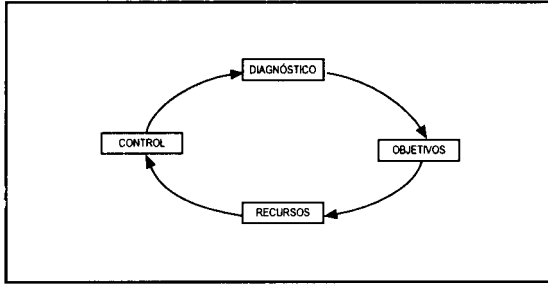


III. INSTRUMENTACIÓN	61
11. CICLOS DE PLANEACIÓN	61
12. PATRONES BÁSICOS DEL PENSAMIENTO RACIONAL	62
13. PROCESO BÁSICO DE FORMULACIÓN DE PLANES	65
14. PROCESO BÁSICO DE PROGRAMACIÓN	68
15. PROCESO BÁSICO DE PRESUPUESTACIÓN	71
16. PROCESOS BÁSICOS DE EVALUACIÓN Y CONTROL	73

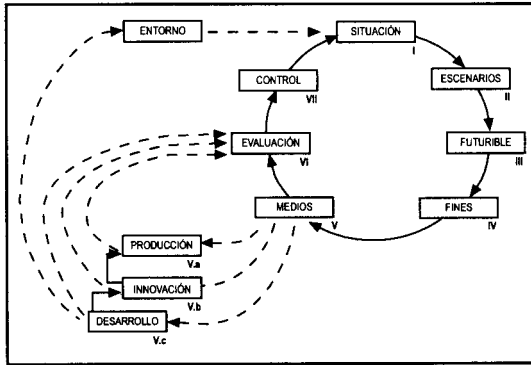
III. INSTRUMENTACIÓN

11. CICLOS DE PLANEACIÓN

El ciclo tradicional de planeación comprende, como se aprecia en la siguiente figura, cuatro grandes procesos iterativos y secuenciales:



En cambio, el ciclo ampliado de la planeación comprende siete grandes procesos internos y cuatro externos, todos ellos también iterativos pero simultáneos y a velocidades diferenciadas, como se puede ver a continuación.



12. PATRONES BÁSICOS DEL PENSAMIENTO RACIONAL

La planeación, en cualquiera de sus aplicaciones, implica sobre todo un proceso racional. Kepner y Tregoe desarrollaron un enfoque interesante basado en la organización y en cuatro patrones básicos de pensamiento.¹⁹ Consideran a la organización como uno de los inventos más grandes de la humanidad en todos los tiempos. Una organización pretende operar como unidad con todas sus partes en eficiente coordinación, pero con mucha frecuencia no es así: las partes operan a niveles dispares de eficiencia, se traslapan, o trabajan en contra de los intereses de los demás o de la organización como un todo.

Cuando interactúan en una causa común, las personas pueden convertirse en un grupo integrado. Comprenderse unos a otros como individuos, sentir conscientemente al otro y saber adaptarse a las particularidades individuales de los demás es lo que hace que un grupo operativo se mantenga integrado. El aprecio común y los beneficios psicológicos que los miembros del grupo obtienen de tal asociación hacen deseable y razonable llevar a cabo actividades de grupo. No obstante, ese grupo no es un equipo. Un equipo se basa primordialmente en las capacidades técnicas de sus miembros, los cuales trabajan para lograr metas específicas y sólo en segundo término buscan la simpatía entre los miembros como individuos. Los miembros de un equipo deben ser capaces de tolerarse mutuamente para trabajar estrechamente. Además, todos los miembros deben dedicarse a una sola meta y utilizar el mismo conjunto de procedimientos para alcanzarla.

Según Kepner y Tregoe, el trabajo en equipo puede lograrse enseñando a las personas a utilizar, conscientemente y en cooperación, cuatro patrones de pensamiento que ya usan en forma inconsciente e individualista. Esos cuatro patrones básicos se reflejan en las cuatro preguntas que los directivos formulan todos los días:

- a) ¿Qué está ocurriendo?
- b) ¿Por qué ocurrió esto?
- c) ¿Qué curso de acción deberíamos adoptar?
- d) ¿Qué nos espera más adelante?

¹⁹ Charles H. Kepner y Benjamin B. Tregoe, *El nuevo directivo racional*, McGraw Hill/Interamericana, México, 1988.

