

APLICACIÓN DEL MODELO DE SISTEMAS DE CAPITALS A
UNA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL



TESIS

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN EN TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE
MONTERREY**

POR

HÉCTOR ALEJANDRO VILLARREAL LOZOYA

DICIEMBRE 2002

APLICACIÓN DEL MODELO DE SISTEMAS DE CAPITALS A
UNA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL

POR

HÉCTOR ALEJANDRO VILLARREAL LOZOYA

TESIS

Presentada a la División de Graduados en Computación, Información y Comunicaciones

Este trabajo es requisito parcial para obtener el título de:

Maestro en Administración de Tecnologías de Información

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE
MONTERREY

DICIEMBRE 2002

DEDICATORIA

A Dios, que cada día me da una nueva oportunidad...

A mi madre, Silvia, quien me dio la vida y mi ser...

A mi padre, Cayetano Jaime, quien me enseñó que todo es posible...

A mis hermanos, Emilio y Jaime con quienes crecí...

A todos aquellos servidores públicos que con su labor callada y tenaz buscan crear a pesar de todos los obstáculos, un mejor entorno para sus semejantes...

AGRADECIMIENTOS

Agradezco de manera infinita a Dios el bendecirme con tantos dones y beneficios, uno de sus frutos es este trabajo.

Doy gracias a mi familia: gracias Mamá, siempre me has enseñado el valor de la autosuperación, motivándome a siempre llegar más arriba; gracias Papá (q.e.p.d.) donde quiera que estés, por tu incondicional apoyo, tu sonrisa franca y fe en el hombre y tu amor por la buena y honesta política; gracias Emilio, hermano, por tus estirones de oreja para que ya la terminara; gracias Jaime, por tus comentarios exactos y tus eternas preguntas; gracias padrinos, Héctor y Teté, por siempre estar al pendiente y ayudarnos en los momentos difíciles.

Agradezco la oportunidad que me brindó mi asesor, el Dr. Francisco Javier Carrillo, de adentrarme en este nuevo y fascinante mundo de los Sistemas de Capitales; y a mis sinodales Mtro. Pedro Flores y Mtro. Carlos Rodríguez, por sus asistencias puntuales, precisas y claras para que este trabajo se enriqueciera y llegara a buen término.

A todo el Departamento de Humanidades (ahora de Lenguas Modernas y Estudios Humanísticos) le doy gracias, por la gran oportunidad que me dio de servir y contribuir en su desarrollo, especialmente a la Mtra. Donna Kabalen y a la Mtra. Ruth Angel por su interés y apoyo en el progreso de mis estudios.

A la SAGECI y a todos los que contribuyeron con ella, gracias por creer en ese gran proyecto, Alberto, Esteban y Alfredo, todos esos sueños no se hubieran hecho sin ustedes, fueron soporte y aliento, fueron compañeros inseparables, gracias por la confianza que depositaron en mí.

A mis compañeros de clase, al equipo de Softbol “Los Graduados” y al CGM, que hicieron de esta aventura académica una experiencia de vida incomparable.

Al Clan Triumphus, al Grupo 9, al CNJ, por ser parte integral de mi vida y de mi forma de ser. Una vez scout, siempre scout.

A mi familia extendida, los Villarreal Hernández, Ortiz Ortega, Villarreal González, Villarreal González, González Rodríguez, por hacerme sentir que tengo una gran familia de cinco papás y mamás, y 15 hermanos. Por su incondicional soporte en las alegrías y en las tristezas, gracias por ser mi familia.

Finalmente, quiero agradecer a alguien, alguien que se desveló, que me levantó cuando estaba caído, me impulsó y siempre estuvo ahí cuando la necesité. Gracias Irma, este logro es tanto tuyo como mío, sin ti esta no se hubiera logrado.

RESUMEN

En la actualidad, la sociedad demanda de sus organizaciones gubernamentales una mayor eficacia y una mayor eficiencia en el desempeño de sus funciones. Una sociedad más educada que solicita una mayor participación en la toma de decisiones y que pueda observar los procesos de forma transparente.

Tradicionalmente, los métodos de evaluación de la labor de las organizaciones gubernamentales se ha basado en la importación de métodos del ámbito empresarial, sin tomar en cuenta las diferencias profundas que existen entre las organizaciones gubernamentales y las privadas.

Esta tesis busca aportar un nuevo enfoque, al utilizar el Modelo de Sistemas de Capitales para proponer una nueva forma de medir la capacidad de creación de valor de una organización gubernamental. Al utilizar dicho modelo se crea el Sistema de Capitales de una organización gubernamental de mediano tamaño de nivel estatal, para posteriormente elaborar el Sistema de Indicadores a nivel descriptivo para dicha organización.

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Página
Lista de figuras	x
Lista de tablas	xi
1. Introducción	
1.1. La administración del conocimiento y su importancia	1
1.2. Objetivo de la investigación	2
1.3. Producto Final	2
1.4. Contribución Esperada	2
1.5. Línea argumental y metodológica	3
2. La Organización Pública y la Administración Pública	
2.1. La Organización	5
2.2. La Administración Pública, nociones básicas	6
2.3. La Organización Pública	7
2.4. Características y diferencias principales frente a otro tipo de organizaciones	7
2.5. “Todas las organizaciones son públicas”	11
3. La Nueva Economía y la Nueva Sociedad	
3.1. La Administración del Conocimiento	13
3.2. Impulsores de la Nueva Economía	15
3.3. Impactos de la Nueva Economía	16
3.4. Impactos de la Nueva Economía y la Nueva Sociedad en la Administración Pública	17
4. El Valor en la Organización Pública	
4.1. Teoría del Valor	21
4.2. El objetivo de la Organización Pública	21
4.3. Los valores sociales y su impacto en la Organización Pública.....	22

	Página
4.3.1. La estructura en la Organización Pública	24
4.3.2. La participación social en la Organización Gubernamental	26
4.3.3. Los derechos humanos como punto de referencia	27
4.4. Percepción del Rol de la Organización Pública y sus valores	28
4.4.1. El Estado Benefactor	28
4.4.2. El Estado Limitado	30
4.4.3. El Estado de Desarrollo Social, la Tercera Vía	32
4.4.4. Los cambios de percepción del valor, ¿hacia el Estado Eficiente?	34
4.5. Problemáticas de la Organización Pública como fuente de poder.....	37
4.5.1. Burocracia	37
4.5.2. Manejo de grandes cantidades de información	38
4.5.3. Mitos sociales de la Organización Pública	38
4.5.4. El manejo del Recurso Humano	39
4.5.5. La Organización Pública como fuente de poder	40
5. Capital Intelectual	
5.1. Introducción y revisión de métodos.....	42
5.1.1. Métodos de 1ª. Generación	43
5.1.2. Métodos de 2ª. Generación	44
5.1.3. Métodos de 3ª. Generación	48
5.2. Sistemas de Capitales	49
5.2.1. Teoría de Sistemas	49
5.2.2. Modelo de Sistemas de Capitales	50
5.2.3. La Auditoría de Capital Intelectual como herramienta y la selección de indicadores	53
6. Antecedentes de la contabilidad de Capitales de Conocimiento en el Sector Público	
6.1. El Enfoque de Sistemas en el Sector Público	56
6.2. El Enfoque de Calidad (TQM, JIT)	57
6.3. El Enfoque Estratégico	59

	Página
6.4. Sistemas para la Medición del Desempeño	61
6.5. Nuevos Enfoques	65
6.5.1. Capital Social	65
6.5.2. La innovación	66
6.5.3. La corrupción	67
6.6. La Medición de la Administración del Conocimiento en el Sector Público	68
6.6.1. El uso del Balanced Scorecard (BS) de Kaplan y Norton	68
6.6.2. El uso del Business Navigator y los modelos de Edvinsson	68
6.6.3. El uso del Índice de CI (IC Index)	69
6.6.4. El Modelo de Capital Intelectual en el Sector Público de Bossi, Fuertes y Serrano.....	69
7. Análisis del Modelo de Sistema de Capitales y su aplicación a una organización gubernamental	
7.1. El Marco Legal y su incidencia.....	73
7.2. Caso de estudio y uso del Modelo.....	75
7.2.1. Información General de la Dependencia Estudiada.....	75
7.2.2. Universo de Valor de la Dependencia.....	78
7.2.3. El Modelo de Sistemas de Capitales de la Dependencia.....	81
7.2.4. Sistema de Indicadores – La Auditoría de Capital Intelectual en una Organización Pública.....	93
8. Conclusiones y futuros trabajos	
8.1. Conclusiones.....	103
8.2. Potencial de extrapolación de los resultados.....	104
8.3. Futuros trabajos.....	105
9. Referencias Bibliográficas.....	107
10. Anexos.....	113
11. Vita	120

LISTA DE FIGURAS

	Página
Figura 1. Línea argumental de la tesis.....	4
Figura 2. Ciclo Básico de un Sistema Simple	50
Figura 3. Modelo Insumo / Proceso / Producto	51
Figura 4. Modelo de sistemas de Capitales de Javier Carrillo	52
Figura 5. Centro de Sistemas de Conocimiento y Grupo de sistemas de Capitales	54
Figura 6. El sistema de administración pública en México	56
Figura 7. Las medidas de desempeño surgen de la misión de la empresa y ésta de una necesidad real de los clientes	63
Figura 8. Desagregación de indicadores por nivel	63
Figura 9. Modelo de Capital Intelectual para el sector público	70
Figura 10. Marco normativo de la creación, competencia y procedimientos de las dependencias de gobierno en México	73
Figura 11. Modelo de sistemas de Capitales de Javier Carrillo	81
Figura 12. Organigrama de trabajo actual de la Contraloría General del Estado de Nuevo León	87

LISTA DE TABLAS

	Página
Tabla 1. Diferencias entre la Organización Gubernamental y la Organización Privada	10
Tabla 2. Organizaciones Burocráticas vs. Posempresariales	16
Tabla 3. Valores considerados “tradicionales” dela sociedad mexicana	23
Tabla 4. Valores de la sociedad estadounidense	24
Tabla 5. Valores sociales de una estructura política determinada	25
Tabla 6. Proceso de evolución del estado Benefactor	29
Tabla 7. Los términos del debate contemporáneo sobre el Estado Benefactor	34
Tabla 8. 1era. Generación: Métodos de Valor Inferido	43
Tabla 9. 2da. Generación: Métodos de”Medición Directa”	45
Tabla 10. Indicadores del modelo de Capital Intelectual para el Sector Público	71
Tabla 11. Universo de Valores de la Contraloría General del Estado de Nuevo León ..	80
Tabla 12. Sistema de Capitales de la Contraloría general del Estado de Nuevo León ..	93
Tabla 13. Indicadores del Sistema de Capitales de la dependencia	97
Tabla 14. Ejemplo de un Reporte Integral de Valor	102

Capítulo 1

Introducción

1.1 La administración del conocimiento y su importancia

A nivel global la economía se ha visto afectada por un cambio importante en cuanto a los conceptos de producción y desarrollo industrial. Destacados "gurús" empresariales y futuristas, como Alvin Toffler y Peter Drucker, señalan el advenimiento de una época de crecimiento económico sin precedente denominada: "la era del conocimiento". Una era donde el conocimiento se convierte en el bien máspreciado, más codiciado por las organizaciones y fuente de valor a todos los niveles.

