

CAPÍTULO X

CONTROL Y EVALUACION

1. INTRODUCCIÓN

El control y la evaluación son fundamentales para garantizar el cumplimiento del PPP como un *medio de apoyo* para mejorar la dirección y funcionamiento de una labor. No deben ser considerados como acusatorios, sino como instrumentos de administración, a través de ajustes y correcciones a los cambios en las circunstancias, o a las estimaciones sobre las mismas.

El control se debe entender como un término genérico de administración, que comprende la promoción del mejor destino y uso de los recursos de la colectividad. Esto requiere del establecimiento de políticas que señalen los objetivos que se persiguen, sin los cuales no puede funcionar un control, en tanto que no permite un marco de referencia, hacia el cual llevar a cabo el seguimiento y reajuste, en caso necesario, de las acciones que se lleven a efecto.

Por eso el Control está integrado de esta manera:

- a) La planeación y elaboración de políticas y programas anuales y multianuales de trabajo.
- b) El apoyo de promoción y asesoría para cumplir con (a).
- c) El control como seguimiento, ajustes y evaluación de resultados.

El control y la evaluación son la mitad del PPP, siendo la otra la planeación, programación y presupuesto. Sin esta última, no puede haber control, como se menciona arriba, pero sin éste la preparación de la acción no es suficiente para garantizar la correcta ejecución. Por lo tanto, son dos funciones complementarias que requieren su mutua presencia, como apoyos para el mejor funcionamiento de una organización; la preparación de la acción, que permita tomar decisiones correctas en la selección de medios, en la implantación de los objetivos, en el seguimiento de las acciones, así como también en los ajustes y modificaciones en objetivos, procedimientos y productos, considerados en la evaluación.

En nuestro sistema de control y evaluación tomamos en consideración esos aspectos, y sin desconocer el objetivo a alcanzar, como la disminución de los esfuerzos aplicados a los procedimientos y el incremento de los dirigidos a resultados, se hará este planteamiento con el enfoque ya mencionado, e incluyendo tendencias evolutivas, como son los sistemas de autocontrol que más adelante se comentan.

2. CONTROL Y EVALUACIÓN

El control y la evaluación son dos conceptos que se complementan, sin embargo tienen campos bien definidos, y podríamos, en un afán simplificador, identificar al control como el instrumento encargado del funcionamiento de un sistema, para que su realización se efectúe de acuerdo a lo planeado: y a la evaluación, como aquél que califica si los resultados producidos por ese sistema van dirigidos a la eficacia en el logro de los objetivos últimos y a la eficiencia en la utilización de recursos escasos.

La intensidad y el alcance que se le debe dar al control y a la evaluación sobre los sistemas donde se apliquen, deberán estar condicionados por las circunstancias específicas y por el grado de desarrollo del nivel administrativo en el cual se encuentre la institución. Por eso resulta peligroso aplicar modelos rígidos sin tomar en cuenta estos factores.

A medida que se van ejecutando las acciones incluidas en los programas, es preciso controlar sus resultados, por lo tanto en forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo las metas del programa. Para este efecto, se deben elaborar estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos. Debe establecerse una corriente de información estadística tanto en la dependencia, como en la Unidad encargada del PPP en la Institución a fin de permitir a los niveles directivos una visión oportuna de lo que está aconteciendo. Ha de crearse un sistema de informes periódicos con miras a mostrar lo que cada Unidad está haciendo e identificando los problemas que se van presentando. El oportuno conocimiento de lo que acontece, sirve para rectificar errores en forma diligente y para reorientar actividades evitando el desperdicio de los recursos asignados.

Para tal fin se considera conveniente el establecimiento de dos tipos de controles del Presupuesto por Programas.

1. El Autocontrol. O sea el Control Interno que establece la dependencia para el control de los programas a su cargo.
2. El Control Externo. Es el que ejerce la Unidad responsable del PPP, en la Institución.

3. REQUISITOS PREVIOS AL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN

a) Asegurar la existencia de una plena convicción por parte de la autoridad superior de la utilidad del sistema planeado y del imperativo de ponerlo en práctica.

b) Señalar los posibles obstáculos en la aplicación del sistema tales como: La resistencia al cambio, los factores políticos y de otros órdenes,

la susceptibilidad que se podría despertar en las personas al saberse evaluados sus resultados y el grado en que sus actividades contribuyen al efecto, etc.

c) Presentar una estrategia lo más explícita posible, sobre la manera de como se piensa afrontar esos obstáculos.

d) Señalar a la propia autoridad los centros de responsabilidad, de dirección y de ejecución a establecer, así como toda la instrumentación a desarrollar para darle funcionalidad a dichos centros.

e) Pedir a la persona responsable mediante un acto de autoridad lo suficientemente claro y preciso, la plena vigencia del punto anterior señalando la obligación de participar en la parte correspondiente a cada quien para desarrollar el sistema, y la responsabilidad a incurrir en caso de no acatar las disposiciones dictadas al respecto.