Veamos enseguida una explicación más detallada de estas preguntas.

- a) *¿Qué está ocurriendo?* requiere una aclaración. Demanda una clasificación, un desglose, una clave para interpretar el mapa de los sucesos actuales, un medio para lograr y mantener el control. Refleja el patrón de pensamiento que nos permite ordenar todo aquello que era desorden, incertidumbre o confusión. Nos facilita establecer prioridades y decidir cuándo y cómo tomar medidas que tengan sentido y produzcan buenos resultados.
- b) *¿Por qué ocurrió esto?* indica la necesidad de pensar en términos de causa y efecto. Este segundo patrón básico es aquel que nos hace posible pasar de la observación del efecto de un problema a la comprensión de su causa, de modo que podamos tomar las medidas apropiadas para corregirlo o para, por lo menos, reducir sus efectos.
- c) *¿Qué curso de acción deberíamos tomar?* implica que debe hacerse una elección. Este tercer patrón básico de pensamiento nos permite decidir el curso de acción que tenga más posibilidades de alcanzar una meta específica.
- d) *¿Qué nos espera más adelante?* significa una perspectiva de futuro. Usamos este cuarto patrón básico de pensamiento cuando intentamos evaluar el problema que podría ocurrir, la decisión que podría ser necesaria el mes entrante, el año próximo o dentro de cinco o más años.

Estos autores²⁰ desarrollaron cuatro procesos racionales básicos para emplear y compartir información sobre asuntos de la organización. Dichos procesos son procedimientos sistemáticos para obtener el mejor provecho del uso de los cuatro patrones de pensamiento. Por ello son universalmente aplicables. Aunque los directivos sean japoneses, canadienses o brasileños, todos están provistos (como consecuencia de diarias experiencias humanas) de idénticos e inmutables patrones de pensamiento. Sólo su objeto y su contenido cambian. Ellos son:

Análisis de situación. Es el proceso racional basado en el primer patrón de pensamiento. Gira en torno a la pregunta “¿qué está ocurriendo?”

²⁰ Charles H. Kepner y Benjamin B. Tregoe, *El nuevo directivo racional*, op. cit.

y a la evaluación y clarificación de situaciones, a la clasificación de los fenómenos, al desglose de situaciones complejas en componentes manejables y al mantenimiento del control sobre los eventos.

Cuando surge una situación, la información disponible generalmente es una mezcla confusa entre lo pertinente y lo irrelevante, lo importante y lo intrascendente. Antes de poder hacer algo razonable o productivo debe ordenarse la situación confusa para poder observar sus componentes en perspectiva. Hay que establecer prioridades y delegar las acciones. Se debe contar con los medios para mantener un registro de la información a medida que se resuelven las situaciones pasadas y las nuevas vienen a ocupar sus lugares.

Análisis de problemas. Este segundo proceso racional se basa en el patrón de pensamiento “causa-efecto”. Permite identificar, describir, analizar y resolver con precisión una situación en la que algo ha salido mal inexplicablemente. Proporciona un medio metodológico para extraer la información esencial de una situación problemática y hacer a un lado la información irrelevante o confusa.

Análisis de decisiones. El empleo de este proceso permite apartarse un poco de una situación de decisión para evaluar sus tres componentes: a) analizar las razones para tomar la decisión y examinar su propósito; b) analizar los riesgos relativos de cada opción, y c) elegir la opción más acertada y segura, la que haya surgido de una cuidadosa consideración de todos los factores.

Análisis de problemas potenciales. Este cuarto proceso racional se basa en la preocupación por los sucesos futuros, por lo que podría suceder. Un problema potencial existe cuando es posible preverlo en una situación dada. Nadie tiene la certeza de que va a surgir un problema, pero no se puede asegurar tampoco que no va a surgir. Este proceso utiliza lo que sabemos o podemos suponer sin riesgo para evitar posibles consecuencias negativas en el futuro. Se basa en la idea de que pensar y actuar con anticipación para evitar un problema resulta más provechoso que tener que resolverlo cuando lo hemos dejado desarrollarse. Este proceso racional permite a la organización tomar parte activa en la conformación de su futuro. A ello le hemos denominado “planear”.