Numerosas empresas ya se han enfocado en esta dirección estableciendo en sus objetivos el desarrollo de una "cultura del conocimiento", una "organización aprendiente", etcétera., e inclusive, creando puestos como CKO (*Chief Knowledge Officer*, que puede traducirse como Director en Jefe del Conocimiento).

Dado el repentino crecimiento del interés por la administración del conocimiento, diferentes cuestionamientos salen a relucir: ¿cómo se mide? ¿cómo saber que los recursos de la organización están siendo correctamente invertidos?.

Bajo este contexto surge el concepto del Capital Intelectual, que busca sentar bases para medir todos estos procesos de adquisición, acumulación y transferencia del conocimiento a lo largo y ancho de las organizaciones.

Con todo esto, las teorías de la administración pública no se han visto aisladas a todos estos fenómenos y cambios en las teorías de la administración. Actualmente, los términos "Administración Pública", "Gestión Pública" y "Organización Pública" se ven estudiados desde nuevos enfoques y perspectivas.

Ante esto, y sobre todo ante la presión de la sociedad por eficientizar el trabajo de las organizaciones gubernamentales, éstas han recurrido a la teoría administrativa en busca de mejora. Términos como "Control Total de Calidad", "Aseguramiento de Calidad", "Diagramas de Flujo de Procesos", entre otros, no son ajenos a las organizaciones públicas porque ya desde la década de los 80's se han visto como herramientas útiles para mejorar el desempeño de las áreas gubernamentales. Todo esto, en favor de una denominada profesionalización del servicio público.

Dentro de los argumentos que se señalan como necesidades para el desarrollo de una sociedad en conjunto está el contar con instituciones públicas competitivas. Y más aún en México, país que registró el lugar número 56 dentro de las 75 naciones que forman parte de la encuesta en el rubro de competitividad de las instituciones públicas, según el Reporte Mundial de Competitividad 2001-2002 realizado por el Foro Económico Mundial; a pesar de tener una economía ubicada dentro de las primeras 20 del mundo por su tamaño.

Ahora, en la denominada "sociedad del conocimiento", se observa necesario el que las organizaciones públicas administren de una manera efectiva todos sus recursos. Es aquí donde las herramientas para medir el capital intelectual les pueden dar un punto de partida para mejorar sus procesos de administración y transmisión del conocimiento mejorando así de manera determinante su actuación.

1.2 Objetivo de la investigación

"Realizar la aplicación del Modelo de Sistemas de Capitales de Carrillo (2002) a una organización gubernamental, operacionalizando su sistema de capitales a nivel descriptivo."

1.3 Producto Final

Se presentará al final de la investigación un caso de aplicación a nivel descriptivo del modelo. Para esta aplicación, se utilizará el Modelo de Sistemas de Capitales, con la ayuda de este modelo se realizará un análisis de una organización gubernamental para obtener su Universo de Valor, para posteriormente obtener su Sistema de Capitales y generar a partir de este una serie de indicadores.

1.4 Contribución esperada

El presente trabajo formula la necesidad de ampliar los métodos tradicionales de evaluación para mejorar el desempeño de las organizaciones gubernamentales, por lo que contribuye en este debate al analizar las posibilidades de medir el sistema de capitales en este tipo de organizaciones.

Se espera que el enfoque de sistemas de capitales, utilizado en la presente investigación, permita dar una visión amplia de dónde las instituciones de gobierno generan valor, así como proponer de manera inicial una nueva forma de cómo evaluar ese proceso de generación de valor.

El entorno ha cambiado, la sociedad cambia, los valores de esta cambian y su relación con los órganos de administración pública se modifica. Este proyecto busca colaborar en esta nueva relación analizándolo desde una perspectiva de capital intelectual.

1.5 Línea Argumental

En vista de los cambios desarrollados en la sociedad en las últimas décadas, se nota la necesidad de definir de una mejor manera el trabajo y la forma de evaluación de lo que conocemos como organizaciones gubernamentales. Esto permitirá una optimización sustantiva de recursos de todo tipo y en todos los niveles.

Este trabajo se desarrolla bajo la base de la Administración del Conocimiento, específicamente en el área de Capital Intelectual, el cual busca identificar la composición del valor en una organización.

Para poder generar el sistema de capitales con el cual trabajar en una organización y el método en su conjunto, es necesario tomar como base la teoría de sistemas, las teorías de la administración pública, la teoría del valor, así como las diversas teorías de capital intelectual como antecedente al Modelo de Sistemas de Capitales.

La metodología del presente proyecto de investigación consiste en dos partes principales: la Investigación Documental y utilización del modelo de Sistemas de Capitales en base a dicha revisión; y la aplicación del modelo a un Caso Práctico, para finalmente en base al Modelo generar el Sistema de Capitales de la organización y su serie de indicadores.

Para comprender de una mejor manera la línea que argumenta el presente proyecto de tesis, se presenta el siguiente diagrama. La fundamentación de cada uno de sus elementos será tratada en los apartados correspondientes.

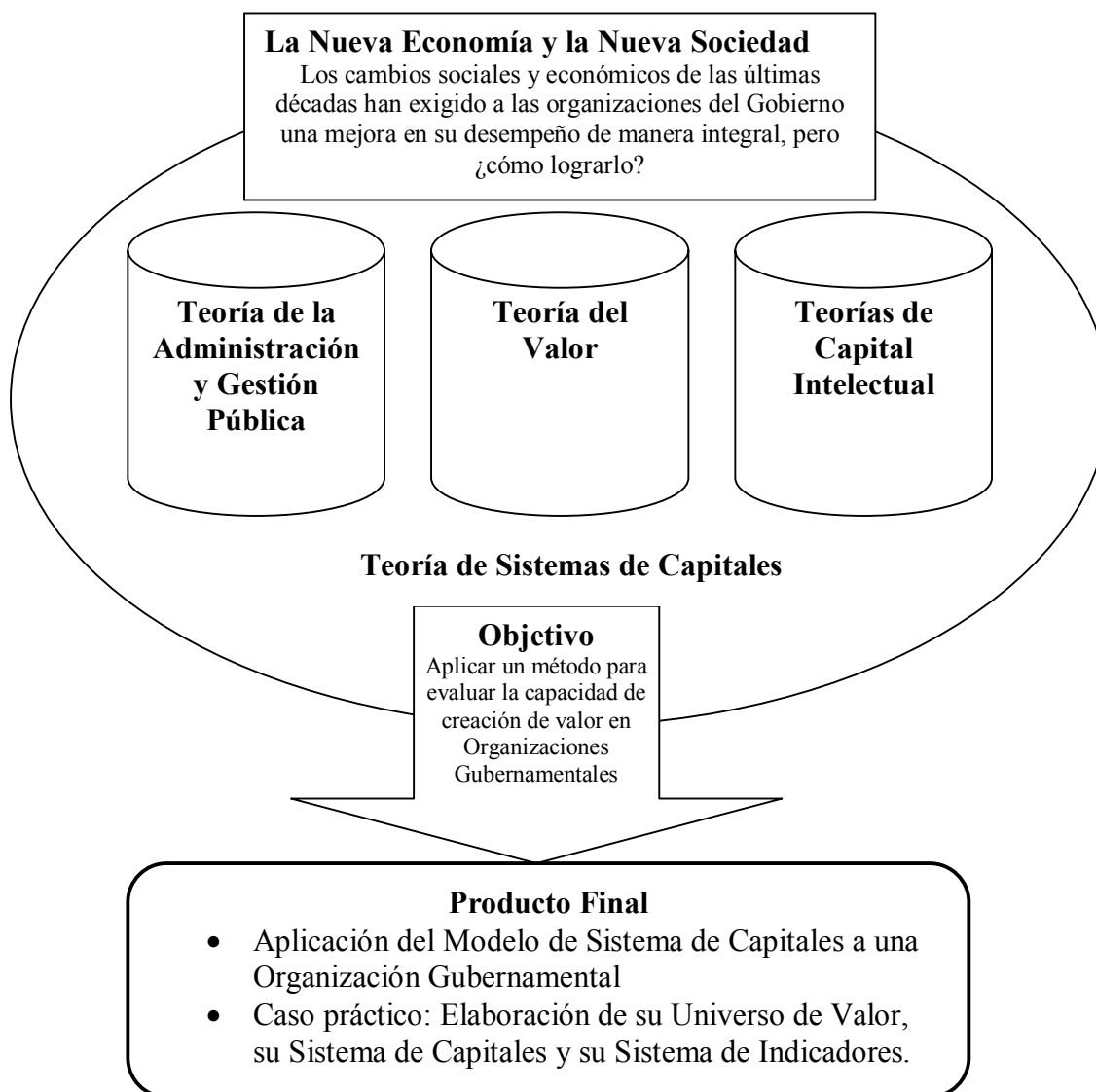


Figura 1: Línea argumental de la tesis

Capítulo 2

La Organización Pública y la Administración Pública

2.1 La Organización

Según la Enciclopedia Británica una organización es “una estructura administrativa y funcional”. De esta definición podemos conocer que para que una organización exista como tal debe tener en un objetivo definido (función) por un equipo humano que realiza actividades para su consecución (estructura administrativa). McNamara (1999) orienta al respecto señalando que una organización es “un grupo de personas organizadas intencionadamente para llevar a cabo una meta (o metas) común a todos sus miembros”.

Sin embargo, esta definición no nos permite alcanzar a observar la importancia de las organizaciones, sobre todo si consideramos que éstas nos permiten llevar a cabo todas las actividades que realizamos en sociedad como consecuencia de la gran especialización a la que han llegado. Las organizaciones en la actualidad se encargan de realizar los cambios económicos, tecnológicos, sociales y hasta culturales que guían el desarrollo humano en su conjunto, según lo afirma Peter Drucker (1993).