Lo anterior, implica durante el proceso de integración del programa, la intervención de la mayor parte del personal para fijar una responsabilidad, de tal manera que al obtener su participación se contraiga con ellos el compromiso de realizar el programa, apoyándose en los instrumentos idóneos.

f) Presentar la estimación de los costos que implica el funcionamiento del sistema.

g) Presentar el programa íntegro a desarrollar, así como detallar, cuantificar y cualificar los beneficios a obtener.

4. AUTOCONTROL O CONTROL INTERNO

Bajo este sistema se establecerán mecanismos de autocontrol señalándose claramente los procedimientos y atribuciones, pues existirán dentro de las dependencias unidades con jerarquía para controlar a otras. Estas jerarquías, deben establecerse de acuerdo a los niveles programáticos de la siguiente manera:

• La Unidad responsable del cumplimiento de las metas de los programas.

C
O
N
T
R
O
L
A

A: CIERTA DEPENDENCIA

- La Unidad encargada del cumplimiento de las metas del subprogramas.

C
O
N
T
R
O
L
A

A: UNA UNIDAD MENOR

- La Unidad encargada de las actividades.

C
O
N
T
R
O
L
A

A: UNA SUB-UNIDAD

Mientras más pequeña es la unidad operatoria mucho más sencillos pueden ser los informes destinados a controlar. Más aún, en las dependencias pequeñas o en las unidades pequeñas de las grandes dependencias, los jefes a menudo evalúan ellos mismos los resultados y los únicos informes son las conferencias verbales con la persona (s) que ejecutan el trabajo objeto de la valoración. Las etapas básicas del control se realizan (determinación de metas, valoración de resultados, corrección de deficiencias, etc.), sin embargo, el registro oficial de los resultados y de las comparaciones con las metas, es sencillo, puesto que intervienen pocas personas, los datos son conocidos por todos y el propósito principal de control es simplemente llamar la atención hacia la forma en que el desempeño se amolda a las metas determinadas, para que puedan iniciarse reajustes y rectificaciones de deficiencias.

En caso de que un número mayor de personas intervengan en el programa, aumenta más la importancia de la tarea informativa de valoración, puesto que el conocimiento de los datos en común ya no es posible, en virtud que las personas intervengan en el programa, aumenta más la importancia de la tarea informativa de valoración, puesto que el conocimiento de los

datos en común ya no es posible, en virtud que las personas trabajan en sitios distintos y se interesan por diferentes partes del programa total y asimismo la existencia de datos más minuciosos que no se pueden retener en la mente; por consiguiente, surge la necesidad de que los informes de control resuman y comuniquen los resultados realizados.

5. CONTROL EXTERNO

Bajo el concepto de que el control debe vigilar el funcionamiento del sistema para su realización de acuerdo a lo planeado, éste deberá encargarse del real acatamiento de las recomendaciones efectuadas como producto de la evaluación, ya sea previa, durante, o al final del proceso.

Con base en los informes elaborados por cada una de las dependencias para llevar a cabo su control interno, la Unidad responsable del Ejercicio y Control del Presupuesto por Programas en la Institución, está en posibilidad de obtener información veraz y oportuna sobre:

- a) El avance de los programas
- b) El ejercicio del presupuesto
- c) El ritmo y el monto de las actividades
- d) La composición de actividades
- e) El comportamiento de gestión
- f) Y finalmente, el logro de los satisfactores y el grado en el cual se cubren las necesidades generadoras del programa (Cumplimiento de objetivos).

Con lo cual, dicha Unidad podrá hacer una evaluación del comportamiento programático de cada una de las Direcciones Generales, así como también de una visión general de la Institución.

Es importante hacer el señalamiento de que para poder lograr un adecuado control es necesario tomar en cuenta los siguientes puntos:

5.1 *Información*

Deberá tenerse especial cuidado en garantizar al máximo su buen funcionamiento, pues sin una información suficiente y relevante, la evaluación producida será deficiente y quizá errónea, para lo cual se observarán los siguientes aspectos:

- i) La factibilidad de la realización del subsistema tanto en lo práctico, como en lo económico.
- ii) La oportunidad de la información.
- iii) La clara definición de la magnitud de la información.

5.2 *Formatos*

El diseño adecuado de los formatos facilitará la producción, el procesamiento, y el análisis de la información. Entre los fundamentales se deben considerar los necesarios para:

i) Procurar que estos formatos contengan la información deseada, debiendo llevar impresos el mayor número de datos posibles, a fin de que el llenado sea mínimo y además sirva de guía o instructivo.

ii) Analizar la información.

- Las salidas de la computadora.

Se deberá proponer los requerimientos del proceso electrónico de la información, mediante las combinaciones útiles para facilitar su análisis.

- Los vaciados.

Estos formatos deberán estar diseñados con el fin de proporcionar una visión integral a través de la comparación y la relación observada en los elementos considerados.

iii) Para dictaminar y reportar.

Después de elaborar el dictamen conformado de acuerdo a los modelos de evaluación, se presenta el reporte conteniendo además del dictamen:

- Un espacio para las recomendaciones a proponer, sugiriendo el procedimiento para llevarlos a cabo, el tiempo posible, el costo implicado y, destacando de una manera muy especial, los resultados que se obtendrían de aplicarse estas recomendaciones.

