



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana
Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

El control de gestión municipal Aplicaciones y aspectos teóricos

A U T O R

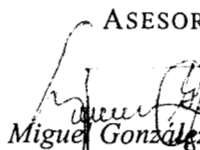
David De Jesús Reyes

Matrícula

95216129

Trabajo final (Tesina) concluido y aprobado en el Seminario de
Políticas Públicas y Gobiernos Locales
Seminario de Investigación I, II y III del Plan de Estudios de la
Licenciatura en Ciencia Política

ASESOR


Miguel González Madrid

LECTOR

José Guillermo Carmona Pérez

Ciudad de México, D. F., 14 de enero de 2000
TRIMESTRE 99-0

*A mis padres
y hermanos.*

Reconocimientos

Este trabajo es el resultado de un cúmulo de esfuerzos realizados en tres seminarios de investigación en la licenciatura en Ciencia Política. A lo largo del desarrollo de este trabajo intervinieron con su estímulo y apoyo varias personas.

En lo personal es valioso para mí reconocer su ayuda incondicional a:

A mis padres, por darme la vida:

Juana, que con su presencia todo sería diferente.

Claudio, por su ejemplo de fortaleza ante la vida y sus enormes ganas de salir adelante.

A mis hermanos, por guiarme y estar siempre conmigo:

Josefina, por heredarme sus ideales y principios políticos.

Alberto, por su maravillosa ayuda en tiempos difíciles.

Elizabeth, por guiarme en todo momento.

Lidia, por su valioso ejemplo de lucha ante las adversidades.

Nohemi, por su firme carácter.

Margareth, por demostrar que la felicidad existe.

Así mismo, agradezco a mis colegas universitarios: **Narciso, Javier, Paty, Héctor, Pablo, Myrna**, por compartir cuatro años de desvelos, regañíos, angustias, etc., y más que nada por aquellos momentos inolvidables.

A mis amigos del **TEC**: **Mony** estoy muy agradecido por el paquete, gracias por ser como eres. **Silver** nunca cambies tu carácter. **Lety** por darme mis golpes cuando los necesito. Y a todos mis compañeros por preocuparse más por mi vida que por la de ellos, gracias.

En lo académico hago mención especial al profesor **Miguel González Madrid** por su asesoría en más de un año, por su paciencia y aportación con sabiduría y conocimientos hacia el tema.

Agradezco también al coordinador de la licenciatura el **Dr. Gustavo Ernesto Emmerich** por ayudarme en situaciones que sólo él podía resolver, así como a **Norma** por su valiosa colaboración.

Al profesor **Pablo Javier Becerra Chávez** por darme la oportunidad de trabajar con él por más de seis meses.

A todos los profesores (as), que intervinieron en mi formación profesional: **Arriaran, Arroyo, Santiago, Ibañez, Rendón, Valdés, Bañuelos, Favela, Gamboa, Emmerich, Becerra, González, García, Ramírez, Alarcón, Espinoza, Rodríguez, Nava, De Vega, Peschard, Valdés, Saldaña, Fuentes, Ortega**.

A todos mi más sincero agradecimiento.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
Capítulo 1.	
ELEMENTOS TEÓRICOS CONCEPTUALES.	9
<hr/>	
A) Antecedentes del control de gestión municipal.	18
B) Objetivos del control de gestión municipal.	19
C) Funciones del control de gestión municipal.	21
D) Fundamentos del control de gestión municipal.	23
E) Marco Jurídico del control de gestión municipal.	26
Capítulo 2.	
PRINCIPALES SISTEMAS ORGANIZATIVOS DEL CONTROL DE GESTIÓN.	33
<hr/>	
A) Sistemas organizativos de control.	36
B) La resistencia de los recursos humanos al control.	39
C) Reglas para el establecimiento del control de gestión Municipal.	42
D) Otras propuestas de sistemas control.	45
Capítulo 3.	
EL CONTROL DE GESTIÓN EN EL MUNICIPIO MEXICANO.	48
<hr/>	
A) La empresa pública y la empresa privada. Diferenciación	50
B) El control de gestión ligth en el municipio mexicano.	54
C) Naturaleza e importancia del control de gestión municipal	57
D) Instrumentos para eficientar el control de gestión en los servicios públicos	60
CONCLUSIONES	64
REFERENCIAS CONSULTADAS	69

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto identificar los procesos y las acciones teóricas que puedan contribuir a identificar los elementos necesarios para llevar a cabo innovaciones en la administración pública municipal, de cara a su total modernización. Asimismo, contribuye al debate teórico y práctico en torno al papel que cumple la administración pública en los gobiernos municipales, convencido de provocar el cambio y la innovación organizacional, con la finalidad de responder a las nuevas demandas administrativas y, sobre todo, a las demandas sociales. El cambio y la innovación de prácticas administrativas en el aparato público, hoy día, son los rectores de la nueva visión de la administración pública, ya que la misma gestión pública va más allá de la propia estructura gubernamental, abarcando así procesos de creación de políticas públicas y, por ende, su control.

Hoy en día existe en México, por parte de quienes dirigen la administración pública, una preocupación porque sus organismos no se limiten a cumplir labores rutinarias apegadas a las formas y los procedimientos propios del acontecer burocrático. En este aspecto, el presente trabajo hace mención de que el gobierno municipal tiende a elaborar presupuestos bajo nuevas técnicas programáticas, pero también de que en muchos casos se diseñan planes de desarrollo municipal que no son acordes con la situación que vive el municipio en cuestión. Se deja en claro que nuestra posición se complementa con la pretensión de que tales planes y programas no sean una buena declaración de aspiraciones, sino que deben tomarse las medidas pertinentes para que las acciones y metas ahí trazadas se lleven a cabo.

En consecuencia, se plantea con mayor necesidad el análisis de la manera y las formas en que el gobierno municipal se desempeña en el cumplimiento de sus funciones. Recalco, pues, la importancia de la actividad que se encarga del control de gestión municipal y, por consecuencia, del uso de sistemas y procedimientos de control que sean suficientes y, sobre todo, adecuados al ámbito general del municipio mexicano. En este contexto menciono que la participación ciudadana representa un papel de suma importancia, ya que representa el acceso de la sociedad a la toma de decisiones en la acción gubernamental, permitiendo con ello que la gestión del gobierno municipal sea vigilada mínimamente por aquellos a quienes afecta.

A lo largo del trabajo recalco la necesidad de recurrir al control de gestión municipal como técnica para diseñar procedimientos que conlleven a que en la actuación del ayuntamiento se recurra lo menos posible a la improvisación y se asegure el logro de alcances más satisfactorios. Así, se deja en claro que el control de gestión, como técnica que se adapta a un ambiente municipal más complejo social y políticamente, consiste en una serie de tareas que cumplen diferentes órganos, con la intención de constatar el buen o el mal desarrollo de las acciones que realiza el ayuntamiento con relación a sus planes y programas. Menciono que el control de gestión en el municipio se realiza frecuentemente con posterioridad a la acción controladora, y es llevada a cabo por órganos propios de la administración municipal o por otros agentes que son diferentes al municipio, y que, de acuerdo al cumplimiento de objetivos, supone una medición de la rentabilidad o de la eficiencia.

Para dar cuenta de lo anterior, este trabajo se divide en tres capítulos. En el primero se revisan los principales conceptos y los elementos teóricos que rodean al control de gestión municipal, así como su fundamentación jurídica. En el segundo capítulo se define qué es un sistema de control. Se revisan sus principales propuestas, la forma como se aplica y la manera como interacciona con el trabajo gubernamental. El tercer capítulo es el más importante, ya que ahí se señalan las características del control de gestión implantado en los últimos años en la mayoría de los municipios mexicanos y que, debido a su bajo rendimiento, conceptualizo como control de gestión *light*. Asimismo, se describen algunas recomendaciones para su mejoramiento dentro del campo de innovación de la gestión pública municipal. Por último, señalo las conclusiones generales como resultado de las puntualizaciones en torno al control de gestión municipal en los tres capítulos señalados.

Creo importante recalcar que las transformaciones que se viven en el ámbito mundial plantean a la administración y a la gestión pública innumerables retos. Uno de los principales retos se refiere a su evolución y modernización; por lo que la gestión pública debe adaptarse a las nuevas exigencias que se basan en la incorporación de tecnologías, la información y todo aquello que se genera en el ámbito mundial.

De ahí la importancia de la gestión y la administración pública en la actualidad, ya que de este modo deben tomar en cuenta los problemas que enfrentan los municipios y asimilarlos, no sólo para contribuir al buen desempeño del gobierno, sino para lograr su legitimidad y estabilidad. De esta forma, la principal función del gobierno

municipal, de acuerdo a los autores que reviso en este trabajo, debe ser la de propiciar la eficiencia y la eficacia de los servicios, la de facilitar la predictibilidad de los asuntos políticos, la de garantizar la equidad en el desarrollo y la honestidad y transparencia en la acción gubernamental, de tal forma que sea generadora de legitimidad y, por ende, de gobernabilidad dentro del municipio. De ahí su importancia y actualidad en los gobiernos locales. En este sentido, la eficiencia y la productividad del Estado dependen del aprovechamiento de las potencialidades de una sociedad participativa, a través de la instrumentación y el diseño de políticas coherentes con las necesidades de la ciudadanía y del Estado mismo. En este contexto surgen nuevas *tecnologías* con el propósito de contribuir al mejoramiento del trabajo gubernamental.

Al término de este trabajo aceptamos que la *gerencia pública municipal* ya forma parte de las estrategias de cambio y modernización administrativa. La gerencia pública municipal es ya una alternativa para el mejoramiento de la acción gubernamental, ya que representa la introducción y adaptación de técnicas gerenciales (administrativas, de carácter técnico y político). Sin embargo, en este contexto, es importante señalar que el *control de gestión municipal* dentro de la gerencia pública municipal es utilizado sólo como “herramienta técnica” que ayuda al análisis y a la toma de decisiones en situaciones diversas, que conllevan a la corrección de acciones en el desarrollo del trabajo gubernamental.

Es conveniente señalar que en este trabajo no se pretende comparar al control de gestión municipal con la gerencia pública municipal, ya que esta última es un método que utiliza al primero como técnica en la toma de decisiones; Por consecuencia, tampoco pretendo decir que el

control de gestión municipal es la receta a todo mal municipal. Más bien discutimos la función que el control de gestión realiza dentro de los gobiernos municipales, los cuales se encuentran en nuevos contextos. Por ende, se hace énfasis en que el control de gestión no sólo se debe desarrollar en el área financiera, sino en cada órgano que integra al gobierno municipal para su mejor desempeño en diversas áreas.

La tesis central de este trabajo concurre en la aplicación correcta del control de gestión en todas las áreas del gobierno municipal como uno de los instrumentos para poner en práctica las ideas de modernización que integran el conjunto de acciones de aquellos que tienen en sus manos la dirección del gobierno. Ya que la gestión municipal es una forma de contención que evita y neutraliza enfrentamientos, por ser propiciadora de la prestación de servicios públicos y de la producción de bienes públicos que la sola actividad privada no está en capacidad de proveer a la colectividad.

Por lo tanto, debe tomarse en cuenta que dentro de la gestión municipal el control de gestión no significa el simple control del gasto, ni la constatación de que los recursos se emplean en la actividad a la que se destinan. En este aspecto, menciono que el control de gestión pretende que los recursos sean empleados con eficiencia y que se aplique en todas las áreas del gobierno municipal para que se produzcan resultados adecuados a los programas previamente diseñado; que obedezcan a los resultados más convenientes, combinados de la mejor manera posible y de acuerdo con la situación real que vive el municipio mexicano.

Es verdad que el control de gestión tiene ya tiempo de ser usado por los gobiernos municipales, pero esto no significa que el estudio del tema

carezca de importancia en la actualidad. Es importante mencionar que la vigencia hoy día del control de gestión, y de su propio estudio, se basa en la búsqueda de eficacia y eficiencia de la acción pública, en conexión con la necesidad de respaldarla socialmente a través de la participación ciudadana. Esta vigencia es compartida por otros enfoques o tecnologías de gobierno como el *city manager*, *la gerencia pública*, *la reingeniería de procesos administrativos*, etc. No se puede decir, entonces, que el control de gestión municipal es sólo una técnica de la administración pública y que es un tema que ya no tiene interés en el medio académico, cuando, al contrario, se sigue escribiendo al respecto. La relevancia del estudio del control de gestión, con respecto a otros enfoques, se basa en las especificidades que viven los municipios. Así, cada municipio "inventa" su propio control de gestión de acuerdo a su contexto y a la interacción social local.

Habría que recordar que el desarrollo económico, la transición democrática y las transformaciones sociales son inequitativas en cada uno de los 2 mil 426 municipios del país. Por lo tanto, la modernización administrativa y de la tarea de gestión pública no es igual en todas partes. Esto provoca que cada municipio adopte su propio control de gestión y la técnica administrativa que más satisfagan sus necesidades. De acuerdo con lo anterior, el presente trabajo propone que el control de gestión se utilice correctamente no sólo en el área financiera, sino en todas las áreas y en cada uno de los órganos que integran el gobierno municipal.