Drucker (1993) continúa su orientación al respecto, enfatizando que nuestra sociedad en la actualidad es en realidad una sociedad de organizaciones, de diversos grupos humanos con fines específicos:

La sociedad en todos los países desarrollados se ha convertido en una sociedad de organizaciones, en la cual la mayoría de las tareas sociales, si no todas, son hechas por y en una organización – la empresa de negocios y el sindicato obrero, las Fuerzas Armadas y el hospital, escuelas y universidades, y una miríada de servicios comunitarios (p. 46).

El autor es más específico al afirmar que “...una organización está diseñada a propósito y no se basa ni en la naturaleza psicológica del hombre, ni en su necesidad biológica. Las organizaciones son siempre especializadas y se definen por su cometido” (1993, p. 46).

Otro aspecto que vale la pena señalar es el hecho de que las organizaciones formales se mantienen unidas por normas y reglamentos específicos como lo observan Aldrich, Marsden y Scott (citados por Gelles y Levine, 1993 p. 194). Este último señaló los elementos que conforman a una organización: Estructura Social, Participantes, Metas y Tecnología. (Scott, 1987, en Gelles y Levine, 1993)

2.2 La Administración Pública, nociones básicas

La Teoría de la Administración Pública tiene ya varios siglos de desarrollo, según señala Omar Guerrero (1993). Sin embargo, es conveniente iniciar con una definición y sus características más representativas, las cuales se utilizarán para el presente proyecto. Posteriormente, en el Capítulo 5 se trabajará más a detalle en cuanto a las diversas teorías que demarcan el concepto de lo valioso con respecto a la administración pública.

Gulick (1990) señala una definición con la que concuerdan diversos autores como Guerrero y Weber, indicando el área de trabajo de la administración pública: "... el contenido global del dominio de la administración pública es establecido por el medio ambiente, no por la lógica; si el Gobierno lo hace, entonces es 'administración pública'."

Ampliando este punto, Guerrero (1993) observa que para comprender el campo de acción de la administración pública se debe partir del Estado mismo. Es decir, toda actividad realizada por el Estado o por sus miembros es "administración pública". El autor cita que muchos pensadores de la acción del Estado a lo largo del tiempo como Carlos Marx, Lorenz von Stein y Woodrow Wilson coincidían en esta definición.

Guerrero (1993) afirma que "la administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales, entre los que destaca que su objetivo es la sociedad en su conjunto, quien le brinda su legitimidad y su justificación y es el fundamento de su razón de ser al buscar perpetuarla y desarrollarla" (a la sociedad).

Y la definición se abre un poco más por el autor abarcando al objetivo de la administración pública al señalar que "...la administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen" (Guerrero, 1993).

Es decir, la administración pública existe "solamente en función de la sociedad".

Ampliando al respecto de la función del Estado (y por ende de la administración pública) Tomás Hobbes (citado en Guerrero, 1993) reflexiona que el hombre en sociedad cede parte de su libertad de manera voluntaria, no sólo por el temor al ataque de otros miembros de la sociedad con mayor fuerza o poder sino que fue la utilidad esperada el motivador más importante. Es decir, el hombre cede a la administración pública ciertas libertades esperando un beneficio personal. Si el hombre se organiza en sociedad es simplemente porque espera un beneficio inmediato en el corto y largo plazo para sí mismo.

Guerrero retoma a Hobbes y afirma "La administración pública esencialmente consiste en una capacidad del Estado para producir dicha utilidad (beneficio personal), que a partir del siglo XVIII se proyectó en el impulso del desarrollo de la sociedad". (1993)

De aquí se retomará en el Capítulo 4 para señalar el fin último del Estado y por tanto sus objetivos de creación de valor.

2.3 La Organización Pública

Una vez analizado lo anterior para este trabajo definiré que una organización pública es aquella cuya existencia se basa en un fundamento o precepto legal (Ley o Reglamento) que define sus objetivos y alcances, así como sus límites. Dicho marco legal establece también la manera en que recibe sus recursos (asignación de partidas presupuestales, proveeduría de servicios autorizados, etc), y cuyos altos directivos en última instancia son elegidos mediante mecanismos políticos (ya sea voto directo o indirecto).

Es importante recalcar que para efectos de este trabajo los términos “Gobierno” o “Estado” se utilizarán de manera indistinta para representar el término de Organización Gubernamental o Pública, aunque en lo común estos términos se utilicen para nombrar al conjunto de organizaciones que ejercen la labor denominada “de Estado”.

2.4 Características y diferencias principales frente a otro tipo de organizaciones

Para el presente proyecto es importante hacer la diferenciación de las organizaciones públicas frente a otros tipos de organizaciones para poder distinguir características esenciales que en algunos otros modelos de medición del Capital Intelectual no hayan sido tomadas en cuenta.

Rosenbloom y Ross (1994) citan a varios autores señalando que “las funciones base de la administración pública están llenas de cuestiones políticas: toma de decisiones (Lindblom, 1959), presupuesto (Wildavsky, 1964), organización (Seidman, 1970), recursos humanos (Rosenblom, 1973; Shafritz, 1975), e implementación (Pressman y Wildavsky, 1974)” (p. 145).

Por otra parte, y reforzando la tesis de que la esfera de la gestión pública contiene una serie de características propias que las diferencian de manera significativa de las empresas privadas, Appleby señala “...(la) gestión gubernamental difiere de cualquier otra actividad administrativa –de manera apenas perceptible desde el exterior, en virtud de su naturaleza pública- y por el modo en que está sujeta al escrutinio y clamor públicos” (Appleby 1945, p.7 citado por Bozeman 1998, p.54)

Y es por este escrutinio que las organizaciones gubernamentales se han visto presionadas para eficientizar y medir la efectividad de sus procesos, tanto internos como hacia el exterior (principalmente estos últimos debido a su naturaleza y contacto con la población).

Guerrero (1993) se centra más en señalar de dónde proviene el poder o la justificación de acción del Estado:

El Estado moderno está caracterizado por el sometimiento de toda la actividad de la administración pública al derecho y por el recurso de queja ante los tribunales judiciales, por la violación de los derechos

individuales por los actos de la misma. La administración pública es supeditada íntegramente a la ley, bajo el principio de legalidad. La idea de un control tan intenso, es explicable por el rechazo a los rasgos monárquicos aún perceptibles en el servicio público, durante los primeros años de los regímenes republicanos. (Guerrero, 1993)

Castañeda (1979) indica que “...el aparato administrativo público materializa la acción del Estado. En consecuencia debe necesariamente abordarse como un fenómeno político.”

Con respecto al área de recursos humanos, las organizaciones gubernamentales tienen una serie de retos bien definidos por sus propias características, entre ellas, Flores Terán (1997) observa que el personal de la alta gerencia tiene índices de rotación más altos debido a las cuestiones políticas, es decir, los procesos de participación directa o indirecta del pueblo en la selección de sus gobernantes.

Continuando con esta área, Guffey (1995, en Flores Terán, 1997) observa que los objetivos del personal son diferentes: en una organización privada el objetivo es generar utilidades para la compañía (y por tanto para uno mismo), y en una organización gubernamental (más específicamente en las empresas del sector) además de generar un estado de resultados favorable el gerente tiene la meta de su propia supervivencia en la arena gubernamental mediante acuerdos de índole política.

Por otra parte, en la consecución de los recursos, los presupuestos de una empresa normalmente depende solamente de ella y pueden ser utilizados libremente para la realización de inversiones que considere necesarias. En el caso de los presupuestos gubernamentales (aún y cuando se trate de empresas del llamado sector paraestatal), los presupuestos se hacen de manera global, normalmente las utilidades de la empresa gubernamental se consideran ingresos del Gobierno en su conjunto y por tanto disponibles para lo que la alta gerencia considere prioritario (Guffey 1995, en Flores Terán, 1997), y no para una reinversión en materia de infraestructura de la propia organización gubernamental generadora de recursos.

Otro punto importante es la velocidad en la toma de decisiones, la cual es significativamente diferente en el ámbito público y privado. En gran parte esto se debe los marcos normativos vigentes que se enfocan en el control, por ejemplo, los puestos de elección popular tienen un período largo de decisión, cuando en una organización privada nunca se tomaría tanto tiempo para llenar un puesto directivo (Hunt, 1993 en Flores Terán, 1997). Además que los puestos directivos de la empresa se otorgan en base a la experiencia y capacidad profesional probada, y en el área gubernamental se hace a través de un costoso proceso de elección popular, esto último dependiendo del sistema político imperante en el país dado.

En cuanto a la consecución de objetivos, Hunt (1993, en Flores Terán, 1997) se percata que la empresa privada puede elegir a sus clientes en la forma de nichos de mercado, en tanto que el objetivo de las organizaciones gubernamentales es contribuir al bienestar general de todos los miembros de la población. Si bien es cierto, que ciertas organizaciones gubernamentales tienen bien definido el nicho de población a servir.

En el caso de las denominadas organizaciones "no gubernamentales" (comúnmente denominadas "sin fines de lucro" - *non-profit* -) éstas tienen como objetivo, en lugar de producto u servicio, el "cambiar al ser humano" en palabras de Peter Drucker (1992). Este tipo de organizaciones tiene sus propias características, ya que además de sus misiones y objetivos, se enfrentan a situaciones como el trabajo con voluntarios (y por lo tanto el concepto de órdenes y jerarquías aplica de manera distinta a una relación patrón-trabajador), a la forma de organizarse, a cómo conseguir recursos y a la manera de medir los resultados de su trabajo, es decir, su desempeño. (Drucker, 1992)

Al hacer una compilación de los diversos autores antes analizados, y de una serie de factores y estudios citados por Bozeman (pp. 55-70, 1998) se puede establecer la Tabla 1.

Estas diferencias distintivas han causado que autores como Bruno (1995) adecuen técnicas que, técnicas como los diagramas de Pareto, de causa-efecto y de distribución del trabajo como herramientas clave para la distribución y uso eficiente de los recursos en la rama gubernamental. De este punto podemos rescatar el concepto de que si se va a medir el capital intelectual de una organización pública se deben de tomar en cuenta las características propias de una organización de este tipo.

Es claro que estas diferencias pueden causar importantes desvíos en una investigación, por lo que es imprescindible el ajustar las herramientas (actualmente enfocadas a las organizaciones comerciales) de manera tal que no haya una incorrecta interpretación de los resultados.