- Un aparato para anotar y firmar las decisiones tomadas por la autoridad responsable a este respecto.

Estos dos últimos puntos se integrarán a los renglones de los factores que influyen en la realización de los programas.

5.3 *Procedimientos*

Definir los procedimientos sobre los siguientes aspectos:

i) En cuanto a la información cómo se va a:

- producir,
- procesar,
- analizar,
- verificar y validar,
- dictaminar y
- reportar.

ii) Cómo se van a incorporar al PPP, los reajustes determinados, con la posibilidad de su constante actualización, pudiendo siempre constituirse

en un verdadero parámetro.

6. LA EVALUACIÓN

Como se ha mencionado, la parte fundamental y culminante del sistema es la evaluación de resultados. Pues al igual que la planificación, deberá estar enmarcada en el contexto nacional para poder determinar con la mayor aproximación, el grado de cumplimiento de un objetivo último o final, a través del desarrollo de un programa, indicando el grado en que se ha cubierto la necesidad que lo originó.

La evaluación de resultados podrá hacerse periódicamente varias veces durante un mismo ejercicio, teniendo al final un efecto retroalimentador en la ejecución de los programas a corto, mediano y largo plazo.

Aunque la evaluación de resultados deberá ser lo más flexible, para incorporar todos los elementos y criterios que en ella influyan, se desarrollarán modelos para uniformar la información que al respecto se va a emitir.

Modelos de evaluación. No hay un modelo de evaluación de resultados estándares, sino un modelo adecuado para cada caso según sus características. Sin embargo, es perfectamente factible señalar elementos e índices utilizables en los modelos de evaluación, con un enfoque crítico positivo, que sirvan para la toma de decisiones.

Los modelos de evaluación deben señalar el alcance de la misma el por qué y el cómo se va a evaluar, describiendo todos los pasos a efectuar y el esquema general de desarrollo, incluyendo su estrategia, con la finalidad de demostrar la utilidad del modelo y sus posibilidades de realización.

Dentro de la evaluación de resultados, se debe ponderar el costo de oportunidad de aquello que no se hace, tomando como elementos las alternativas iniciales señaladas en la Planificación y Programación, o en las evaluaciones de ambas. Así bajo la relativa escasez de los recursos, se podría hacer una evaluación estimada de las posibilidades de realización y en igual tiempo, en cuanto a resultados se refiere.

Con base a la maximización de los beneficios, se deben establecer *estándares de resultados* a obtener, para así conocer índices de rendimiento aplicando las técnicas de análisis e interpretación de resultados:

- i) Índices de rendimiento sobre insumos empleados.
- ii) Coeficientes de beneficios sobre las erogaciones de los programas ordinarios y sobre las de programas extraordinarios.
- iii) Comparaciones de rendimiento con otras dependencias, para obtener índices de referencia sobre la eficacia de las mismas.
- iv) Estimación de los efectos posteriores, positivos o negativos, que

puede ocasionar el logro de los beneficios.

Y así hasta integrar, con las combinaciones de la información, un dictamen final con base a esas consideraciones proponiendo las mejores alternativas a seguir.

7. MANUAL DE CONTROL Y EVALUACIÓN

Es necesario un manual donde se expliquen todos los puntos de importancia señalados con anterioridad, definiendo las unidades responsables y haciendo una descripción de los modelos de evaluación a utilizar y la justificación de la decisión de adaptar todo el proceso.

En la elaboración de este manual, deberá asegurarse la participación de todas las personas relacionadas en alguna forma con las actividades ahí señaladas. La finalidad de lo anterior es además la de introducir e instruir a los participantes en las acciones que son de su responsabilidad, darles una visión global de la magnitud del programa y crearles un compromiso para lograr su realización.

8. COMENTARIO

Es recomendable la definición de una clara autoridad de las unidades encargadas del PPP sobre las unidades operativas, como las unidades de administración, quienes normalmente y en forma discrecional manejan y controlan el ejercicio del presupuesto. Esta fase al igual que el cumplimiento de los programas debe ser un sistema integrado de tal manera que se logre una acción controladora de los aspectos básicos y determinantes, como son, por mencionar sólo a dos:

i) Las implicaciones y las transferencias al momento de ser solicitadas, que deberán tener una justificación programática, señalándose claramente la afectación a las metas, el objetivo y el impacto, para en caso de su aprobación, se incorporen al PPP.

ii) Cuando existan desviaciones, si la justificación presentada, no es considerada razonable por parte de las Unidades del PPP, se podrá hacer presión a través de la restricción de las autoridades del ejercicio del Presupuesto, efectuando las recomendaciones dadas al respecto por la autoridad responsable, emanadas del reporte de evaluación.

Si esta conjunción de autoridad sobre el ejercicio del Presupuesto y sobre el cumplimiento de los programas no opera, el control y la evaluación serán una función meramente formal, desaprovechándose así un instrumento básico e irremplazable para el correcto cumplimiento del PPP.

MODELO DE CONTROL Y EVALUACION DEL PPP

