión, todo estos elementos integrados bajo una metodología, para la puesta en marcha de su aplicación, no logando ligar esfuerzo con el esquema de trabajo.

El PROMAP, planteaba mejorar el proceso de toma de decisiones, el ambiente de trabajo, la motivación de los servidores públicos, actualizar los sistemas de evaluación orientados a la obtención de resultados.

Lo anteriormente expuesto permite confirmar que dicho programa no logró cumplir con las expectativas que sus promesas generaron, quedo como un sujeto a la solución de los conflictos de interés de un aparato público como el del gobierno federal en México.

2.3 Secretaría de la Función Pública

Finalmente, a la llegada de Vicente Fox a la presidencia se instrumentó el modelo de Innovación gubernamental, que se describe más adelante y que tiene como punta de lanza la negociación de metas y la consecuente evaluación y seguimiento de los avances en metas y objetivos, correspondiendo a una administración por objetivos.

Por tal motivo, a la Secretaría de la Función Pública se le asigno la misión de lograr que la sociedad obtuviera la confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal a través del abatimiento de los niveles de corrupción, transparencia y calidad en la gestión y su desempeño. Ya que la SFP es una dependencia del poder ejecutivo federal que tiene a su cargo prevenir, detectar controlar y sancionar practicas de corrupción de servidores públicos de la administración federal, dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad; impulsar la mejora en la calidad de los trámites y servicios públicos federales y administrar con pertinencia y calidad el patrimonio federal.

En este contexto los Órganos Internos de Control, le fueron asignados otras actividades a realizar, como la evaluación de los sistemas de controles internos de las dependencias de la Administración Pública Federal, ya que por su honestidad, eficiencia y eficacia, lograron obtener la confianza y credibilidad de la sociedad, ya que su misión fue contribuir al abatimiento de la corrupción, a la transparencia de su gestión y al desempeño honesto, eficaz y eficiente de las dependencias y entidades que la conforman.

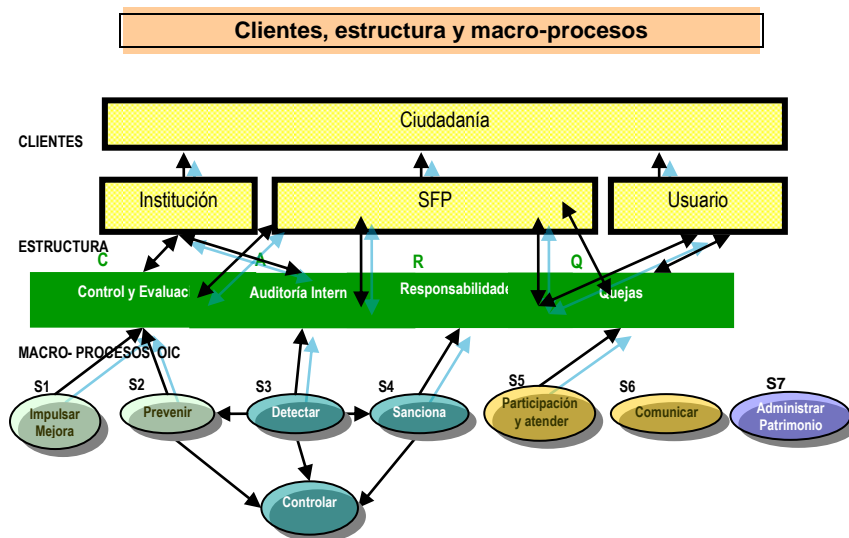
En consecuencia, los Órganos Internos de Control como área coadyuvante al ejercicio y cumplimiento de las atribuciones de la SFP, se

alinearon sus funciones de acuerdo a las líneas estratégicas de la SFP, como a continuación se indica:

Impulsar en las instituciones la mejora continua de sus procesos administrativos y servicios públicos, a través de la detección de áreas de oportunidad, para mejorar la calidad en la gestión pública, prevenir prácticas de corrupción e impunidad a través de la difusión de normas, el establecimiento de controles internos y de asesoría, detectar la corrupción a través de auditorías enfocadas a lo relevante, a través de auditorías con resultados válidos, significativos y debidamente fundamentados, sustentar jurídicamente las presuntas responsabilidades, sancionar las conductas indebidas de los servidores públicos, promover el resarcimiento al Estado por los daños y perjuicios ocasionados, promover que la ciudadanía presente quejas, denuncias, inconformidades y sugerencias de la gestión pública, otorgar la debida atención a las quejas, denuncias, inconformidades y sugerencias de la sociedad, impulsar la debida rendición de cuentas a la sociedad sobre la gestión y los resultados de la Administración Pública Federal.

Esta perspectiva, se introduce al esquema de la SFP, la cual tiene como visión, que la sociedad tenga confianza y credibilidad en la APF, ya que la misión del gobierno federal es lograr el abatir los niveles de corrupción en el país, proporcionando al usuario absoluta transparencia

a la gestión y el desempeño de la Administración Pública, y el compromiso de impulsar la mejora en la calidad de la gestión pública en las instituciones.



Promover la mejora de controles	Difundir Normatividad
Mejorar Información Promover la mejora de controles	Dar Asesoría

Identificar presuntas irregularidades
Investigar
Audita
Fundamentar

Sancionar
Denunciar

Facilitar la presentación de sugerencias, quejas y denuncias
Atender quejas y denuncias
Dirimir conflictos en licitaciones Informar al quejoso o denunciante

Coadyuvar en la comunicación

Bajo este esquema el órgano interno de control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tuvo un cambio en su estructura funcional, integrando se como a continuación se señala: Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno, Área de Auditoría, Área de Responsabilidades, quejas y denuncias

Tras el reto de mayor eficiencia y eficacia exigida, surge la figura del Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno (AACyEyABG), la cual funge un papel importante para el desarrollo del nuevo enfoque que le fue otorgado a la SFP. La cual tiene como objetivo impulsar, mejorar y prevenir la mejora de Controles a menor costo a través de la detección de área de oportunidad en las unidades administrativas, mediante el consenso y negociación, logrando con ello una imagen positiva y de facilitador para el rediseño.

Dichos alcances se realizaran mediante la revisión de operaciones, verificación de los controles que operen eficazmente y realizar un diagnóstico situacional, buscando como meta las mejores prácticas y el establecimiento de controles en procesos críticos, proponer mejoras a la normatividad, transparentando la información que se genera dentro de las dependencias, logrando que la información sea directiva integral y objetiva y validada.

Mediante una perspectiva para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, a través de la inspección del ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos.

Revisión de las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal.

La vigilar y participar en el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas.

Realizar, por sí o a solicitud de las unidades 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.

Revisar la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que ella genere.

Todos los elementos anteriormente señalados, se desarrollan en las unidades administrativas, con base a la línea estratégica del AACyEyABG, el cual tienen como característica, ser el promotor,

innovador y experto en control de procesos, a fin de identificar y evaluar las áreas críticas de las instituciones y promover el establecimiento o mejoramiento de los sistemas de control, evaluar el costo beneficio de los sistemas de control, fomentar esquemas de autocontrol y auto evaluación, promover en las instituciones la implantación de indicadores de gestión, aportar a las instituciones información directiva integral y objetiva y validar su información interna, así como difundir y asesorar sobre el marco su mejora.

En el caso de auditoría, sus características primordiales son ser serio, discreto y objetivo para el logro de sus líneas estratégicas que son investigar y recabar información de inteligencia sobre las presuntas redes de corrupción o irregularidades, e integrarla con la SFP, efectuar auditorías selectivas y especializadas en áreas relevantes de las instituciones, verificar el cumplimiento del marco regulatorio y normativo, obteniendo resultados válidos, significativos y debidamente fundamentados, formular recomendaciones para corregir las causas de las deficiencias o conductas irregulares y promover el levantamiento de pliegos preventivos, mediante entrevistas, encuestas a usuarios y proveedores, investigaciones en campos, así como la identificación de fuentes de información, focalizando hacia áreas de riesgo, mediante metodología de auditoría, validando el cumplimiento eficaz de la

información y en su caso contar con los elementos de pertinentes de los hechos, calificando presuntas ilicitudes de los procedimientos, con la adecuado acopio de pruebas, gestionando y obteniendo los pliegos preventivos de responsabilidades.

En el caso del Área de Responsabilidades, su característica primordial es se oportuno, imparcial y legal, buscando el logro de sus líneas estratégicas que son asegurar transparencia, imparcialidad, legalidad y oportunidad en el desahogo de los procedimientos de responsabilidades e inconformidades, calificar los pliegos preventivos, Imponer las sanciones al responsable sin excepción y dar seguimiento a la aplicación de las no patrimoniales, efectuar la defensa jurídica de las resoluciones impugnadas hasta una sentencia ejecutorial y denunciar hechos que puedan ser constitutivos de delitos o daños y promover la formulación de querellas, dando seguimiento al proceso hasta su conclusión. Y en caso del Área de Quejas sus característica primordial es ser oportuna y de servicio, ya que su resultado esta en función facilitar la presentación de sugerencias, quejas y denuncias y atenderlas con agilidad, e Informar con oportunidad a los interesados, el resultado de las sugerencias, quejas y denuncias presentadas.

Por lo anteriormente expuesto se puede terminar que el enfoque del Órgano Interno de Control ha cambiado dando prioridades diferentes a

los ámbitos que se encuentran relacionados con la función que desempeña la Secretaría de la Función Pública.

Aunado a lo anterior, y en función de los objetivos y líneas estratégicas previstos en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006, Presidencia de la República instrumento el programa para el fortalecimiento de los sistemas de control interno en la Administración Pública Federal para prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, así como a la transformación de las instancias de control y fiscalización, y dotarlas de un enfoque más preventivo, a fin de contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos del marco normativo que las rigen obteniendo un buen gobierno "buen gobierno" el cual se refiere a formas y métodos nuevos de gobernar. A través de nuevos instrumentos y tareas de gobierno, mediante la modificación de las estructuras burocráticas que permitan consolidar instituciones ágiles, eficientes, honestas y transparentes, en la atención de las demandas de la sociedad, y que tiene como objetivo la rendición de cuentas.

Es un gobierno eficiente, productivo, con capacidad de respuesta y posibilidad para estimular la creatividad y el respeto a la libertad, Dado que, además de ser eficaz, eficiente, productivo y democrático, debe forzosamente ser honesto y transparente, tener una ética propia, pues

debe generar confianza en sus ciudadanos y en quienes del exterior acuden a él, tanto para inversiones productivas como para la suma de esfuerzos en políticas internacionales, a través de los siguientes mecanismos:

Gobierno honesto y transparente, que impulse la probidad de los servidores públicos, el combate decidido y frontal a la corrupción y la transparencia de la gestión pública, eliminando la prepotencia y el favoritismo en la toma de decisiones, y lograr que la ciudadanía confíe de nuevo en sus autoridades.

Gobierno profesional, que se sustente en esquemas de desarrollo de recursos humanos plenamente desvinculados de posiciones políticas para garantizar que la administración pública transite los cambios de administración con el mínimo trastorno y la máxima eficacia.

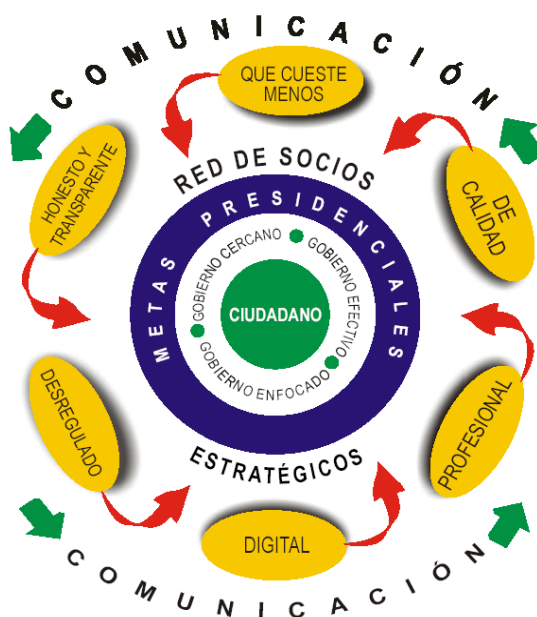
Gobierno de calidad, que mejore día a día los productos y servicios que ofrece a la sociedad, de forma que éstos satisfagan e incluso superen las expectativas de los ciudadanos.

Gobierno digital, que a través del uso óptimo de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, agilice el acceso de la ciudadanía a los servicios gubernamentales con mayor oportunidad, calidad y eficiencia, contribuya al combate a la corrupción y fomente la transparencia en la función pública.

Gobierno con mejora regulatoria, que elimine los trámites excesivos, reduzca al mínimo los costos que implica para los particulares el cumplimiento de leyes, normas y disposiciones administrativas, y garantice a la ciudadanía, seguridad y rapidez en los mismos, como factor de impulso a la competitividad general.

Gobierno que cueste menos, que multiplique la cantidad y la calidad de los servicios que proporciona a la ciudadanía a través de la reestructuración del gasto público, reduciendo las erogaciones que no aporten valor y acrecentando la asignación de recursos a las áreas que ofrecen más y mejores beneficios a la población.

Elementos que integran el buen gobierno:



De los anteriormente expuesto, determinó que dichos elementos tienen por finalidad la Reforma Gerencial, teniendo por propósito asegurar los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad.

Y por lo tanto la Administración Pública tendrá que realizar fuertes inversiones en la construcción de instituciones y en el entrenamiento de personal calificado, de modo de posibilitar la evaluación del desempeño, tanto organizacional como individual. Este es un punto central de la Reforma Gerencial del Estado la cual está basada en los resultados, ya que el control interno es un elemento indispensable en las dependencias que conforman la administración pública federal, para rediseñar mejorar el desempeño de sus funciones garantizando a la ciudadanía un mejor servicio, y uso de los recursos.

Al iniciar este nuevo enfoque por parte del gobierno federal las contralorías internas que hoy en día se les da el nombre de órganos Internos de Control, son los encargados dar el seguimiento del logro de los alcances que señala el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 (PND).

Los OIC, fueron asignados para iniciar un nuevo enfoque de revisión sin contar con la capacitación de personal, y aun lo más complicado, sin los lineamientos normativos y elementos que trataban de conseguir y perseguir cada una de las revisiones que en su momento se dieron a conocer, por lo que en el capítulo tres desarrollaremos el papel del gobierno federal en la producción de bienes y servicios, el modelo coso utilizado como metodología de para la evaluación, así como la evaluación del desempeño y sistemas de de indicadores como una herramienta de fiscalización y el enfoque preventivo que realiza el AACyEyABG, caso concreto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Experiencias y aprendizaje.

Capítulo III. Control y evaluación en el gobierno federal para la producción de bienes y servicios.

3.1. CONTROL

3.1.1 Concepto de control

El Control Interno se define como el conjunto de principios, fundamentos, reglas, acciones, mecanismos, instrumentos y procedimientos que ordenados y relacionados entre sí y unidos a las personas que conforman una organización pública, se constituye en un medio para lograr el cumplimiento de su función administrativa, sus objetivos y la finalidad que persigue, generándole capacidad de respuesta ante los requerimientos públicos o grupos de interés que debe atender.

Para el modelo de control interno COSO se define así: Control interno se define de manera amplia como un proceso llevado a cabo por el consejo de administración, la gerencia y otro personal de la organización, diseñado para proporcionar una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos de la organización clasificados en: Efectividad y eficiencia de las operaciones, Confiabilidad de la información financiera, Cumplimiento con las leyes, reglamentos, normas y políticas.

En México se instrumenta dicho control como finalidad llevar a cabo en la administración pública el logro de los objetivos clasificados en:

efectividad y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información financiera, cumplimiento con las leyes, reglamentos, normas y políticas, con la finalidad de determinar estándares de cumplimiento de sus objetivos básicos de desempeño, rentabilidad, salvaguarda de los recursos, información confiable.

Dicha acción no se ha realizado de manera aislada, más bien a través de una serie de acciones que se han instrumentado de manera constante a través del funcionamiento y operación de una entidad pública, debiendo reconocerse como un componente integral de cada sistema o parte inherente a la estructura administrativa y operacional en la administración pública, coadyuvando a la administración de manera constante, en cuanto al manejo de la entidad y alcance de sus metas se refiere.