Por otra parte, Roos señala que la mayoría de modelos de capital intelectual asumen una división en tres partes: estructura externa, estructura interna y empleados (1998). Sin embargo habría que analizar en una organización pública estas distinciones: ¿Son fácilmente observables? ¿Qué otras distinciones estructurales se podrían analizar?

Tabla 1. Diferencias entre la Organización Gubernamental y la Organización Privada

Factor organizacional	Organización Gubernamental	Organización Privada
Recurso Humano	Percepción más débil entre desempeño laboral e incentivos (de ascenso o económicos). Percepción de una gran restricción por las normas y regulaciones. Normas de seguridad en el empleo más establecidas. Ciclos preestablecidos de rotación de la alta gerencia (puestos de elección popular). Dificultad para la delegación, la toma de decisiones en ocasiones se realiza varios niveles arriba de donde se podría hacer.	Actitudes más positivas y mayor identificación con su organización. La organización bien dirigida promueve que las decisiones se tomen en el nivel donde está la información, buscando delegar las decisiones operativas.
Valores del personal que busca desarrollar su actividad de carrera en el área	Búsqueda del prestigio social y flexibilidad Mayor preocupación por el deber y las metas sociales.	Búsqueda de la riqueza y la ganancia
Tareas (objetivos de la organización)	Las necesidades “políticas” urgentes reemplazan a la planeación a largo plazo. Exigente presión por lograr resultados. Se manejan los objetivos en base a las crisis que se presentan. Los objetivos varían de acuerdo al tipo de organización gubernamental.	Competencia de otras organizaciones por los mismos nichos de mercado. Búsqueda de aumentar el valor de mercado y la obtención de beneficios.
Estructura organizacional	Mayor formalización y definición de procedimientos a través de normas y regulaciones. La existencia de la organización depende las normas y reglamentos.	Mayor capacidad de cambio y adaptabilidad a las condiciones del medio. La existencia de la organización depende de su capacidad de generar utilidades.
Visibilidad	Altamente expuesto al escrutinio público (medios de información).	Baja exposición, a menos de que afecte intereses de una comunidad establecida y organizada y necesite su apoyo.
Recursos productivos	Principalmente recursos humanos, el conocimiento y la legislación.	Una mezcla de materias primas, maquinaria, capital, recursos humanos y conocimiento.
Producto final de la organización	Principalmente servicios.	Variado, tanto servicios como productos.

Elaborada por Héctor Alejandro Villarreal Lozoya

Ahora bien, la bibliografía del área de capital intelectual le da un enorme peso al concepto de valor, asimismo, en el ámbito privado ya existen diversos intentos para medir la capacidad de creación de valor de la empresas. Métodos como el “ROI” (Return on Investment), “EVA” (Economic Value Added), entre otros, son fórmulas que buscan al final, medir qué tanto

valor creo una organización. Generalmente, esta medición se presenta al final a través de estados de resultados financieros.

Sin embargo, esto es fácilmente medible en el ámbito comercial, más no así en el público, ya que un estado de resultados del presupuesto ejercido por una dependencia no indica si se generó valor para la sociedad, en qué cantidad ó cuánto más se pudo haber hecho, es decir, el costo de oportunidad social. Al respecto, Moore señala:

Si los directivos privados pueden diseñar productos que generen beneficios de manera continuada, entonces se presupone que han creado valor...En el sector público, el propósito general del trabajo directivo no parece tan claro, ya que lo que los directivos han de producir para generar valor es más ambiguo. (Moore, 1998)

Es por demás claro que la medición del valor sobre todo basándonos en los sistemas de capitales es inútil aplicarla en una organización pública si antes no definimos qué significa valor en este tipo de organizaciones, porque nos llevaría a medir con una escala diferente a las organizaciones públicas. Esto se analizará más específicamente en el capítulo 5.

Zimmerman señala (en Liebowitz, 1998) que para administrar el conocimiento, las organizaciones públicas se enfrentan a retos únicos en gran medida por el tamaño y su carga de trabajo. Por lo que podemos decir que las medidas estándar para una organización privada no serían del todo compatibles para medir a estas organizaciones

2.5 “Todas las organizaciones son públicas”

En la última década ha surgido una nueva propuesta por parte de algunos teóricos de la Administración Pública quienes buscan probar de una manera fundamental que las divisiones de las organizaciones públicas y privadas realmente no existen, o que son mínimas.

Esta postura ayuda a estructurar de una manera apropiada las responsabilidades que tiene una organización cualquiera (y tal vez hasta el individuo mismo) para la sociedad en su conjunto.

Drucker (1990) afirma, y no sin razón, que en última instancia las organizaciones de todo tipo tienen una responsabilidad por el impacto que tienen sus acciones sobre los diversos ambientes (sociales, económicos o ambientales).

Bozeman (1998), uno de sus principales exponentes de esta corriente, señala a diversos autores como Musolf y Seidman (1980) que indican que “las organizaciones gubernamentales y las comerciales se están volviendo cada vez más semejantes en cuanto a sus funciones, enfoques administrativos y presencia pública”. Por un lado, las organizaciones privadas son cada vez más susceptibles a las políticas gubernamentales, mientras que las organizaciones de gobierno se ven atraídas por enfoques cuasi-mercantiles. Además del surgimiento de organizaciones híbridas (en parte del gobierno y en parte privadas) y de las no lucrativas. Todo esto vuelve más compleja la cuestión de poder determinar las diferencias entre ellas.

Bozeman (1998) plantea que:

Una organización no es totalmente ‘pública’ o ‘privada’, sino que es una u otra en mayor o menor grado. Puede ser incluso más pública en relación con algunas de sus actividades y más privada respecto de otras. En resumen, cualquier organización, sea del gobierno, empresarial o mixta, puede ser vista en términos de las ‘dimensiones de lo público’. (Bozeman, 1998)

Esta teoría puede dar paso hacia la elaboración de un modelo de sistemas de capitales aplicables a todo tipo de organización desde el dimensionamiento de “lo público”, sin embargo y debido a los objetivos y limitaciones del presente proyecto, solamente se retomará el concepto de la dimensión de lo público y privado para analizar la aplicabilidad del modelo.

Capítulo 3

La Nueva Economía y la Nueva Sociedad

A man is but what he knoweth (inglés antiguo)

Un hombre no es sino lo que sabe

Francis Bacon

3.1 La Administración del Conocimiento

Existen una variedad de definiciones en cuanto a lo que podemos considerar conocimiento, sin embargo podemos tomar como punto de referencia que el conocimiento es una acción, el acto o condición de conocer algo con familiaridad.

Se puede describir al conocimiento como un conjunto de modelos que poseen varias propiedades y comportamientos en sus dominios. Asimismo, se considera como la articulación de la experiencia, el percatamiento de que algo tiene que ver con algo más. Podemos afirmar que es esta capacidad de generar conocimiento, de generar experiencias y aplicarlas en nuevos contextos lo que ha permitido el desarrollo y evolución del ser humano en la especie dominante del planeta.

En cuanto a la importancia del conocimiento, Lara (2000) señala que diversos autores como Brooking, Davenport, Boisot y Edvinsson y Malone coinciden al señalar que “el conocimiento es valorado por su capacidad de economizar la utilización de los recursos en los procesos de transformación de la organización” (p. 5).

Petrash (citado por Liebowitz, 1999) define a la administración del conocimiento como la acción de dar el conocimiento correcto a la persona correcta en el momento oportuno para poder tomar la mejor decisión. Liebowitz (1999) también retoma la definición de administración del conocimiento dada por Beckman en donde dice “es la formalización y el acceso a la experiencia, conocimiento y ‘expertise’ que crea nuevas capacidades, permite un desarrollo mayor, estimula la innovación e incrementa el valor del consumidor”

El administrar el conocimiento no es una acción concreta, fija, sino que es dinámica, como lo señala Karl-Erik Sveiby quién lo define como “el arte de crear valor de los bienes intangibles de una organización” (1998).

La importancia del conocimiento está basada en su capacidad de generar mayor beneficio a la persona o personas que lo utilizan, esto a través de la transformación de sus recursos, según observa Lara (2000). Estos recursos o capitales pueden ser de muy distintos tipos, aunque por lo general se engloban en dos: los recursos tangibles (dinero, equipos, inventarios, etc.) y los recursos intangibles (experiencias, conocimiento, capacidad de innovación, etc.). A partir de este reconocimiento de la existencia de recursos intangibles surge el concepto de Capital Intelectual.

Como una parte de la administración del conocimiento, Sveiby cita a diversos autores que buscan definir el concepto de capital intelectual (CI), entre los que destacan Stewart (1991): el CI “es la suma de todo lo que el personal de la compañía sabe que le da una ventaja competitiva en el mercado”; Edvinsson, Skandia y Pat Sullivan lo definen como “el conocimiento que puede ser convertido en valor”; y Prusak y Ernst & Young que la señalan como “el material intelectual que ha sido formalizado, capturado y aprovechado para producir bienes de mayor valor”.

Al observar lo anterior, Sveiby (1998) destaca que estas definiciones, así como otras que están señaladas más adelante, se pueden encapsular en dos enfoques, uno que les otorga propiedades estáticas (conocimiento explícito guardado en una computadora o un sistema de base de datos por ejemplo), y otro con propiedades dinámicas (como la cultura de transmisión de información a través de la organización). Aún así, es difícil en ambos sentido poder medirlo, tal como señala Abdolmohammadi:

Las actuales prácticas de contabilidad son deficientes en medir o reportar el capital intelectual de una corporación. No tiene por qué ser así. Los beneficios asociados con liberar información acerca del capital intelectual son tan significativos que algunas empresas la han empezado a liberar voluntariamente (2000).

Esto lo podemos verificar en empresas públicas donde el capital intelectual es parte de sus reportes a los accionistas, y estos han respondido positivamente a estos tipos de reportes, lo cual es observable en las cotizaciones bursátiles.

Es importante señalar, que existen muy diversos métodos de medir el capital intelectual de una organización, en este aspecto el estilo y la cultura de la misma organización cuenta mucho para la aceptación o no de un método determinado ya sea por los altos directivos o por la gerencia media de la organización (CFO's Guide to Intellectual Capital, 2000).