CAPÍTULO I

ELEMENTOS CONCEPTUALES SOBRE EL CONTROL DE GESTIÓN

EN ESTE CAPÍTULO revisaré los principales conceptos que tienen relación con el control de gestión municipal y sus principales actividades dentro de las áreas administrativas. El punto de partida es afirmar lo municipal como ámbito legítimo e inmediato para el gobierno, a la vez que concebirlo como un lugar de encuentro en diferentes escalas entre el Estado y la sociedad civil, permitiendo que esta última recupere o conquiste el protagonismo que le corresponde en la decisión y la gestión cotidiana del municipio, pero ello no se reduce a perfeccionar la representación de los ciudadanos en los organismos de gobierno del municipio.

CONCEPTOS TEÓRICOS

Entre los factores contrarios a una política urbana a la vez democrática y eficaz, se cuentan principalmente los vinculados a intereses económicos beneficiados por situaciones de desigualdad y por la ausencia de controles de gestión municipal, cuya acción se vio particularmente favorecida en épocas anteriores. Ahí, el municipio actuó creando las condiciones a través de un modelo de gestión debilitado y con la promoción de políticas estériles.

Sé que hay muchos problemas que resolver en el municipio mexicano, para ello es necesario tener un control de gestión municipal eficaz y con objetivos claros que estén vinculados con la realidad que vive nuestro país. Por ello, para iniciar este trabajo acerca del control de gestión municipal, es necesario definir los términos *municipio*, *control de gestión*, *gestión municipal* y por ende el *control*

de *gestión municipal*, por lo que habría que preguntarse ¿qué es el municipio?, ¿Qué es el control de gestión? ¿Qué es la gestión municipal? En consecuencia, ¿qué es el control de gestión municipal?

Un término que no es fácil de conceptualizar es el de **municipio**. De acuerdo con Adolfo Lugo Verduco (1997), se le define generalmente como “la comunidad básica de personas vecindadas dentro de un territorio, que cuenta con una organización para la atención de sus requerimientos generales y comunes” (Verduco, 1997: IX). Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos especifica que:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre [...].¹

Según nuestra Constitución, el municipio es la base territorial de las entidades federativas, y éstas de la federación. El municipio cuenta con los tres elementos constitutivos que el Estado nacional: una población, un territorio y un gobierno administrado por un ayuntamiento. El ayuntamiento es un órgano de representación popular, integrado por un presidente municipal, diversos regidores y uno o más síndicos, mismos que tienen la facultad para formular planes, programas y reglamentos que conlleven al desarrollo municipal.

El artículo 115 constitucional especifica que el municipio tiene la obligación de prestar servicios públicos, como son: el suministro de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, servicio de limpia, establecimiento de mercados, panteones, rastro, cuidado de calles,

¹ *Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 115.

parques y jardines, dar seguridad pública y tránsito; así como los que las legislaturas locales determinen. Es importante precisar que el artículo 115 constitucional fue reformado en varios de sus párrafos.² En este sentido, se exalta la figura de *gobierno municipal* y se faculta a éste como el responsable de la hacienda municipal, entre otras reformas.

Se puede evidenciar una serie de problemas que son comunes a los distintos servicios públicos en la mayor parte de los municipios mexicanos, problemas de cobertura, de tipo financiero y de tipo administrativo. De cobertura, porque los servicios públicos no llegan a toda la población que los necesita; de financiamiento, porque se limitan los recursos y las fuentes financieras municipales son escasas; y por último, el problema de tipo administrativo, que revela carencia de personal capacitado, falta de sistemas administrativos adecuados, carencia de tecnología moderna y por sobre todo vacíos en los controles de gestión (Mejía, 1997: 160).

Ante la necesidad de llegar a la eficiencia municipal, surgen como parte de la administración pública nuevas *tecnologías de gobierno* provenientes principalmente de países anglosajones: políticas públicas, la gerencia pública municipal, la reingeniería de procesos administrativos, **el control de gestión**, etc. Dichas tecnologías constituyen las respuestas al proceso de transformación y modernización municipal.

En este aspecto, habría que considerar el método de la *gerencia pública*, que se adapta a las necesidades del gobierno municipal, el cual conjunta diversas técnicas de carácter administrativo, técnico y político, en el marco del quehacer administrativo. Enrique Cabrero (Cabrero,

² Gobierno Federal (1999), *Diario oficial de la Federación*, 23/diciembre/1999, pp. 2-5.



1999) considera al *control de gestión* como un instrumento de dicho método. Según él, “la gerencia pública propone un método para la toma de decisiones que se caracterizan por la restricción de recursos y por la alta complejidad” (Cabrero, 1999: 10). Con este método se trataría de superar actuaciones tradicionales, considerando al **control de gestión municipal** como una “herramienta” para mejorar el análisis de situaciones y hacer un mejor diagnóstico de la problemática que aqueja al municipio.

El control de gestión municipal es utilizado en diversos análisis, contribuyendo a construir un diagnóstico interno (del municipio) que determina el grado de eficacia del gobierno municipal, mismo que permite la elaboración de un plan estratégico que corrige y adapta los cambios que se presenten en el desarrollo de la actuación gubernamental, sin tener que esperar hasta la evaluación. Es conveniente precisar que en este trabajo revisaré únicamente lo que se refiere al **control de gestión municipal**, como herramienta del gobierno municipal, sin abarcar el tema de la gerencia pública municipal, no porque no sea importante, sino porque considero que es necesario eficientar primero las técnicas para que dicho método sea correspondiente a las expectativas de los tomadores de decisiones. En este sentido, comenzaré por conceptualizar lo que es el **control de gestión**. A consideración de Dupuy, es “el conjunto de los procesos de recogida y utilización de información que tiene por objeto supervisar y dominar la evolución de la organización en todos sus niveles” (Dupuy, 1992, 7). Básicamente se trata de un apoyo a la producción, por medio del uso de la información que genera la gestión que se realiza, que implica el buen funcionamiento de la organización.



Según Dupuy, la **gestión** es “el conjunto de las actividades de decisión que tienen lugar dentro de una empresa o en términos generales en una organización” (Dupuy, 1992: 3). En este mismo contexto, Jean Meyer define la gestión como “la óptima utilización, por un responsable, de los medios puestos a su disposición para alcanzar los objetivos señalados” (Meyer, 1974: 12). De lo anterior podemos deducir que la gestión no es exactamente la dirección, puesto que esta función implica labores superiores de definición de objetivos y lineamientos generales, así mismo, la gestión tampoco implica la simple actividad de ejecución o actividad operativa, ya que ésta se limita al empleo de medios y procedimientos, en la determinación de los cuales no se tiene ninguna facultad de influir.

Para Meyer, la gestión es una labor inmediata, ya que se fijan ciertos objetivos y sobre la base de ellos se debe actuar, pero esa actuación conserva facultades para determinar los medios que se considere convenientes para emplear. La gestión en sí es una actividad amplia y el control que se ejerce en ella se ejerce bajo el mismo carácter de amplitud. Por lo tanto, la idea de la gestión municipal es entender al ayuntamiento en función de las tareas y actividades que éste desempeña, no sólo circunscribiéndolo en sus estructuras y funciones, sino también incorporándole otros elementos que se presentan y que podrían ser relevantes para una ágil y acertada conducción del funcionamiento del ayuntamiento. (Mejía, 1990: 23). Así, es importante conocer aquellos aspectos cotidianos que se presentan y ocurren al margen de los aspectos jurídicos, programáticos y de coordinación, y que son los que muchas veces definen la ejecución exitosa de tareas o su fracaso.

En este aspecto, de acuerdo con el artículo 115 de nuestra Carta magna, el municipio tiene ciertas obligaciones con la ciudadanía. Estas obligaciones las administra por medio de acciones que comprende la **gestión municipal**. El Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) precisa que:

La gestión municipal comprende las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas a lograr los objetivos y el cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante la integración de recursos humanos, materiales y financieros³.

De acuerdo con este concepto, la gestión municipal requiere de la configuración de un Plan de Desarrollo Municipal, para que la gestión oriente las acciones a desarrollar. Al respecto, el ayuntamiento organiza un Comité de Planeación Municipal, que tiene por finalidad formular un Plan de Desarrollo Municipal que es el resultado de la aplicación de un esquema de planeación. El CEDEMUN especifica que:

El Plan de Desarrollo municipal define los propósitos y estrategia para el desarrollo del municipio y se establecen las líneas de acción que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta para elaborar sus programas operativos, que son los que el ayuntamiento elaborará en el periodo determinado de gestión⁴.

Y se fundamenta jurídicamente de acuerdo con el artículo 26 de nuestra Constitución, que especifica:

³ CEDEMUN (1997), *El control de gestión municipal*. Guía técnica 13, México.

El estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. Mediante la participación de diversos sectores sociales se recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo [...].⁵

El *Plan de Desarrollo Municipal* es la conjugación de voluntades de diferentes organizaciones y grupos políticos del municipio. Por ello, los municipios necesitan de un plan claro, completo e integrado que se adapte a la realidad social, con el objeto de llegar a cumplir sus metas, éste debe complementarse con la elaboración de programas y directrices claras para el funcionamiento del gobierno municipal; es decir, la definición de responsabilidades de las autoridades, funcionarios y empleados municipales en sus cargos o sus puestos; la actualización y adecuación oportuna de los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo; así como realizar un seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y obras municipales. Así, la gestión municipal se encarga de todas aquellas actividades o funciones del Ayuntamiento y de su aparato administrativo, destinadas a la buena marcha del gobierno municipal.

La gestión municipal tiene en este aspecto innumerables retos en su ámbito instrumental, en el cual debe de registrar los procesos de diseño organizacional, la gestión de recursos humanos, la administración presupuestaria y financiera, las tecnologías de la información entre otros. Ya que la credibilidad, y por ende la legitimidad del gobierno

⁴ CEDEMUN (1997), *El control de gestión municipal*, Guía técnica 13, México.

⁵ *Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 26.

municipal depende en buena medida de la efectividad de la gestión que éste realiza.

Para ello, el gobierno municipal necesita de un aparato administrativo eficiente y responsable que vigile e informe de la ejecución de las tareas encomendadas, para que cumpla su gestión en forma eficaz y de compromiso social. Podría decir que la *gestión municipal* es un conjunto de actividades que desarrolla el ayuntamiento para entender y resolver diversas peticiones y demandas de la ciudadanía, estableciendo un contacto directo con la comunidad y con otras instancias administrativas de los gobiernos estatal y federal. Cabe señalar que el éxito de una cultura de gestión pública constituye el problema central de los países avanzados (Crozier, 1996: 1).

En este aspecto Ricardo Uvalle define la gestión municipal como “un conjunto de actitudes que tiene por objeto conservar su organización tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica y política para asegurar la supervivencia óptima, la acción del Estado y de sus capacidades para gobernar” (Uvalle, 1996: 89).

En síntesis, la gestión municipal comprende básicamente las funciones siguientes (González, 1984: 94):

- A) La concentración de los diversos intereses de la comunidad con el ánimo de garantizar su coherencia y desarrollo, a través de la prestación de los servicios públicos.

- B) La administración de los recursos que posee el municipio, como son los humanos, financieros, materiales y técnicos.



Pero decir esto ya implica reconocer que al respecto existen dos grandes concepciones en torno a la gestión pública, una con origen en el enfoque puro de la administración, y el otro con origen en las investigaciones de políticas públicas, según Barry Bozeman (Bozeman, 1998: 37).

Por ello, para que los procesos de gestión puedan llegar a ser eficientes, se debe garantizar una amplia coordinación entre los planes y programas municipales, la ejecución de tareas por las direcciones o dependencias y las actividades de control y evaluación que indique que lo realizado corresponde a lo planeado; y si no es así, diagnosticar las desviaciones. Y precisamente es ahí donde el **control de gestión municipal** tiene su principal actividad.

El control de gestión municipal es un proceso que se establece en dependencias y entidades de la administración municipal, con el propósito de vigilar el cumplimiento de planes y programas, evaluar su ejecución, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas, coadyuvando al fortalecimiento de la toma de decisiones administrativas en el ayuntamiento.⁶

En términos generales, de acuerdo con el INAP, el control de gestión municipal es aquella función administrativa que consiste en verificar si todo ocurre de conformidad con el plan que se ha elaborado, con las políticas y los objetivos señalados, así como con los principios y las estrategias formuladas.

⁶ INAP, *Manual de control de gestión municipal*, colección de manuales de administración municipal, 1982, p15.



A) Antecedentes del control de gestión municipal.

Durante muchos años el control ha sido considerado como una parte integrante de la función administrativa. De acuerdo con Mintzberg, “desde los tiempos de Fayol, creador de la *escuela clásica* de la organización, el control integra una de las cinco funciones básicas del trabajo directivo: planificación, organización, coordinación, mando y control, y esta concepción ha perdurado hasta nuestros días” (Mintzberg, 1983: 34).