En el caso de México, la Administración Pública tiene bajo su responsabilidad el cuidado, manejo y utilización de los bienes públicos, quién trabaja en beneficio del bien común, dentro del marco de las leyes. En este sentido, las entidades públicas están orientadas a prestar un servicio público y su legitimidad se sustenta, en la eficiencia y calidad con que prestan estos servicios y satisfacen las demandas de la comunidad, dentro de un marco de valores compartidos que promuevan el logro de metas y objetivos. La Administración pública tiene la

obligación de gestionar sus funciones de manera eficaz y responsable que le permita sostenerse en las mejores condiciones posibles, y lograr un equilibrio óptimo entre su administración y sus fines.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en lo dispuesto por los artículos 20 y 37, fracciones I, II, III, VI y XXV en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos artículo 2, 7 y 8; Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria artículo 305; Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública 6, fracción I en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se fijó la estrategia de transformar la labor de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de manera más contundente desde el punto de vista jurídico con el propósito de dotarlos de un enfoque preventivo, que centre su atención en el análisis y la mejora de los controles internos y en llevar a cabo auditorías dirigidas a los aspectos sustantivos de la actividad pública y de las metas y compromisos que les corresponden. Surgiendo objetivos y líneas estratégicas como el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001- 2006, con la finalidad de alcanzar el fortalecimiento de los sistemas de control interno en la administración pública federal en México, para prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, así como a la transformación

de las instancias de control y fiscalización para dotarlas de un enfoque más preventivo, a fin de contribuir al cumplimiento del marco normativo que las rigen.

Es importante destacar que se incorporara el Control Interno como un soporte administrativo esencial orientándolo a garantizar el logro de los objetivos de cada institución pública y del Estado en su conjunto, fundamentado en el cumplimiento de los principios que rigen la administración pública en especial los de eficiencia, eficacia, moralidad y transparencia; en la coordinación de las actuaciones entre las diferentes entidades que lo conforman, preparándolo adicionalmente para responder a los controles de orden externo que le son inherentes, y en especial al Control Ciudadano.

Lo anterior hace que el Control Interno en las entidades del Estado debería de estar soportado en la Constitución Política de los Estados Unidos de Mexicanos, ya que dentro de ésta se le daría origen a sus formas de organización y a la manera como debe administrarse y controlarse, a los principios de administración pública que le son inherentes, orientándolo como el medio que es para lograr el cumplimiento de la finalidad social del Estado.

Conceptuar la base principal del Control Interno, a saber el Estado mismo, hace imperativo conocer sus formas de organización y las

competencias que dentro de él corresponde a cada nivel, sector o entidad que lo conforman, constituyéndose en una fuente imprescindible de orientación metodológica y aplicativa para establecer la importancia del Control Interno, como soporte al cumplimiento de los objetivos de cada institución u organización pública y de los fines esenciales del Estado.

La carencia de un marco normativo suficientemente fuerte para el desarrollo de los fundamentos básicos del Control Interno en nuestra Constitución Política, nos limita a tener aspectos estructurales del Control Interno que garanticen uniformidad conceptual y técnica en la implementación del Sistema de Control Interno. A pesar de esta limitante con el surgimiento de la figura del control interno de manera más contundente en la legislación se le da un valor inestimable al considerarlo como de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del Estado y legal de los aspectos aplicativos del Sistema.

La falta de una estructura única de Control Interno no contemplada en la Ley, y no desarrollada completamente hasta hoy en los diferentes reglamentos expedidos, han inhibido la posibilidad de que el Control Interno se implemente y se establezca en las entidades públicas de manera uniforme, con utilización de un lenguaje común, estandarizando una estructura básica de control que en relación con las características

propias de cada entidad pública garantice el cumplimiento de sus objetivos al tiempo que unifica criterios de control en el Estado, permite comparabilidad y decisiones posibles para su mejoramiento como totalidad.

Esta falta de uniformidad que proviene de la inexistencia de un Marco estándar del Control Interno para las entidades del Estado, a desarrollarse e implementarse en cada entidad pública de acuerdo a su función dentro del Estado y a sus propias características, afecta la falta de consistencia conceptual, técnica y metodológica a la hora de implementar el Control Interno.

Se concluye que, la necesidad de reglamentar y unir los conceptos básicos a un marco de control que la haga aplicable, o en su defecto, reglamentar una estructura de control única que garantice obligatoriedad, fuerza vinculante y uniformidad en su implantación y que en respeto de las características específicas de cada entidad pública, aborde la dispersión conceptual existente y facilite una función administrativa del Estado con plena coordinación entre sus diferentes instancias y niveles, una administración transparente y efectiva en el cumplimiento de su función.

Desde el punto de vista aplicativo, quién coordina el sistema de control interno debe de establecer su nivel de operatividad y efectividad, de

común acuerdo con los representantes de las entidades. Tomando como base, las diferentes normas legales y reglamentarias en las cuales se fundamenta la función administrativa del Estado, y los modelos de Control Interno reconocidos internacionalmente.

Para lograr el desarrollo adecuado en el control interno es indispensable tomar en cuenta los componentes considerados como fundamentales en cualquier estructura básica de un Sistema de Control Interno: Ambiente de Control, Valoración de Riesgos, Actividades de Control, Información, Comunicación y Evaluación teniendo en cuenta para todos ellos los factores más relevantes y elementos claves de control, que establecieran su efectividad y su contribución al logro de los objetivos con calidad en las dependencias de que conforman la administración pública.

Aquí vale señalar que la calidad es la más importante de las armas de competencia. Los cambios en la política comercial y económica han obligado a la administración pública federal, no sólo como sociedad sino como individuos a ser más competentes en todos los sentidos y ámbitos de la vida. Por tal motivo es necesario que la administración pública cuente con una mayor cantidad de conocimientos en el control interno para alcanzar los objetivos de las dependencias y así controlarlo. Este tipo de controles proporcionan a las dependencias seguridad en cuanto a la fiabilidad de la información, dicha situación motivo la búsqueda y

análisis de los diversos modelos de control existentes a nivel internacional con la finalidad de encontrar el más adecuado para el logro de las perspectivas planteadas con relación al control interno.

En México los objetivos y líneas estratégicas previstos en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006 ⁵⁶, destaca el fortalecimiento a los sistemas de control interno en la Administración Pública Federal que tienen como finalidad la prevención y el abatimiento de prácticas de corrupción e impunidad, así como a la transformación de las instancias de control y fiscalización para dotarlas de un enfoque más preventivo, a fin de contribuir al cumplimiento del marco normativo que las rigen.

Por esta razón el gobierno federal se dio a la tarea de impulsar el desarrollo de una cultura de control en la Administración Pública Federal, con el fin de prevenir y evitar actos de corrupción y coadyuvar al cumplimiento de las metas y objetivos de la misma, e igualmente, promover la eficacia en la realización de auditorías centradas en los resultados de la gestión pública.

Dichos alcances tienen como finalidad lograr con mayor eficacia los objetivos, metas, proyectos y programas de las dependencias y entidades, resulta indispensable que cada una de ellas cuente con un

⁵⁶ Diario Oficial de la Federación del 22 de abril de 2002

adecuado control interno que impulse la prevención y administración de posibles eventos que obstaculicen o impidan el logro de objetivos institucionales.

Estos ámbitos, en términos prácticos tienen como resultado el establecimiento de un adecuado control interno, fortaleciendo el proceso de rendición de cuentas y facilitar la verificación de la información que sirve de base para tal propósito, proporcionándose mayor certeza y credibilidad sobre la misma, al mismo tiempo que da certidumbre y claridad al desempeño del servidor público, permitiendo su valoración en términos de productividad y efectividad.

Actualmente se han realizado acciones para reorientar la acción entre las mejores prácticas internacionales que se han venido observando para mejorar y transparentar la gestión gubernamental, destacando la adopción de disposiciones relativas al control interno, con la finalidad de alcanzar con eficacia y eficiencia los objetivos institucionales, en un ambiente propicio a las más altas normas éticas y un entorno de alto desempeño institucional.

Por tal motivo, el gobierno federal designo a la Secretaría de la Función Pública por ser de su competencia, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación de la gestión gubernamental, así como emitir las normas que regulan los instrumentos y políticas que rijan el

funcionamiento del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamental, y auxiliado el Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno de los Órganos Internos de Control de las diversas áreas del ámbito gubernamental.

Dicha modernización del Estado ha introducido cambios en los sistemas financieros, operativos, administrativos y de información; por lo que se hace necesario el uso de una metodología para la detección y evaluación de los controles internos en las dependencias y entidades, las cuales permitan establecer pautas generales que orienten el accionar de las entidades del sector público, en un adecuado sistema de control interno y probidad administrativa, para el logro de la eficiencia, efectividad, economía y transparencia en la gestión que desarrollan.

Las estructuras de control interno con respecto a los planes de una organización, abarca la actitud, los métodos, los procedimientos y otras medidas de gestión, que proporcionen una garantía razonable de carácter general: planteando la promoción de operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces y los productos y servicios de calidad, acorde con la misión que la institución debe cumplir; preservar los recursos frente a cualquier pérdida por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraude e irregularidades; respetar las leyes, reglamentaciones y

directivas de la dirección; y elaborar y mantener datos financieros y de gestión fiables y presentarlos correctamente en los informes oportunos.

De manera tardía de acuerdo al ámbito internacional y al nuevo enfoque gubernamental la SFP, publicó las Normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal⁵⁷, dichas normas constituye el marco para una estructura de control interno, útiles para la creación y supervisión de un marco sólido de control interno.

Estas prácticas comunes son las siguientes: Disponer de una norma constitucional o legislativa que establezca jurídicamente una base global (o un requisito y unos objetivos) para el mantenimiento de controles internos eficaces; Estipular el cumplimiento de determinadas normas al diseñar una estructura de control interno, y que se ajusten al modelo de las normas o se deriven de éstas; Centrar la atención de la dirección en sus responsabilidades con respecto a la implantación de controles internos eficaces, y mantener de manera continuada un entorno positivo de control interno; esforzarse por evitar los fallos del control interno - en lugar de limitarse a detectarlos y corregirlos - a través de medios como la obligación de que los directivos realicen con periodicidad autoevaluaciones de las actividades de control interno; acentuar la función de los auditores internos como parte decisiva de la estructura de

⁵⁷ Diario Oficial de la Federación del 27 de septiembre de 2006

control interno de una organización; garantizar que las Entidades Fiscalizadoras Superiores desempeñen un papel clave en (1) el establecimiento de normas de control interno, (2) la creación de un marco sólido de control interno, (3) el trabajo conjunto con los auditores internos, y (4) la evaluación de los controles internos como parte integrante de las auditorías financieras y de las auditorías del rendimiento.

En junio de 1992 la Comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, publicó unas Directrices para las Normas de Control Interno. Las normas expuestas en estas directrices estaban destinadas a que los responsables de la Administración pública las utilizarasen para implantar una estructura eficaz de control interno, y a que los auditores oficiales las empleasen para evaluar dicha estructura.

Dicha norma de control interno constituyen el marco básico aplicable con carácter obligatorio, a los órganos, instituciones, entidades, sociedades y empresas del sector público y sus servidores, dicho sistema de control interno tiene como finalidad coadyuvar con la Institución en el cumplimiento de los siguientes objetivos: Lograr eficiencia, efectividad y eficacia de las operaciones, obtener confiabilidad y oportunidad de la

información, y cumplir con leyes, reglamentos, disposiciones administrativas y otras regulaciones aplicables.

Los componentes orgánicos del sistema de control interno son: Ambiente de control; valoración de riesgos; actividades de control; información y comunicación; monitoreo y supervisión.

La responsabilidad por el diseño, implantación, evaluación y perfeccionamiento del sistema corresponde a la máxima autoridad de cada Institución del sector público y a los niveles gerenciales y demás jefaturas en el área de su competencia institucional, y corresponde a los demás empleados realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo cumplimiento.

El sistema de control interno proporciona una seguridad razonable para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

3.1.2 Modelo COSO.

En la actualidad las nuevas corrientes administrativas que van evolucionando a los conceptos de administración, organización, liderazgo, etc.; En México la administración pública federal le ha dado mayor atención al control interno, en lo que se ha denominado “enfoque de orientación al cliente”.

A nivel internacional han surgido diferentes modelos para definir, evaluar,

reportar y mejorar el control interno. Desde este punto de vista el Estado se ha dado a la tarea de garantizar el otorgamiento de un bien o Servicio de Calidad y lograr la satisfacción de las necesidades de sus clientes (la ciudadanía). Por tal motivo la reingeniería de negocios y el enfoque de calidad total han sido uno de los elementos que le han dado mayor énfasis en el gobierno federal dentro de sus esquemas conceptuales la orientación al cliente.

Por tal motivo en México y específicamente la Secretaría de la de la Función Pública determino instrumentar como metodología de trabajo el informe COSO, ya que tiene una importancia enorme básicamente por que incorporó en una estructura conceptual los diversos enfoques existentes a nivel mundial y generó un consenso para solucionar las dificultades entre los regulados y reguladores, adicionalmente a esto se dio la actualización en las prácticas del control interno, en su diseño, implantación y evaluación.

Cabe mencionar que por tal motivo, se determinó el uso del modelo de control interno COSO, ya que es un proceso y un medio para alcanzar un fin, no es un fin en si mismo, No es un evento o circunstancia sino una serie de acciones que permean en las actividades de la organización.

Debido a que no todas las áreas que integran las dependencias gubernamentales cuentan con un gerenciamiento adecuado que les permita planificar sus actividades, tomar decisiones oportunas y óptimas y realizar un adecuado control de sus recursos humanos, materiales y financieros.

Por lo que dicho modelo nos permite realizar una evaluación preliminar del control interno para lograr identificar los elementos faltantes o reorientación de los mismos para lograr llevar a cabo un Buen Gobierno, como por ejemplo planes estratégicos, Presupuestos, manuales de políticas, manuales de riesgos, manuales de funciones, manuales de procedimientos y reglamentos internos que permitan disponer de criterios o estándares para llevar a cabo el control de su gestión y que la eficiencia de este facilite la optimización de la gestión.

La evaluación preliminar del control interno, también ha determinado que la información administrativa, financiera, económica y patrimonial no viene siendo tomada en cuenta para gestionar adecuadamente, por que no proviene de fuentes fiables, preliminarmente, también se ha determinado que el control interno de las dependencias no siempre es el más efectivo, porque no están implantados los nuevos componentes: ambiente de control, riesgos de control, actividades de control, información y comunicación y monitoreo de las actividades y funciones.

Esta falta de efectividad, no permite que los encargados del gobierno (dirección y administración), dispongan de la seguridad razonable sobre el cumplimiento de sus objetivos operacionales, financieros y de cumplimiento de las normas generales y específicas de este tipo de empresas. Esta problemática se concreta en falta de productividad, en incumplimiento de la responsabilidad social interna y externa.

Por tal motivo la sinergia entre los componentes del control interno y los principios del Buen Gobierno, facilitará la optimización del proceso de gestión del ámbito gubernamental a través de una evaluación puntual o permanente del control interno, lo cual permitirá facilitar el cumplimiento de la responsabilidad social y el logro de los mejores estándares de productividad.

Dicho sistema forma parte de los procesos básicos de la administración, planeación, ejecución y monitoreo y se encuentra integrado en ellos, el cual es llevado a cabo por cada una de las propias unidades administrativas que integran el gobierno federal en coadyuvancia con los órganos de control interno. Ya que las dependencias son las responsables de diseñar sus objetivos de la entidad y establece los mecanismos de control, las cuales deben de estar alineadas al Plan Nacional de Desarrollo vigente. Igualmente, el control interno afecta las acciones del personal, señalándole sus responsabilidades y límites de

autoridad, así como la vinculación que debe existir entre los deberes del personal y la forma en que ellos deben desempeñarlos, en relación con los objetivos de la organización

En México, los mandos superiores en la administración pública federal son los responsables de la existencia de un eficiente sistema de control. Aunque los directores tienen como obligación primaria la vigilancia del control, también proporcionan directrices y aprueban ciertas transacciones y políticas y cada individuo dentro de la organización tiene algún rol respecto al control interno a acerca del cumplimiento de los objetivo.