Las cuentas de capital intelectual no son un término autorizado. Sin embargo, esto no significa que no tengan una historia en libros y revistas donde han descrito y analizado como medir el capital intelectual de la compañía de una manera u otra. Tres categorías principales de modelos pueden obtenerse de esta conexión. Una se enfoca en ‘figuras’ (se puede tomar como números), la otra en ‘bienes’ (*assets*) y la tercera en ‘el puente al futuro’. (Intellectual Capital Accounts, 2000).

Asimismo, varios organismos internacionales de cooperación como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han realizado ya algunas investigaciones acerca de técnicas y conceptos en el área como por ejemplo la contabilidad acrecentada (“*Accrual Accounting*”) han ido tomando fuerza como una forma de contribuir a la eficiencia y eficacia de la administración pública. Esto porque abarca otros aspectos más que solamente los ingresos y egresos en términos monetarios. (OECD, 1993)

En el sector empresarial las cuentas que incluyen al capital intelectual son actualmente una excepción a los métodos actuales para medir el capital de la empresa. Empresas como PLS Consult, Skandia, Celemi, Sparbanken Sverige (Banco de Suecia) y WM Data han ido a la cabeza en este sentido, cada uno utilizando diversos métodos de acuerdo a su organización interna. Aunque cada vez más las compañías buscan mostrar a sus accionistas el valor intangible al interior de sus organizaciones.

Stewart señala que "Cada compañía depende de manera creciente en el conocimiento - patentes, procesos, habilidades administrativas, tecnologías, información acerca de clientes y proveedores, y la experiencia. Sumados, este conocimiento es el capital intelectual" (citado por Hudson 1999, p.31).

Si una compañía depende de su conocimiento para sobrevivir, que la organización donde inicio la burocracia (el gobierno) ¿no necesitará también del conocimiento para sobrevivir y no ser rebasada por la sociedad?

Así como avanza una sociedad, es lógico que deberá avanzar su sistema de gobierno porque es este último el que al fin y al cabo pone las reglas del juego de la vida en sociedad.

Ya desde la década de los 70 el sociólogo Daniel Bell señaló (citado por Gelles y Levine, 1993) que esta nueva sociedad basa el poder económico y social en el suministro de servicios, y su "recurso más importante es el capital humano (información, conocimiento y pericia)." Observando que "el poder se deriva del acceso al conocimiento" (p. 536).

3.2 Impulsores de la Nueva Economía

La Administración del Conocimiento es vista por muchos como un resultado más que como un impulsor de la denominada Nueva Economía. Cappe afirma que es el intercambio de bienes, servicios y hasta personas entre los diferentes países y el crecimiento de la interdependencia e intercompetencia entre los diferentes sectores como impulsores de la "Sociedad y Economía del Conocimiento" (Cappe, 2001). En otras palabras el proceso conocido como "globalización".

Gelles y Levine (1996) señalan entre los impulsores de estos cambios destacan la competencia global y la tecnología cambiante.

La educación a nivel masivo es quizá el impulsor más destacado de esta nueva economía. El crecimiento del número de profesionales en todas las áreas –abogados, doctores, ingenieros, contadores, técnicos, etc. ha fomentado el desarrollo de clases medias con poder económico por demás significativo. Asimismo se considera en la actualidad que el pasaporte hacia un mejor nivel de vida es la educación y la capacitación. Diversos reportes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE– así lo afirman (OCDE, 2001).

3.3 Impactos de la Nueva Economía

Los cambios tan fuertes a finales de la década de los 80 y en toda la década de los 90 obligaron a que las tradicionales organizaciones corporativas burocráticas (incapaces de cambiar de manera pronta a los vaivénes del mercado) de los 70 y principios de los 80 cayeran en su capacidad productiva de manera significativa (Gelles y Levine, 1993).

Levine y Gelles (1993) citan a Rosabeth Kanter quien enfatiza que los cambios en el ambiente de los negocios también tiene implicaciones poco estudiadas como son la inseguridad que en ocasiones provoca en los empleados por la transición entre formas de organización tradicionales y nuevas. Otras implicaciones señaladas por los investigadores es una pérdida del tiempo libre disponible y el aumento de la tensión emocional diaria, lo cual puede indicar una disminución en la calidad de vida del individuo. Esta Nueva Economía crea un incremento substancial en la competencia de los diversos sectores por el talento humano, el atraer y retener a los trabajadores del conocimiento es una tarea básica (Cappe, 2001).

Tabla 2. Organizaciones Burocráticas vs. Posempresariales

Organizaciones Burocráticas Tradicionales	Organizaciones Posempresariales
<i>Buscadoras de preservación:</i> buscan la propiedad y el control	<i>Buscadoras de oportunidades:</i> buscan poder y experimentación
<i>Orientada a la repetición:</i> buscan la eficiencia a través de la estandarización	<i>Orientadas a la creación:</i> buscan innovación así como eficiencia
<i>Centrada en la posición:</i> la autoridad se deriva de la posición en la jerarquía de la corporación	<i>Centrada en la persona:</i> la autoridad se deriva de la experiencia o de las relaciones
<i>Orientada a las reglas:</i> recompensa la adherencia a los procedimientos establecidos.	<i>Orientada a los resultados:</i> premia los resultados.
<i>Estructurada formalmente:</i> canales de comunicación limitados y fijos	<i>Estructurada flexiblemente:</i> canales de comunicación abiertos

Adaptada de R. M. Kanter, citada por Gelles y Levine, 1996, p. 219.

Elaborada por Héctor Villarreal Lozoya

La educación masiva ha creado una nueva clase social. En lugar de los obreros en un extremo y los capitalistas dueños de las empresas en el otro, se ha creado una clase de “trabajadores del conocimiento” (*knowledge workers*) que han desfigurado el panorama social de una manera patente.

El conocimiento cambia mucho y se vuelve obsoleto por lo que los trabajadores del conocimiento necesitan actualizar su conocimiento permanentemente, teniendo acceso a oportunidades clave de capacitación.

El crecimiento del denominado “Tercer Sector” sobre todo en países desarrollados, donde millones de horas son invertidas por voluntarios que no buscan una paga material por sus acciones.

Otro de los impactos fuertemente mencionados de la Nueva Economía y las tecnologías de comunicación, así como el impacto del creciente comercio mundial, es lo que comúnmente se denomina como “globalización”, la cual Giddens define como:

La intensificación de las relaciones sociales a nivel mundial que enlazan localidades distantes de tal manera que los acontecimientos locales son afectados por eventos distantes y en contraparte, los eventos distantes son afectados por acontecimientos locales... es el resultado de un incremento en la percepción del mundo como un todo y obliga a un reajuste de la forma de pensar y actuar de la sociedad más allá de las fronteras nacionales, hacia las esferas internacionales y mundiales. (Giddens, 1999)

En este sentido, por ejemplo vemos como lo que antes se consideraba como un bastión de una nación, es decir, los bancos nacionales abrazan la idea de la globalización, quedando los sistemas financieros poblados de conglomerados internacionales con una gran capacidad económica y financiera, sin identidad nacional.

Asimismo, las nuevas tecnologías en desarrollo durante la última década del siglo XX, en especial, la virtualización y la nanotecnología afectarán de manera significativa la forma en que las personas interactúan no sólo con el medio ambiente y los demás seres humanos, sino consigo mismos incluso.

3.4 Impactos de la Nueva Economía y la Nueva Sociedad en la Administración Pública

Todos estos cambios a nivel económico y su impacto en la sociedad, hacen que esta última genere nuevas expectativas respecto a lo que debe hacer la administración pública en la actualidad.

Tradicionalmente mencionamos que toda organización pública es una “burocracia”, pero ¿qué significa esto? Para Weber el término “burocracia” es una “organización jerárquica que está gobernada por leyes y reglas formales” (citado en Gelles y Levine, 1993, p. 196) con las siguientes características:

- 1.- División de trabajo bien definida
- 2.- Jerarquías basadas en posiciones laborales.
- 3.- Leyes escritas y reglamentos formales gobiernan sus actividades
- 4.- El trato tiende a ser impersonal en el trato con los otros.
- 5.- La posición del individuo está fundamentada en calificaciones técnicas.
- 6.- Las burocracias trazan una línea entre la esfera pública y oficial y la privada.

Emmert, Crow y Shangraw (1998) señalan que actualmente, para la organización gubernamental se presentan diversos retos relacionados a la forma en que se ejerce la gestión gubernamental y que marcarán el futuro de esta, entre los que destacan:

- **La complejidad social y organizacional.** El alto grado de especialización de las diversas organizaciones contribuye a procesos y organizaciones sociales más complejas sin antecedentes históricos.
- **La privatización y la interacción entre los sectores público y privado.** Se produce un aumento de la interdependencia de las organizaciones.
- **La continuación del cambio tecnológico.** El ritmo del cambio en el acceso a la información implica una necesidad de innovaciones sociales y no sólo técnicas.
- **Recursos y desarrollo limitado del sector público.** Diversos analistas predicen una contracción del tamaño y la función del gobierno, siendo obligado por la sociedad a hacer más con menos recursos. Los administradores públicos serán exigidos para aumentar la eficiencia en la prestación de servicios y en la manera de enfrentar a las cuestiones públicas.
- **Diversidad de la fuerza de trabajo y la clientela.** Las soluciones universales dejarán paso a soluciones más focalizadas hechas a la medida de una comunidad particular.
- **El individualismo y la responsabilidad personal.** Se predice un aumento de la independencia de la persona frente a la institución de gobierno. Al aumentar las exigencias sociales, los empleados del sector público esperarán mayor autonomía en niveles inferiores de la organización. Los clientes del sector público se mostrarán poco tolerantes de las instituciones que no estén orientadas al servicio.
- **La calidad de vida y el ambientalismo.** La preocupación por un medio ambientalmente saludable marcará el trabajo de las dependencias de gobierno.
- **Transiciones con continuidad, no revolución.** Cada vez más los investigadores prevén que las transformaciones ocurrirán dentro de marcos sociales e institucionales.

Motta por su parte (1991) señala en el ámbito latinoamericano ciertos factores medioambientales que presionan hacia una nueva configuración de la gestión gubernamental:

- Demandas por formas más democráticas de gestión gubernamental.
- Nuevas expectativas sobre un desempeño más eficiente y eficaz de la administración pública.
- Demandas por más y mejores servicios de parte del gobierno.
- Aceptación de un nuevo papel del Estado, con redimensionamiento de sus funciones.
- Presiones para la desconcentración y descentralización.
- Mayor politización de funcionarios que, como clase o grupos profesionales diversos, articulan intereses colectivos, para interferir en la política pública.
- Presiones para reconstrucción de la ética en la gestión.
- Demandas de mayor transparencia y responsabilidad pública en los actos de autoridades gubernamentales.