El control es actualmente asumido por las modernas teorías de organización, sin perder con ello relevancia dentro de la gestión que realizan los gobiernos municipales. Su función es *verificar si todo se da de conformidad con el programa de desarrollo adoptado, las ordenes dadas y los compromisos adquiridos*. De tal manera que controlar consiste en verificar mediante la confrontación de estándares y parámetros oportunamente fijados si los resultados se van obteniendo conforme a lo previsto en los programas, así como en recoger datos que permitan efectuar acciones correctivas, corregir los planteamientos de los actuales planes y programas para formular otros en donde se considere los indicadores obtenidos. En este sentido, la finalidad del control de gestión es doble, ya que:

- a) Comprueba constantemente que todo se desarrolla según los planes y los programas.
- b) Asegura que los planes y los programas respondan en todo momento a la realidad del municipio.

B) Objetivos del control de gestión

Cualquier municipio necesita ejercer un control sobre aquellos factores externos que inciden significativamente sobre sus actividades y objetivos, pues éstos son una perspectiva de la buena marcha de la gestión municipal. Además de estos aspectos, se deben añadir como objetivos del control de gestión los resultados, su impacto en la población y la satisfacción que ello provoca en los ciudadanos. En el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que se constitucionaliza durante el gobierno de Miguel de la Madrid, en el artículo 26, tiene lugar un proceso a través del cual se distinguen actividades de implantación de políticas, las cuales se dividen en cuatro etapas: a) formulación; b) instrumentación; c) control; y d) evaluación. Trasladada al ámbito municipal, la noción de control de gestión que ahí se encuentra implícita, es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incoherencias, en el curso de las otras etapas, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas- objetivos, metas y asignación de recursos contenidos en el Plan de Desarrollo Municipal.

Lo anterior nos lleva a decir que el objetivo general del control de gestión municipal se centra en verificar y maximizar el uso y la aplicación de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros con que cuenta el municipio, a través del ejercicio eficaz y eficiente de cada programa formulado, vigilando su congruencia con el plan municipal adoptado y detectando tanto posibles desviaciones como el impacto de la gestión municipal en el desarrollo económico y sociopolítico de la comunidad.

A su vez, proporciona la información que apoya la correcta adopción y ejecución de decisiones en los distintos niveles jerárquicos de la administración municipal. Por lo que no puede negarse que un control de gestión puede ejercerse bajo elementos organizativos, sobre aspectos económicos, financieros, laborales etc., sobre todos aquellos que influyen en el desenvolvimiento de las actividades de la empresa y por ende en la prosecución de sus objetivos.

En suma, los objetivos del control de gestión municipal los podría resumir en:

1. Apoyar a la formulación, integración y ejecución de los programas del municipio, proporcionando información sobre el desempeño de cada uno de ellos y su evaluación periódica.
2. Detectar posibles problemas y deficiencias en los ejercicios de los programas y presupuestos, con el fin de adoptar medidas tanto correctivas como, fundamentalmente, preventivas.
3. Apoyar el óptimo cumplimiento de las atribuciones conferidas por las leyes y disposiciones normativas vigentes.
4. Evaluar los planes formulados, compararlos con las funciones emprendidas y los parámetros diseñados, con el fin de retroalimentar el extenso proceso planeación-programación-presupuestación y;
5. Contribuir en todo momento a la efectiva gestión de la administración municipal (Dupuy, 1992: 43).



C) Funciones del control de gestión municipal.

Algo que es importante y que es base de este trabajo, y que conviene señalar con especial énfasis, consiste en lo siguiente, planteado a modo de cuestionamiento: *¿Por qué es tan importante realizar un control de gestión en la administración municipal?*

La respuesta parece sencilla, pero no lo es en tanto que las dificultades para llevar a cabo el control de gestión aún no son asumidas por la mayoría de casos municipales. Sin embargo, si los municipios mejoran los procesos administrativos y hay una mejor organización en procedimientos y métodos de las dependencias que lo conforman, acompañados de un sistema confiable de información, y si además hay coordinación y enlace entre las actividades de planeación y control, así como entre el control y las operaciones, esto indudablemente provocará condiciones para eficientar la gestión municipal.

Pero algo importante que habría que definir es la función del control de gestión en el espacio del gobierno municipal, por lo que se asocia en gran medida con la mejora de la eficacia y la eficiencia en la gestión de los gobiernos municipales y es que ésta generalmente tiene un impacto directo sobre la prestación de servicios que se otorgan, por una parte los costos de los servicios públicos (eficiencia), y por otra parte su cobertura y precisión (eficiencia). En este respecto la **eficiencia** no significa que el tomador de decisiones sólo pueda incidir sobre los gastos eliminando programas que no dan resultados a corto plazo e inservibles desde un punto de vista político, o traspasando técnicas de administración utilizadas en las empresas privadas; es decir, prestando servicios sin tomar en cuenta su calidad o al menor costo

posible. La eficiencia se consigue mejorando la calidad de los servicios, aumentando el impacto de las actuaciones, incrementando la satisfacción de los usuarios, etc.

Se trata de desarrollar y aplicar correctamente los instrumentos adecuados para efectuar el seguimiento, el control y la evaluación de las políticas públicas y de los servicios que se otorgan; de proporcionar algunas nuevas ideas de modernización municipal, juntando el interés de eficiencia económica con el de eficiencia social. En tanto para conocer la **eficacia** de la actuación municipal es necesario implantar sistemas rápidos y ágiles de evaluación de las políticas públicas que midan el grado de satisfacción que provocan a los ciudadanos. Así se hace necesaria la implantación de un sistema de indicadores que permitan retroalimentar el sistema de decisiones, puesto que el éxito de la gestión municipal no sólo depende del sistema de control que evalúa los resultados finales, sino también de un sistema de indicadores que informa directamente de cómo se realiza la gestión municipal. Por lo tanto, no hay que confundir dichos conceptos, ya que “la eficiencia se ocupa al interior y la eficacia trata lo exterior” (Meny y Thoenig, 1990: 206). De acuerdo con Meny y Thoenig, en lo interior el papel del control de gestión consiste en encargarse de la eficiencia gubernamental, mientras que corresponde a la evaluación la medida de la eficacia externa del trabajo gubernamental.

En este aspecto Enrique Cabrero menciona que hay un tercer factor importante en la acción del trabajo gubernamental (que él retoma como *gerencia pública municipal*), que es la *legitimación*, a la que considera “como mecanismo de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, negociación, de acuerdo, y resultado de ello

serán los arreglos institucionales necesarios para gobernar (Cabrero, 1999: 22). Con este tercer elemento el gobierno municipal legitima sus acciones promoviendo (desde un punto de vista útil) la participación ciudadana en los procesos gubernamentales.

Por lo tanto, el buen funcionamiento del control de gestión no sólo requiere de la implementación de instrumentos de medición. En este sentido sería recomendable la elaboración de documentos en los cuales los municipios incorporen no solamente los resultados financieros, sino que en ellos se observen los efectos más confortables a la administración municipal. Una de las funciones más importantes del control de gestión es la medida de resultados, que se basa en una fijación precisa de responsabilidades en cada uno de los órganos del gobierno municipal (Lanz, 1984: 54).

Este es un punto muy importante que puede eliminar muchos errores. Por lo tanto, es preciso preocuparse por la interferencia de la asignación de funciones y responsabilidades, es decir, es necesario que las atribuciones de los actores estén bien definidas, lo mismo que la función presupuestaria que implica la elaboración de planes detallados, expresados en términos cuantitativos que engloban diversos aspectos de la actividad municipal para un periodo determinado, que se apoya básicamente en la previsión.

D) Fundamentos del control de gestión

Al establecer los sistemas de control es necesario decidir que es lo que se va a medir, en qué lugar del proceso se medirá, con qué frecuencia se analizarán las medidas y quién será el responsable de las acciones

correctivas. Una de las normas para establecer los sistemas de control consiste en el establecimiento de indicadores adecuados, sobre los cuales es necesario reflexionar (Medina, 1992: 26). Una de las funciones del control de gestión es evaluar la ejecución por medio de indicadores. Según Jordi López, un indicador es parte de los instrumentos del control y es “una magnitud asociada a una actividad, a un proceso, a un sistema, etc., que permite, por comparación con los estándares, evaluar periódicamente las unidades de programación” (López, 1992: 55). Esto nos lleva a plantear cuatro preguntas básicas.

1. *¿Qué es lo que se medirá?* Es necesario analizar los costes esperados, tanto financieros como no financieros, para establecer el sistema de control, así como la mejora esperada en el rendimiento y las consecuencias esperadas sin el establecimiento de éstos.

2. *¿En qué momento del proceso se medirá el control de gestión?* Los sistemas organizativos mantienen como componentes tres etapas: los *inputs* o insumos, los procesos de transformación (*performance*) y los *outputs* o resultados. Los *inputs* son los recursos humanos y materiales disponibles en el municipio. Los procesos de transformación son series de funciones que los empleados *desempeñan* en orden de crear los resultados o productos y servicios que brinda el ayuntamiento. Es posible establecer sistemas de control para cualquiera de estos componentes.

Los sistemas de control centrados en los *inputs* se denominan *sistemas de información proactiva*. (Quinn, 1995: 132). Estos sistemas son de naturaleza preventiva y están diseñados para reducir la probabilidad de discrepancias entre el rendimiento real y los estándares, por lo que el ayuntamiento debe utilizar procedimientos de contratación

para incrementar las probabilidades de que los empleados sean capaces de desempeñar su trabajo.

Los *sistemas de control concurrentes* (Quinn, 1995: 133) son los que se centran en los procesos de transformación, que son de naturaleza preventiva, pero se centran en el seguimiento de los procesos de transformación e intentan predecir el resultado de los trabajos realizados si éstos siguen su trayectoria actual. Existen dos tipos de sistemas concurrentes: (Quinn, 1995: 41) de seguimiento y de control con respuesta excluyente sí / no. Los primeros supervisan permanentemente los rendimientos e intentan mejorar el rendimiento del proceso de políticas públicas, es decir, por medio de informes regulares a los empleados en relación con su rendimiento se utiliza el control de seguimiento.

Los controles sí / no supervisan el rendimiento en puntos críticos específicos del proceso y determinan si éste puede o no continuar. Las inspecciones de obras públicas, los operativos de salud y de seguridad, etc., se consideran bajo los controles sí / no. Ambos controles, los de seguimiento y sí / no están diseñados para identificar errores y corregirlos antes de continuar.

Los *sistemas de control retroalimentativos o de información de retorno* (Quinn, 1995: 132) son aquellos sistemas centrados en los resultados y se utilizan para documentar los rendimientos pasados y para planificar el futuro. Este tipo de control es utilizado básicamente para realizar los informes gubernamentales.

3. ¿Con qué frecuencia se analizarán los resultados? Dependiendo de las medidas específicas y del tipo de sistema de control, los rendimientos



pueden medirse de forma permanente o por intervalos. La frecuencia de las medidas deben decidirse con base en lo que sea más adecuado y económico.

4. ¿Cómo medir el grado de eficiencia de la gestión municipal? A través de un sistema de información continua, que proporcione información clara y confiable de las áreas de gestión municipal, lo que permitiría encontrar los puntos débiles o áreas críticas del funcionamiento municipal, por lo que podrían jerarquizarse planes de acción y la ejecución de recursos financieros.

E) Marco jurídico del control de gestión municipal

De acuerdo con John Lanz (1984), el control de gestión municipal tiene como referencia una serie de bases legales, reglamentarias y administrativas que dan sustento al trabajo que realiza el ayuntamiento con respecto al control de su gestión.

De acuerdo con los párrafos segundo y tercero del artículo 25 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático...

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general [...].



De acuerdo al artículo 155, fracción II:

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme la ley
Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, [las] circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, [los] procedimientos, [las] funciones y [los] servicios públicos de su competencia[,] y aseguren la participación ciudadana y vecinal.⁷

En este aspecto, la Constitución otorga la rectoría del desarrollo nacional al Estado y le da personalidad jurídica a los municipios para formular los instrumentos necesarios para poder desarrollar sus planes, programas y metas.

Por otra parte, en cada uno de los Estados de la República, las *constituciones locales* desarrollan los principios del artículo 115 de nuestra Carta Magna, sentando las bases para la elección, integración y funcionamiento de los ayuntamientos, así como la facultad de reglamentar y formular planes, programas y metas para su óptimo desarrollo, en este aspecto el ayuntamiento puede también coordinarse con el gobierno estatal en materia de planeación, control y evaluación de su acción gubernamental.