Dichos objetivos generales o específicos en las dependencias de gobierno caen dentro de tres categorías: operacionales relacionados con el uso eficiente y eficaz de los recursos, información financiera, relacionados con la preparación de reportes financieros confiables y el cumplimiento relacionados con el cumplimiento con leyes y reglamentos aplicables.

Los elementos que actualmente son revisados y evaluados de manera continua por parte de los órganos internos de control en México es ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación y el monitoreo (evaluación y mantenimiento del sistema); dándole actualmente mayor énfasis al ambiente de control

actividades de control y la evaluación de riesgos.

En el rubro del ambiente de control se realiza una evaluación a la Integridad y Valores Éticos, el órgano interno de control participa en los Comité de Auditoría, filosofía administrativa y línea de la dirección, estructura organizacional, asignación de autoridad y responsabilidad, política de recursos humanos y competencia.

Otras de las líneas trascendentales que se revisan es la evaluación de Riesgos, en la cual objetivos Institucionales son determinantes para el logro de las metas ha alcanzar objetivos específicos, operativos, información financiera y su cumplimiento, buscando con ellos alcanzar un análisis de riesgos en coadyuvancia con las entidades adecuado en la Organización (Externos / Internos), actividad, dándole un valor en la trascendencia, probabilidad y control en el área de oportunidad detectada dentro de los procesos revisados, con el objetivo de alcanzar un manejo en los cambios a través de una reorganizaciones, reorientación de políticas, sistemas y procedimientos, por medio de actividades de control en las operaciones, información financiera y acatamiento de las mismas

En el caso de los órganos internos de control, se manejan en el modelo los tipos de control: preventivos detectivo y correctivos, marcándose dentro del análisis de los procesos las actividades manuales /

automatizados y gerenciales, en el caso de la información y comunicación las actividades estratégicas, integración con las operaciones y su calidad, la comunicación tanto Interna / Externa y medios, a través de la evaluación en su alcance y frecuencia, quiénes evalúa, proceso de evaluación, metodología de trabajo, documentación y su plan de acción para el logro de los objetivos

En dicha metodología se evalúan los Riesgo existentes en un proceso que varían en severidad atendiendo el grado de exposición, tipo de amenaza, frecuencia, duración y probabilidad de que un evento negativo se presente a nivel organizacional

La finalidad de la evaluación de riesgos en el enfoque COSO es la identificación, medición y manejo de los riesgos relevantes para el logro de los objetivos de la organización, por lo anterior los órganos internos de control específicamente el Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno, tiene como finalidad revisar los objetivos del área a revisar identificar los riesgos, medir y analiza para estar en la posibilidad de sugerir a las unidades administrativas acciones de mejora con el objeto de disminuir el riesgo que podría limitar u obstaculizar el logro de los objetivos, y transparencia de sus funciones.

Dicha situación cobra mayor valor al saber la importancia de lograr la administración de riesgos, en las organizaciones del sector público, ya

que dichas dependencias están manejando recursos del erario federal, por tal situación es de vital importancia que las entidades tenga el conocimiento e instrumenten las acciones necesarias para la administración de riesgos y cubrirlos.

Por tal situación, el Control Interno es un elemento que se orienta de manera importante para minimizar los riesgos en las diferentes organizaciones. De ahí que siempre deba buscarse fortalecerlo.

Debido a la complejidad para pronosticar los efectos negativos de los riesgos, las dependencias deben apoyarse en adecuados sistemas de registro de transacciones, modelos matemáticos para la proyección de sus impactos, por la amplia gama de variables internas y externas que intervienen en la operación, así como un sistemas que permitan el adecuado seguimiento y retroalimentación de los efectos en las nuevas proyecciones a estimar; etc.

Actualmente se esta efectuando por parte del Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno revisiones en las cuales se están Identificando riesgos, metodología para su medición, priorización y su administración con finalidad de minimizar el riesgo, por medio de procedimientos, políticas de control, transferir o compartir el riesgo, diversificar operaciones.

Dichas evaluaciones se efectúan a través del los objetivos

institucionales, específicos, operativos, de información y cumplimiento, por medio del análisis de la organización (Externos / Internos), actividad y análisis (Trascendencia / Probabilidad / Control).

En el caso de tipo de control correctivo tiene como finalidad Identifica desviaciones ya concluido el proceso, del control detectivo identifica desviaciones antes de concluir un proceso y control preventivo previene desviaciones antes de iniciar el proceso

Bajo este marco podemos determina que en la administración pública federal la calidad es la más importante de las armas. Los cambios en la política comercial y económica han obligado a la Administración Pública Federal, no sólo como sociedad sino como individuos a ser más competentes en todos los sentidos y ámbitos de la vida. Por tal motivo la administración pública ha utilizado al control interno, poder alcanzar los objetivos de las dependencias y así controlarlo. Este tipo de controles proporcionan a las dependencias seguridad en cuanto a la confiabilidad de la información.

Dichos controles pueden estar incluido, de un modo intrínseco, en las actividades recurrentes de una entidad o consistir en una evaluación periódica independiente, llevada a cabo normalmente por las dependencias. Mediante estos controles, podremos detectar errores significativos y realizar un control continuo de la fiabilidad y de la eficacia

de los procesos informáticos.

Aquí vale señalar que ningún sistema de control interno puede garantizar el cumplimiento de sus objetivos de manera amplia, de acuerdo a esto, el control interno brinda una seguridad razonable en función del costo beneficio, ya que el control no puede superar el valor de lo que se quiere controlar. La mayoría de los controles deben de establecerse bajo las operaciones repetitivas y en cuanto a las extraordinarias, existe la posibilidad que el sistema no sepa responder, otro elemento es el factor de error humano y la evasión de los controles por acuerdo entre dos o mas personas, en esta situación no existe ningún sistema de control que lo soporte.

De acuerdo con el COSO⁵⁸, los sistemas de control interno funcionan a distintos niveles de efectividad. De la misma forma, un sistema determinado puede funcionar de manera diferente en momentos distintos.

De acuerdo con el informe COSO, cuando un sistema de control alcanza el estándar a continuación, puede considerarse un sistema “efectivo”.

⁵⁸ Son los mecanismos de control que forman parte de un Sistema de Control. Son Estándares de control, los Manuales de: Políticas, Riesgos, de Organización y Funciones y Procedimientos; Reglamentos de: Control Interno, Auditoría Interna, Auditoría Externa, De Organización y Funciones; Plan Estratégico Institucional; Presupuesto; Programas de Inversiones, Programas de Financiamiento y otros documentos Otros Estándares de control son los documentos fuente, libros principales y auxiliares, estados financieros y los estados presupuestarios, las Memorias de los Consejos Directivos, los Informes de Gerencia, etc.

El control interno puede considerarse efectivo si: Se están logrando los objetivos operacionales de la entidad; disponen de información adecuada hasta el punto de lograr los objetivos operacionales de la entidad; si se prepara de forma fiable la información financiera, económica y patrimonial de la entidad; y, si se cumplen las leyes y normas aplicables.

Mientras que el control es un proceso, su efectividad es un estado o condición del proceso en un momento dado, el mismo que al superar los estándares establecidos facilita el buen gobierno corporativo.

Lo anterior permite concluir la necesidad de mayor eficacia e impacto del Control Interno en las entidades del Estado, a fin de elevar su contribución al cumplimiento de los objetivos de la institución pública en un marco de probidad, transparencia y eficiencia administrativa creando una estructura única de Control Interno, definiendo los parámetros básicos y los factores que garanticen su implementación y su efectividad para alcanzar los objetivos de gestión, y los resultados de orden financiero y de legalidad, ya que este es un elemento fundamental de la administración que no debe dejarse de tomar en cuenta en la administración pública, ya que su importancia se aprecia desde la misma operación interna de las dependencias; por tal motivo no es viable desarrollar una buena planeación y organización sin tomar en cuenta el control. Ya que dependiendo de la calidad de éste determinara el grado

de confianza del logro de los objetivos.

3.1.3 Ley Sarbanes Oxley

Es una Ley federal de Estados Unidos que ha tenido mucha controversia, ya que esta va en respuesta a los escándalos financieros de algunas grandes corporaciones, entre los que se incluyen los casos que afecta a Enron, Tyco International, WorldCom y Peregrine Systems. Estos escándalos hicieron caer la confianza de la opinión pública en los sistemas de contabilidad y auditoría. La Ley toma el nombre del senador Paul Sarbanes (Demócrata) y el congresista Michael G. Oxley (Republicano), dicha Ley fue aprobada por amplia mayoría, tanto en el congreso como el senado. La legislación abarca y establece nuevos estándares para los consejos de administración, dirección y mecanismo contables de todas las empresas que cotizan en bolsa en los Estados Unidos. Introduce responsabilidades penales para el consejo de administración y establece unos requerimientos por parte de la SEC (Securities and Exchanges Committee), es decir, la comisión reguladora del mercado de valores de Estados Unidos. Los partidarios de esta Ley afirman que la legislación era necesaria y útil, mientras los críticos creen que causara más daño económico del que previene.

La primera y más importante parte de la Ley establece un nueva agencia

cuasi pública, "The Public Company Accounting Oversight Board", es decir, una compañía reguladora encargada de revisar, regular, inspeccionar y disciplinar a las auditoras. La Ley también se refiere a la independencia de las auditoras, el gobierno corporativo y la transparencia financiera. Se considera uno de los cambios más significativos en la legislación empresarial.

Los puntos más importantes que introducen es el requerimiento de que las compañías que cotizan en bolsa garanticen la veracidad de las evaluaciones de sus controles internos en el informe financiero, así como que los auditores independientes de estas compañías constaten esta transparencia y veracidad, la certificación de los informes financieros, por parte del comité ejecutivo y financiero de la empresa, independencia de la empresa auditora, el requerimiento de que las compañías que cotizan en bolsa tengan un comité de auditores completamente independientes, que supervisen la relación entre la compañía y su auditoría, este comité de auditores pertenece a la compañía, no obstante los miembros que lo forman son completamente independientes a la misma.

Esto implica que sobre los miembros, que forman el comité de auditores, recae la responsabilidad confirmar la independencia, prohibición de préstamos personales a directores y ejecutivos. Transparencia de la

información de acciones y opciones, de la compañía en cuestión, que puedan tener los directivos, ejecutivos y empleados claves de la compañía y consorcios, en el caso de que posean más de un 10% de acciones de la compañía.

Asimismo estos datos deben estar reflejados en los informes de las compañías, así como el endurecimiento de la responsabilidad civil así como las penas, ante el incumplimiento de la Ley, se alargan las penas de prisión, así como las multas a los altos ejecutivos que incumplen y/o permiten el incumplimiento de las exigencias en lo referente al informe financiero, protecciones a los empleados caso de fraude corporativo.

Es evidente que la creación de dicha Ley tiene como finalidad mejora en la calidad de la información pública y en los detalles de la misma, logrando un reforzamiento de responsabilidades en el Gobierno Corporativo de las sociedades, logrando una mejora en las conductas y comportamientos éticos exigibles: mayores exigencias de responsabilidad en los temas de gestión indebida de información confidencial, logrando un aumento de la supervisión a las actuaciones en los mercados cotizados, así como del régimen sancionador asociado a incumplimientos, incremento de exigencia y presión sobre la independencia efectiva de los auditores.

La Ley Sarbanes-Oxley no sólo es un ejercicio en el cumplimiento de

nuevos reglamentos, es una nueva forma de hacer negocios. Inclusive el Código para Mejores Prácticas Corporativas, desarrollado en México por iniciativa del Consejo Coordinador Empresarial, podría convertirse en una serie de reglas obligatorias aplicables a toda empresa pública. Es importante destacar que el Código puede aplicar a todas las sociedades mexicanas, ya sea para aquéllas cuyas acciones cotizan en bolsa (listadas) o para aquéllas que no, reconociendo que existen ciertos principios que solamente se aplican a las primeras.

Las recomendaciones del Código van encaminadas a definir principios que contribuyen a mejorar el funcionamiento del Consejo de Administración y a la revelación de información a los accionistas. De manera específica, las recomendaciones buscan: que las sociedades amplíen la información relativa a su estructura administrativa y las funciones de sus órganos sociales; que las sociedades cuenten con mecanismos que procuren que su información financiera sea suficiente; que existan procesos que promuevan la participación y comunicación entre los consejeros, y que existan procesos que fomenten una adecuada revelación a los accionistas.

Durante el período 2005-2006, se comenzaron a implementar en PEMEX las recomendaciones de la Ley Sarbanes-Oxley (SAROX)⁵⁹. Esta Ley

⁵⁹ http://www.pemex.com/files/content/buengob_3etapa.pdf

promueve, entre otras, una serie de mejores prácticas en materia de control interno y gobierno corporativo que están siendo evaluadas y documentadas para su futura puesta en marcha en Petróleos Mexicanos. Asimismo, el cumplimiento de la Ley es visto como un proceso dentro de una estrategia integral de mejora en la eficiencia administrativa de las empresas, lo cual busca asegurar un mínimo de calidad, exactitud, transparencia y oportunidad en la preparación de la información financiera.

3.2. EVALUACIÓN

3.2.1 Conceptualización

Comúnmente se entiende por evaluación la “valoración de conocimientos, aptitudes, capacidades y rendimiento”, comprendiendo por “valoración” la apreciación o cálculo de una o varias cosas.

Por lo tanto al evaluar se le esta asignando un valor numérico, ya sea calculado o apreciado, a lo que se examina y ese valor dependerá de las reglas pre-establecidas o impuestas asociadas a una escala en particular. Cuando se valora se compara.

Durante las últimas décadas se han elaborado en el ámbito internacional modelos diferentes de evaluación. La proliferación de modelos es una señal de crecimiento y muestra la complejidad de los problemas

metodológicos y conceptuales que pueden encontrarse en la evaluación. Este fenómeno se explica desde el punto de vista filosófico si se tiene en cuenta que evaluar es un proceso subjetivo que refleja la realidad objetiva y cada pensador le imprime el sello de la sociedad y el sistema de valores que le ha tocado vivir, mediante un proceso valorativo.

Actualmente la evaluación es uno de sus principales actos que se lleva a cabo en las instituciones gubernamentales y el AACyEyABG es la responsable de valorar los alcances logrados por las dependencias. Existen múltiples definiciones sobre lo que es evaluación, sin embargo sus elementos fundamentales es el acto de medir, valorar, apreciar o juzgar en forma sistemática actividades, impactos o resultados de procesos designados con algún fin.

La evaluación es un proceso reflexivo, sistemático y riguroso de indagación sobre la realidad que atiende al contexto, considera globalmente las situaciones, abarca tanto a lo explícito como lo implícito y se rige por principios de validez, participación y ética.

En México, actualmente podemos considerar que la evaluación es un requisito básico para el logro del mejoramiento de la calidad y mejora de los procesos. Por lo tanto ha sido determinante por parte del gobierno federal la construcción de una cultura evaluativa que incorpora a la evaluación como una práctica cotidiana que realizan todo y afecta a la

institución en su conjunto. Anteriormente su función era sancionar y controlar. A la fecha es lograr mejorar y potenciar el desarrollo de la institución como tal. De esta manera, la evaluación no puede reducirse a una práctica que realizan unos (con autoridad o poder) sobre otros.

Para el AACyEyABG, la evaluación es la metodología a través de la cual se alcanza realizar un análisis y evaluación de las fuerzas y debilidades, amenaza, oportunidades de las de las áreas que integran el gobierno federal, y sirve como instrumento para analizar y evaluar el entorno, su base legal, organización, estructura, políticas, planes, programas, sistemas y controles y de esta manera obtener un evaluación adecuada con respecto a los siguientes rubros:

Cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, conocer si los programas y recursos son administrados y manejados con eficiencia, eficacia y economía, verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias específicas para cada una de las áreas revisadas, verificar si la rendición de cuentas se cumple de manera razonable, determinar si los sistemas de control interno administrativos, financieros y operacionales se desenvuelven con suficiencia y efectividad, revisión del sistema de información gerencial es adecuado para la toma de decisiones.