En el ámbito de los recursos humanos, se ha identificado que los trabajadores del conocimiento tienen una alta movilidad, por lo que pueden trabajar en un momento dado para una empresa, luego para el gobierno o hasta para una organización no lucrativa, lo cual implica un impacto fuerte sobre la conformación del recurso humano dentro de la organización pública. El poder cambia significativamente del empleador al empleado (Drucker, 1990).

De igual manera, estos cambios impactan en la manera en que se motiva a los empleados del conocimiento; antes era dinero, ahora el reto y el significado personal son importantes además de la retribución económica. En muchas ocasiones ellos mismos establecen sus retos y objetivos, lo cual permite un sentimiento de realización antes vedado para un trabajador a su nivel jerárquico.

Bozeman (1998) por su parte, señala que los intentos para dirigir el gobierno como si fuera una empresa han conducido a disminuir la influencia de la política partidista y electoral o a separar la política de la administración (Kaufman, 1995). Un caso interesante es en los EEUU el puesto de “City Manager”, traducido como Administrador de la Ciudad, quien es el encargado de ejecutar las funciones del servicio público, coexistiendo con la figura del “Mayor” o Alcalde de la Ciudad, el encargado de las funciones políticas del área, y encargado del área de planeación.

Finalmente, aunque este punto se analizará a fondo en el Capítulo 5, es de destacar el rol que tiene la sociedad y la denominada Opinión Pública en el trabajo de los administradores públicos. Actualmente, el gobierno y la administración perciben más que nunca la necesidad de mostrarse como una administración que rinde cuentas y responde de sus actos (Barzelay 1990 en Bazaga 1997). La administración pública debe justificar su legitimidad a través del rendimiento y su institucionalidad. La comunicación se convierte en un aspecto esencial de la labor pública.

Capítulo 4

El valor en la Organización Pública

Definir qué es el Valor dentro de la Organización Pública implica analizar el tema desde varios ángulos. Por una parte, tenemos la Teoría de la Administración Pública, que busca explicar cómo se relaciona la población con los organismos detonadores del poder y cómo se buscan obtener los fines de la entidad pública, y por otra tenemos el área de los valores sociales e individuales de la población con respecto al poder y la evolución histórica del rol que han tenido las organizaciones gubernamentales en el último siglo. Todo lo anterior nos ayudará a determinar lo que es el valor en la Organización Pública.

En este capítulo se presenta el para qué existen las organizaciones del gobierno, esto desde desde diferentes perspectivas para buscar definir aunque fuere de manera somera qué es el Gobierno y cuál es su objetivo, así como la forma en que se organiza para conseguirlo. Esto ayudará a poder definir el objetivo de las organizaciones gubernamentales de manera específica, que aunque una en particular no es responsable de todo el objetivo general, sí debe de contribuir de una manera ya sea directa o indirecta a cumplir esta misión final.

La definición de la razón de ser de las organizaciones gubernamentales también ayudará a formular de manera un tanto más manejable el universo de valor pertinente a la organización pública en el caso práctico. Es decir, al reconocer qué es lo valioso tanto para una organización gubernamental como para la sociedad que la contiene o con quién tiene contacto permitirá formular primero el conjunto de valores y posteriormente los Sistemas de Capitales pertinentes a esa organización en particular.

Por ejemplo, una organización pública de la República Popular de China tendrá un Sistema de Capitales posiblemente muy similar a una dependencia en México, sin embargo, su definición del valor y de cómo conseguirlo y por tanto de su sistema de indicadores, será muy diferente. Lo anterior debido a la diferencia del Sistema de Valores de cada una de sus sociedades y organismos del poder público.

Asimismo, se observa en este capítulo el papel del Estado Contemporáneo y la conceptualización de los derechos humanos universales como nuevo punto de referencia que ha cambiado de una manera radical la relación Estado-Individuo en las últimas décadas del siglo XX.

4.1 Teoría del Valor

Como punto de partida para definir qué es lo valioso en una organización pública, se tiene que indicar qué entenderemos por valor para este proyecto; lo cual nos permitirá hacer el análisis de los Sistemas de Capitales de la organización pública desde una perspectiva más o menos homogénea.

Al hablar del valor utilizamos un término que puede parecer común para la mayoría de las personas, sin embargo ¿cuál es su significado? ¿qué es el valor?

En la actualidad y permeado por los usos y costumbres occidentales, el concepto de valor es analizado en la mayoría de los casos desde el punto de vista meramente económico y mercantilista. Es decir, lo que tiene valor es aquello que tiene una asignación monetaria determinada y que puede ser intercambiada. Este concepto de valor surgió de los procesos de crecimiento provocados en el siglo XVIII y del pensamiento de intelectuales como Adam Smith y posteriormente Carlos Marx; su fortaleza, es decir el valor como tal descansaba sobre la tierra, el trabajo (el proceso de transformación) y los factores de producción (herramientas, capital financiero, etc.) (Medrano, 2000).

Sin embargo el concepto de valor es mucho más amplio según lo han señalado varios pensadores. Barton Perry llegó a ampliarlo tanto que lo señaló como “aquel interés que se tiene sobre cualquier cosa”. Sin embargo es importante para este trabajo apoyarnos en otros autores como Dewey quien separa entre el valor como fin, a el valor como medio.

Para este trabajo se tomará el concepto de valor como el grado de estimación en que se tiene una cosa o acción según su mérito y su utilidad, tomando utilidad en su sentido amplio, en el que significa un beneficio tangible o intangible para una persona o grupo social. Hay quienes consideran que estos beneficios también producen valor cuando es en beneficio de un entorno medioambiental, sin embargo, desde nuestra perspectiva es el hombre quien asigna el valor, siendo este una cualidad humana, es decir, existe el valor en cuanto el ser humano lo utiliza para evaluar el beneficio/perjuicio de una acción o elemento.

Esta definición nos permite ir hacia delante tomando en cuenta que se irá complementando en las siguientes partes del presente capítulo para asentarlos en el ámbito de las organizaciones gubernamentales.

4.2 El objetivo de la Organización Pública

La definición del objetivo del Estado ha sido objeto de estudio desde los inicios del pensamiento filosófico. Filósofos griegos, chinos, árabes, todos han buscado definir para qué existe la organización pública. Algunos indican que su único objetivo es el detentar el poder, otros como medio de dominación social y desarrollo de élites. Sin embargo, estos objetivos han ido poco a poco recayendo en una sola.

Es aquí donde podemos tomar la concepción tradicional del fin de la organización pública como, "...el Estado surge para realizar el fin más elevado que puede plantearse el hombre, el *bien común*." (sic). (p. 18, Castañeda, 1979).

Sin embargo, definir el bien común es algo un tanto más complicado. Castañeda indica que las definiciones proliferan tanto como los intereses por lo que existe un sinnúmero de definiciones. Algunos autores como Weber afirman que el bien común se define "...esencialmente, en función de necesidades que el individuo aislado, es incapaz de satisfacer" (Weber, p. 19 citado en Castañeda, 1979), es decir que el Estado satisface las necesidades que sólo no podría realizar, aunque esta definición deja de lado la capacidad de satisfacción de necesidades por parte del mercado.

Desafortunadamente, estas definiciones no nos ayudan mucho a establecer de una manera concreta y específica parámetros para medir el denominado "bien común". Por esto, esta investigación se inclina más hacia autores como Moore que relacionan el "bien común" con el valor percibido por los individuos y la sociedad así como con las cuestiones gerenciales de la organización pública.

Y precisamente es Moore quien indica que el éxito gerencial en el sector público significa el incremento del valor para el público tanto a corto como a largo plazo con los recursos que la sociedad les ha confiado (1998). Sin embargo operacionalizar esta definición será algo más complicado, ya que no se tienen antecedentes de medición en este rubro y actualmente no se dispone de ningún método para examinar de manera rigurosa el valor aportado por la organización gubernamental hacia ese bien común. Existen eso sí, diversos métodos que buscan medir por un lado la eficiencia (medición del desempeño, control de calidad, sistemas de productividad, etc.) y por otro la eficacia (gestión estratégica, enfoque de sistemas, etc.) que ayudarán como antecedentes en los capítulos 5 y 6.

4.3 Los valores sociales y su impacto en la Organización Pública

Al estar la Organización Pública inmersa dentro de un contexto social específico es innegable que lo que se entiende como valioso dentro de dicha sociedad incide de manera directa sobre su desempeño.

Los valores de una sociedad describen "lo que debe ser", son "amplias normas compartidas, abstractas, de lo que es correcto, deseable y digno de respeto" (Gelles y Levine, p 88, 1993). El valor en su dimensión comunitaria proporciona unidad, sentido y finalidad al conjunto social, definiendo "su ser y su hacer".

Una cuestión reveladora es que el concepto de "riqueza" y "lo valioso" difiere dependiendo del contexto cultural, como el caso señalado por Wolfgang Sachs donde en un pueblo mexicano tradicional el prestigio se gana por el gasto regular sobre acciones de, para y por la comunidad, y la acumulación privada es sujeto de señalización. En este ejemplo podemos observar el hecho que señalan varios autores donde existe dos divisiones de los valores del mexicano: los valores mestizos y los valores indígenas.

Otro ejemplo claro acerca de los diversos conceptos de riqueza es en la India, donde el concepto de riqueza en el sentido tradicional se basa en la red familiar y de relaciones sociales que la persona tiene, no tanto por la riqueza material del individuo. Entonces eso afecta de manera distintiva la forma en que las personas se relacionan con las instancias gubernamentales y entre ellos mismos, ya que su sentido de lo valioso va hacia el fortalecer esos valores.

Sin embargo, las sociedades no han estado aisladas, sino que a lo largo de su historia se han influido unas a otras, creando relaciones de sumisión, dominación o interdependencia en el intercambio económico y de costumbres, ideas, conocimientos y conceptos. Por lo anterior podemos decir que ninguna sociedad tiene sus valores estáticos, por lo que amerita organismos detentores del poder público adaptables a estos cambios.

A continuación se presenta en la Tabla 3 una serie de valores en el concepto “tradicional” de lo que entendemos como valores propios de la sociedad mexicana, y posteriormente se señalarán algunos de los cambios que ciertos valores han ido sufriendo según los especialistas.