A su vez, la *Ley Estatal de Responsabilidad de los Servidores Públicos* reglamenta lo correspondiente a las responsabilidades de los

⁷ Hay que recordar que este párrafo es retomado del artículo 115, reformado durante la segunda mitad de 1999. Así mismo es importante mencionar que de acuerdo a la publicación del *Diario Oficial* del 23 de diciembre, (fecha en que aparece ya reformado dicho artículo), estas reformas tienen que adecuarse a cada una de las constituciones de los estados.



servidores públicos en las constituciones locales, sienta las bases para que los servidores públicos (en el orden estatal y municipal), se desarrollen con eficiencia en su trabajo, sean a su vez honrados, leales imparciales y por sobre todo trabajen con eficacia, por lo que contiene sanciones para quién la infrinja. De esta manera esta ley hace posible que se “logre” la efectiva y eficiente administración del estado y municipios.

La *Ley Estatal de Planeación* fija los principios para que se realicen tanto el Plan de Desarrollo Estatal como los Planes de Desarrollo Municipal y sienta las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. En este aspecto la ley de planeación estatal permite llevar a cabo un control administrativo en la planeación estatal y municipal.

La *Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal* señala la forma en que se ejercerá el Poder Ejecutivo Local, así mismo sienta las bases en la competencia de funciones de cada dependencia de acuerdo a sus asuntos, por lo que dispone un órgano estatal de control, que trabaja un sistema de control y evaluación de políticas y programas gubernamentales.

La *Ley Orgánica Municipal* es el ordenamiento básico del municipio y lo expide el congreso local. Ratifica en lo general lo establecido por el artículo 115 de la Constitución General de la República. En éste se establece la división del municipio, otorga personalidad jurídica, habla de las obligaciones y derechos de los habitantes, menciona el régimen financiero, patrimonial y la forma en que se debe de organizar el ayuntamiento, etc. Esta ley (generalmente, no en todas las leyes orgánicas), establece un capítulo correspondiente a



la competencia de los órganos de la administración municipal haciendo referencia a la Contraloría municipal, cuya función es la de operar un sistema de control y evaluación del gasto público en relación con el presupuesto de egresos, las políticas y los programas municipales, así como demás competencias que los congresos locales dispongan.

La *Ley de Hacienda Municipal* establece disposiciones jurídicas con respecto a los ingresos propios de los municipios, constituye una de las herramientas más importantes para que los municipios puedan administrar plenamente su hacienda. Esta ley permite que se desarrolle un sistema de control para que las tareas realizadas por el ámbito hacendista. En materia de control, esta ley es importante en razón de que el conjunto de operaciones relativas a la hacienda municipal se ejecuten con transparencia y estén respaldadas en disposiciones legales que aseguren su validez.

La *Ley de ingresos Municipales* indica las fuentes, conceptos y montos de ingreso que tiene derecho a recaudar el municipio para realizar el Plan de Desarrollo Municipal. Con ello, el control puede determinar con cuantos recursos se cuentan para poder realizar el trabajo gubernamental.

El *Presupuesto de Egresos Municipales* se origina sobre la base de la orientación política-económica el que formula el municipio para dar prioridad a los planes, metas y programas que se ha propuesto el gobierno municipal. El control en este aspecto, se ejerce en el gasto público y se sustenta también en aquellas personas que ejercen esta tarea.

El *Bando de Policía y Gobierno* es un instrumento jurídico que formula el ayuntamiento, en el cual se reglamenta y establecen ciertas



disposiciones en cuanto a los ciudadanos y el funcionamiento de las autoridades y policía municipal. En cuanto se refiere al control, dota de facultades a la Contraloría Municipal y a los encargados de las tareas del control, y evaluación de la gestión que realiza el municipio.

El *Reglamento Interior del Ayuntamiento* regula el funcionamiento, composición y estructura del ayuntamiento, así como sus funciones. En este aspecto el control se ejerce a partir de cada una de las personas encargadas de direcciones, jefaturas y dependencias del municipio para que desde su interior el control forme parte obligadamente de las acciones que realiza el ayuntamiento.

El *Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal* especifica las funciones y estructura de cada uno de los órganos que integran la administración del municipio. En este aspecto la Contraloría es mencionada como el órgano de competencia encargada de desarrollar el sistema de control de gestión municipal.

El *Reglamento de Control de Gestión Municipal* da la normatividad para la operación del sistema de control de gestión municipal de acuerdo a su supervisión, evaluación y por ende control de las acciones realizadas por el gobierno municipal. En este aspecto, de acuerdo al INAP,⁸ el reglamento varía en cada municipio, pero está conformado básicamente por:

a) *Las disposiciones generales* que señalan que el control de gestión es el encargado de vigilar el cumplimiento de los planes, los programas y la evaluación de su correcto ejercicio, por lo que puede detectar las desviaciones que se den y, por tanto, proponer las medidas correctivas a

⁸INAP/BANOBRAS, México.

realizarse. Menciona también que la Contraloría Municipal será el órgano responsable de tal actividad.

b) *Los elementos que integran el sistema de control.*

Independientemente del sistema de control que elija el ayuntamiento, se señala la participación del presidente municipal, la contraloría municipal, como órgano responsable y las dependencias que ejecutan acciones gubernamentales. Considerando el grado de eficacia en las acciones y la eficiencia con respecto al logro de metas y objetivos.

c) *Las atribuciones y funciones de la contraloría municipal.* Aquí se delimita las funciones, y corresponde a la contraloría desarrollar su sistema y las atribuciones que a ella competen, así como las posibles correcciones a quienes incurran en faltas contra la administración pública municipal.

d) *Las fases del proceso de Control.* Aquí se define el procedimiento del sistema de gestión a implantar, de acuerdo a:

- Establecimiento de estándares.
- Patrones de medida.
- Técnicas para la medición de resultados.
- Estudio de variables.
- Evaluación de planes y programas.
- Aplicación de medidas correctivas.
- Ajustes en planes y programas.
- Valoración de medidas de corrección.

e) *los mecanismos de control.* Aquí se determina que dichos mecanismos son las auditorías, inspecciones, verificaciones, pliegos preventivos de responsabilidades, uso y manejo de formatos, y el seguimiento de sanciones administrativas.

f) *Formalidades y contenidos de informes.* Como su nombre lo indica, es la entrega/recepción de informes de evaluación de trabajos de control de gestión en un traspaso de poder o cambio de administración.

Conclusiones

En este primer capítulo describimos cómo el control de gestión municipal se presenta como una herramienta valiosa para hacer que los programas de trabajo en la gestión municipal se cumplan, tanto en tiempo como en la cantidad y calidad requeridos. En tanto, la política moderna municipal impone la necesidad de crear nuevas fórmulas en el desempeño de los gobiernos municipales, por lo que se requiere introducir nuevos esquemas y formas de control, adecuar sus sistemas y procedimientos para asegurar cumplir con los imperativos de eficiencia y eficacia en sus acciones. Esto permite, además, que las disposiciones de gobierno se traduzcan en resultados efectivos que demanda la población. Por tanto, se trata de promover el buen ejercicio de gestión del gobierno municipal como un ejercicio complementario (pero no marginal) de la democracia que se vive en la actualidad. Así, se ha dejado en claro que el control de gestión es una función inherente a la gestión que realizan los ayuntamientos, pues con éste es posible no sólo vigilar la ejecución de las acciones, sino también hacer coincidente el plan originalmente trazado con el desempeño general del gobierno municipal. El control de gestión se considera entonces como una función de administración municipal que debe estar en correspondencia con la estructura de ésta, por ello la necesidad de fundamentarlo jurídicamente, partiendo de leyes federales, estatales a locales.

Hoy día se ha escrito mucho y se ha discutido aún más sobre el control de gestión. La verdad es que se trata de una actividad presente en la mayoría de las organizaciones. Las empresas privada, e incluso las administraciones públicas, cuentan con un número cada vez mayor de servicios u oficinas encargadas y especializadas, que suelen estar dotadas de medios humanos y materiales (instrumentos) considerables. En este contexto, los ayuntamientos pueden obtener muchas ventajas con la implantación del control de gestión en su desempeño gubernamental.

CAPÍTULO 2

SISTEMAS DE CONTROL DE GESTIÓN

EN ESTE CAPÍTULO se revisará cómo en un municipio es necesaria la implantación de sistemas de control, retomando y diferenciando los sistemas de mayor importancia. Dejando en claro que para verificar el grado de rendimiento en la actuación de los gobiernos municipales es importante la implementación de éstos no sólo como instancia funcional del proceso de la administración municipal sino como instrumento esencial para la atinada y eficaz aplicación de éstos, aunque sus recursos humanos se resistan al control. Así mismo, revisaré las reglas para el establecimiento de los sistemas de control de acuerdo a las características y especificidades que cada ayuntamiento mantiene, de acuerdo a las principales propuestas del control de gestión municipal.

SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN

Hasta ahora se ha hecho referencia de que, para mantener la continuidad y la estabilidad del municipio, se utiliza el control de gestión como un mecanismo que debe ofrecer información y además indica si se han cumplido o no las metas fijadas en el Plan de Desarrollo Municipal. Pero el control de gestión es algo más que un proceso para determinar si el rendimiento real es coherente con el rendimiento planificado y si el municipio ha cumplido sus metas. También es un proceso para analizar las discrepancias entre el rendimiento planificado y el real, y conlleva así la posibilidad de poder modificar los planes y procesos organizativos para satisfacer mejor las necesidades de la población.

La implantación y el mantenimiento de los sistemas organizativos del control de gestión dentro de las tareas gubernamentales se consideran de las tareas más difíciles a desarrollar dentro del municipio. Independientemente de que ésta es necesaria dentro de la administración municipal, muchas veces se duda ante la necesidad de ejercer un control directo ante las acciones que realiza el Ayuntamiento. Esto se debe en parte a que como individuos nos identificamos con el deseo humano a resistirnos al control, sin embargo, la actuación correcta del municipio depende en mayor parte del correcto funcionamiento de la implantación de los sistemas adecuados de control. Se pueden definir cuatro pasos básicos en un sistema de control (Lorino, 1991: 37):

1. *La fijación de criterios para el control.* Un criterio es una política, un programa, un objetivo, o un estándar que sirve para valorar los resultados y la marcha de la ejecución. En este sentido, contrastando los criterios con los resultados o las desviaciones, se pueden tomar decisiones. En la fijación de criterios debe predominar el consenso entre la dirección y los resultados de las actividades. Los sistemas de control tienen que partir de un estándar acordado de actuación, es decir, el Ayuntamiento debe fijar objetivos o estándares que indiquen el nivel esperado de rendimiento, por ejemplo de un Plan de Desarrollo.
2. *Medición del rendimiento real.* Consiste en medir tanto los resultados finales como la propia ejecución de los procesos que los hacen posibles. Es decir, es la medida en que se suministran los datos para la posterior comparación con los criterios y los estándares establecidos, para la valoración y la posible acción correctora. Una vez que se fija el estándar, es necesario comprobar si el rendimiento real cumple el estándar, por lo que en el municipio deben existir medios para medir el rendimiento. En este caso, un departamento u

oficina encargado de ejercer el control general que realiza la gestión municipal.

3. *Comparar el rendimiento real con los objetivos o estándares.* Una vez que han sido proporcionados los datos por la medición, éstos deben de ser comparados con los valores preestablecidos. Es decirse trata básicamente de comparar los resultados obtenidos con los estándares predeterminados y valorarlos, con el fin de corregir si existe alguna desviación. Al comparar el rendimiento real con los objetivos, se puede determinar si es necesaria alguna acción para corregir la desviación.
4. *Decidir la acción correcta.* Básicamente todo control está orientado a la corrección. En este aspecto se trata de evitar que los fallos o las imprevisiones en la preparación del trabajo gubernamental puedan afectar los objetivos preestablecidos, actuando sobre la base de la información recogida anteriormente, corrigiendo los métodos de trabajo. Cuando las desviaciones entre los objetivos y el rendimiento real superan el nivel tolerable, se tiene que proponer la medida que brinde más correcciones. Primero se determina si la desviación o discrepancia es positiva o negativa. Cuando los rendimientos son inferiores a los objetivos, es necesario que se implemente una acción correctiva; cuando los rendimientos son superiores a los objetivos (que no es muy frecuente), es importante comprender él por qué de esa situación, para determinar si debemos fijar los objetivos a un nivel más alto.

De lo anterior se puede decir que el control de gestión municipal está diseñado para garantizar que cualquier tomador de decisiones dirija sus esfuerzos hacia la consecución de los objetivos derivados de las finalidades políticas previstas.



Cada sistema de control debe integrar de forma específica y adaptada las características particulares de cada municipio, así como cada uno de los elementos antes mencionados para su buen funcionamiento. Es posible medir el rendimiento utilizando medios muy diversos, pero en ocasiones las medidas del rendimiento pueden entrar en conflicto, por lo que al tomar las acciones correctivas o decidir la necesidad de fijar nuevos estándares más altos, hay que tomar en cuenta conflictos que éstos provocarían.

A) Los sistemas organizativos de control

En cualquier área administrativa en que al ayuntamiento le interese medir su rendimiento, debe considerarse la implantación de un sistema de control. A continuación se describen brevemente tres de los sistemas de control más importantes.