Aquí vale señalar que la actual visión de los OIC del gobierno federal, es la de elaborar un sistema de evaluación y control que tiene un enfoque constructivo, y no solo de vigilancia, sino de promoción y apoyo para coadyuvar a elevar los niveles de efectividad y productividad de las dependencias, teniendo una visión revisora de mayor amplitud y con un enfoque cualitativo y cuantitativo de las operaciones, logrando con ello tener una visión clara, simple y precisa de las áreas, con el propósito de diagnosticar áreas críticas o de oportunidad que nos permita efectuar recomendaciones sustentadas en evaluaciones sistematizadas y con una metodología que nos garantice un mejoramiento y transparencia de la gestión gubernamental.

Por tal motivo es indispensable que los OIC, tengan la capacidad de análisis y conocimiento del entorno gubernamental, para establecer los alcances con objetividad, para poder definir con claridad el sentido y orientación a todo el proceso, para señalar el fin hacia el cual apunta el grupo de evaluación, a diferencia de los enfoques limitados que adoptan otro tipo de revisiones, este tipo de evaluación está interesada en todos los controles de la empresa, tanto en la calidad, como en lo cuantitativo, horas hombre, etc.

En este tipo de control se considera a los controles como medio para dar eficiencia a la operación, por lo que será necesario evaluar, la suficiencia

y efectividad de los sistemas de control, los objetivos de las dependencias y sus formas de control, el cumplimiento de las normas y lineamientos, evaluación de la calidad y procedencia de las medidas correctivas sugeridas por el área de control interno, el proceso de programación , presupuestación y verificación del gasto público y disposiciones de austeridad del gasto público y disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal, verificando su grado de desarrollo de los sistemas y procedimientos existentes en la empresa y la interrelación entre ellos, así como su funcionalidad, actualidad y aplicabilidad.

3.2.2 Evaluación del desempeño

Los indicadores que intentan medir eficiencia y efectividad en el sector gubernamental en ocasiones se limitan a informar aumentos o cambios en el presupuesto asignado a cada dependencia de gobierno. La partida asignada se utiliza en ocasiones para establecer la eficiencia o efectividad. Recientemente, se han realizado esfuerzos dirigidos a medir el cumplimiento de plataformas de gobierno. Estas medidas, aunque pueden ser de utilidad, no proveen toda la información necesaria para poder medir desempeño, determinar limitaciones y resaltar las fortalezas en una entidad gubernamental y sus constituyentes. Los indicadores de

desempeño representan un instrumento cuyo fin es medir tanto la eficiencia como la efectividad en el sector público con el propósito final de desarrollar estrategias que hagan más eficientes los procesos, funciones, sistemas y procedimientos que ayuden al cumplimiento de los objetivos y metas organizacionales. Este instrumento debe ser uno que provea información sistemática y confiable para los que proveen servicios (los funcionarios gubernamentales), y los que reciben servicios (los ciudadanos).

La medición ayuda a determinar el nivel de cumplimiento de metas y objetivos de la organización. En segundo lugar, la medición provee información de desempeño tanto a los que proveen como a los que reciben servicios, y puede llevar a un aumento en el compromiso con sus clientes. En tercer lugar, la medición permite liberar a los administradores de la toma de decisiones sobre detalles operacionales, dedicando más tiempo para la toma de decisiones en el ámbito estratégico. Este cambio en dirección de esfuerzos mejora el proceso de toma de decisiones de la empresa. Finalmente, la medición de desempeño permite una utilización de recursos más efectiva, a fin de implantar soluciones que ayuden a generar mejores manejos administrativos y operacionales que enfrenta el sector público en el presente.

Actualmente, existe una literatura extensa sobre el desarrollo de indicadores de desempeño. Por un lado, entidades académicas han generado literatura que aplica el desarrollo de este tipo de indicadores independientemente de su contexto institucional. En el caso de las agencias gubernamentales, surge un interés por el tema debido al rápido crecimiento y alcance de las actividades y gastos del estado.

Este aumento fue acompañado, a su vez, de una falta de control, contabilidad y transparencia de los procesos del sector público. A raíz de esta situación en el sector público, el 17 de marzo de 1982, la Administración Thatcher en Gran Bretaña informó a sus dependencias gubernamentales la intención de establecer guías para mejorar su funcionamiento financiero. Esta iniciativa administrativa, conocida como *Financial Management Initiative*, constaba de tres componentes críticos: la especificación de objetivos, una mejor distribución de costos según las actividades y programas correspondientes, y el desarrollo de indicadores de desempeño para evaluar el logro de los objetivos anteriormente identificados (Carter 1992).

En México, la forma tradicional utilizada ha sido la información financiera, que indican los ingresos y los gastos, así como el Presupuesto de Egresos de la Federación elaborando año con año, para el siguiente año por parte de todas las dependencias gubernamentales, y el cual se

compara con los resultados de años anteriores. La información presentada representa una cifra monetaria, lo cual dificulta la medición de efectividad en las dependencias gubernamentales. En otros casos, el presupuesto incluye cierta información estadística la cual puede arrojar luz sobre el desempeño de la entidad. Estas estadísticas, sin embargo, son insuficientes en la mayoría de los casos.

En México, con el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, se dio inicio a los primeros elementos para el establecimiento de mecanismo sistemático y permanente de monitoreo del avance, resultado y alcance de la operación diaria de entidades y dependencias, para evaluar el cumplimiento de su quehacer institucional, a través de indicadores y metas, y en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece la necesidad de promover la productividad del sector público, la cual requiere fortalecer la flexibilidad y autonomía para la toma de decisiones por los funcionarios del gobierno, así como establecer mecanismos para una efectiva rendición de cuentas y la evaluación del desempeño, así mismo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación, en sus respectivos artículos 9o., señalan que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades en forma programada, con sujeción a los objetivos y

prioridades de la planeación nacional de desarrollo; así mismo en el Gobierno Federal se estableció dentro de los objetivos de la política de gasto, aumentar la eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos, contando para tal efecto con un sistema de planeación estratégica que brinde claridad y unidad a los propósitos gubernamentales, a fin de promover un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, es necesario contar con una Administración Pública Federal que responda eficaz y oportunamente a las demandas de la ciudadanía, a través de medidas que propicien una cultura de administración por resultados y la evaluación sistemática de las instituciones públicas, que permitan una adecuada rendición de cuentas a la sociedad, acorde con las estrategias de la agenda del buen gobierno. Con fecha 31 de diciembre de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, cuyo artículo 29 contempla que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, con la opinión favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, podrán suscribir bases de desempeño con las dependencias, con el objeto de establecer compromisos de resultados que promuevan un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición de cuentas. Así mismo la SFP emitió los

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, debido a que las políticas y la planeación nacional del desarrollo, se encuentran orientadas a programas y el gasto público al logro de objetivos y metas, y los resultados deberán medirse de manera objetiva a través de indicadores relacionados con la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal, así como el impacto social del gasto público.

La evaluación de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades se lleva a cabo con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual es obligatorio para los ejecutores de gasto y tiene como propósito realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos conforme a indicadores estratégicos y de gestión. Así como a los programas sujetos a reglas de operación y otros programas que, en su caso, determinen conjuntamente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, los cuales deben ser evaluados y monitoreados, a fin de fomentar una gestión basada en resultados.

Esto con la finalidad de que el resultado obtenido mediante el seguimiento y evaluación de los programas federales, permitan orientar o reorientar adecuadamente las actividades relacionadas con el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto público federal, así como determinar y aplicar las medidas que se requieran para hacer más eficientes y eficaces los programas federales e impulsar una gestión basada en resultados y consolidar el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Cabe hacer mención, que el desarrollo de un sistema moderno de gerencia pública en los organismos de la administración nacional se convierte en uno de los principales desafíos del proceso de modernización de la gestión gubernamental. Considero que las líneas de abordaje para la transformación de la gestión de los organismos del Estado son dos: las transformaciones institucionales, que apuntan a optimizar la gestión de las organizaciones teniendo en cuenta las características particulares de cada una, donde los cambios buscados están orientados a incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios prestados por el sector público; y transformaciones horizontales, que son las que apuntan a producir cambios en sistemas que atraviesan transversalmente a toda la administración nacional en sus modalidades de gestión y su importancia radica en que constituyen el

apoyo y sostén administrativo para todas las actividades de carácter sustantivo, esto tendría que estar enlazado con un Proyecto de modernización estructural que se focalizan específicamente en las cuestiones referidas a la estructura del Estado, la organización más eficiente de acuerdo con el rol de cada unidad de organización, la forma de financiamiento y la asignación de sus recursos. Mediante estas reformas se intenta rediseñar la morfología del sector público, teniendo en cuenta los determinantes del mismo (conformación de la estructura de gobierno y la estructura de gestión, la asignación de facultades y responsabilidades, y la asignación de recursos), para prestar servicios de calidad a la población sin configurar una carga pesada para los contribuyentes.

Con base en sus propias normas de auditoría, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) define la auditoría del rendimiento, conocida en México como auditoría al desempeño, como “un examen independiente de la eficiencia y la eficacia de las actividades, los programas o los organismos de la Administración Pública, prestando la debida atención a la economía, y con el propósito de llevar a cabo mejoras”⁶⁰.

⁶⁰ Boletín No. 1 “Concepto de Auditoría Integral”. Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, AC (AMDAID).

3.2.2 Sistemas de indicadores.

Desde la década de los noventa, México ha iniciado un proceso de reforma del Estado, y modernización de la Administración Pública Federal con un enfoque: de evaluación de los resultados. Esta visión implica el impulso de la efectividad de la gestión gubernamental, esencial para el desarrollo del país. La exigencia de mayor responsabilidad en la efectividad del uso de los recursos, el gobierno tiene la necesidad de responder con mecanismos de evaluación, control, transparencia y rendición de cuentas, es decir, garantizar el buen desempeño en función de resolver las necesidades de la sociedad.

Desde 1997 se inició la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), la cual, tenía por objeto, ligar las metas, obtenidas a partir de las políticas públicas, al presupuesto a través de indicadores. Esta reforma incluía la implantación de dos componentes clave: la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La NEP pretendía ser el instrumento de programación-presupuestación que alinearía las acciones y los recursos asignados al gobierno con los resultados alcanzados a fin de evaluar el impacto de la gestión pública, situación que no fue posible consolidar. El SED se consideró como la herramienta para medir el quehacer público con base en resultados y el

seguimiento de compromisos contraídos. Con este sistema se lograría vincular la actuación de las dependencias y entidades respecto a lo marcado en su misión, principalmente a través de indicadores de desempeño. Sin embargo, la implementación careció del éxito esperado debido a la falta de una norma que regulara su funcionamiento y obligara su implementación, además de la carencia de lineamientos generales para el desarrollo y diseño de indicadores de gestión, lo que derivó en indicadores autocomplacientes y que en la práctica se encontraban lejos de medir de manera adecuada la gestión gubernamental.

Se han visualizado diversos esfuerzos por parte del gobierno federal para medir y evaluar el desempeño del gobierno, así como el fortalecimiento en la transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, los mayores logros se dieron en la creación e implementación de mecanismos de control del gasto y seguimiento de metas, con la adopción de un Sistema de Presupuesto Basado en Resultados (PBR) que permite vincular los resultados, producto de la inversión de gasto público, al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

El PBR contempla la creación del SED como mecanismo para planificación, medición y mejora de la gestión gubernamental. Además, se incorporó a los mecanismos de evaluación, los Convenios de Desempeño ligados principalmente a incentivos presupuestales. En la

práctica, la mayoría de los Convenios de Desempeño fracasaron, principalmente porque debían ser renovados año con año después de un largo proceso de negociación entre las dependencias y la Secretaría de Hacienda, lo que los hacía poco viables.

En México en 2006, entró en vigor la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁶¹, con la cual se busca establecer un vínculo entre la planeación-programación-presupuestación mediante una planeación estratégica y la creación de un SED. Esta Ley en su artículo sexto transitorio establece que “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias deberá concluir la implantación del sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 111 de la Ley, a más tardar en el ejercicio fiscal 2008. Este sistema deberá incluir mecanismos de participación de la Cámara de Diputados, a través de sus Comisiones Ordinarias, coordinadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Para los efectos de este artículo, la Secretaría deberá presentar a la Cámara su propuesta del sistema de evaluación del desempeño a más tardar en marzo de 2007. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública entregará sus observaciones a la propuesta a más tardar en

⁶¹ Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo de 2006

junio de 2007, para lo cual realizará consultas con las distintas Comisiones ordinarias de la Cámara.”

A pesar de ser éste un gran paso para la mejora de la gestión gubernamental, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria proporciona, de manera limitada, las bases necesarias para el diseño e implementación de un sistema que evalúe de manera adecuada, el impacto de las políticas públicas, la cual tenga la capacidad de coordinar las instancias encargadas de la evaluación; así como el establecimiento de bases para la formación de indicadores de desempeño; que regule la construcción y administración de la información, resultado de las evaluaciones; que determine las reglas de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo; y que establezca los lineamientos para el funcionamiento del SED.

Según, el centro privado de investigación aplicada dedicado al estudio de los temas que afectan la competitividad de las empresas del país en un contexto de economía abierta de mercado. El Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., (IMCO), México no ha mostrado una notable mejoría en los últimos años respecto a la competitividad debido a que ha desatendido diversos factores en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, así como en el nivel de bienestar de la población, que han provocado que la economía mexicana no logre crecer

a las tasas deseadas. Algunas de las deficiencias a las que la implementación de un Sistema de Evaluación podría contribuir de manera positiva, según los indicadores de competitividad IMCO son: una sociedad incluyente preparada y sana; un sistema político estable y funcional; y especialmente gobiernos eficaces y eficientes.⁶²

Un gobierno de calidad representa una ventaja competitiva en la economía mundializada y una condición para el crecimiento sostenido y sustentable⁶³.

La creación de un Sistema de Evaluación de la Gestión Pública es un componente indispensable dentro de las propuestas de reforma del sector público, ya que se debe de tener la obligación de mejorar la calidad de la gestión pública y su capacidad para implementar políticas y efficientar recursos la cual tiene importantes implicaciones para la consolidación de sus estructuras democráticas. En este sentido, la evaluación es un asunto fundamental para la construcción de un gobierno enfocado en la obtención de resultados y no sólo en el control de recursos y gastos.

México, actualmente enfrenta la necesidad de una reforma integral de la administración pública, para el logro de un gobierno eficaz. Por tal motivo

⁶² Tablero de control de desempeño, competitividad y bienestar de la economía mexicana, control para monitorear de manera sencilla el desempeño de la economía mexicana

⁶³ Roel Rodríguez, Santiago, "La Reforma administrativa como ventaja competitiva", Comercio Exterior, pp. 811.

el gobierno debe reducir al máximo las deficiencias en la funcionalidad de la gestión que le restan credibilidad, toda vez que los ciudadanos no cuentan con la certeza de que los recursos públicos, derivados en gran parte de sus contribuciones, se estén utilizando de manera correcta y con pertinencia, de acuerdo a las necesidades del país.

Sin embargo, es importante puntualizar que para el logro de las reformas estructurales es necesario establecer mecanismos que vigilen, controlen y evalúen la función de la Administración Pública, a fin de vincular al presupuesto, los resultados derivados de las evaluaciones. Es por esto que una de las piezas fundamentales de una Reforma Fiscal Integral deberá ser la transformación del proceso presupuestal, orientado al control de los gastos y a la búsqueda de resultados específicos.

Actualmente, en México se está en el proceso de elaboración de un presupuesto dirigido a resultados, con reglas de interacción claras entre las dependencias y entidades que asignan y controlan el gasto, no sólo asegura que exista una línea clara de secuenciación entre gastos y resultados sino que además permite definir los mecanismos a través de los cuales dichas dependencias y entidades gubernamentales van

adquiriendo autonomía de gestión sin perder congruencia y control sobre el aparato gubernamental en general.⁶⁴

Los instrumentos de evaluación con los que actualmente cuenta México tienen como objetivo principal el control y vigilancia del gasto público, y no necesariamente son herramientas que buscan evaluar el desempeño gubernamental en términos de eficacia y eficiencia.