Tabla 3 Valores considerados “tradicionales” de la sociedad mexicana

Aspecto de la vida social	Valor del mexicano
La familia	Punto de identificación y núcleo básico de la sociedad.
El individuo	Debe acatar el rol que le corresponde en sus diversos ámbitos: laboral, económico, familiar y social. Se desalienta el pensamiento original y creativo.
Relación con el poder	Se acepta la rigidez y el autoritarismo como una tradición, algo incambiable, con un cierto dejo de resignación y fatalismo. Se considera que el Gobierno debe poder resolver todos los problemas de la población a cambio de un ejercicio de voto sin cuestionamientos. El que detenta el poder tiene absoluta autoridad sobre el destino de la sociedad.
Los grupos sociales	La pertenencia a un grupo social de cualquier índole es básica, le da sentido al individuo. Sin embargo, la lealtad se da hacia el hombre, hacia el líder y no tanto hacia la institución en que se encuentra. El hombre es el responsable de ejercer los roles importantes.
Procesos de comunicación	Se dan de manera indirecta y acaso fragmentada. Se valora la diplomacia para evitar el conflicto directo y los desacuerdos. En muchos casos es unidireccional.

Tomado de Palomera et al, 1990; Infante et al, 2001; y González et al, 1990.

Elaborado por Héctor A. Villarreal L.

Al realizar un análisis de la actualidad de estos valores, los investigadores de estos fenómenos se han encontrado con diversos resultados por demás interesantes. Se identifica en primera instancia una evolución hacia la adopción de valores pragmáticos, “la vida moderna exige ser práctico” afirma Palomares (p. 7, 1990). Lo anterior comienza a fortalecer el individualismo y el ensalzamiento de la innovación y la adquisición de bienes materiales, y se puede hablar entonces de una modernización de los valores del mexicano hacia los aspectos

económicos y productivos inclusive. Se da también un enfrentamiento contra el autoritarismo debido al reclamo de los derechos humanos y civiles por parte de la población.

Ahora bien, y buscando presentar un panorama comparativo frente a una escala de valores distinta se muestra a continuación una compilación de “lo valioso” en la sociedad estadounidense en la Tabla 4.

Tabla 4. Valores de la sociedad estadounidense

Aspecto de la vida social	Valor del estadounidense
La familia	Moralidad con posiciones absolutas, se ven las posiciones como blanco o negro.
El individuo	El individualismo intensificado es la base. Se cree en la autosuperación y la firmeza de principios, cada quien es responsable de sí mismo (<i>self-reliance</i>).
Relación con el poder	Buscan limitar la influencia del aparato gubernamental, lo consideran como un “mal necesario”. Fomentan el activismo para defender sus intereses. Ven con recelo los organismos del poder pero respetan los procesos legales.
Los grupos sociales	Lealtad a la organización, pero si los intereses individuales se contraponen, prefieren seguir sus propios intereses.
Procesos de comunicación	En alta estima la comunicación directa.

Tomado de Gelles y Levine, 1993; Dumont, 1991; y Drucker, 1990.
Elaborado por Héctor A. Villarreal L.

Los valores se expresan de una manera concreta en la forma de organización gubernamental y cívica. Por lo que es preciso observar dos aspectos concretos que inciden sobre el desempeño y objetivos de la misma: la estructura política y la participación social.

4.3.1 La estructura en la Organización Pública

Para poder entender como laboran las organizaciones gubernamentales modernas se pueden considerar tres niveles en su estructura organizacional según Kettl (1998): el técnico, el administrativo y el institucional. Cada uno de estos niveles tiene sus propias características y por tanto cada uno aporta un elemento en la producción de valor de la organización.

En el nivel técnico los empleados desarrollan las labores de nivel de competencias técnicas, son las actividades altamente especializadas, sus labores pueden considerarse las más complejas en grados de conocimientos requeridos para su desempeño.

Pasando al nivel administrativo, lo que en las corporaciones modernas denominaríamos gerentes de nivel medio, está compuesto por personal que ocupa una posición entre los políticos de alto nivel, normalmente de tercer o cuarto nivel en la escala jerárquica. El personal de este

nivel se dedica a dos tareas muy importantes, una es obtener los recursos de los funcionarios de nivel superior y la otra hacer cumplir el trabajo en el nivel inferior. Aquí la capacidad política como técnica tienen que trabajar en conjunto para poder lograr resultados satisfactorios.

Finalmente, en el nivel institucional donde se encuentran los políticos de alto rango, se puede considerar que en este nivel están tanto los funcionarios escogidos mediante el voto popular como por la designación directa de los puestos de primer nivel. Su labor es definir la estrategia de trabajo de toda la organización.

Al analizar a una organización gubernamental se tiene que tomar en cuenta las necesidades y objetivos de cada uno de los tres niveles y cómo influyen los unos en los otros en el desempeño y diseño de las estrategias organizacionales.

Ahora bien, la mayor parte de los Estados modernos están estructurados a lo largo de líneas democráticas o autoritarias según Gelles y Levine (1993), quienes señalan que se entiende democracia como el gobierno controlado por el pueblo o más bien por sus representantes, en el cuál éste determina una serie de derechos de sus miembros y expone las reglas por las que se distribuye el poder. Por otra parte se encuentra el autoritarismo, el cual niega la soberanía popular y en su lugar se basa en la fuerza, es opuesto a la democracia, ya que el partido gobernante toma todas las decisiones y la divergencia de opiniones no es tolerada. En la tabla 6 se muestra un comparativo entre los valores sociales de las estructuras autoritarias y democráticas.

Gelles y Levine (1993) aclaran son muy pocos los Estados que existen en forma pura en cualquiera de ambos extremos indicando que “la democracia y el autoritarismo son vistos más como los extremos opuestos de un continuo, con la mayor parte de las naciones situadas entre estos extremos”. Hay que recalcar que estos son los ideales y principios expuestos por ambas estructuras políticas. Es decir, nunca se encuentran en un estado puro para su observación de campo.

Tabla 5. Valores sociales de una estructura política determinada

Estructura Democrática	Estructura Autoritaria
La individualidad: Las instituciones políticas existen para ayudar al individuo a vivir una vida más plena. El individuo tiene “derechos inalienables”.	El grupo es lo más importante. La individualidad es vista como un egoísmo exacerbado. El bien común se ve como el objetivo primordial que puede sobrepasar al individuo.
Consentimiento del gobernado: el gobierno obtiene su autoridad del pueblo.	La autoridad viene normalmente por el respaldo de las fuerzas militares. En otras ocasiones viene del adoctrinamiento político e ideológico.
Gobierno de la mayoría y derechos de la minoría: las elecciones y las leyes son aprobadas de acuerdo al voto popular, pero no significa que las minorías puedan ser oprimidas.	El Estado (o el Partido) tiene preeminencia sobre el individuo. El Estado está antes que el Individuo.
Igualdad de oportunidad: todos los individuos	Se comparte el sentido de igualdad de

tienen la misma libertad y derechos y deben tener la misma oportunidad (el cómo lograr esta igualdad es tema continuo de debate). Sobre todo tienen la libertad de seguir sus ideales en tanto no vayan en contra de los derechos de los demás.	oportunidad, sin embargo, quienes avanzan más en estas sociedades son quienes buscan satisfacer a su jefe o líder inmediato. El individuo no puede salirse del camino marcado previamente, so pena de castigo y represión.
---	--

Tomado de Gelles y Levine (1993 pp. 490, 491) y de González, 1994.

4.3.2 La participación social en la Organización Gubernamental

El segundo aspecto a tomar en cuenta que incide directamente sobre el desempeño de la organización gubernamental es la participación social. Se entiende por participación social las mecánicas establecidas por la sociedad para influir en el proceso de toma de decisiones de los responsables de ello.

En las sociedades con formas de organización autoritaria la participación social ha sido restringida a las mecánicas de los partidos políticos únicos. Las élites que toman las decisiones son elegidas por los altos mandos políticos y la única forma de influir en sus decisiones es teniendo algún contacto directo o indirecto ya sea con ellos o con sus asistentes. Podemos decir que la participación social era y sigue siendo en muchos países muy limitada.

Históricamente, y en el sentido tradicional, desde finales del siglo XIX la participación social se circunscribía a pocos niveles de manera principal: la participación directa (ejerciendo el poder o siendo miembro activo de algún partido político), o la participación indirecta (a través del voto) (Drucker, 1990; Bañón y Carrillo 1997).

Sin embargo, esto ha cambiado notablemente, ahora el voto es considerado como un derecho ciudadano que todas las clases sociales y raciales detentan. En las culturas cívicamente desarrolladas la relación representante popular-representado incluye comúnmente exigencias del segundo sobre el primero.

Pese a este crecimiento de la participación social, esto no significa que la democracia se haya convertido en un verdadero sistema representativo, sería simplista el afirmar que en un país como México de cien millones de habitantes alrededor de cinco mil personas (contando a legisladores federales, locales y ejecutivos electos del nivel federal y estatal) los representan de una manera efectiva.

Asimismo, los grupos de interés con sus ejércitos de *loobysts* (cabilderos) han determinado la forma en que se toman las decisiones en las organizaciones públicas hoy en día, fundamentalmente en los niveles superiores (los más expuestos al escrutinio público desde luego).

Hay inclusive quien equipara el trabajo de los ejecutivos electos a la labor realizada por los presidentes de las corporaciones privadas, sólo que en lugar de juntas de accionistas, los ejecutivos electos deben de justificar ante los grupos de interés, los medios de comunicación y

los representantes de la población las diversas acciones tomadas por su respectiva administración (Moore, 1998). Son estos procesos de consulta y retroalimentación los que dan una percepción de valor más alta por parte de la sociedad.

Es en los niveles inferiores, en el contacto con el público, donde se puede tener una mayor capacidad de creación de valor. Es esta relación directa lo que permitiría cubrir de una mejor manera esas necesidades. No como una administración estática, sino en constante cambio como la sociedad que lo contiene (Bazaga, 1997). Es por esta razón, por la posibilidad de innovar, de mejorar, de generar valor a través de la participación social, por lo que ésta se debe fomentar a través de cauces bien definidos y flexibles de una manera determinante.

4.3.3 Los derechos humanos como punto de referencia

Finalmente, un aspecto de los valores sociales que ha impactado de manera determinante el trabajo de las organizaciones gubernamentales es el tema de los derechos humanos.