13. PROCESO BÁSICO DE FORMULACIÓN DE PLANES²¹

La formulación de planes resulta ser un instrumento muy útil para el desarrollo de una nueva campaña política, de una organización o partido, o para la transformación de una institución que se encuentra en camino de alcanzar mayores y mejores logros. Su naturaleza se comprende en función del proceso racional necesario para realizar los cambios que se requieran.

Como instrumento técnico, la formulación de planes resulta incapaz de garantizar los cambios en virtud de que sólo constituye una actividad de convergencia entre la política y la economía, aunque introduzca deliberadamente mayor racionalidad a las decisiones políticas. En consecuencia, se entiende la planeación como instrumento, proceso o técnica dentro del sistema económico; considera tanto al conjunto de técnicas adecuadas, como a los procesos sociales que inciden en su instrumentación. Sólo un enfoque de este tipo es capaz de ofrecer garantías para elaborar planes que tengan alguna posibilidad de ser puestos en práctica en forma efectiva.

Este proceso se inicia cuando se revisa el entorno que determina las funciones trascendentales de la institución o empresa, la filosofía que orienta el quehacer organizacional y la cultura que ha caracterizado su proceso de crecimiento y desarrollo.

La definición del marco de planeación incorpora lineamientos para el mediano plazo y su temporalización anual; estos últimos se derivan de:

- La reflexión sobre la misión, la organización, su cultura y sus atributos.
- El análisis del ramo o sector.
- Las unidades de planeación que a nivel sectorial inciden en las acciones institucionales.
- Los gabinetes especializados, como responsables de las actividades de planeación dentro de los órganos de coordinación institucional.
- Otras instancias de comunicación y concertación que sean instituidas en función del modelo de planeación interactiva.

Con este ejercicio inicial se conforma el marco de planeación institucional, del cual surgen:

²¹ Tomás Miklos y María Elena Tello, *Planeación interactiva, op.cit.*

- Los mecanismos de coordinación.
- La forma de participación de las áreas centrales, delegacionales y subdelegacionales.
- Las actividades del modelo de planeación interactiva en lo que se refiere a su simultaneidad, continuidad e interdependencia.

Al margen de la definición y sustentación de lineamientos tradicionales de planeación, en este marco también se formula una visión prospectiva del proceso. Así, resulta necesario:

- La definición de variables acerca del entorno (éstas se analizan de manera permanente).
- El tratamiento estadístico de las variables cuantitativas.
- El estudio de las variables de carácter cualitativo, que se refieren en su mayor parte a aspectos de orden político y social.

Cuando se concluye la demarcación de políticas institucionales se incorporan al marco de referencia:

- Las prioridades sectoriales para que se asegure la congruencia con los programas.
- En apoyo a esta delimitación se elabora también el diagnóstico y se formula el pronóstico respectivo; como consecuencia, surgirán los escenarios de planeación para el largo y el mediano plazos.

Por tanto, el marco de la formulación de planes contiene las consideraciones generales que habrán de dar pauta a la definición de objetivos, estrategias y líneas de acción en el mediano plazo.

El diseño de los objetivos por medio de este esquema constituye la fase del proceso de planeación que responde a la identificación de los principales problemas y necesidades generales y de cada región en lo particular. El establecimiento de los objetivos se lleva a cabo de acuerdo con los resultados del diagnóstico y de la formulación del pronóstico en lo que se refiere a los escenarios de largo y mediano plazos.

El diseño de los objetivos no constituye una fase más del proceso de planeación, menos aún una función aislada, sino más bien forma parte de los elementos de carácter medular en dicho proceso y permite la interacción de las delegaciones y subdelegaciones con el nivel central.

En esta etapa, la interacción implica que ambas partes definan los marcos de referencia general para administrar el cambio e inducirlo y di-

rigirlo hacia los objetivos para el mediano plazo. De esta manera, se confrontan las líneas generales prioritarias que describen los niveles central y regional. Cuando éstas se encuentran definidas se esboza un conjunto interdependiente de medidas políticas de acuerdo con un objetivo estratégico. Por ello, en la formulación de la estrategia se encuentran presentes:

- Los recursos que constituyen la base para la acción que se emprenderá.
- Los medios de acción.
- Los propósitos que se tienen como objetivo.