Las fallas en el control gubernamental que han permitido y fomentado la corrupción, el desvío de recursos, la comisión de fraudes, el nepotismo y demás actividades violatorias de la normatividad crea la percepción social de que la ineficiencia es un hecho cotidiano o por lo menos inevitable.

Bajo este contexto, es indispensable la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño puede proporcionar una visión más completa y más justa, basada en resultados concretos, sobre la forma en que se está comportando una nación, es decir, sirve para evaluar el progreso nacional y a su vez, planificar el futuro.

⁶⁴ Arellano, David y José de Jesús Ramírez Macías, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, Oct. 2000.

3.3 Fiscalización para la evaluación

3.3.1 El proceso de fiscalización en México.

En un momento en que se cuestiona el crecimiento sin justificación del Estado Mexicano, de los sueldos exorbitantes que derogan los altos funcionarios de la burocracia, pero sobre todo, de la falta de eficiencia con la que opera nuestro Gobierno, el proceso de fiscalización en México es un claro ejemplo de ineficiencia operativa como falla de gobierno que, lejos de abatir la corrupción, muestra una vez más la lucha de poderes que existen en las altas esferas de esta Administración.

3.3.1.1 Obstáculos en el desarrollo de las sociedades.

La ineficiencia son un problema al que se enfrentan todas las sociedades del mundo sin excepción, siendo un factor decisivo en su desarrollo político, económico, social, cultura e, inclusive, ambiental. En el ámbito económico, la insuficiencia juega un papel determinante.

Un factor vinculado a la insuficiencia, es el de la corrupción; “el Banco Mundial ha señalado que el pago de sobornos a los funcionarios públicos representa un alto costo para las empresas, lo que las mueve a declarar a las autoridades menores ventas, costos y nómina, para pagar menos impuestos. Por supuesto que el Estado pierde una cantidad sustancial de

sus ingresos y los pobres pueden tener llevar la peor parte al tener que pagar mayores impuestos y recibiendo menos beneficios sociales".⁶⁵

Aunque la corrupción se puede dar en todos los niveles de la sociedad, la que se presenta entre los servidores públicos, especialmente la de los altos mandos, genera una desconfianza en las instituciones y en el Estado, principal promotor del bienestar de la sociedad en su conjunto, que tiene como uno de sus principales objetivos hacer un buen uso de los recursos públicos. La corrupción en altas esferas oficiales tiene efectos devastadores y de gran alcance. Los funcionarios corruptos que ocupan altos cargos pueden hacer un mal uso de la ayuda internacional, abandonar proyectos de desarrollo esenciales o, debido a los gastos excesivos, mantener el nivel de vida por debajo de lo esperado.

Existen diferentes propuestas para combatir, minimizar o erradicar la corrupción; desde una educación enfocada a la promoción de los valores universales hasta el acceso a información referente al manejo de los recursos. La lucha contra la corrupción ha sido también impulsada por varios tratados internacionales que fueron aprobados por las Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Consejo de Europa, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de Estados Americanos (OEA), los cuales buscan

⁶⁵ *Ibid.*

reforzar y armonizar las normas comerciales, ambientales y fiscales para eliminar los resquicios legales que podrían hacer posible la corrupción. Dentro de este marco, se ha impulsado notablemente el papel de las áreas responsables de la vigilancia y la rendición de cuentas. Sin embargo, en México no se han podido establecer mecanismos eficientes entre las diferentes instancias que tienen esta responsabilidad para crear una verdadera cultura de fiscalización.

3.3.1.2 El papel de la Secretaría de la Función Pública.

Con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Función Pública (SFP) tiene, entre sus principales funciones las de: 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; Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

La SFP, al ser una dependencia globalizadora, tiene la obligación de expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal (APF), para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo, así como establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la APF, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

En atención al reto del mejoramiento gubernamental, en la APF, existen más de 200 Órganos Internos de Control (OIC) que son los responsables de planear, ejecutar y dar seguimiento a los procesos de fiscalización y control interno en sus respectivas dependencias y entidades. Sin embargo, existe la Unidad de Auditoría Gubernamental, adscrita a la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, que lleva a cabo las mismas actividades que los OIC: “Ordenar y realizar en forma directa, por iniciativa de la propia Secretaría, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las coordinadoras sectoriales correspondientes, las auditorías en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y en

la Procuraduría General de la República, a fin de promover la eficacia en su gestión [...]”.⁶⁶

Ello muestra el papel estratégico que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la creación de mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la información de calidad, ya que constituye un elemento de control y mejora del propio gobierno, ya que tienen la capacidad de conducir las acciones del gobierno en dos sentidos, por un lado, revelan si las decisiones que está ejecutando el sector público tienen pertinencia y coherencia con las necesidades de la sociedad; y por otro lado, nos dice si el desempeño de estas acciones ha sido el correcto, ya que cuentan con mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación que revisan periódica y sistemáticamente el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como la otra dependencia globalizadora, tiene como objetivo administrar correctamente y en beneficio de la sociedad mexicana en su conjunto, los recursos públicos que en materia de ingreso, gasto y deuda se manejan. La SHCP, a través de la Tesorería de la Federación, específicamente la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores (DGVFV), lleva a cabo la fiscalización de los recursos que manejan las

⁶⁶ Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Artículo 19 Fracción II.

dependencias y entidades de la APF e, inclusive, de los recursos federales que manejan las Entidades Federativas y los Municipios.

La desventaja que presenta la SHCP es que no cuenta con la estructura adecuada que le permita fiscalizar a todas y a cada una de las áreas que manejan recursos federales. Esa es una de tantas razones por las cuales los fideicomisos no se revisan aún teniendo la atribución correspondiente, siendo éstos un ejemplo de opacidad en nuestro país.

3.3.1.3 La relación entre las dos globalizadoras.

Desafortunadamente, los esfuerzos de estas dos dependencias en materia de fiscalización no se reflejan con datos y hechos, y existe la percepción entre los ciudadanos que la función fiscalizadora que tanto promueve este Gobierno es mera simulación.

Una de las áreas de oportunidad detectadas para mejorar el funcionamiento del proceso de fiscalización por parte de estas Secretarías de Estado es la debilidad del marco jurídico en el cual se desempeñan; mientras la SPF y sus órganos de control revisan el cumplimiento de leyes, normas y reglamentos en general, y son los únicos facultados para sancionar administrativamente a algún servidor público, la SHCP únicamente revisa el cumplimiento de las políticas en materia presupuestal relacionado con recursos federales y se preocupa

por recuperar los montos en caso de un daño al fisco federal, sin poder sancionar administrativamente a un servidor público. Además, el problema radica en la falta de coordinación entre las dos áreas para sancionar, administrativamente y económicamente, a un servidor público presuntamente responsable de una irregularidad.

Sumado a lo anterior, los casos detectados por la DGVFV y que son turnados a la SFP por requerir una sanción administrativa, tardan un tiempo excesivo para emitir una resolución, y permiten que el servidor público agraviado no pague ni mucho menos sea sancionado.

Las actividades que llevan a cabo estas dependencias se rigen con los principios generales de un sistema de control interno, es decir, la APF ha diseñado estos mecanismos con el fin de minimizar los riesgos de corrupción que pueden existir en las dependencias y entidades.

3.3.1.4 El papel de la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación es un órgano técnico, auxiliar del Poder Legislativo, con “autonomía técnica, de gestión, material y financiera, indispensables para verificar e informar con oportunidad a la ciudadanía de la fiabilidad de la rendición de cuentas y de la medida en que los programas y acciones gubernamentales cumplen con su

cometido social, así como de las irregularidades y de la falta de probidad o transparencia en la gestión pública”.⁶⁷

La fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación se ejerce después de la gestión financiera, tiene carácter externo y por tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

El esfuerzo que ha realizado la ASF en materia de fiscalización es importante, de alguna manera es un contrapeso entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo que permite hacer transparente el proceso de la integración de la Cuenta Pública Federal, sin embargo, aún no cuenta con las atribuciones suficientes para fungir como una verdadera entidad que vele por los intereses de la sociedad mexicana.

La labor maratónica que realiza la ASF es apoyada por la SFP, a través de sus órganos de control, finalmente estos últimos son los que dan seguimiento a las observaciones y recomendaciones que establece la ASF, y que se incorporan al Sistema de Información Periódica (SIP) que ha desarrollado la SFP para la organización y control de los OIC.

Un área de oportunidad en este rubro es la posible repetición de observaciones, que bien pudiera realizar un OIC, y posteriormente

⁶⁷ Auditoría Superior de la Federación. Disponible en <http://www.asf.gob.mx>

señalarlo la ASF. Sin embargo esa coordinación no se presenta, y las áreas operativas auditadas empiezan a dedicarse más a solventar las observaciones que a seguir realizando sus actividades sustantivas. Es en este momento que aparece el concepto de costo-beneficio, hasta qué punto las revisiones y las auditorías dejan de ser efectivas y promueven la mejora continua dentro del Estado.

3.3.1.5 Gobierno corporativo

El tema de Gobierno Corporativo (GC) se origina con la idea de la empresa moderna. Se identifica inicialmente con la delegación del poder sobre la toma de decisiones hacia administradores distintos a los dueños. Aunque el GC nació de un concepto financiero relativo al retorno sobre la inversión, esperado y exigido por los inversionistas, en los últimos años, diferentes empresas, públicas y privadas a nivel internacional, lo han adoptado como parte sustantiva de su organización y que según la definición de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) tiene que ver con los medios internos por los cuales se operan y controlan las corporaciones.

El GC es el conjunto de filosofías y procesos de una organización que permiten a su gente medir los objetivos, retos y oportunidades y, constantemente, encontrar el balance y dirección adecuados. Para

entender y aplicar mejor este concepto es importante considerar cuatro premisas:

Efectividad. El GC no es una cosa nueva, es la falta de efectividad de éste lo que ha hecho que muchos se den cuenta de su importancia. No se trata de comenzar de nuevo sino de mejorar procesos ya existentes.

Confianza. El éxito del GC no sólo se basa en el cumplimiento de leyes y normas. El buen GC se basa en la confianza y ésta no se puede regular.

Trabajo. Reconocer que detrás de los principios del buen GC hay gran cantidad de trabajo, aplicación y seguimiento.

Gente. Entender que al final de todo es un tema de la gente. Las mejores intenciones y los mejores procesos no servirán de nada a menos que las personas en todos los niveles tengan la inteligencia, capacidades técnicas y, sobre todo, la fortaleza de carácter para tomar las decisiones correctas aunque algunas veces sean difíciles.

Para que una organización desarrolle de manera correcta su GC, se debe enfocar en tres pilares principales que abarcan las áreas que requieren reforzamiento y mejoras en controles. Estos pilares son:

Requerimientos regulatorios y de reporte. El GC de una empresa debe incluir ciertos aspectos que permitan cubrir estándares específicos en el país o región a la cual pertenezca. Sin embargo, bajo un ambiente de

GC dichas regulaciones son aprovechadas como un medio para incrementar el grado de transparencia de los procesos.

Como ejemplos de estas regulaciones son la Ley Sarbanes-Oxley que busca establecer o mejorar el ambiente de control interno de las empresas públicas registradas ante la Securities and Exchange Commission (SEC) en los Estados Unidos. En nuestro país, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) publicó en el año 2003 la “Circular Única”. Es la disposición con carácter obligatorio y que contempla el “Código de Mejores Prácticas Corporativas”. El Código fue elaborado por el Consejo Coordinador Empresarial con el fin de establecer los principios que ayudan a mejorar en los aspectos de GC, de las empresas públicas en México.

Gobierno y Control. Un aspecto que se encuentra ligado inherentemente al GC es el riesgo. Las organizaciones inmersas en un ambiente de GC tienden a identificar y administrar los riesgos a los que están sujetas desde una perspectiva proactiva, para así evitar sorpresas desagradables. Para gobernar cualquier organización se debe tener un conocimiento pleno, para actuar en las circunstancias, de que lo puede obstaculizar el logro de los objetivos. De otra forma el medio ambiente y las circunstancias serán los que gobiernen y controlen el futuro de la organización.

Prevención de fraudes. Las organizaciones enfrentan grandes riesgos como son las amenazas de fraudes e indisciplinas que incluyen la destrucción de la reputación de las empresas, la disminución del valor percibido por clientes o usuarios, la pérdida de ganancias, daños penales y severas multas. Las altas tecnologías representan oportunidades para personas que quieran hacer algún tipo de daño a las empresas. Esto significa que las empresas van a experimentar nuevos tipos de amenazas a su seguridad en áreas como: Lavado de dinero, robo de información, crimen informático

Este tipo de personas pueden ser los mismos empleados, proveedores, inversionistas, clientes o incluso socios de negocios. Entender los fraudes, así como los riesgos asociados a los mismos es fundamental cuando se está buscando una estrategia integral. El mejorar el desempeño de la organización a través de aplicaciones corporativas de una estrategia de administración del riesgo de fraude es la esencia de un buen GC.

Inmersas en la globalización, las organizaciones deben continuar buscando alternativas para optimizar sus procesos; desarrollar un Gobierno Corporativo significaría un gran avance en materia de control interno para lograr sus objetivos. En este ámbito la SHCP no es la excepción; el trabajo desarrollado en equipo entre la Secretaría y el

Órgano Interno de Control se ha traducido en avances significativos en materia de control interno que buscan fortalecer el GC de la Dependencia.

3.3.2 Proceso Integral de Administración del Gasto Público

Los logros alcanzados en materia de evaluación en México han contemplado al propio marco legal e institucional y a diferentes actores del gobierno, pero se ha encontrado lejos de ser vinculante para todos los niveles del sector público en cuanto a evaluar y reportar resultados con base en un Sistema de Evaluación del Desempeño Gubernamental. A pesar de que se encuentra contemplado dentro las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012.

El PND tiene como meta garantizar la transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente y mejorar la distribución del ingreso. Generando los mayores beneficios a la sociedad. Por medio de las siguientes líneas de acción: Mejora de la calidad del gasto público, a través de un Presupuesto Basado en Resultados y un permanente Sistema de Evaluación del Desempeño en toda la Administración Pública Federal, incorporando de manera paulatina el gasto federalizado. Con el fin de

que el Sistema de Evaluación del Desempeño permita canalizar los recursos a los programas que brinden mayor bienestar social.

Para mejorar el desempeño de la Administración Pública Federal contempla la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública, por medio de la estandarización de los procedimientos administrativos en línea, unificar los padrones de cobertura de programas de gobierno, abatiendo costos de operación, ahorrar tiempo, desalentar la discrecionalidad y abatir la brecha digital, tanto tecnológica como cultural. Eficientar la operación por medio del fortalecimiento de una cultura de evaluación del desempeño, que se vera insertado en un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y cumpla las metas planteadas. Logrando con ello ser efectivos en el cumplimiento de los objetivos planteados para el Gobierno Federal y que garantice que los recursos públicos cumplan de forma plena y permanente con los fines para los cuales han sido destinados. Por ello, el Gobierno Federal se encuentra en proceso de adopción de un Presupuesto Basado en Resultados, que tiene como una de sus principales vertientes la evaluación de los programas de gobierno como el inicio de un nuevo tipo de gestión pública para resultados que modifica y mejora de manera estructural, el

proceso de planeación, programación, aprobación y ejercicio presupuestario.

Dentro de los diversos ordenamientos que regulan la existencia de un proceso de evaluación, encontramos como eje rector al Sistema Nacional de Planeación Democrática⁶⁸, encuadrado en la Ley de Planeación, que obliga a la aplicación de la evaluación para juzgar los avances y el cumplimiento del Plan y los programas de gobierno el cual se encuentra integrado por un conjunto articulado de relaciones funcionales, derivado de un sistema de planeación en el que participan todos los sectores de la población; que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con la organización de diversos grupos sociales con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo, mediante responsabilidades y funciones establecidas, dando por resultado distintos documentos que se distinguen y su jerarquía, cobertura, temporalidad y función específica a cumplir.

En el artículo 13 de la Ley de Planeación dispone que las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y

⁶⁸ Sistema Nacional de Planeación Democrática, esto desde la creación de la ley de planeación con Miguel de la Madrid Hurtado en 1982.

evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento y la SFP, es la encargada de aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, y de acuerdo al artículo 9 de la cita ley el Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos.