Los *sistemas de evaluación del rendimiento* (Quinn, 1995: 131) están diseñados para evaluar formalmente el rendimiento individual y ofrecer información de retorno a los empleados con el fin de que puedan realizar los ajustes pertinentes. Con frecuencia los sistemas de evaluación del rendimiento incluyen directrices para facilitar información de retorno formal e informal, así como los procedimientos para tratar a los empleados cuyo rendimiento no mejora tras la información de retorno. Al implantar un sistema de evaluación del rendimiento, es necesario que se preste una atención especial. Así se asegura que todos los empleados que utilizan el sistema comprendan su intención y los procedimientos del sistema.



Los *sistemas de control financiero* (Quinn, 1995: 124) están diseñados para evaluar el estado financiero del municipio. Por lo general, los presupuestos se consideran controles de información proactiva, ya que indican cuáles son los gastos esperados por el ayuntamiento. Los análisis financieros, como por ejemplo los estados financieros y los análisis de *ratios*, se consideran controles concurrentes: se centran en la forma en que se gastará el dinero y proyectan la situación financiera del municipio.

Por último, las auditorías se consideran, en términos generales, controles de información de retorno, ya que verifican que el dinero gastado sea de acuerdo al presupuesto, y que los estados financieros reflejen con exactitud el flujo de los recursos financieros.

Los sistemas de control más importantes, los *sistemas de información* (Quinn, 1995: 145), están diseñados para reunir, almacenar y distribuir los datos de manera que faciliten la toma de decisiones. Los sistemas de información apoyan a otros sistemas de control tales como los sistemas de evaluación de los rendimientos y del control financiero, ya que ofrecen mecanismos para el seguimiento de los datos. Además, estos sistemas facilitan el seguimiento de información organizativa, tal como los registros de tiempos y asistencias, de inventario y servicios públicos.

Por ello la acción del control de gestión municipal después de recibir la información aportada por el sistema de control, consiste en emprender actuaciones correctoras:



- A) En el caso en que se produzca una desviación de la acción respecto a los objetivos; es decir, se necesitan primero tener objetivos claros para que el sistema de control aporte información para contrastar los resultados alcanzados y las previsiones establecidas.

- B) En el caso en que se encuentre una insuficiencia o un error en los programas y en las previsiones el sistema ayuda que se deban de revisar los planes de actuación previstos a fin de ajustarlos a la nueva realidad marcada por la situación no prevista.

Hoy día la mayoría de los sistemas de información tienen una base informática, permitiendo así numerosas que personas tengan acceso a grandes volúmenes de información. Al diseñar los sistemas centralizados de información con base informática, el ayuntamiento tiene que prestar una atención especial a las necesidades específicas de sus diferentes direcciones, jefaturas o departamentos. Es decir, que los sistemas deben ser diseñados para ofrecer información de forma que sea útil a todos los que la necesitan, y de acuerdo con los siguientes pasos: (Fiol, 1995: 76)

- 1) *Generación de la información de gestión municipal.* Aquí debe considerarse las fuentes de información que permiten trabajar con áreas de gestión municipal, así como reconocer carencias de información.
- 2) *El tratamiento y sistematización de la información por áreas de gestión municipal.* Esta es una fase fundamental, ya que ordena y clasifica la información de la gestión municipal sobre la base de criterios de selección de la misma. En esta fase se pueden generar sugerencias de la información.

3) *Interpretación de los flujos de información.* En esta fase se tiene oportunidad de dar consideraciones y orientaciones de evaluación final y una interpretación del desarrollo de la gestión.

B) La resistencia de los recursos humanos a los sistemas de control.

Los sistemas de control solamente funcionan cuando las personas responsables de su ejecución tienen la habilidad y la buena disposición necesaria para ponerlos en práctica. Los mejores sistemas de evaluación del rendimiento del mundo no darán resultado si no se explican adecuadamente a los directivos responsables de evaluar el trabajo gubernamental y a sus empleados. De igual manera, los sistemas de información diseñados para el seguimiento del rendimiento organizativo no funcionarán si los empleados voluntaria o involuntariamente transmiten información errónea.

Queda más que comprobado que los empleados oponen resistencia a los sistemas de control por razones diversas (Mejía, 1990: 24). Mencionemos las principales:

Primero.- La propia acción de medir puede crear resentimientos, ya que puede ser considerada como una restricción a su comportamiento y una limitación a su habilidad para actuar con autonomía.

Segundo, - Los empleados pueden estar en desacuerdo con los estándares de rendimiento, por considerarlos arbitrarios o irrelevantes para su rendimiento real con el trabajo.

Tercera. - Los empleados, incluidas las direcciones, se resisten a los sistemas de control por la postura defensiva que adoptan con relación a su rendimiento. Pueden pensar que su rendimiento es aceptable, y, por tanto, se resisten a la evaluación de su rendimiento individual, al de su dirección o su departamento; también pueden estar en desacuerdo con la evaluación. Este problema se magnifica cuando el director de alguna dependencia recibe información a través de un sistema centralizado. En este caso, los empleados pueden aducir que la información presentada no incluye todos los matices y, por consiguiente, no representa adecuadamente el rendimiento individual, de la dirección o el departamento.

Regularmente, cuando los empleados se resisten a los sistemas de control, es posible que encuentren formas para “cumplir”; en algunos casos falsifican informes de tareas realizadas o en su caso facilitan información inexacta sobre el desempeño de su tarea; en otros, trabajan lo justo para cumplir los estándares específicos en lugar de esforzarse por alcanzar un rendimiento óptimo. Cuando el rendimiento sólo se mide a través de unas dimensiones concretas, los empleados pueden centrar sus esfuerzos en ellas e ignorar otros aspectos. El cambio de orientación de las metas y los objetivos organizados de la unidad de trabajo, o los aspectos específicos del rendimiento medidos por el sistema de control, es conocido como *replanteamiento de metas* (Quinn, 1995: 135).

Cuando el sistema de control solamente mide la cantidad, es muy probable que los empleados que oponen resistencia a estos controles se centran solamente en la cantidad e ignoren los aspectos cualitativos de su trabajo. Para vencer este tipo de resistencias se deben de tomar en

cuenta diversas actitudes. Jordi López nos explica que si se consideran dentro del ayuntamiento actitudes de participación de los trabajadores en el desarrollo del control, podemos ver que la actitud de éstos cambia cuando:

- Se manifiesta empatía con las expresiones de resistencia.
- Se recaba la opinión sobre el proyecto de sistema de control de la gestión a varias personas.
- Se adapta el período de implementación a las posibilidades reales del municipio.
- Se proporcionan los medios para la implantación
- Se hace que el sistema de control de gestión satisfaga las necesidades percibidas.
- Se procura asociar el proceso de implantación con la resolución de algunas insatisfacciones de los trabajadores.
- Se ajusta el proceso de implantación a la cultura del municipio.
- Se destacan las ventajas del nuevo sistema y no se ocultan sus dificultades ni inconvenientes.
- Se reduce al máximo los puntos de incertidumbre que pueda generar el control de gestión.
- Se reduce al máximo los aspectos que puedan ser motivos de inseguridad para los trabajadores.
- Se inspira confianza a todas las personas implicadas en el proceso de implementación.
- Se toma en cuenta la opinión de los trabajadores en la puesta en marcha del proyecto de control (López, 1992: 85).

La introducción del control de gestión en los municipios obliga a transformar algunos de los parámetros que presiden y dominan su práctica gestora. En primer lugar hay que transformar la cultura de los

tomadores de decisiones, para conseguir en máximo grado los objetivos marcados en los planes, programas y metas, así como su máxima eficiencia. En segundo lugar se ha de promover y desarrollar las potencialidades de los individuos, estimulando sus aspectos creativos y de responsabilidad. De tal manera que en la aplicación, desarrollo y mantenimiento del sistema de control de gestión en el municipio no sea sólo un proceso mecánico a seguir.

C) Reglas para establecer sistemas de control.

Aunque tarde y de manera fragmentada, los gobiernos municipales de nuestro país han ido retomando las ideas fundamentales de las denominadas “políticas de modernización”, pero éstas han tenido un desarrollo desigual y parcial ya que se han desarrollado especialmente en aquellas áreas de la administración donde la participación ciudadana ha podido penetrarse. Así los gobiernos municipales se han beneficiado poco de los éxitos conseguidos por las políticas de modernización, lo cual indica la urgencia de incorporarlos a la ola de modernización que se vive en la gestión pública municipal.

Está comprobado hoy día que cuando el diseño y la ejecución de sistemas de control faltan, los empleados comprenden la necesidad de medir y evaluar el rendimiento de su actuación, y que cuando se administran correctamente, con frecuencia los empleados reciben gustosamente la información y la oportunidad de aprender a hacer mejor su trabajo, por lo que las bases principales para establecer sistemas eficaces de control, según Robert Quinn (Quinn, 1995: 136), son:



1. Los sistemas de control deben diseñarse e implantarse con la participación de los empleados, para que éstos comprendan el funcionamiento del sistema y sus fines a seguir. Las acciones para corregir las discrepancias entre el rendimiento actual y el deseado no contradicen las metas y los objetivos del ayuntamiento.
2. El sistema debe centrarse en los resultados y no en la simple acción de medir. Concentrarse en las metas y objetivos de la organización pública, así como medir tantas dimensiones del rendimiento como sean necesarias para generar información exacta. En este caso hay que asegurar que las acciones para corregir las discrepancias entre el rendimiento actual y el deseado no contradicen las metas municipales.
3. Invertir lo menos posible en el sistema. Si los recursos utilizados para medir el rendimiento son superiores a los beneficios financieros o no-financieros que genera, el ayuntamiento debe reconsiderar la conveniencia del establecimiento del sistema.
4. La información puntual. La información de retorno debe utilizarse para corregir el rendimiento. Si se ofrece cuando ya es demasiado tarde para tomar medidas, pierde todo su valor; por ello, siempre que sea posible, se debe utilizar la información proactiva y los controles necesarios.
5. Los sistemas de control deben ser flexibles, ya que se diseñan para servir al mismo municipio, concretamente al ayuntamiento. Asimismo, deben permitir el *input* humano para ajustarse a las circunstancias específicas, excepcionales o especiales. A la larga deben permitir los ajustes necesarios a medida que el gobierno municipal cambia y se adapta a las circunstancias generales.

De acuerdo con lo anterior, el control de gestión se implanta en:

1. *Consenso de actividades.* Se deben definir las actividades que desarrolla cada área u órgano del gobierno municipal.
2. *Identificar atributos de calidad.* Tiene como finalidad conocer las actividades consensuadas, cuales son importantes desde el punto de vista de la calidad del servicio.
3. *Identificar finalidades y objetivos.* Cuáles son las finalidades principales de los programas, procesos, proyectos, actividades o agrupaciones de actividades gubernamentales y determinar sus objetivos específicos, para las finalidades principales.
4. *Decidir la naturaleza de los indicadores.* Se deciden que tipo de indicadores se quiere para cada uno de los servicios, indicadores de impacto en la población (efectividad), de los resultados concretos (eficacia de los resultados), del proceso (eficacia de actividades), o de estructura (cuando queremos conocer el coste y la eficiencia).
5. *Seleccionar los indicadores.* A partir de la información recabada se debe de construir indicadores de acuerdo al impacto poblacional, al proceso, al resultado de la actividad y a la estructura.
6. *Relacionar indicadores con objetivos.* Esto permite quedarse sólo con aquellos indicadores que miden actividades que son principales para el buen éxito de las finalidades políticas u objetivos.
7. *Determinar los estándares.* De las etapas anteriores se obtienen una selección de indicadores de los que es necesario determinar sus correspondientes estándares, éstos se pueden construir a partir de memorias de gestión anteriores o documentos similares.
8. *Formalizar el sistema de información.* Aquí se asigna cuál es la responsabilidad de los indicadores seleccionados a la estructura ejecutiva del municipio, por lo que se determinan cuáles son las



actividades a controlar por el nivel político y los diferentes niveles de responsabilidad del ayuntamiento que serán supervisadas por el sistema de control de gestión (López, 1992: 90).

Las tres primeras etapas pretenden identificar las actividades de los servicios que presta el ayuntamiento, las cuatro siguientes seleccionar los indicadores más adecuados para el control y la última formalizar el sistema de control de gestión de un modo operativo.

D) Otras propuestas de control.

La propuesta de Michel Fiol (Fiol, 1995) consiste en recurrir al control político y de juicio para abrir el campo del control de gestión, al darle, además de su perspectiva cuantitativa, toda una orientación cualitativa.