Es conveniente señalar que la definición de las estrategias puede ser:

- De naturaleza básica, en virtud de que identifica de manera específica la forma como se cumplirá un objetivo.
- Complementaria, porque corresponde a las líneas que aseguran lo pertinente de los enfoques generales y compensatorios, así como porque considera la compensación o control de posibles desequilibrios que fueron causados por la instrumentación de las acciones elegidas.

Como respaldo a este ejercicio se desarrollan los escenarios de la institución a largo y mediano plazos, a partir de la situación futura probable y de la imagen que se tiene como objetivo a largo plazo.

Estos escenarios se formulan con base en la prognosis; su propósito principal consiste en prever una situación futura probable, conforme a ciertos cambios en las variables más importantes que podrían modificar el futuro hacia alguna dirección específica. Son, por su esencia, prospectivos. Su construcción extrapola las tendencias de las variables. Se elaboran imágenes futuras con y sin intervención externa, con el fin de ajustar su trayectoria.

Los cambios en las variables deben mantenerse en un contexto de alta probabilidad y coherencia, de manera que se eviten planteamientos ilusorios.

Asimismo, deben establecerse escenarios normativos y de contraste que consideren cambios en las variables internas y que, de igual forma, se deriven de la necesidad reflexionada o reclamada de que en el futuro de largo plazo puedan ser afectadas las funciones y actividades de la institución o empresa. Esa previsión es importante en virtud de que a partir de ella se pueden estimar las alternativas en los objetivos y es-

trategias institucionales, con el fin de dar respuestas rápidas y adecuadas ante posibles cambios.

El plan representa el resultado del ejercicio continuo de planeación interactiva, el cual muestra la forma en que se:

- Evalúan las condiciones socioeconómicas y de recursos del país.
- Señalan las tendencias manifiestas de acuerdo con esa realidad.
- Predicen las necesidades y los futuros recursos.
- Analizan las características de la filosofía y cultura organizacionales.
- Definen fines y objetivos.
- Determinan las metas para diferentes ámbitos de ejecución.

El plan constituye el instrumento más eficaz para racionalizar las acciones presentes y futuras. Está integrado por el cuerpo analítico y el planteamiento institucional.

El primero se refiere a la coordinación de las decisiones sustanciales que surgen de los niveles central y delegacional, y subdelegacional regional; asimismo, se fundamenta en un planteamiento para la toma de decisiones. El segundo contempla las decisiones de operación y control que son necesarias para la ejecución y evaluación del cuerpo analítico.

Por tanto, el plan incluye el análisis de situación o la descripción de un diagnóstico, la exposición de la imagen futura y la definición de objetivos, metas y acciones que, al relacionarse con las estrategias y programas, permiten jerarquizar políticas e instrumentos.

El plan adquiere sentido práctico cuando se incorporan decisiones sobre quiénes tendrán la responsabilidad de su ejecución y al considerar la creación de grupos de concertación de acciones y el fortalecimiento de instancias de decisión. Consiste, en síntesis, en el documento derivado del proceso de planeación y es el insumo esencial del proceso de programación.

14. PROCESO BÁSICO DE PROGRAMACIÓN²²

El proceso de programación se inicia con la definición de políticas de acción a corto y mediano plazos.

En el subsistema de programación se determinan los programas y los subprogramas que sustentarán la jerarquización de prioridades institucionales y la programación estratégica. También incluye la definición

²² Véase Tomás Miklos y María Elena Tello, *Planeación interactiva*, *op. cit.*

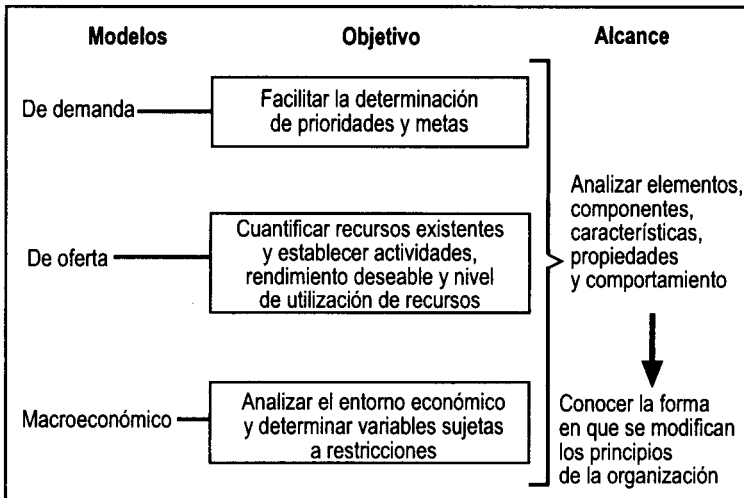
de proyectos que mejoren la operación del área donde se genere. Así, la asignación del gasto se realizará de acuerdo con la programación.