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 37 que a la Secretaría de la Función Pública (SFP) le corresponde 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. Esto es, la instancia encargada de administrar la evaluación gubernamental es la Secretaría de la Función Pública, sin embargo, carece de un marco legal que establezca las bases para el funcionamiento de un sistema de evaluación.

De acuerdo al artículo 31 de la propia Ley Orgánica, a la Secretaría de Hacienda le corresponde preparar el Proyecto de Presupuesto de

Egresos de la Federación en función del cual tiene la obligación de vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación. Este precepto le permite a la Secretaría de Hacienda tener el control sobre la asignación del PEF de manera que requiere de un instrumento de evaluación que legitime la planeación nacional en función de los resultados.

Además, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidades Hacendaria coloca al Presupuesto de Egresos de la Federación como el elemento en donde se verá reflejado el Sistema de Evaluación del Desempeño. Esta misma Ley, en su artículo sexto transitorio, establece el diseño de este sistema por parte de la Secretaría de Hacienda, el cual está ya concretado.

El papel del Congreso de la Unión es de suma importancia para el éxito de un sistema de evaluación en México, especialmente porque tiene la facultad constitucional de crear un marco normativo que regule el sistema de evaluación, y de operar como un contrapeso al Poder Ejecutivo

La utilidad de la información, producto de las evaluaciones, es un elemento necesario para la labor que realizan los legisladores, ya que

funciona como una herramienta de control frente a los demás poderes y de legitimidad ante la ciudadanía.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en sus artículos 69, 73, 79 y 93, la facultad del Congreso para normar la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y los entes públicos. Frente a estas facultades, tanto la Cámara de Diputados, como la de Senadores tienen el compromiso y la obligación de establecer mecanismos para vigilar y evaluar el uso de los fondos públicos.

Dentro de un contexto democrático, el Poder Legislativo tiene la función de servir de contrapeso al Poder Ejecutivo. La evaluación es una herramienta trascendental para regular y controlar el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo Federal. Las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión pueden encontrar en la evaluación, una herramienta de gran utilidad para ejercer su función de contrapeso a las decisiones del Poder Ejecutivo, de manera que cuenten con los fundamentos técnicos necesarios para solicitar un manejo de los recursos públicos orientado a resultados.

Reposicionar al Poder Legislativo es una Área fundamental en el actual contexto político mexicano y puede lograrse sólo a través de acuerdos entre los partidos que reflejen una vocación de servicio en función de mejorar la calidad de vida de los mexicanos. La evaluación de la gestión

gubernamental puede servir precisamente, como ese elemento catalizador necesario de la mejora del trabajo legislativo, dotándole de mayor legitimidad y respaldo social.

Es por esto, que la participación del Congreso en la regulación e implementación de un Sistema de Evaluación es indispensable, toda vez que su participación en la identificación de objetivos estratégicos y el establecimiento de prioridades nacionales permitirán sentar las bases para la formulación de indicadores claves para evaluación del nivel de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

La evaluación de la gestión gubernamental favorece el equilibrio de poderes, toda vez que la información, basada en hechos concretos, es una herramienta para garantizar el cumplimiento de la Ley y la rendición de cuentas, como contrapeso entre los distintos Poderes de la Unión.

Es además, una herramienta indispensable para el proceso presupuestario pues favorece la comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo, dota de fundamento técnico a la toma de decisiones, facilita una mejor definición de objetivos y contribuye a incrementar la sostenibilidad, en el mediano y largo plazo, del sistema fiscal y tributario.

Sin embargo, la experiencia a través de los últimos años nos revela que es necesaria y fundamental el establecimiento de un marco regulatorio que favorezca la evaluación. Sin ella, se disminuye de forma importante

la posibilidad de lograr el impacto y los alcances esperados por parte de un Sistema de Evaluación.

Sin embargo, a la fecha se ha instrumentado un Proceso Integral de Administración del Gasto Público, el cual se encuentra conformado en 6 etapas fundamentales: Planeación, Programación, Presupuesto, Ejercicio y Seguimiento.

La etapa de la planeación, se encuentra vincula la Programación y e Presupuesto con la Planeación, lo cual permitirá la asignación del gasto de manera congruente con las prioridades nacionales. Y de este modo orienta el proceso de presupuesto al logro de los objetivos del PND. Logrando con ello impulsa los esfuerzos hacia una administración del presupuesto basada en resultados. Dicha coordinación se encuentra dirigida por la Oficina de Planeación Estratégica de la Presidencia de la República e incluye en su desarrollo a los directivos de más alto nivel (Secretarios, Subsecretarios y Homólogos) de la APF. Logrando como producto, la información de planeación estratégica relativa a cada Secretaría, Subsecretaría, Dirección General, y oficina homóloga, en las dependencias y entidades.

Posteriormente se la etapa de planeación se enlazara la programación con la etapa de planeación, a través de la incorporación de la información proporcionada por las Dependencias y Entidades a nivel de

Unidad Responsable, esta acción conlleva Cambios en el Proceso de Programación modificando las Estructuras Programáticas, cambiando el costeo preliminar grueso de procesos y proyectos. El cual servirá como base para la formulación de POA'S. incorporando elementos programáticos con objetivos, indicadores y metas.

En las de Estructuras Programáticas se efectúan modificaciones en la clave Presupuestaria, se incorporan objetivos, estrategias, Programas Sectoriales y Subsectoriales^{1/}, Regional es derivados del Plan con el Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo en el campo de Proyectos, cambia para contener dos tipos de proyectos de Inversión y de Innovación, adicionalmente se identificarán los Procesos ligados a la operación cotidiana que efectúan las Unidades Responsables.

Se puede visualizar que dichas modificaciones permitirán identificar, por un lado el Marco General del Gasto Público que identifica las políticas públicas, y las acciones que desarrollan las Unidades para alcanzar los objetivos planteados en el Marco General que se encuentra conformado por la visión y misión, indicadores y metas, funciones y subfunciones, vinculación con el PND, programas especiales, regionales, sectoriales y subsectoriales (derivados del PND). Así como actividades sustantivas, específicas e institucionales (diferentes de las que se establecerán en la concertación de estructuras programáticas). Objetivos, indicadores,

metas y líneas estratégicas, que conforma el marco particular del gasto público (Programas Sectoriales, Subsectoriales, Regionales y Especiales).

Es evidente el avance que actualmente se ha obtenido, ya que dicha actividad no sólo será a nivel directivo , sino de todos los niveles y miembros de la institución , orientado a la organización hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos por la misma institución, bajo mecanismos de medición cuantitativos y cualitativos, que impulsen el desarrollo de una cultura de control en la Administración Pública, y garantizar el logro de las metas y objetivos de manera efectiva en eficiencia, economía y transparencia en los resultados de la gestión pública y en beneficio de la ciudadanía respecto a los bienes y servicios proporcionados por el gobierno federal.

3.4 Control y Evaluación en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

3.4.1 El papel de los Órganos Internos de Control. Enfoque preventivo.

Con el objetivo de que los OIC pudieran desempeñar sus atribuciones con autonomía e imparcialidad, en octubre de 2003 se actualizaron y emitieron los Lineamientos Generales para la Elaboración y Presentación

del Programa Anual de Trabajo del Órgano Interno de Control. Esta normatividad otorga a los contralores internos las herramientas y la flexibilidad suficientes para la programación de sus auditorías y revisiones de control, en beneficio de la calidad de las mismas.

A través del Programa de Fortalecimiento del Control Interno⁶⁹ se complementó y reorientó la función de fiscalización de los OIC , hacia un enfoque preventivo y el fortalecimiento de los controles internos en los procesos, sistemas y programas gubernamentales, apoyándose en la evaluación de riesgos y la adopción de mejores prácticas, ya que el principal objetivo del Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno es de controlar, vigilar y evaluar la eficiencia y efectividad en el cumplimiento de metas y objetivos del Organismo mediante la revisión de los procesos administrativos institucionales, previendo la transparencia, el control interno y la mejora de procedimientos, impulsando la administración y control de riesgos para la mejora continua.

Dicho enfoque gubernamental tienen como finalidad lograr la consolidación del fortalecimiento y mejora permanente de los sistemas de control interno, ya que constituye una de las Áreas prioritaria para asegurar que los servidores públicos se desempeñen con

⁶⁹ <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/ucegp/guias.html>

profesionalismo, honestidad y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos y en la consecución de las metas y objetivos gubernamentales. En este sentido, las contralorías internas se han convertido en agentes de cambio, ya que desarrollan sus atribuciones con un enfoque preventivo y de combate a la corrupción e impunidad.

La consolidación del fortalecimiento y mejora permanente de los sistemas de control interno, constituye una tarea prioritaria para 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. En este sentido, las contralorías internas se han convertido en agentes de cambio, ya que desarrollan sus atribuciones con un enfoque preventivo y de combate a la corrupción.

Por otra parte, las evaluaciones de los OIC se encuentran orientadas principalmente a corregir desviaciones presupuestarias, promover el logro integral de los programas y metas autorizados, y mejorar la situación financiera y operativa de las instituciones.

El principal objetivo del Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno (AACyEyABG) es de controlar, vigilar y evaluar la eficiencia y efectividad en el cumplimiento de metas y objetivos del Organismo mediante la revisión de los procesos administrativos

institucionales, previendo la transparencia, el control interno y la mejora de procedimientos, impulsando la administración y control de riesgos para la mejora continua.

3.4.2 El Área de Auditoría de Control y Evaluación. Revisiones de control.

De acuerdo al artículo 64 fracción II apartado b del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (SFP).⁷⁰ El principal objetivo del AACyEyABG es controlar, vigilar y evaluar la eficiencia y efectividad en el cumplimiento de metas y objetivos del Organismo mediante la revisión de los procesos administrativos institucionales, previendo la transparencia, el control interno y la mejora de procedimientos, impulsando la administración y control de riesgos para la mejora continua, mediante el cumplimiento de las normas de control que emita la SFP, la evaluación de riesgos pretende detectar los posibles obstáculos que pongan en riesgo el cumplimiento de las metas y objetivos de la dependencia. Adicional a lo anterior, se pretende el establecimiento programas orientados a la transparencia y el combate a la corrupción e impunidad, así como el impulso e implementación de un programa de desarrollo administrativo integral en la dependencia, con base en las líneas estratégicas que emita la SFP; con la finalidad de promover y

⁷⁰ Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre de 2003 en el Diario Oficial de la Federación. **Reformado:** Por Decreto publicado el 2 de septiembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación

verificar con las unidades administrativas el establecimiento de acciones que coadyuven al mejoramiento y desarrollo administrativo de gestión conforme a las líneas estratégicas en materias de simplificación, mejora regulatoria interna, profesionalización del servicio público y el incremento de la productividad, apoyar en el cumplimiento de objetivos estratégicos con un enfoque preventivo, y brindarles asesoría en materia de desarrollo administrativo, promover el fortalecimiento de una cultura de control interno.

La SFP emitió a través de la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública dependiente de la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública emitió diversas disposiciones para el Programa de Fortalecimiento de Control Interno, entre la que destaca la Guía General para revisiones de control con el objetivo de estandarizar y orientar la ejecución de las revisiones de control, por parte de los OIC en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, desde su planeación hasta la presentación del informe de resultados y el seguimiento de las acciones de mejora correspondientes, con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Fortalecimiento del Control Interno Institucional es una iniciativa contenida en el capítulo de “Orden y Respeto”, en su objetivo rector 7.3.6 Combate a la Corrupción, Transparencia y Desarrollo

Administrativo. Y para dar cumplimiento a dicho objetivo se han definido diversas estrategias, entre las que destaca el inciso B que a su letra dice “Controlar y Detectar Prácticas de Corrupción”, misma que señala la necesidad de transformar la gestión de los OIC de las Dependencias y Entidades en un trabajo con enfoque preventivo, que centre su atención en el análisis y mejora de los controles internos.

Se define como revisiones de control toda aquella actividad sistemática, estructurada, objetiva y de carácter preventivo, orientada a fortalecer el control interno, con el propósito de asegurar de manera razonable el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.⁷¹ La revisión de control tiene como finalidad asistir a la organización en la identificación y evaluación de las exposiciones significativas a los riesgos, y la contribución a la mejora de los sistemas de gestión de riesgos y control; así como al mantenimiento de controles efectivos, con la evaluación de la eficacia y eficiencia de los mismos y promoviendo la mejora continua. Sus resultados se enfocarán a prestar un mejor servicio a la administración, proporcionándole comentarios y recomendaciones que tiendan a mejorar la eficiencia y eficacia de los controles establecidos, y

⁷¹ Guía General para Revisiones de Control, Pág. 6, México, Secretaría de la Función Pública, Pág. 6.

en consecuencia elevar la posibilidad de lograr las metas y objetivos institucionales, mediante la adecuada aplicación de los recursos.

Los tipos de revisiones de control aplicables según la naturaleza de la institución pública de que se trate, se encuentran definidas en los Lineamientos Generales para la Elaboración y Presentación del Programa Anual de Trabajo del Órgano Interno de Control, mismas que se detallan a continuación: Mejoramiento de Controles Internos en los Procesos, Evaluación de Riesgos, Evaluación y Seguimiento de Programas Gubernamentales, Evaluación de Indicadores de Desempeño, Monitoreo de Operaciones, Adopción de Mejores Prácticas, Evaluación de Control Interno a la Tecnología de Información, Promoción del Ambiente Ético y Cultura de Control Verificación de Metas Presidenciales, Evaluación y Seguimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Para el ejercicio 2004 su Cobertura como guía fue de 3,665 revisiones con 66,121 semanas hombre, que representan el 39.8% de los recursos destinados a la función de auditoría y control programada en el PAT.

Los rubros que deben de considerar los OIC emitidos por la SFP son los siguiente: Racionalización, actualización y/o generación de normatividad, reforzamiento de esquemas de supervisión y/o verificación, modernización de sistemas de información, análisis y diseño de

mecanismos de coordinación y/o comunicación, establecimiento, rediseño, simplificación y/o reforzamiento de procesos, realización de depuraciones y/o actualizaciones de información, salvaguarda de activos, establecimiento de sistemas de evaluación y desempeño y/o monitoreo automatizado de operaciones, clasificación y/o redefinición de la asignación de responsabilidades.

En el caso de la SHCP, es indispensable visualizar que para el logro esperado de los resultado y alcance en las revisiones de control efectuadas por el OIC, es necesario que las personas que componen la organización, se encuentren dispuestas a aceptar un rol diferente del que tradicionalmente llevan acabo. Es decir, se pretende que cada individuo disponga de una autonomía representada por independencia y creatividad, y que sus ideas y sugerencias sean consideradas en el proceso decisorio. Adicional a lo anterior, los ejecutivos que integran las unidades administrativas de la SHCP, deben formar equipo con quienes habían sido hasta ahora los ejecutores de sus órdenes, con instrucciones de rendirles cuenta de su actuación. El funcionario público, debe asimilar que el control es participación, y responsabilidad del cumplimiento de Áreas asignadas para solucionar problemas de gestión, tanto por exigencias del interés público como por las que requieren la actual magnitud y complejidad de las relaciones entre instituciones y países.

Precisamente, en la iniciativa gubernamental, se ha tenido en consideración la importancia de disponer de una administración pública eficiente y comprometida con los planes de desarrollo del país. Y que un resultado exitoso conlleva, la satisfacción del bien común. En resumen, las revisiones de control realizadas por los OIC, constituye una efectiva herramienta de gestión para el logro de los objetivos claves de la administración. Sin embargo, un beneficio real sólo será posible si se logra desarrollar en todo el personal de la organización la confianza individual y colectiva, que es condición para obtener los resultados esperados y una vez una vez logrado el trabajo participativo por parte de cada uno de los integrantes de las instituciones alcanzaremos un real valor agregado, que permita alcanzar los objetivos generales de la dependencia. Aquí es donde adquiere importancia el concepto de autocontrol, es decir, el control que ejerce sobre su propia actuación los sistemas, dotados de autonomía, pero que a la vez mantiene congruencia con el sistema del cual son parte.