El control político y el control de juicio constituyen un marco de referencia para apreciar la convergencia de los objetivos en el municipio, es decir, para asegurarse de que las diferentes direcciones y dependencias y sus jefes actúan todos en el sentido de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

El primero se refiere a la medición objetiva y cuantitativa de los resultados, por medio de la contabilidad. El segundo significa, para la jerarquía, implantar reglas y procedimientos y asegurarse de que en la práctica son respetados. Se trata de un control normativo para el ayuntamiento, de una programación de los comportamientos de los actores mediante la aplicación de un código de conducta que excita a los empleados a actuar en el sentido de los

intereses del municipio, no de los intereses particulares. Con el fin de que un municipio asegure la convergencia de objetivos, es necesario que asocie estrechamente ambos tipos de control por los comportamientos y por los resultados (Fiol, 1995: 213).

De acuerdo a Jordi López, el sistema de control de gestión puede desarrollarse en tres niveles diferentes.

1. *Control de resultados.* Este controla los resultados finales obtenidos por diferentes actividades en la medida en que ellos tienen un impacto en la población. Este tipo de control es básicamente de evaluación de los planes de actuación o programas diseñados para obtener determinados resultados.
2. *Control de proceso o de la ejecución.* Con este control se obtiene información del desarrollo de la actividad y gracias a ésta el responsable de la ejecución compara lo que está haciendo con lo previsto. En este caso el interés del control es detectar y corregir con suficiente antelación aquellas desviaciones en la ejecución del proceso que puedan tener consecuencias negativas en el logro de los resultados.
3. *Control de Estructura.* Por estructura entenderemos el conjunto de los recursos humanos, físicos y económicos, tanto en sus aspectos de gestión como de organización, que intervienen en la realización de los procesos, incluyendo en ellos también aquellos aspectos que hacen referencia a la cultura formal e informal del municipio (López, 1992: 45).

En tanto, Alejandro Medina también considera estas tres orientaciones del control de gestión a implantarse en los municipios, sólo que él los considera como (Medina, 1992: 25):



- 1) Los fines y los objetivos;
- 2) Los medios; y
- 3) Los recursos.

Por último, podríamos decir, sin embargo, que no toda acción del control de gestión en la actividad municipal se refiere a procesos burocráticos o a estructuras mecánicas, sino que más bien se trata de una generación de actividades y respuestas hacia la comunidad, de una búsqueda de problemas que exigen soluciones adecuadas.

Conclusiones

Como conclusión de este capítulo podría decir, de manera general, que cada modelo del control de gestión municipal asegura que los recursos se utilicen en forma eficaz y eficiente, y también debe favorecer la convergencia de objetivos de los diferentes actores políticos, es decir, significa hacer que todos los responsables trabajen en el sentido de los intereses municipales, por el logro de los objetivos marcados en el Plan de Desarrollo Municipal, y que al mismo tiempo satisfagan sus aspiraciones, sólo que en diferentes formas de aplicación y en diferentes necesidades. Asimismo, en consideración de algunos autores, cuando en el municipio las responsabilidades están descentralizadas, el control de gestión tiende a diferenciar los diversos centros de responsabilidad al asignarles recursos propios para alcanzar metas específicas en los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal. Cuanto más favorece el control de gestión la descentralización de las responsabilidades, más debe de asegurarse la integración de las diferentes direcciones o dependencias en el seno del municipio, contribuyendo con ello a la convergencia de conductas y aspiraciones de los responsables de las políticas sociales. En este aspecto la oportuna operación de los sistemas de control en el municipio depende en mucho de la voluntad política y las capacidades técnicas de los responsables de su ejecución.

CAPÍTULO 3

EL CONTROL DE GESTIÓN EN EL MUNICIPIO MEXICANO

EN ESTE ÚLTIMO CAPÍTULO se analiza la importancia de diferir la implantación del control de gestión en una empresa privada a una pública, ya que a diferencia de las empresas privadas, los municipios deben de ser evaluadas en función de su efecto político, social y económico sobre el entorno, es decir, por delimitar con precisión el efecto de sus políticas y de cómo medirlo. Por lo que el control de gestión municipal debe asegurar que sus recursos han sido utilizados con eficacia y eficiencia, es decir, que han alcanzado sus objetivos y al menor costo posible.

Las definiciones de control de gestión que se pueden encontrar en varios artículos o libros hacen referencia a la que da Anthony R. N. (1990), quien dice que

Es el proceso por el cual los responsables operacionales se aseguran que los recursos son obtenidos y utilizados eficaz y efectivamente para alcanzar los objetivos de la organización (Anthony, 1990: 62).

El control de gestión mantiene una estructura claramente definida por instrumentos de gestión a corto plazo y de selección, medición, recolección y análisis de resultados cuantitativos, entre los cuales los más conocidos son la contabilidad de costos, los tableros de control, etc., así como la participación activa de los responsables mediante la posibilidad de medir sus propios resultados.

El control de gestión tiene como propósito ayudar a la empresa en el logro de la rentabilidad elevada, apoyado por la medición de resultados cuantitativos y por una evaluación a corto plazo; es una arma eficaz por su aporte de racionalidad económica, por la ambición de sus objetivos y presupuestos, así como por el seguimiento riguroso de sus realizaciones. Y es precisamente ahí, donde encuentro su principal problema, ya que mantiene un modelo prescrito para empresas privadas. Bajo esta restricción, el control de gestión presenta grandes deficiencias y efectos negativos al dejarse guiar por el culto a la rentabilidad a corto plazo y por la gestión de cifras; presenta dificultades con las discrepancias entre los intereses de corto plazo y la burocratización de los procedimientos, así como en su eficiencia. (Medina, 1992: 52)

Por lo tanto, es un hecho que a través de las modalidades de la organización pueden definirse las formas de control que se quieren establecer. Todo sistema de control de gestión de cualquier organización supone, como ya he mencionado anteriormente, la definición de tres elementos sucesivos:

- 1- Los *objetivos* de la organización alrededor de los cuales se organiza y estructura su actividad.
- 2- Un *instrumento* de medida y de control de las desviaciones que permita poner puntos paramétricos, es decir, situar la acción de la organización en relación con sus objetivos.
- 3- Una serie de *acciones* correctoras que permitan reconducir la situación, cuando la deriva, con respecto de la ruta prevista, comienza a ser significativa.



Lo anterior plantea un problema: *Dado que los servicios públicos y las empresas privadas tienen objetivos diferentes, ¿se pueden utilizar en estas organizaciones los mismos tipos de medida y acciones correctoras?* Esto es precisamente lo que en la siguiente sección trataré de responder.

A) El control de gestión en la empresa pública y la empresa privada

En un sector tan importante como lo es el público, no se ha podido desarrollar métodos de gestión que garanticen su eficacia, y por ello mantiene un retraso de varios años con respecto a las empresas privadas, mejor equipadas en el ámbito del control de gestión.

Existen diferentes corrientes que observan la dirección de la empresa pública bajo una perspectiva basada en niveles, que tienen su origen en el funcionamiento de las empresas privadas, que trae como consecuencia la ineficiencia del sector público, basada en la incorrecta dirección de éstas, y cuando se recurren a estos instrumentos se incurre en el error de medir empresas totalmente diferentes, la pública y la privada.

En México, como en otros países, se implantan sistemas de control de gestión, que de manera general trata de adaptar a sus especificidades, instrumentos y procedimientos concebidos para las empresas privadas, y muchas veces los resultados no son los que se esperan, por múltiples situaciones (González, 1984: 62)

Particularmente, podría decir que en la mayoría de los casos se debe a que los objetivos generales marcados en el Plan de Desarrollo Municipal no concuerdan con los objetivos de las direcciones y jefaturas; es decir, por la definición concreta de los objetivos generales y operacionales; por las consideraciones de tipo político, ya que *dentro del ayuntamiento existen diversos grupos políticos*, que a grandes rasgos dificulta la determinación de objetivos generales. Esto es bastante comprensible, ya que los actores defienden posturas diferentes que no convergen en un objetivo general. De hecho, esta misma dificultad es enfrentada por todo gobierno que pretende construir una función colectiva, sea de bienestar, de seguridad o de desarrollo, en el marco, sobre todo, de reglas e instituciones democráticas.

Podría decir que los objetivos, al ser expresados cuantitativamente, se analizan en términos políticos, pudiendo así alterar su significado, porque en la relación entre los objetivos generales y los operacionales, no hay claridad. Muchas veces hay tendencia por preocuparse más por la eficiencia que por la eficacia;⁹ se orientan más por la utilización económica de sus recursos que por el alcance de sus objetivos; o dicho de otro modo, el control de gestión sólo tiende a preocuparse por respetar el presupuesto asignado, más que en fijar y lograr resultados.

⁹ En este aspecto la *eficacia* se refiere al grado en que se han cumplido las metas y los objetivos señalados anteriormente en el Plan de Desarrollo Municipal, por medio de su cumplimiento. Es decir, se trata de plantear en qué medida se han cumplido las metas deseadas. En tanto la *eficiencia* consiste en determinar el índice de productividad o rentabilidad del Plan, es decir, mide el costo que ha tomado la consecución de determinados efectos, a fin de verificar el nivel de rentabilidad o aprovechamiento de recursos y establecer hasta que punto los gastos se justifican (Aguilar, 1994: 49).



Ya que frecuentemente los encargados del control de gestión municipal confunden la utilización de éste, con sus instrumentos y procedimientos, y se imaginan que implantando herramientas y métodos concebidos para empresas privadas, ellos están desarrollando una función de control de gestión correcta, sin tomar en cuenta que *algunos instrumentos o procedimientos de control de gestión no pueden trasladarse al sector público* (Fiol, 1995: 87).

Tomando en cuenta que las diferencias entre la empresa pública y la privada no sólo se derivan de sus objetivos, sino incluso de su mismo origen. Podría decir que, aunque diversas teorías señalan la multiplicidad de objetivos que en un momento dado persigue la empresa privada (en virtud de que cada uno de los grupos que la componen tienen objetivos opuestos), no puede, sin embargo, negarse que cualquier clase de objetivo que se presente estará sujeto al principio básico de la obtención de beneficios.

Hay quienes defienden la posición de que una distinción muy tajante entre lo público y lo privado es artificial, y que las diferencias entre los dos tipos de prácticas son más de grado que de naturaleza (Ávalos, 1994, 24).

Pero, *¿existe convergencia entre los sistemas de control de gestión de los servicios públicos y los de las empresas privadas?* Ciertamente, existe un *continuum* de situaciones intermedias entre el servicio público y la empresa privada. Ahora explicaré las características que constituyen el punto de convergencia entre éstas.



La semejanza es tanto más estrecha cuanto más largo es el proceso productivo, cuanto más compleja es la función del servicio público. Se puede formular la hipótesis de que a partir de una cierta *dimensión* de un cierto *poder*, de cierto *impacto sobre el entorno*, la organización, pública o privada, debe ser considerada con categorías comunes, que podrían ser las del fenómeno burocrático.

Me refiero al desarrollo acelerado de esa categoría intermedia conformada por las grandes organizaciones que tienen una vida pública, o las organizaciones públicas que tienen comportamiento de empresa privada. En concreto, se trata de una *convergencia* y no de una mera similitud, ya que los dos tipos de organización *evolucionan* reforzando un cierto número de puntos comunes. Pero esta convergencia no se expresa únicamente a través de las relaciones de la organización con su entorno. Se manifiesta también en la práctica del poder en el *interior* de la empresa. Así las organizaciones públicas se diferencian de las privadas en el grado de influencia política y de regulación a la cual son sometidas por los controles externos impuestas por las fuerzas sociales. (Ospina, 1993: 43)

Los sectores público y privado muchas veces se contraponen e interrelacionan en la práctica y las líneas entre ellas cada vez más se desdibujan con la aparición de formas híbridas de control de gestión en sus organizaciones. Esto serviría para decir que la separación entre lo público y lo privado, en lo que a control de gestión se refiere, no corresponde a la realidad actual.

B) El control de gestión ligth en el municipio mexicano

Las múltiples y profundas transformaciones económicas, políticas y sociales a escala mundial han propiciado grandes cambios en la acción de la administración pública, situación que ha puesto en crisis al modelo clásico de control de gestión, predominante durante algunos años.

En este contexto se analizan los límites y potencialidades de los nuevos modelos de control en la administración pública como nuevo paradigma en la modernización municipal.

Por ello, hoy día se proponen nuevas formas de controlar la gestión municipal, direccionándola a un perfeccionamiento de eficiencia y eficacia, debido a que el modelo clásico ya no responde a las necesidades y demandas de la sociedad contemporánea. En este aspecto es fundamental la revisión de los medios de gobierno, ya que éstos permiten el logro de la gobernabilidad democrática, la estabilidad institucional, el crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos del bienestar social, ello contribuye a asegurar el grado de comunidad política, la lealtad de los ciudadanos con el municipio, la suma de consensos, la eficacia para cumplir con metas establecidas, el logro de legitimidad, el grado de participación política y la eficiencia para absorber, negociar y resolver los conflictos sociales y políticos son un reto de la modernización municipal (Uvalle, 1996: 85).