Para el caso de la empresa pública, la operación del subsistema tiene como base la técnica de programación que elige la coordinadora sectorial o las globalizadoras, en lo que se refiere a programación, la cual se ejecuta de acuerdo con el modelo de planeación.

De esta manera, los lineamientos se adaptan a las características de la organización y, como consecuencia, facilitan la interacción del proceso pues las empresas filiales, las regiones y las áreas centrales disponen de parámetros, instrumentos matemáticos, conceptos y ubicación en el tiempo y en el espacio, con el fin de que sus objetivos y estrategias se transformen en metas y acciones de corto plazo.

El principal instrumento normativo que debe dominar la organización es el programa institucional. De éste se derivan las orientaciones para el corto y el mediano plazos. Así, los compromisos de corto plazo deberán ser congruentes con el Programa Operativo Anual y expresarán el avance parcial que se estime pertinente. La etapa de programación es de gran importancia pues es en ella donde surgirán las congruencias y correspondencias principales del esquema de interacción definido.

Los resultados de los modelos de demanda, oferta y macroeconómico constituyen un instrumento valioso para la programación. Proporcionan elementos e instrumentos suficientes que facilitan el ejercicio de jerarquización de prioridades y se derivan en acciones específicas que



finalmente se constituyen en subprogramas. En la página anterior se muestra una visión integrada de los tres tipos de modelos planteados.²³

La identificación de los instrumentos es tan importante como la definición de los elementos básicos; el modelo de oferta los proporciona ya que cuantifica los recursos existentes (físicos, humanos y financieros) y establece las actividades que deben realizarse, el rendimiento deseable y el grado de utilización de los recursos. El análisis de tales instancias permite que se conozca la capacidad de operación de las delegaciones, subdelegaciones y de la oficina central.

Lo anterior ofrece información acerca de la suficiencia de los recursos existentes y sobre las políticas y medidas para dotar a cada instancia de los recursos necesarios, de manera que se cumpla con los niveles deseables de satisfacción. De tal forma, el modelo establece el recurso básico necesario que habrá de otorgar el servicio o producir el bien en la cantidad suficiente, además de que implanta una norma de rendimiento ideal para cada institución y/o función, pues éstas deberán comparar dicha norma con los rendimientos observados en el proceso de operación respectivo.

El modelo macroeconómico proporciona elementos importantes del entorno económico, en particular de los productos que compiten en el mercado; la información puede incluir, por ejemplo, producción, precios, tasa de interés, tarifas, costos de transporte, etcétera.

Esto hace que pueda disponerse de estimaciones que permitan medir y prever compromisos adicionales, con el fin de garantizar el logro de estrategias y acciones de corto plazo. También prepara para dar respuestas rápidas y adecuadas ante contingencias que se presenten en el entorno de la organización.

Deben considerarse, asimismo, los análisis de evaluación realizados en los resultados finales de la operación que correspondan a años o periodos anteriores. En este tipo de evaluación se expone el nivel de logro de las metas programadas; además, las causas que se interpusieron entre la meta y su desviación, sea inferior o superior, y, finalmente, el impacto en el avance de los objetivos, estrategias y acciones a corto plazo.

De esta forma, se logra una jerarquización de prioridades en la que confluyen las expectativas del programa, los resultados de la evaluación y la información de los modelos. Con ello se realiza un ejercicio de con-

²³ Véase *ibid.*

gruencia y se evalúa la importancia de los objetivos y estrategias viables a corto plazo. Finalmente, se establece una primera cuantificación de compromisos; esto implica darle coherencia al proceso y calcular el nivel de riesgo en el cumplimiento genérico de los programas.

Los modelos requieren, al igual que el proceso de programación, ser alimentados por un sistema de información confiable y oportuno para ofrecer resultados con base en análisis de datos sobre demanda, oferta y otras variables sociales, políticas y económicas, tanto de carácter externo como interno.