3.4.3 Control y evaluación: Un reto necesario y un futuro prometedor. Caso: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Uno de los elementos que ha dejado claro la NGP y en el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es que los administradores de

la gestión pública serán los responsables de modificar su operación para el logro de los objetivos, aludiendo así a la búsqueda del incremento de la responsabilidad de quienes administran los servicios. Con base en el enfoque “orientado al cliente”, dotando con una mayor delegación de poder hacia los gestores para actuar con flexibilidad para mejorar el servicio, tomando en cuenta las demandas y preferencias del usuario.

Así mismo, la NGP tiende a la reducción del poder de la burocracia, reforzando la incidencia de las autoridades electas no sólo en el terreno de la formulación sino en la implementación de políticas, a través de nuevos criterios de centralización, coordinación y control. Ya que el excesivo formalismo y reglamentación impide lograr resultados.

En la actualidad se ha incrementado la existencia de asesores y/o cargos de confianza, etc., con el la finalidad de contar con aparatos administrativos que garanticen la existencia políticas de gobierno acorde a los requerimientos de la gestión. Bajo esta alternativa, más que un dilema de “delegación”, emerge como cuestión el tema de la “responsabilidad”: ¿a quién se debe atribuir responsabilidades concretas frente al incumplimiento de los objetivos o metas propuestas?: ¿a estos “nuevos asesores o cargos de confianza” o “burocracias flexibles”?; ¿a los funcionarios políticos ? .¿las burocracias “paralelas” poseen los conocimientos y la experiencia suficiente como para ocupar tantas

posiciones clave, desplazando, la mayoría de las veces a los cuerpos estables de la administración? .

De la mano de estos planteamientos se recicla una problemática tradicional del sector público: la frontera entre política y administración, en los esquemas modernizadores la reforma priorizó la necesidad de reducir el tamaño del aparato burocrático, predominando los recortes entre el personal de mandos medios hacia abajo, al tiempo que crecía el componente de personal nombrado por los altos funcionarios de la Secretaría, con el fin de ejercer mayor control más estrecho sobre los servidores público.

A la fecha se cuenta con un nuevo marco de responsabilidad que reordena la vinculación entre las funciones políticas y de administración pública, una de las contradicciones más visibles de la NGP a los principios de motivación y promoción de un cambio cultural en el personal público, esta en paralelo con la propuesta de romper con la estabilidad laboral y reducción personal.

La “flexibilización administrativa” se presenta como alternativa frente al exceso de normas y procedimientos que, en muchas ocasiones, terminan difuminando las responsabilidades frente a la ciudadanía. Así mismo se advierte un peligro, la posibilidad de que la desregulación

indiscriminada termine afectando intereses colectivos básicos, en la medida en que la norma se constituye como garantía de justicia.

Con esta perspectiva el gobierno se ha convertido en un instrumento de consumo de servicios, no dándole un peso contundente al papel del gobierno en la resolución de conflictos, en el establecimiento de objetivos nacionales, en el control del uso de la fuerza en la sociedad, en la inversión en el futuro de la nación, en la consecución de los valores constitucionales y los objetivos políticos, lo cual tiene poco o nada que ver con el servicio o la satisfacción de los consumidores.

Por lo tanto, la preocupación por una administración más ágil, participativa y descentralizada debe de combinarse con la promoción de una ciudadanía activa, con mayor fortalecimiento de la sociedad civil.

Considero que la NGP, si proporciona mejoramientos de la gestión en las unidades administrativas que integra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *pero no* en gran escala como se requiere.

Las áreas de oportunidad que el AACyEyABG ha determinado a grandes rubros: carencia de sistemas automatizados, reestructuración en la redistribución del recurso humano a fin de eficientar los procedimientos, falta de capacitación especializado para las funciones encomendadas , diseño de sistemas integrales de información, redistribución de las cargas de trabajo, reforzamientos de controles interno, problemática

tecnológica en sistemas de información, desactualización de estructura, políticas de operación. De lo anterior se puede visualizar que las áreas de oportunidad que se han venido detectando a la fecha, no son de gran impacto para la institución con el fin de planear y lograr alcanzar los desafíos operativos propios de la propuesta de cambio. Otras condiciones no menos importantes involucran al personal del sector público, quien deberá contar con nuevos conocimientos y habilidades, por parte de los servidores públicos de las áreas operativas desde el punto de vista de la nueva cultura de control, así como del personal de conforma el AACyEyABG, ya que se carecen de los perfiles que les permita visualizar o detectar área de oportunidad de mayor impacto para la institución. Es evidente que las reformas de la gestión adecuadamente aplicadas, han ayudado y pueden ayudar a solucionar algunos problemas, pero no *pero no* en gran escala.

Actualmente, uno de los graves problemas que se han presentado en la administración pública es la ausencia de cuerpos de administradores de carrera, lo que trae aparejado graves problemas de discontinuidad y pérdida de memoria institucional. Los cuales son producto de la aparecen desventaja de la rigidez del sistema presidencialista que, a diferencia de los regímenes parlamentarios, conlleva menos armonía para encarar los cambios legislativos necesarios para las reformas

fundamentales, que prioriza los insumos por sobre los resultados, acotando la emergencia de los sistemas de rendición de cuentas.

La cuestión cultural es un elemento más para emprender y lograr un proceso de cambio en la administración pública, ya que persigue como objetivo imprescindible la reducción del aparato de Estado, así como la transformación tecnológica y cultural del aparato del Estado.

La Secretaría de la Función Pública (SFP), ha instrumentado un conjunto de decisiones orientadas a coordinar y potencializar los recursos públicos a través de un sistema de gestión de la calidad por medio de la AACyEyABG, a través de la cual constituye una herramienta de gestión que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las dependencias.

El AACyEyABG, desarrolla evaluaciones de riesgos como un medio para identificar, prevenir o controlar todas y cada una de aquellas situaciones que puedan impedir el desarrollo normal de las funciones de una entidad o el logro de sus objetivos, con la finalidad de gestionar todos los procesos que permiten cumplir a la entidad la misión que se le fue encomendada asignado a los procesos estratégicos, de apoyo, misionales y/o de evaluación.

Uno de los problemas existentes de dicho proyecto ha sido la falta de coherencia que debe existir entre la política de calidad con los planes de desarrollo, los planes sectoriales y de desarrollo administrativo, el sistema de control interno y los planes estratégicos establecidos.

Es evidente, que para el logro de los propósitos programados es determinante una correcta generación y aplicación de la normatividad asociada a la implementación del sistema de gestión de la calidad, ya que la correlación existente entre el sistema de gestión de la calidad, el sistema de control, interno y el sistema de desarrollo administrativo. Por tal circunstancia en las unidades administrativas de la SHCP, le han dado un lugar importante a las normas de la serie ISO 9000 y el sistema de control interno, con la finalidad de promover la adopción de un enfoque basado en los procesos, el cual de acuerdo con lo definido en la norma ISO 9000, consiste en identificar y gestionar, de manera eficaz, numerosas actividades relacionadas entre sí. Una ventaja de este enfoque es el control continuo que proporciona sobre los vínculos entre los procesos individuales que hacen parte de un sistema conformado por procesos, así como sobre su combinación e interacción.

Vale la pena destacar que el Sistema de Gestión de Calidad definido, es complementario con los Sistemas de Control Interno y Desarrollo Administrativo.

Consecuentemente, el Sistema de Gestión de la Calidad comparte algunos elementos con otros sistemas. Por lo tanto, es posible que la implementación de algunos de los requisitos de esta norma permita el cumplimiento, total o parcial, de requisitos de otros sistemas. En este sentido, se espera que durante la implementación del sistema de gestión, las entidades tengan cuidado especial en la identificación de estos elementos comunes, para evitar que se dupliquen esfuerzos.

Con las modificaciones que se han venido dando a la fecha se determinó, que la máxima autoridad y mando superiores de la entidad es la responsable de establecer y desarrollar el Sistema de Gestión de la Calidad.

Con estas medidas se espera que este esfuerzo permita a las entidades mejorar su desempeño y su capacidad institucional para proporcionar productos y/o servicios de calidad que respondan a las necesidades y expectativas de sus clientes, los cuales de manera genérica somos todos los ciudadanos.

Por tal motivo el AACyEyABG, es la responsable de lograr con las unidades de la SHCP la estandarización del Control Interno a nivel nacional, o para el caso, uniformar igual Modelo de Sistema de Control Interno para todas las entidades del Estado, la cual constituyen la mejor forma de armonizar los conceptos sobre lo que es el Control y terminar

con la dispersión conceptual existente hoy en día, que ha impedido tener mayor claridad sobre la forma de instrumentar una función administrativa eficiente, eficaz, transparente y efectiva en el cumplimiento de sus fines sociales.

El Estado Mexicano, al ser un ente unitario, constituye por sí mismo una sola empresa, la cual se debe regir por iguales normas, estructuras y procesos de administración; así mismo por uniformes mecanismos de medición de la gestión y de resultados.

De allí, el interés por parte de la SFP en armonizar los conceptos sobre lo que es el control, apoyándose en marcos de control ya desarrollados, que puede constituirse en un elemento positivo en la búsqueda de herramientas que ayuden a lograr los objetivos de las organizaciones públicas cualquiera que sea su nivel.

Ya que al establecer por parte del AACyEyABG un modelo único de control (Modelo COSO), nos da la posibilidad de un control total, el desarrollo de un lenguaje uniforme, consolida información de diferentes fuentes, utiliza criterios básicos de control que facilita a los funcionarios de diferentes niveles, realizar su labor y responder adecuadamente a lo que se espera de ellos. Obteniendo la unificación de conceptos sobre lo que es el control. En los últimos años en el mundo moderno se han desarrollado nuevas propuestas enfocadas a proponer el control como

un proceso integral y como un subsistema inherente al gran sistema en que se constituye la organización en sí misma.

Con el propósito de garantizar que se cumplan adecuadamente en la administración pública, los planes y programas, el gobierno federal apostó a la adopción de un marco único de control interno, la cual provee una fuerte estructura para implementar y mantener un Control Interno, así como para identificar y direccionar los mejores retos de la gestión en las áreas de mayor riesgo a través de una metodologías de evaluación diseñadas específicamente para valorar este tipo de estructura de control, obteniendo así una garantía con razonable seguridad en la consecución de objetivos por dependencia, entidades, sectores y niveles económicos del Sector Público.

El modelo COSO, contempla aspectos como el enfoque sistémico, el concepto de modelo y de sistemas integrados, la gestión por procesos, la calidad, el talento humano, los riesgos organizacionales, la comunicación e información pública y otros conceptos no menos importantes: subsistemas, componentes y elementos, todos conceptualmente distintos y todos armónicamente relacionados.

Al inicio de la instrumentación de dicho modelo de control interno en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tuvo como finalidad proporcionar una estructura para el control a la estrategia, la gestión y la

evaluación, cuyo propósito fundamental es orientarlas hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado. Promoviendo la adopción de un enfoque de operación basado en procesos, el cual consiste en identificar y gestionar, de manera eficaz, numerosas actividades relacionadas entre sí. Una de las ventajas que se han obtenido con este enfoque por parte de AACyEyABG es el control continuo que proporciona sobre los vínculos entre los procesos individuales que hacen parte de un Sistema conformado por procesos, así como sobre su combinación e interacción. Obteniéndose buenos resultados para conocer de manera detallada de cada uno de los pasos de las actividades que se llevan a cabo en procesos sustantivos y de vital importancia para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de esta manera visualizar áreas de oportunidad.

Ya que dicho sistema tiene como finalidad lograr el autocontrol, entendido como la capacidad que ostenta cada servidor público para controlar su trabajo, detectar desviaciones y efectuar correctivos para el adecuado cumplimiento de los resultados que se esperan en el ejercicio de su función, de tal manera que la ejecución de los procesos, actividades y/ o tareas bajo su responsabilidad, se desarrollen con fundamento en los principios establecidos en la normatividad; la

autorregulación, entendida como la capacidad institucional para aplicar de manera participativa al interior de las entidades, los métodos y procedimientos establecidos en la normatividad, que permitan el desarrollo e implementación del sistema de control interno bajo un entorno de integridad, eficiencia y transparencia en la actuación pública; y, la autogestión, entendida como la capacidad institucional de toda entidad pública para interpretar, coordinar, aplicar y evaluar de manera efectiva, eficiente y eficaz la función administrativa que le ha sido asignada

Para lograr un efectivo control estratégico en las unidades administrativas el AACyEyABG se ha dado a la tarea de explicar en las unidades administrativas en que consiste dicha visión, así como el convencimiento para la aplicación en sus áreas de trabajo, ya que es de vital importancia lograr obtener una conciencia de control, para influir de manera profunda en la planificación, la gestión de operaciones y en los procesos de mejoramiento institucional, así como la normatividad aplicable por medio de un adecuado direccionamiento estratégico, como son los planes, programas, modelos de operación, y estructura organizacional para el cumplimiento de su misión, el alcance de su Visión, la cual conllevará al cumplimiento de sus objetivos globales.

Por tal motivo el AACyEyABG, se encuentra en la tarea de difundir y desarrollar en las unidades administrativas de la SHCP el modelo de administración del riesgo cuando al interactuar los elementos que lo integran (contexto estratégico, identificación de riesgos, análisis de riesgos, valoración de riesgos y políticas de administración de riesgos), con la finalidad de que la unidad administrativa tenga la posibilidad de evaluar aquellos eventos negativos, tanto internos como externos, que puedan afectar o impedir el logro de sus objetivos institucionales o los eventos positivos, que permitan identificar oportunidades, para un mejor cumplimiento de su función y dar así una garantía a la dirección de la administración pública, tanto en sus planes y programas para que se cumplan adecuadamente.

En el caso de la Secretaría de Hacienda se ha logrado obtener un catalogo de riesgos el cual tiene como finalidad obtener acciones integrales, así como para identificar y direccional hacia mejores retos de gestión en las áreas de mayor riesgo y contar con metodologías de evaluación diseñadas específicamente para valorar este tipo de estructura de control, garantizando con razonable seguridad la consecución de objetivos por dependencia, entidades, sectores y niveles económicos del Sector Público.

Considero que la implementación del modelo de control interno instrumentado por el AACyEyABG en el Sector Público garantizará la implementación uniforme del Sistema de Control Interno, además de establecer un lenguaje común para todas las organizaciones públicas y lograr la armonización de metodologías y herramientas tanto para su implementación como para su evaluación, logrando como resultado mayor eficiencia, eficacia y efectividad en la Gestión Pública del Estado.

Este modelo tendrá como resultado una nueva manera de administrar los elementos que integra la gestión pública, basada en estándares internacionales de control interno de probada validez. Diseñado a las necesidades del Estado Mexicano que se encuentra integrado por la Administración Pública y concebido como un Modelo de Gestión Pública Integral, y que proporciona a los servidores públicos que la conforman, las herramientas para llevar a cabo su misión de manera idónea, transparente, ágil y oportuna.

Este nuevo proyecto de gestión, fue la punta de lanza de una estrategia del Ejecutivo Federal que se encuentra enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo, de hecho este es un gran desafío que se llevara a cabo para lograr una evaluación lo más confiable posible con respecto al desempeño de las instituciones públicas con relación a su acción institucional. Faltan aun muchas cosas por alcanzar y desarrollar, debido

en muchas ocasiones por un complicado proceso político, y la gran diversidad de funciones, productos y beneficiarios de la Administración Pública.

CONCLUSIÓN

La reforma del Estado se ha convertido en un tema central por las demandas en el ámbito internacional, lo que ha generado que el Estado mexicano adopte dicho modelo de evaluación, el cual surgió en países desarrollados como propulsor para el mejoramiento de la calidad en la gestión pública y el camino para obtener dichas mejoras, no es el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su rediseño de ver y hacer las cosas de manera diferente para tener la capacidad de enfrentar la competencia y las exigencias económicas internacionales que trajo la globalización; En esta situación el Estado se vio obligado a dar inicio al cambio, lo cual ha repercutido en la organización del gobierno federal, iniciado en la década de los ochenta, con reformas orientadas a la transparencia del gasto federal en materia de evaluación de la gestión.