Hasta ahora, el modelo preestablecido de control de gestión supone una racionalidad absoluta de los actores en cuanto a la realidad, es decir, que se trabaja con una racionalidad limitada, en donde no se busca un objetivo de maximización, sino de satisfacción en los actores

de llevar a cabo políticas. Pero los controles preventivos son poco utilizados en las empresas públicas; sin embargo, no podría negar que gracias al control de gestión en tiempos de crisis económica, es posible racionalizar los recursos a fin de alcanzar los objetivos fijados, aunque no de manera eficiente. El principal problema en este trabajo es analizar cómo poner en marcha un sistema de control de gestión que evite los efectos negativos del modelo clásico y que este responda a las necesidades reales del municipio mexicano.

En México específicamente se aplican los principios básicos del control de gestión clásico, que no es más que una simple aplicación a medias, que personalmente llamaré *control de gestión light*, por su constancia a presentar resultados, más que cuantitativos, para preponderar el papel de los actores. Si bien esto es cierto, hasta ahora la práctica del control de gestión sobre la previsión, la medición y la elevación de resultados, ha sido llevada a cabo con criterios cuantitativos, es decir, siguiendo el procedimiento de información técnica y contable, por lo que se ha privilegiado más a los datos numéricos que a resultados cualitativos, lo que arroja grandes dificultades, entre ellas, las siguientes:

Primero.- Para evaluar la gestión de los responsables, el modelo clásico de control gestión propone que se comparen los objetivos operacionales y las normas de referencia expresadas en forma cuantitativa, así como los resultados medidos o calculados numéricamente. Las limitaciones serían:

- a) Los objetivos y las normas están definidos a partir de los objetivos estratégicos que frecuentemente son latentes, o bien son explícitos en forma cuantitativa; y



b) Por ende se presenta menor atención a los resultados cualitativos, y es de ahí que retome el término de control de gestión *light*, por su baja consistencia.

Segundo.- El control de gestión *light* se interesa por resultados de corto plazo, lo que conduce a los responsables a despreocuparse de las consecuencias a largo plazo y de sus acciones, así como a centrar toda su atención sobre los efectos inmediatos de las decisiones de gestión.

Tercero.- Los datos que requiere el control de gestión deben ser cuantitativos. La información se obtiene *a posteriori*, lo que pone énfasis en la naturaleza *expost* del control de gestión y hace necesario una constante vigilancia del modelo.

C) Naturaleza e importancia del Control de gestión municipal

Como anteriormente mencioné, la gestión municipal implica procesos administrativos integrales, dentro de las cuales el control es la fase final y la que inicia los nuevos ciclos de planeación al registrar resultados, desviaciones, causas y variables de las mismas, dejando en claro que *el control recorre todo el proceso administrativo*. Por lo que la importancia del control de gestión radica esencialmente en (Cabrero, 1995:31):

- Ayudar a llevar a cabo los objetivos del ayuntamiento, a través de la identificación de las variables de control.



- Desarrollar buenos planes en el corto plazo, conformando con ello estándares claros para el seguimiento de las tareas que desarrolla el ayuntamiento.
- Registrar el grado de cumplimiento real de los planes a largo plazo mediante el análisis del conjunto de variables de control.
- Y algo muy importante que tiene una orientación hacia la toma inmediata de decisiones, es la de diagnosticar las desviaciones.

De lo anterior se desprende que resulta necesario que, para que exista un control de gestión en los municipios, éstos deben contar con objetivos, y sobre todo con una dirección adecuada y permanente que oriente las actividades hacia la consecución del plan de desarrollo municipal. Como se observa, el control es inútil sin la presencia de planes concretos y bien diseñados.

Podría decir que los sistemas de control nacen de la necesidad que éstos tienen de asegurarse de que los fines establecidos y los caminos seleccionados para cumplirlos, y, desde luego, las acciones, se estén logrando y llevando a cabo de manera eficaz y eficiente por los miembros del ayuntamiento. Pero habría que comentar que por muy sofisticado que sea el sistema de control, siempre existe la posibilidad de la aparición de fallas.

Un estudio que se realizó en 21 municipios del Estado de México recientemente, indica que las actividades de control que se realizan en los ayuntamientos son, en su mayoría, sancionadoras y de pura vigilancia, lo que favorece tareas mecánicas y rutinarias dentro de las



unidades administrativas, así como la conformidad, la dependencia, la falta de motivación y, lo más visible, la falta de resultados. (Medina, 1992: 145)

Las principales áreas de gestión municipal que presentan poca efectividad para establecer medidas correctivas y preventivas (Medina, 1992: 175).

1. El área económico-financiera del municipio.
2. La participación ciudadana.
3. Educación y deporte.
4. Salud, asistencia y seguridad social.
5. infraestructura y servicios.
6. Desarrollo urbano y vivienda.
- 7 Medio ambiente.
8. Justicia y seguridad pública.
9. Tenencia de la tierra.

Asimismo, se demostró en el estudio que la actividad de control es practicada regularmente en los espacios financieros, así como en las áreas de mayor reglamentación al interior del ayuntamiento como las de Tesorería, Finanzas y, sobre todo, Contraloría.

Algo importante de este estudio fue que el fracaso o el bajo desempeño de la administración municipal no obedece a problemas de carácter político, sino a la mala gestión que es causada, a su vez, por la falta de motivación, por la mala administración y la deficiente aplicación de recursos, el incumplimiento de tareas, la duplicidad de funciones, el desconocimiento de procesos y problemas administrativos en general,



todo ello originado por la disociación y nulo enlace entre planeación-ejecución-control. Por ello, la importancia de acceder a técnicas novedosas de gestión y de control.

En este aspecto, la naturaleza del control de gestión es entendida como un insumo dentro del proceso administrativo, como una guía, como una orientación preventiva ante desviaciones detectadas para lograr los efectos esperados. Otro de los aspectos importantes del control de gestión es que *propicia la participación*, ya que involucra al total de responsables que participan en la gestión, tanto autoridades municipales como dependencias administrativas y organizaciones de la comunidad, entre otras áreas del ayuntamiento y de la población municipal.

El control de gestión es total, es decir, abarca todas las actividades que involucran a la gestión municipal, tanto principales como de apoyo y meramente técnicas. Implica el reconocimiento de un esfuerzo común que convergen hacia un objetivo. También el control de gestión es cuantitativo en el sentido de verificar el cumplimiento de metas o estándares y la aplicación de recursos en programas, proyectos y actividades, es decir, cuando se remite al plano de la ejecución.

En la división clara de objetivos en sub-objetivos, es donde existen los llamados centros de responsabilidad. Este dato revela la importancia del control de gestión, en tanto que presume una identificación de cada uno de los responsables con los objetivos de la unidad correspondiente, significando con ello un mecanismo descentralizador de responsabilidades.



Otra de las características importantes del control de gestión es la integración de diversas áreas y niveles del ayuntamiento; así se produce comunicación y una consistente interpretación de la información entre la alta dirección, los mandos medios y el operativo. Las llamadas “reuniones de control y evaluación” son parte de ese esfuerzo de informar. Ya que la información se genera e interpreta mediante el control de gestión, ésta debe de ser oportuna, adecuada, suficiente, necesaria, con capacidad de agregación y manejada de preferencia con ayuda de bases de datos (Mejía, 1990: 26).

El control de gestión tiene como naturaleza ser un autorregulador de las actividades, que funciona mediante un sistema de información que, a través de ciertos parámetros (indicadores), permite corregir o aprovechar las desviaciones que haya sufrido la gestión, por efecto de las decisiones tomadas en cada área de responsabilidad.

D) Instrumentos para eficientar el control de gestión en los servicios públicos municipales

Es bien conocido que la mayor parte de las organizaciones tiene un lenguaje “de casa” que incorpora sus giros, sus palabras y siglas que termina por forjar actitudes homogéneas. La idea es ayudar al ayuntamiento, a través de la implantación de un sistema de control de gestión, a forjar el lenguaje que exprese su “inconsciente colectivo” y que la modele para prepararla o hacer frente de forma homogénea a todas las situaciones.

Se debe tomar siempre en cuenta que el sistema de control de gestión es una manifestación de la escala de valores del ayuntamiento, que gradualmente puede hacerla evolucionar, aunque en ningún caso puede retroceder.

Se necesita de un control de gestión municipal que integre suficientemente las restricciones y los principios del servicio público, esto es, con un estilo puntual (Mejía, 1992: 125).

1. **Utilidad.**- Hay que valorar la conformidad de la acción administrativa en su función de interés general.
2. **Legalidad.**- Esta reviste una forma particular ya que proviene del Derecho Administrativo.
3. **Continuidad.**- Teóricamente la misión del servicio público debe continuar en toda circunstancia.
4. **Igualdad** de los ciudadanos ante el servicio público, lo que impide toda política de discriminación.
5. **Gratuidad.**- Se deriva del principio de igualdad, el cual prohíbe cualquier discriminación por el dinero.
6. **Eficacia.**- El servicio público no puede buscar la rentabilidad o el beneficio.
7. **Incorruptibilidad** en los servicios.

Hay que considerar que la toma de conciencia de estas especificaciones desembocaría en un nuevo control de gestión.

El objetivo de un servicio público no es obtener un beneficio de explotación en el ámbito en el que opera, representado por el saldo de la cuenta de explotación, sino coordinar sus medios y, eventualmente,

sus flujos financieros durante un largo tiempo, para asegurarse a plazo el equilibrio global. Sin embargo, cabe preguntarse *cómo implantar el control de gestión en los servicios públicos*.

Una de las ideas principales de este trabajo es que no hay función de control sin cierta división de tareas, por lo que no hay que centralizar el control de gestión, sino difundirlo como sea posible a las diferentes áreas de gestión, creándolo en todos aquellos sitios encargados de recoger las informaciones que permitan alimentar al propio sistema de control de gestión y de interpretar los resultados.

En suma, si algo muy importante tenemos que tomar en cuenta, es que hay que *evitar dos desviaciones* que el control de gestión podría tener:

- 1) Un control de gestión que funcione en circuito cerrado, para las necesidades de un único servicio. La burocratización de la función, al mismo tiempo que la negación de su utilidad real. Su único interés residiría entonces en legitimar el poder del que ejerce el control. Practicar el control de gestión, y saber hacerlo, se convierte en un elemento de la política de relaciones públicas más que el instrumento permanente de la búsqueda de una mayor eficacia.
- 2) Un control de gestión represivo, el cual paralizaría aún más los servicios administrativos y aumentaría la presión política hacia los encargados de realizar el control de gestión municipal, sin contar con que el reflejo del rechazo podría ser tal en este caso que el propio control de gestión se paralizara a su vez. Dicho de otra manera, se gastaría más tiempo en explicar por escrito qué se hace, y por qué se hace, que en hacerlo.



Se debe tender a una práctica del control de gestión que se base en una práctica descentralizada y en una noción de autocontrol, la cual genera una demanda de clarificación de los objetivos marcados anteriormente para un Plan de Desarrollo Municipal.

Conclusión

Las anteriores consideraciones obligan a pensar, como conclusión, que el modelo clásico de control de gestión ha sido concebido inicialmente para las empresas privadas del sector industrial, cuyo objetivo consiste en maximizar las utilidades. Este enfoque particular tiene sus deficiencias y no tiene los resultados que se esperan en el municipio mexicano.

El modelo prescrito clásico de control de gestión atraviesa por una crisis, ya que hasta ahora muchos autores denuncian sus efectos negativos si éste se implantara tal cual en el sector público, por el hecho de dejarse llevar por la rentabilidad a corto plazo, y no por visión de racionalidad limitada, la cual no busca un objetivo de operatividad y maximización, sino de satisfacción. Por ello se recalcó la importancia de cómo poner en marcha sistemas de control de gestión que eviten los efectos negativos que el modelo clásico crea, y que sobre todo se ajusten a las necesidades del municipio mexicano.

Se puso atención especial en que la implantación de un control de gestión que deriva sus principales principios de la empresa privada, no tiene el mayor éxito en el ámbito público. Este es el motivo por el cual lo llamé control de gestión *light*, es decir, debido a su baja consistencia y escasos resultados en el entorno del gobierno municipal. Por lo tanto, el modelo de gestión clásico no acentúa el carácter cuantitativo ni cualitativo en el caso de los gobiernos municipales, ya que varios fenómenos importantes no se pueden medir convenientemente mediante indicadores cuantificados que pueden llevar a excesos de orden y a pérdidas, lo que provocaría un detrimento de la gestión municipal. Por lo tanto, no es factible que este tipo de sistema de control se implante en el sector público, o en su caso sería poco recomendable.



CONCLUSIONES GENERALES

La modernización del municipio implica la necesidad de afianzar la participación activa y permanente de la población en los programas de gobierno. Por tanto, implica que exista cuidado y transparencia en la aplicación y el ejercicio del buen gobierno con respecto a los recursos que se destinan a cada obra. Los participantes, y la ciudadanía en general, por lo tanto, deben saber cuánto cuestan las obras, en cuánto tiempo se ejecutan, cuáles son las formas y el tiempo de cumplimiento, y si en realidad se cumplen las promesas.