15. PROCESO BÁSICO DE PRESUPUESTACIÓN

Este proceso representa el producto de la programación con base en el ejercicio de asignación de recursos; este último le proporciona sentido al programa institucional.

El presupuesto representa el compromiso con la operación planeada, al asignar los fondos y recursos necesarios para financiar el ejercicio de programación. El punto de partida del presupuesto es el programa-presupuesto, que se deriva del análisis de la congruencia y la concertación programática.

El ejercicio presupuestal se inicia con el análisis de metas expresadas en unidades de producto final. Así, el programa-presupuesto relaciona las metas con las unidades monetarias requeridas; lo anterior, de acuerdo con los objetivos proyectados para el mediano plazo y que se encuentran ya definidos para el corto plazo. Las funciones del presupuesto se dan en un ámbito específico de la planeación debido a que se trabaja con procesos cuantificables y productos tangibles.

El proceso de presupuestación se basa en la técnica de programación presupuestaria y se adapta a los requerimientos de la institución. Sus características principales son:

- Define, a nivel de programas, subprogramas, proyectos y actividades, las decisiones de gasto e inversión que se proporcionan en la etapa de congruencia y concertación programática.
- Comprende el ejercicio anual; detalla los recursos y actividades que deben realizarse para cumplir el programa institucional, aunque pueden contener proyecciones de dos años o más.
- Sus actividades se ejecutan por medio de una reglamentación jurídica y los recursos estatales se movilizan de acuerdo con las decisiones planeadas y concertadas.

- Por una parte, emplea la contabilidad para medir los recursos fiscales que necesita y, por otra, establece las unidades físicas de las metas definidas.
- Conjuga aspectos de diversas disciplinas y técnicas —economía, mercadotecnia e ingeniería, entre otras— no sólo en la formulación del programa-presupuesto sino también en el análisis e interpretación del mismo, conforme al plan.

Así, la programación presupuestaria se expresa en el programa-presupuesto y cumple con el propósito de combinar recursos disponibles en el futuro inmediato, de acuerdo con las metas de corto plazo que han sido concebidas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazos. Este programa cumple dos funciones básicas:

- a) Relaciona la acción inmediata con el plan de largo plazo y con los programas de mediano y corto plazos.
- b) Sirve de enlace y coordinación entre las decisiones que se acuerdan en el alto nivel y las decisiones de detalle que se establecen en los niveles intermedios, responsables de la operación.

Sin embargo, es importante recordar que existe una gama de decisiones no programadas en las que no se tienen bajo control las variables y en donde, inclusive, la confiabilidad de su información es insuficiente (ensayo, error, retroalimentación). Mediante la retroalimentación presupuestal es posible contar con pautas para programar cada vez mejores decisiones de coyuntura.

Las decisiones programadas son aquéllas en las que se controla la mayor parte de las variables y se prevén ciertas circunstancias. Con demasiada frecuencia una decisión no programada se deriva de una falta de previsión, debida a una mala interpretación de la realidad o porque los datos en los que se basó no eran confiables; esto tiene consecuencias a lo largo de todo el proceso de planeación. El programa-presupuesto pretende que “el conjunto de decisiones de gasto tienda a encuadrarse en la política planificada y que las decisiones en sus diferentes niveles de participación sean congruentes y complementarias”.

El proceso de asignación de recursos conlleva la interacción entre el área responsable de integrar el presupuesto y las áreas responsables de la ejecución de los programas, pues es en estas instancias en donde se discuten la confiabilidad de los costos y las limitaciones de recursos financieros.

De igual manera, cuando se presentan limitaciones presupuestales y se requiere reconsiderar los programas de acuerdo con sus costos y su alcance para darles nuevamente prioridad (resultados obtenidos), las áreas deben defender sus programas en función de las dimensiones costo/meta.

La programación y presupuestación son fases que deben entenderse ligadas entre sí: una forma parte de la otra. Precisamente, al relacionar la fase de presupuestación con la de ejecución se da lugar a los subsistemas de control y de evaluación; estos últimos resultan tan importantes como cualquier otro de los descritos.

16. PROCESOS BÁSICOS DE EVALUACIÓN Y CONTROL²⁴

Este subsistema es fundamental pues permite la necesaria retroalimentación del sistema interactivo de planeación. Tiene dos componentes básicos y complementarios: la evaluación y el control. Se distingue de otros subsistemas porque se da durante la ejecución y representa la acción más controvertida de los ejercicios de planeación.