Las primeras reformas muestran que el ajuste a la estructura no se encontraba orientado a disminuir el tamaño del Estado. Si el Estado

realmente desea efectuar cambios contundentes, es indispensable introducir políticas más competitivas acorde al ambiente económico mundial, y para alcanzarlo es preciso contar con un sólido proyecto que tenga la capacidad de canalizar los recursos públicos y privados estratégicamente.

Por tal motivo, la capacidad estatal es una condición esencial para que se enfrenten de manera más exitosa los problemas del desarrollo económico y de la distribución de los recursos.

En este contexto, la implementación de la reforma gerencial en México es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de la gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad del sistema político.

Dicho modelo gerencial tiene sus orígenes en la transformación de organizaciones realizadas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrática piramidal de administración flexibilizando la gestión. Y aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe inevitablemente adecuarse al contexto del sector público; ya que la gestión pública debe actuar de conformidad con el interés público.

México se encuentra muy cerca de disponer de un sistema integral orientado a resultados, dado que la instauración de un sistema de

evaluación de la gestión pública es un elemento clave para la reforma del Estado.

Una de las dificultades más frecuentes que enfrenta la Administración Pública, es la ausencia de una metodología eficaz y sistemática para tener la capacidad de medir el rendimiento de la gestión y evaluar sus resultados, actualmente se había dado mayor interés a controlar los insumos que recibe la Administración Pública y en el cumplimiento de las normas y procedimientos.

Como se explicó en los capítulos anteriores, tanto los antecedentes y el marco institucional, como el control y la evaluación, reflejan el papel primordial del proyecto de gobierno, en el cual se presenta la necesidad de evaluar y tener mediciones adecuadas, y resulta importante estar en posibilidad de dar seguimiento a los planes y proyectos que cuenten con indicadores de medición de calidad.

Actualmente en la SHCP se han alcanzado grandes avances con respecto a los procesos de evaluación, en el marco de la Ley, que obliga a la evaluación para juzgar los avances y el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de gobierno. Ello, con el fin de garantizar y transparentar la acción de un gobierno ágil, flexible, con la capacidad de captar la oportunidades y detectar los problemas, así como

adecuarse a las circunstancias de manera eficaz y rápidamente, obteniendo como resultado un gobierno innovador y de calidad total, con la prioridad fundamental del quehacer gubernamental, logrando la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad.

La gestión en sus resultados, está generando una dinámica al interior de la SHCP, que permite el mejoramiento del desempeño organizacional con base en una planeación adecuada a las expectativas que se desea alcanzar.

Es evidente que la evaluación y el control que efectúa el AACyEyABG, genera procesos de retroalimentación y enseñanza por parte de los actores involucrados, lo cual provoca el mejoramiento del desempeño organizacional y de los resultados que se desean alcanzar.

Dicha dinámica por si sola crea procesos de retroalimentación y enseñanza por parte de actores involucrados, generando corrección que produce el mejoramiento de la gestión. Por tal motivo se han incrementado los esfuerzos por parte de las unidades administrativas de la SHCP para obtener un conjunto de instrumentos de evaluación, y otros intentando crear un sistema nacional de evaluación de la gestión.

Actualmente, no podemos determinar si dicha herramienta impacta el mejoramiento de la gestión gubernamental.

El AACyEyABG, realiza evaluaciones y sus resultados son útiles para diferentes actores de la sociedad; Tales como los ciudadanos que requieren información con respecto al uso de sus impuestos, efectividad de la administración.

Hay miembros del poder Legislativo que se interesan en conocer la cantidad y calidad de los bienes y servicios que genera el gobierno federal, toma de decisiones, asignación de recursos los cuales hallan sido canalizados adecuadamente para los proyectos encomendados a las unidades administrativas. Así mismo, existen funcionarios públicos, que desean conocer sus debilidades y riesgos de su sistema de gestión, la conveniencia de los objetivos, programas y si la integración de los recursos en la gestión ha sido adecuada.

Es evidente que la gestión requiere la creación de un sistema de evaluación, dado que la calidad de la gestión pública y su capacidad para implementar políticas y movilizar recursos se han convertido en elementos críticos dentro de las reformas del Estado. El incremento en las capacidades de las instituciones públicas es un factor que asegura el éxito de los procesos de modernización del Estado, ya que fortalece y

profundiza una democracia que genera un desarrollo humano y sostenible.⁷²

Sin duda, actualmente en la SHCP existen destacados esfuerzos para la creación de indicadores de gestión, Hoy día son pocos los casos en los cuales se puede hablar de la utilización sistemática de los indicadores para evaluar la gestión de la organización, programas y políticas públicas. Y si bien, estos no se encuentran ubicados dentro de un contexto más amplio que se relaciona con otros niveles de acción gubernamental, tanto nacional como local y sus relación con otros actores, es evidente que la evaluación debe de contener un enfoque sistemático en donde se refleje el esfuerzo hacia un proceso de modernización del Estado.

Por todo lo anteriormente expuesto, es posible determinar que la finalidad que conlleva la evaluación es permitir la exploración de las múltiples funciones de la gestión pública y la lógica para abordarlo, así como los niveles de evaluación y el uso de la información obtenida de dicho esquema. La evaluación de la gestión se encuentra localizada dentro de la reforma del Estado, y la modernización de las instituciones, ya que se está en la transición de una gestión pública burocrática a la

⁷² Prats J. 1997. La Reforma del Estado y de la Administración Pública, Presentado en el Congreso Interamericano del CLAD, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

gestión pública gerencial o nueva gestión pública, en donde se le da un mayor peso a los resultados producidos por las organizaciones, y a la efectividad e impacto de la gestión, por encima del interés para los insumos o el proceso para conseguirlos. Ahora existe una mayor atención al cliente, con la finalidad de clarificar y definir las expectativas con relación al desempeño de las organizaciones y las políticas y programas, dando flexibilidad y autonomía al gerente público pero con más responsabilidad y rendimiento en el desempeño, reducción del tamaño de la estructura gubernamental.

En el caso de la SHCP, es evidente que la evaluación de la gestión pública es un elemento primordial que realiza AACyEyABG y las herramientas que se utilizan tienen como finalidad la implementación del paradigma de la Nueva Gestión Pública; aquí la evaluación surge como un pilar del proceso de modernización del Estado, el cual tiene gran potencial para contribuir al fortalecimiento de la institución.

Desde el punto de la Administración Pública como disciplina, la evaluación la podemos abordar desde diferentes niveles: un enfoque macro que aborda el problema de la evaluación considerando los resultados del desempeño del gobierno en la implementación de sus políticas públicas, un nivel intermedio que aborda los problemas

considerando los resultados del desempeño de las organizaciones y un nivel micro , que considera la contribución producida por el desempeño de los empleados al cumplimiento de la misión, cualquiera de estos tres niveles refleja la practica administrativa

Finalmente, para que la evaluación y el control de la gestión promueva una cultura orientada a resultados es indispensable que los actores involucrados en dicha labor tengan la capacidad de distinguir actividades orientadas a la medición del desempeño entre actividades orientadas a la gestión del desempeño, lo cual implica obtener los datos para después tener la capacidad de utilizar los mismos como fuente de conocimiento y aprendizaje para la toma de decisiones con una visión que oriente a la gestión e infunda a la acción.

A pesar de que la evaluación es una herramienta gerencial, constituye un sistema que contribuye a promover una cultura de gestión, orientada a resultados y a generar aprendizaje para el mejoramiento de los servicios públicos y de misma gestión. Y para lograrlo, es indispensable lograr involucrar a la alta gerencia de la institución seriamente en el proceso.

En México, han emergido un conjunto de indicadores de gestión (no de manera voluntaria) influenciados de manera contundente. Por los principios filosóficos y teóricos de la Nueva Gestión Pública, con una

adecuada articulación entre los nivel intermedio ejecutor de la gestión y macro ejecutor de las políticas públicas. Dicho sistema ha tenido dificultades en la implementación, debido al grado de sofisticación y la falta de articulación entre los niveles intermedio y micro de la gestión. Adicional a lo anterior, la alta gerencia se ha tenido la capacidad de asumir riesgos, debido a que su atención se encuentra dirigida a otras prioridades ajenas a la evaluación de la gestión, además de que se considera como un elemento amenazante para la incertidumbre.

Por otro lado, la fortaleza radica en una adecuada articulación entre los niveles de desempeño de la organización y los niveles de desempeño del personal, lo cual ha permitido generar una gran cantidad de aprendizaje individual y organizacional reflejado en la modernización de los sistemas administrativos en la SHCP. El grado de aceptación del sistema por parte de los empleados públicos es alto y el esfuerzo cuenta con un buen nivel de compromiso de los servidores público. Esto implica una parte importante para motivar e impulsar la estrategia de modernización.

En este sentido, el fracaso o el éxito de la evaluación de la gestión pública es un componente crítico del proceso de modernización; se encuentra ligado a los problemas de legitimidad, gobernabilidad. El

diseño de las estrategias de la gestión pública debe ser concebido a partir de conceptos clave: la rendición de cuentas, la calidad del servicio, la equidad en su prestación, la productividad, eficiencia, efectividad de la institución, transparencia de la gestión, y un elemento primordial el control del gasto público.

Como resultado de este trabajo, puedo concluir que la evaluación y el control no es un problema técnico o gerencial exclusivamente, es además un asunto político que corresponde, tanto a gobernantes como a gobernados. Y actualmente nos encontramos en un camino de esfuerzo por parte de las partes involucradas para el logro de los objetivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Grandes creadores en la historia del Management, Prologo de Esteban Pedales, José Luis García Ruiz, Editorial Ariel.
- Las Políticas Públicas, Pierre Muller, Universidad externado de Colombia, No. 3 Estudio de casos en políticas públicas.
- Mas allá de la reinención del gobierno, Fundamentos de la nueva gestión Pública y Presupuestos por resultados en América Latina, David Arella, cámara de diputados, CIDE, México 2004.
- Políticas Públicas en el nuevo sexenio, José María Martinelli, UAM, primera edición 2002.
- Gestión Pública y Políticas Públicas, Vol. VIII, núm. 1, México, primer semestre de 1999, Centro de Investigación y docencia económica CIDE.
- Hacia la Modernización Administrativa, una Propuesta de la sociedad, Antonio Arguelles, José Antonio Gómez Mandujano, Grupo Editorial Porrúa, primera edición 1995.
- La política social en México hacia el fin de siglo, Norma Ruiz Velásquez, INAP, México 2000.
- Establecimiento de sistemas de control interno, Juan Ramón Santillana González, editorial Thomson.

- Fundamentos de Control Interno
- Abraham Perdomo Moreno, novena edición, editorial Thomson.
- Control Interno. Estructura conceptual integrada informe COSO, Traductor Samuel Alberto Mantilla B. Ediciones ECOE.
- Economía y sociedad, Esbozo de sociología comprensiva Weber, Max, F. C. E., México, 1989.
- La idea del Estado, Staatslehre, Allgemeiner y Genter Verlag, Herman 1959, Cfr. en Mario de la Cueva, F.C.E. -UNAM, México, 1996.
- Los seis libros de la república, Robert Filmer, Patriarca, Utet, Turín, 1982; Jean Bodin, Aguilar, Madrid, 1973
- El contrato social, Rousseau, Juan Jacobo, Ed. Alba, Madrid, 1996
- Suleiman, 2000, libro, editorial, Pág. 4
- Hood, 1991
- Bresser Pereira (2001: 4)
- Gore, 1993; 7.
- Perry y Kraemer, 1983: 11.
- Hammer y Champy, 1993; Hammer y Stanton, 1995
- Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Ramírez Edgar y Jesús Ramírez, 2004,

- Bases organizacionales para el replanteamiento de la organización administrativa y su impacto en la reforma del gobierno, Michael Crozier, dos.
- El ensayo de Donald Kettl sobre la campaña de Reinención del Gobierno de la administración de Clinton.
- Reinventing Government, David Osborne y Ted Gaebler.
- Historia de la teoría de la política, Cfr. Sabine George, F. C. E., México, 1988, pp. 49.
- La ley eterna de la historia, sociedad y derecho, Gómez Rafael, según San Agustín, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, España, 1972, pp. 162.
- El Príncipe, Maquiavelo., Nicolás, Ed. Porrúa, México, 1994.
- Anthony Sociología, Giddens, Alianza Editorial, Madrid, 1991, pp. 435.
- Ávalos Gerardo Tenorio y Behemonth Leviatán, 1996, UAM-Xochimilco, México, pp. 47.
- La política, libro IV, Aristóteles, capítulo IV a XII.
- Economía y sociedad, Weber, Max, Esbozo de sociología comprensiva, F. C. E., México, 1989, pp. 1056.

- La idea del Estado, Staatslehre, Allgemeine y Genter Verlag, Herman 1959, Cfr. en Mario de la Cueva, F.C.E. -UNAM, México, 1996, pp. 49.
- Bodino Juan, "Los seis libros de la república", pp. 1-18, citado en De la Cueva, ídem, pp.46.
- Rousseau, Juan Jacobo El contrato social, Ed. Alba, Madrid, 1996, pp. 173.
- Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa en México, Calva José Luis en Carlos Vilas.
- El Estado y políticas sociales después del ajuste, Ed. Nueva Sociedad- UNAM, México, 1995, pp. 153-176.
- La política habitacional en México ¿una política con contenido social?", Judith Villavicencio Blanco, "en Ziccardi Alicia y Cordera Rolando (coord.).
- Las políticas sociales de México al final del milenio. Descentralización diseño y gestión, IIS-UNAM/ Porrúa, México, 2000.
- La Estructura de la Acción Social. El Estudio de teoría social con referencia a un grupo de recientes escritores europeos, Cfr., Parsons, Talcote Guadiana, Madrid. 1968,

- Gramsci y el bloque histórico, Portelli Hugues, Ed. Siglo XXI, México, 1985, pp. 14-28.
- La política social en Europa, Kusnir, Liliana, Miguel ángel Porrúa, México, 1996, pp. 27.
- Las políticas descentralizadoras en México, Cabrero Mendoza Enrique, (1983-1993). en Logros y desencantos, Porrúa-CIDE, México, 1998,
- Reforma del Estado, Reforma de la sociedad 1996, Zedillo Ponce de León, Ernesto, en Cfr. en López, Rosalía, 1998, Op. cit., pp. 33.
- El concepto de lo político, Schmitt, Karl, Folios Ediciones México, pp. 16.
- López Paniagua, Rosalía Op. cit., pp. 61
- Fernández, Oscar “Lo social de la política social”, en Fernández, Oscar, Política social y descentralización en Costa Rica, UNICEF- Universidad de Costa Rica. 1998
- Diario Oficial de la Federación, abril de 1990.
- Diario Oficial de la Federación del 9 de febrero 1989
- Diario Oficial de la Federación del 6 abril de 1989
- Ley Orgánica de Administración Pública Federal y en su Reglamento Interior de la SECOGEF.

- Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, op.cit., pp. 59-68.
- Estrategias para un gobierno competitivo, como lograr una administración pública de calidad, un nuevo paradigma, Santiago Roel, Op. cit, pp37-38.
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México, 1996. p.15, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo,
- Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006, Diario Oficial de la Federación del 22 de abril de 2002, Presidencia de la República.
- Normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal Diario Oficial de la Federación del 27 de septiembre de 2006
- http://www.pemex.com/files/content/buengob_3etapa.pdf
- Boletín No. 1 “Concepto de Auditoría Integral”. Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, AC (AMDAID).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo de 2006

- "La Reforma administrativa como ventaja competitiva", Roel Rodríguez, Santiago, Comercio Exterior, pp. 811
- Arellano, David y José de Jesús Ramírez Macías, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, Oct. 2000.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Artículo 19 Fracción II.
- Auditoría Superior de la Federación. Disponible en <http://www.asf.gob.mx>
- Sistema Nacional de Planeación Democrática, esto desde la creación de la ley de planeación con Miguel de la Madrid Hurtado en 1982.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre de 2003 en el Diario Oficial de la Federación. Reformado: Por Decreto publicado el 2 de septiembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.
- <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/ucegp/guias.html>
- La Reforma del Estado y de la Administración Pública, Prats J. 1997., Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).