Lo anterior exige que los encargados del gobierno municipal, el ayuntamiento en general, constituya e implemente un "conjunto de ideas", un sistema de control y de vigilancia que asegure el cumplimiento efectivo de las acciones gubernamentales, que propicie el manejo claro y transparente de los recursos municipales.

Podría decir que de alguna forma este conjunto de ideas representa la "ideología desde abajo" impulsada como justificación a las acciones del gobierno municipal y que propicia un ambiente de orden y disciplina; inspiren seguridad y confianza en las autoridades, para defender la autonomía local y la descentralización de funciones a los niveles de gobierno más cercanos a la sociedad. Así mismo, la participación política en el ámbito local no sólo contribuye a lograr que las políticas gubernamentales reflejen los deseos y las preferencias de la sociedad; también permite enriquecer la vida social al engendrar un espíritu de comunidad y al reforzar su función educativa.



Más aún, ofrece a los ciudadanos una oportunidad de controlar a los expertos profesionales que implementan las políticas, en el sentido de que su cercanía le permite acceder y exponerse a la influencia de los ciudadanos, por lo que la gestión pública municipal juega un rol político e influye en las políticas gubernamentales y públicas a través de la participación social en la formulación, implementación y control de programas municipales.

Sólo hay que recordar que el pensamiento pluralista hace referencia a la fragmentación del poder, pero no a la participación política de los ciudadanos. Por lo que todas las estructuras locales de poder pueden funcionar de forma diferente de acuerdo a las estructuras políticas, económicas y sociales, imperantes en cada municipio. Cualquier teoría de la estructura local de poder tiene que apoyarse en evidencias empíricas; sólo así se constituiría como una perspectiva que combine el análisis entre teoría e investigación aplicada. Por lo que diferentes tipos de teorías pueden ser apropiados para el análisis de diferentes realidades políticas en diferentes niveles de generalidad.

En este sentido, el concepto de *sistema de control de gestión* puede abarcar métodos de evaluación-corrección extremadamente variados. Cada ayuntamiento, a través del modo de ejercicio de poder que en su interior prevalece, debe generar sus propios instrumentos de control de gestión. Es claro que cuando se ejerce un control de gestión sobre las actividades de la empresa pública deben dejarse a un lado ideas, conceptos y prejuicios preconcebidos que tienen su origen en el análisis de la experiencia del comportamiento de la empresa privada.



Por tanto, lo que importa es evaluar los resultados de su comportamiento, si están o no de acuerdo con los contenidos en el marco que se trazó el gobierno municipal en determinado momento en planes, programas o proyectos. Esto vendría a complementar el proceso administrativo y tendería a darle coherencia a la actuación del ayuntamiento. En esta materia adquiere un lugar preponderante la implementación de mecanismos de control de gestión que permitan establecer la idoneidad de los instrumentos empleados en pro de la obtención de los resultados que se desean. Tal comportamiento permitiría detectar fallas y deficiencias y, por lo tanto, sería un elemento de primordial importancia que debe considerarse en la administración municipal.

La vigilancia sobre la buena (y no sólo la eficaz y eficiente) utilización de los recursos, el control del gasto, la supervisión del cumplimiento del presupuesto y los programas de actividades, la inspección de procedimientos y sistemas de trabajo y producción, son todas las labores cuyas consecuencias pueden ser objeto de un efectivo y completo control de gestión.

En este trabajo he argumentado que entender el papel complementario de la gestión como práctica y la administración como disciplina, en la producción de políticas diseñadas para impulsar tareas de desarrollo, representa un paso importante en la profesionalización de la gestión municipal. El proceso democrático del sistema sugiere que la organización pública es un vehículo de ejecución programática de procesos de negociación política que se dan entre diversas fuerzas sociales. Esta conexión impone a su vez una serie de vectores normativos que garantizan la continuidad del carácter democrático del sistema político en la esfera municipal. En este aspecto es importante

recalcando la consideración de problemas relacionados con la exitosa distribución de bienes y servicios; con la protección de los derechos ciudadanos y de la integridad en los procesos administrativos; y con la representación popular en la toma de decisiones organizacionales, que da como resultado la consideración simultánea de los valores de la eficiencia, la efectividad y la equidad social.

En este aspecto, las perspectivas de la gestión municipal están aún por escribirse, así como su cambio e innovación son un proyecto inacabado. Por ello, hay que señalar un reconocimiento a las nuevas vertientes que la administración pública ha desarrollado en la teoría de la organización, para explicar las formas de gestión pública municipal existentes ante los nuevos retos que se avecinan, ya que nos permite identificar características necesarias para generar su cambio, haciendo énfasis en los cambios externos, pero sobre todo en los internos.

Por todo ello, considero que los retos de la gestión municipal son en lo fundamental los siguientes: lograr la gobernabilidad con políticas y un desempeño eficientes y eficaces, consolidar la participación social y conseguir a través de sus instrumentos de control, las metas de desarrollo económico y social. Pero, *¿cómo lograrlo?* Adoptando criterios simples de funcionamiento en la administración municipal; vinculando la teoría con la práctica; interactuando con disciplinas como la economía, la sociología y la psicología, entre otras, desarrollando e implementando nuevos modelos de gestión. Sin embargo, es necesario puntualizar que para el logro de esos retos, la administración municipal debe fortalecer otros pequeños retos en los que la modernización de la administración pública debe poner mayor énfasis, como los siguientes:

1. La capacidad del control de gestión debe llegar a todos los sectores en donde aún no se practica o en donde se aplica rudimentariamente.
2. Se tiene que fortalecer la capacidad de gestión del ayuntamiento para responder a las iniciativas y demandas que surgen en el ámbito municipal.
3. Se tienen que hacer efectivos los avances del control de gestión en la administración municipal; es decir, que los elementos teóricos se lleven al terreno de la ejecución práctica.
4. Buscar congruencia entre la eficiencia y la eficacia sin caer en contradicciones ni confusiones.
5. Buscar la conexión entre los planes, los programas y las metas que establece el ayuntamiento, así como en la instrumentación para su implantación.
6. Propiciar la descentralización y delegación de autoridad a la sociedad y a los gerentes públicos en la toma de decisiones, sin tener que depender en alto grado de estructuras jerárquicas básicamente políticas.
7. Promover la profesionalización y responsabilidad de los recursos humanos, a través del auto desarrollo, la ética y el servicio civil de carrera.
8. Asimilar e incorporar los cambios en tecnología, técnicas, ciencia, comunicación, cultura etc.

Por tanto, en la gestión municipal no basta con ser eficiente en relación con los objetivos, sino que es preciso ser eficiente para llevar a cabo un programa resultado de un consenso político. La eficiencia no sólo tiene sentido cuando está al servicio de la eficacia, en tanto que la eficacia no es otra cosa que la plasmación real de la democracia que apunta a metas susceptibles de ser alcanzadas, es decir, la puesta en marcha de la práctica política y programática del electorado.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- Aguilar Idáñez, María José y Ezequiel Ander-Egg (1994), *Evaluación de servicios y programas sociales*, editorial Lumen, colección política, servicios y trabajo social, Buenos Aires, 45-57 pp.
- Anthony, R. N. (1990), *Planeación y sistemas de control*, Boston-Harvard University, Estados Unidos, 372 pp.
- Ávalos Aguilar, Roberto (1994), «La crisis de los paradigmas en la administración pública», en *Revista de Administración pública*, núm. 86, INAP, México, 145 pp.
- BANOBRAS-INAP (1982), *Manual de control de gestión municipal*, edición de BANOBRAS-INAP, colección de manuales de administración municipal núm. 11, México, 43 pp.
- Bozeman, Barry (1998), «Introducción: dos conceptos de gestión pública», en Barry Bozeman (coord.), *La gestión pública, su situación actual*, coedición del FCE / Universidad Autónoma de Tlaxcala / CNCPyAP, México, pp. 37-42.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) (1995), *La nueva gestión municipal en México; análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa / CIDE, México, 381 pp.
- Cabrero, Enrique (1996), *Del administrador al gerente público*, Edición del INAP, México, 182 pp.
- Cabrero, Enrique (coord.) (1999), *Gerencia pública municipal; conceptos básicos y estudios de caso*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa / CIDE, México, 565 pp.
- Cáceres, Luis René (1990), *Estrategia, planificación y control*, FCE, México, 454 pp.
- Cámara de Diputados LVI Legislatura (1997), *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, Edición de la Cámara de Diputados, México, 173 pp.
- CEDEMUN (1997), *El control de gestión municipal*, Edición del CEDEMUN, Guía Técnica de Capacitación Municipal 13, México, 23 pp.
- Crozier, Michel (1996), *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, Documento presentado en el 1 Congreso Interamericano del CLAD, Brasil.
- Dupuy, Yves y Gerard Rolland (1992), *Manual de control de gestión*, Editorial Díaz de Santos, España, 345 pp.
- Fiol, Michel y Guillermo Ramírez (1995), «Control de Gestión: ¿Qué estilo se debe adoptar en las organizaciones públicas?», en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2 edición del CIDE, México, 378 pp.



- Gobierno Federal (1999), *Diario Oficial de la Federación*, Publicación del Gobierno Federal del 23-junio-1999, México, pp. 2-5.
- González y González, Héctor (1984), *Los servicios públicos municipales: Modos de gestión*, edición del IAPEM, México, 256 pp.
- IAPP (1996), *Manual de apoyo de la gestión Municipal*, edición del IAPP, México, 89 pp.
- INAP (1986), *El control de gestión municipal*, edición del INAP y el Centro de Estudios de Administración municipal, Guía Técnica 13, México, 56 pp.
- Khemakhem, Anthony (1976), *El control de gestión*, Editorial Deusto, España, 287 pp.
- Khemakhem, Anthony y Jean Loup Ardoin (1977), *Aplicación del Control de Gestión*, Editorial Deusto, España, 85 pp.
- Kliksberg, Bernardo (1993), «Gerencia social: Dilemas gerenciales y experiencias innovativas», en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza, Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, coedición de CLAD / FCE Y PNUD, México, pp. 91-108.
- Lahera, Eugenio (1993), *Cómo mejorar la gestión pública*, CIEPLAN-FLACSO, Chile, 148 pp.
- Lanz, John (1984), «El marco jurídico del control en la Administración Pública Federal», en *Revista de Administración Pública* núm. 57, edición del INAP, México, 235 pp.
- Lorino, Philippe (1991), *El control de gestión estratégico*, editado por Alfaomega, España, 194 pp.
- López Campos, Jordi (1992), *El control de gestión en la administración local*, Gestión 2000, España, 132 pp.
- Lugo Verduco, Adolfo (1997), «Presentación», en Rodolfo Vega (coordinador), *Municipio*, coedición del Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro / Asociación Mexicana de egresados del INAP de España A.C. / Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política S. C., México, 331 pp.
- Martínez Cabañas, Gustavo (1984), *La administración estatal y municipal en México*, edición del INAP / CONACYT, México, 128 pp.
- Medina, Alejandro y José Mejía (1992), *Sistemas administrativos de control: Un estudio descriptivo en los municipios*, documento de trabajo # 9, Administración Pública, edición del CIDE, México, 45 pp.
- Medina, Alejandro y José Mejía (1992), *Control, seguimiento y evaluación de las políticas públicas*, Plaza y Valdés, México, 231 pp.
- Mejía Lira, José (1990), *Análisis de formación de funcionarios municipales*, Documento de trabajo, División de Administración Pública, edición del CIDE, México, 37 pp.



- Mejía Lira, José (1997), La prestación de los servicios públicos municipales, en Rodolfo Vega Hernández (Coordinador), *Municipio*, coedición del Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro / Asociación Mexicana de egresados del INAP de España A.C. / Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política S. C., México, 331 pp.
- Mendoza, X y C. Castells (1993), «El control de grupo en las empresas públicas en Barcelona», en *Gestión y Política Pública*, edición del CIDE, vol. II núm. 2, 246 pp.
- Meny y Thoenig J. C. (1990), *las políticas públicas*, Editorial Ariel, España, 270 pp.
- Meyer, Jean (1974), *El control de gestión*, Edición de la Universidad de Francia, París, 138 pp.
- Mintzberg, H. (1983), *Naturaleza del trabajo directivo*, Editorial Ariel, España, 214 pp.
- Nickson, Robert Andrew (1993), «La democratización y los gobiernos locales en América Latina», en *Gestión y Política Pública* núm. 2, vol. II, CIDE, México, 122 pp.
- Ospina Bozzi, Sonia (1993), «Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública», en *Gestión y Política Pública* núm. 1, vol. II, CIDE, México, 132 pp.
- Quinn, Robert (coord.) (1995), *Maestría en la gestión de organizaciones*, edición de Díaz de Santos, España, 415 pp.
- Uvalle, Ricardo (1996), *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, edición del Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 149 pp.