Posee el proceso más dinámico del modelo, ya que resume, extrae y analiza la información que se deriva de la operación, incide directamente en esta última y no permite desvíos ni retrasos en el cumplimiento de cada etapa. Tanto como ejercicio de evaluación y de control, cuanto por la naturaleza de sus acciones, es necesaria la participación de un equipo interdisciplinario. El examen de la operación de cada subsistema implica que la evaluación y el consecuente mecanismo de control tengan la suficiente validez para retroalimentar las distintas fases del modelo. El subsistema debe tener todos los elementos necesarios que garanticen la congruencia tanto entre los componentes como en el interior de éstos.

La evaluación se ubica en el análisis de aspectos de un alto nivel de detalle que son fundamentales, pues compara la realidad que se deriva de la instrumentación del modelo con la imagen-objetivo que se desea. Señala a qué nivel de aproximación existe lo real y lo planeado mediante los índices de trascendencia, equidad y relevancia.

Las características del proceso de evaluación destacan el hecho de que:

- Conoce las causas que explican la divergencia entre lo que sucede y lo que se plantea, y permite que se determinen las respon-

²⁴ Tomás Miklos y María Elena Tello, *Planeación interactiva*, op. cit.

sabilidades que corresponden a la planeación, la programación y la ejecución.

- Muestra las carencias o deficiencias del modelo, sea en su parte de diagnóstico, en la formulación de los lineamientos de política, en la elaboración de los programas o en las prioridades de la presupuestación.
- Resalta los aspectos que deben corregirse o que requieren de un estudio más amplio y profundo.
- Reúne las modificaciones de política que experimenta la institución, así como la naturaleza de los lineamientos de política.
- Incorpora los ajustes a los subsistemas y al modelo de planeación que rige y regula el desarrollo de la institución de manera permanente.
- Valora e integra las innovaciones pertinentes que surgen en la operación.

La operación del proceso de evaluación se da en dos vertientes: el análisis y la medición. Y aunque parecen contradictorias en ciertos momentos, son correspondientes pues responden a la función administrativa y a la función política. En la primera, que se debe a una racionalidad administrativa, se evaluará la eficiencia y eficacia de los elementos del modelo, es decir, la adecuación de los medios en lo que se refiere a la utilización de recursos, costos y tiempos para el logro de objetivos y metas seleccionados. En la segunda, que responde a una racionalidad política, se hacen coincidir los medios administrativos (eficiencia y eficacia) con los fines políticos.

Lo anterior implica evaluar los impactos sociales y la trascendencia de la acción política en el ámbito nacional, así como el beneficio social que genera su intervención. Los parámetros que utilizará este enfoque de la operación del modelo serán trascendencia, relevancia y equidad.

La evaluación administrativa puede realizarse a nivel general. En este contexto se analiza y se valora el logro de los objetivos durante los procesos de planeación y programación. Su principal producto es el informe de avance y cumplimiento. El manejo de información podrá variar en función de la complejidad de cada objetivo.

El análisis y la comparación de los elementos y parámetros son relativos, debido a que se elaboran de acuerdo con la programación-presupuestación, la organización, la asignación de recursos, y el funcionamiento y la adecuación de tiempos programados. No debe olvidarse que los objetivos definidos por la planeación son puntos de referencia fundamentales; en consecuencia, todo el proceso de ope-

ración y su posterior evaluación son útiles para cumplir con dichos propósitos.

Tampoco debe perderse de vista el problema y la relevancia de este proceso en el nivel de actividad que impacta, ya sea un proyecto, un subprograma o un programa. Es de advertir que puede presentarse en un programa y afectar tanto al programa-presupuesto como al plan de la empresa o institución. La respuesta adecuada al nivel en que se ubique el problema, de acuerdo con el análisis de evaluación, no será aislada sino integrada al nivel al que pertenece y da sentido.

La evaluación política comprende la eficiencia política que se transforma en beneficios sociales. Expresa el costo político y social, y la coherencia interna que ambos conjugan. Este tipo de evaluación:

- Proporciona elementos de análisis sobre las condiciones en que se dan los objetivos y pone al descubierto las limitaciones materiales internas y externas. Con ello ubica el contexto económico, político, social y cultural en el que se instrumenta el modelo de planeación seleccionado.
- Valora si el conjunto de los medios para la consecución de los objetivos de planeación fue la mejor opción en cuanto a las características políticas, económicas y sociales.
- Examina la posibilidad de controlar las variables que surgen de las orientaciones programáticas.
- Señala el tipo de consecuencias colaterales que podrán presentarse para avanzar en la distribución equitativa de la cultura democrática.
- Establece los niveles de relevancia política de cada conjunto de medios que deban utilizarse; es decir, describe y evalúa las consecuencias de ciertos instrumentos para el logro de los objetivos, sobre los que fueron rechazados o diferidos, pues implica la ponderación de unos valores sobre otros.

Los resultados de la evaluación retroalimentan los procesos de los subsistemas que constituyen el modelo de planeación interactiva, por medio de informes ordinarios. Los informes por excepción se derivan de los problemas de carácter específico y tienen como objetivo retroalimentar algún subsistema en particular, así como la etapa o fase de ejecución donde surge el problema.

Finalmente, es importante señalar que la evaluación se inicia en cuanto los subsistemas entran en funcionamiento. Se lleva a cabo de manera simultánea para el conjunto de procesos.

El control es el conjunto de tareas que se derivan del seguimiento y la supervisión permanente que se realiza en forma complementaria a los procesos de evaluación. Implica tomar la iniciativa o promover la ejecución de proyectos, políticas o actividades, así como sugerir a los niveles que deciden la realización de nuevas acciones o la corrección de las que se estén ejecutando. La función más importante de este proceso consiste en ratificar o rectificar las acciones de las distintas áreas responsables de la ejecución. Además, permite conocer, mediante el empleo de indicadores, el comportamiento de determinadas variables y evaluar el cumplimiento de objetivos y metas programadas.

Este proceso no sólo es útil para evitar errores o desviaciones, también permite que se tomen con rapidez y oportunidad medidas necesarias de corrección y regulación; asimismo, propone ajustes de políticas ante condiciones cambiantes. El control de la operación a través del modelo de planeación es permanente y da origen a interpretaciones con base en resultados parciales. Si no hubiesen transcurrido todas las acciones previstas para un periodo, es posible que se verifique la ejecución o avance de algunas de ellas y se informe si se han logrado las metas propuestas.

El inicio del control es paralelo a la instrumentación del modelo de planeación. Se basa en instrumentos que surgen del esquema interactivo y se encuentra vinculado con el sistema de información. La información que resulta es integral y su manejo ampliamente difundido. Se retroalimenta con información estadística y financiera. Debido a la situación socioeconómica nacional, y a las circunstancias presentes, es necesario que se revalore su función y la operación del control. Este se ubica en las vertientes que le dan racionalidad: la primera consiste en la alimentación interna del modelo de planeación interactiva como uno de los subsistemas integrantes; la segunda significa la conformación del sistema integral de información.

Así, de acuerdo con su primera concepción, el control parte del conocimiento y adecuación del plan institucional y del programa-presupuesto, ya que el dominio de objetivos, acciones y metas le permiten reorientar el presupuesto.

Mediante el ejercicio del control se establecen los mecanismos de seguimiento físico y financiero, y se elaboran y definen variables e indicadores que permiten confrontar esas dimensiones, al diseñar la forma y los formatos en que deberán presentarse los reportes, así como

al determinar su periodicidad ante los usuarios y los distintos niveles de decisión.

En el sistema integral de información debe destacar el subsistema de información para el control, el cual se integra con los datos estadísticos y financieros que se derivan de otros subsistemas y alimentan, de manera indirecta, a otros mecanismos de información.

La principal característica del control debe residir en su sentido práctico. Es necesario un manejo fácil de la información, por medio de los distintos informes y reportes, en virtud de que deben presentarse e interpretarse de manera inmediata. Resulta imprescindible, también, su sentido participativo; lo anterior implica que se comprometan todos los centros de trabajo y usuarios con el fin de que se garantice una coordinación óptima, que se reduzcan al mínimo los errores de información y que se garantice su difusión oportuna en los niveles en que se toman decisiones, así como que se reciban e incorporen las aportaciones que mejoren tanto los procesos sustantivos como los adjetivos y los informativos.