Diversos autores (González, 1994) coinciden que esta concientización de los derechos humanos como punto de partida ha dado un vuelvo al trabajo de las organizaciones gubernamentales. Antes vista como una organización detentora del poder, ahora es vista únicamente como un proveedor que debe garantizar el que el individuo pueda ejercer y disfrutar de esos derechos. Ahora los derechos humanos son analizados como un objetivo más concreto de la organización pública. Se observa que el Estado debe proveer o los recursos o el medio ambiente para que toda persona pueda ejercer y disfrutar el goce de dichos derechos.

Ahora bien, la concepción de los derechos humanos también han marcado como las personas se relacionan con la organización pública. Por ejemplo, aquellas que tienen un sentido fuerte de los derechos tienden a ser críticas contra las instituciones gubernamentales que no respetan o protegen sus derechos, mientras que aquellos que tienen expectativas bajas tienden a ser más tolerantes del abuso del poder (o ni siquiera lo consideran un abuso del todo), amplían los autores.

Los derechos humanos se han establecido como el objetivo último, o al menos así lo señalan las constantes declaraciones de las diferentes convenciones, tratados y acuerdos fomentados por las Naciones Unidas. Donde el desarrollo social es visto como el desarrollo de los individuos de la sociedad tal y como lo señala la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social de 1995.

En este sentido, podemos diferenciar el valor individual del valor colectivo. De inicio el individuo busca que la organización gubernamental le brinde un valor perceptible como persona, sin embargo, existen una serie de valores colectivos que se pueden catalogar como necesidades sociales y no tanto específicas de la persona. En este caso, por ejemplo, podríamos catalogar los sistemas de limpieza pública como que cubren un valor colectivo y los sistemas de sanidad (como hospitales y clínicas) cubren un valor individual.

4.4 Percepción del Rol de la Organización Pública y sus valores

A través del último siglo y medio, el rol de la organización pública en numerosos países ha tomado igual número de matices en cuanto a la forma en que busca alcanzar su objetivo.

En cuanto al rol que debe de ejercer la Organización Pública más específicamente a cómo debe de llegar a ese objetivo que se delineó anteriormente podemos identificar dos corrientes: el denominado Estado Benefactor (Welfare State) y por el otro extremo, al Estado Limitado (Limited State).

El primero se identifica tradicionalmente con las ideologías socialistas, lo que comúnmente conocemos como “la Izquierda” en términos políticos; el segundo es lo que en las últimas dos décadas se le ha denominado ideologías liberales o neo-liberales comúnmente conocido en el espector político como “la Derecha”. Posturas algunas respaldadas por los llamados “revolucionarios radicales” y los otros por las “élites del poder económico y político” según la concepción tradicional.

Cada uno tiene su serie de valores bien identificados que se observarán en las siguientes páginas.

Ambas posturas son los extremos de un continuo en el que por un lado se tiene la total participación de las organizaciones gubernamentales sobre todas las áreas de desarrollo y acción de una sociedad (Estado de Bienestar radicalizado) y en el otro, una escasa o prácticamente nula participación de organismos estatales en la vida comunitaria (Estado Limitado exacerbado). Podemos afirmar que todos los países se encuentran en algún extremo de estos dos puntos, es importante definir en qué punto de este continuo se encuentra la organización gubernamental a estudiar ya que nos dará la pauta para la determinación del universo de valor respectivo.

4.4.1 El Estado Benefactor

Surgido desde mediados del siglo pasado, el Estado Benefactor, (también conocido como Estado de bienestar, Estado social o Estado providencia) se enfoca en el desarrollo por parte del gobierno de amplios y extensos programas sociales puntualizados a los grupos más marginados, o al menos así se señala en sus objetivos.

Como ejemplo de estas políticas encontramos por ejemplo las de medidas de seguridad social como los seguros para los trabajadores, los seguros de enfermedad, invalidez y vejez que fueron parte del crecimiento político de Bismarck en la Alemania de fines de siglo pasado (Maríñez, 2000).

Resulta pertinente señalar que el denominado Estado de bienestar está relacionado íntimamente con la cultura y sociedad del Estado Occidental, aunque no significa que en otras latitudes los Estados no hayan implementado programas con características similares.

El Estado Benefactor busca mejorar del nivel de vida de sus habitantes a través de la inversión directa en programas de corte social, haciéndose cargo incluso de la administración de los mismos, como señala Wilensky (1975):

La esencia del Estado benefactor es la garantía por parte del gobierno de estándares mínimos de niveles de ingreso, nutrición, salud y seguridad, educación, y vivienda atribuidos a cada ciudadano no como gesto caritativo sino como derecho social. El corazón de estos programas que contiene más de estas garantías, frecuentemente inmersa bajo el *slogan* de *seguridad social*, ha tomado la forma de seguro social contra los riesgos básicos de la vida industrial: daños y perjuicios en el trabajo, enfermedad, desempleo, incapacidad, vejez y pérdida de ingreso debido a enfermedad o cambios en la composición de la familia (Wilensy, 1975, p. 1).

Diversos autores como Richard M. Titmuss, Patrick de Laubier, Jürgen Habermas y Robert Castel coinciden en que el Estado de bienestar surge por los cambios sociales del siglo pasado, la Revolución Industrial y los movimientos socialistas, la urbanización de la sociedad, y la democratización de los Estados. Es decir, la sociedad le exigió al Estado en buena medida que adoptará dicho cambio.

Ahora bien, el Estado benefactor tiene un proceso de evolución en cuanto a los principios que lo guiaron en esa evolución. Como lo podemos ver en la Tabla 6.

Tabla 6. Proceso de evolución del Estado Benefactor

	Derechos civiles	Derechos políticos	Derechos sociales
Periodos	Siglo XVIII	Siglo XIX	Siglo XX
Principios	Libertad individual	Libertad política	Bienestar social (y ampliación de las libertades a otros grupos sociales)
Medidas usuales	Habeas corpus, libertad de palabra, pensamiento y fe, libertad para contratar legalmente	Derecho al voto, Reforma parlamentaria	Educación libre, pensiones, cuidados de salud

Fuente: T.H. Marshall (1963)

Asa Briggs (1961) acuñó otra definición del Estado benefactor, la cual establece que dicho tipo de Estado toma en cuenta las garantías individuales, la seguridad individual y familiar, y la seguridad de todos los ciudadanos sin distinción social, sexual y racial. Podríamos discernir aquí un valor de igualitarismo, siendo la Organización Pública la encargada de cambiar las condiciones del juego del mercado para garantizar una serie de derechos mínimos a sus miembros. Dentro de los valores que también se pueden identificar está el supuesto que el intervencionismo de la organización estatal se convierte en una “garantía de éxito” del proyecto de bienestar, aunque eso ha llevado a graves endeudamientos y déficits económicos por parte de

Estados nacionales completos, como por ejemplo el caso de Dinamarca a finales de los 80 y durante toda la siguiente década.

Podríamos determinar que el valor clave en el concepto del Estado benefactor es la solidaridad a través del derecho donde se obliga al Estado a ser solidario con las clases sociales más desfavorecidas. Sin embargo se considera que esto no es tal, ya que la solidaridad no se da de manera espontánea por un sentimiento de cohesión social, sino más como una obligación paternalista de la organización gubernamental.

Asimismo, las políticas sociales que siguen este modelo han sido cuestionadas fuertemente por diversos sectores sociales en los diferentes países en las últimas décadas, como una fuente de desperdicio de recursos, y por su incapacidad de producir valor y beneficio tanto para el individuo común y corriente como para la sociedad en su conjunto. Numerosos Estados han tenido que cambiar de manera dramática sus políticas debido a su incapacidad de generar los suficientes recursos para mantener sus programas sociales.

Para O'Higgins, el Estado benefactor se observa cómo en una crisis en prácticamente todos los países desarrollados, provocado principalmente por las siguientes circunstancias:

- Cambios en la estructura de la población (aumento de la cantidad de miembros de la tercera edad, por ejemplo.).
- Cambios en los modelos de vida familiar, los cuales han influido notoriamente a nivel de las necesidades sociales, así como de las disponibilidades de cuidados (por ejemplo, en Suecia se calcula que más del 50% de los nacimientos son de madres solteras, por lo que la familia como núcleo formador del individuo se vuelve menos claro).
- Cambios en las políticas del Estado sobre la creación de empleo y seguridad social.

4.4.2. El Estado Limitado

En las últimas tres décadas del Siglo XX y debido al considerado fallo de las organizaciones gubernamentales por lograr sus objetivos, se ha puesto en boga el que los Estados se transformen hacia lo que se denomina un Estado Limitado. Este cambio fue fomentado en gran parte por las experiencias de las políticas de la primera ministra Margaret Thatcher en el Reino Unido y por Ronald Reagan presidente de los Estados Unidos.

Se prefirió utilizar el término de Estado Limitado en lugar de Estado Neoliberal o Estado Liberal debido a las problemáticas de interpretación de los términos “liberal” y “conservador” sobre todo en esta época donde partidos políticos denominados liberales (por ejemplo, del corte socialista en Francia como Mitterrand a mediados de los ochenta) toman decisiones de corte “conservador” como la privatización de empresas, y viceversa, por lo que se consideró que el término de Estado Limitado es un concepto mucho más apropiado y descriptivo.

En esta forma o ideología si se quisiera denominar así, entre los valores que destacan son: la competencia del mercado, el auge de la empresa privada, la libertad de comercio, el

“dejar hacer” (laissez-faire) de la política económica, y pregona un derrumbe del Estado benefactor, buscando la productividad y el bienestar de la Economía.

Muchos economistas como Bohm, Russell, Coase, Stiglitz, Friedman y Wolf han señalado que la organización gubernamental tiene tantas deficiencias que la mayor cantidad posible de actividades debe de ser dejada por el Estado y ser puesta en manos del libre mercado. Argumentan que el primero es tan ineficiente que causa una fuga de recursos demasiado grande, inclusive si las fuerzas del mercado fueran incapaces de solventar completamente los problemas planteados (Gretschmann, 1991).

Buscan limitar la función del Estado a poner las reglas del juego en sociedad con un mínimo de gasto. Y que aquellas funciones en las que parezca ineludible la acción estatal, se utilicen reglas cuasi de mercado para resolver los problemas.

Otro argumento es que la intervención del Gobierno trae como consecuencia efectos secundarios imprevisibles y en la mayoría de los casos negativos para el ciudadano común (Gretschmann, 1991).

Buscando identificar cuales son los valores detrás de una sociedad con este tipo de estructura gubernamental, Moore (1998) identificó una serie de valores que pueden servir como punto de referencia:

- Creencia de que los mercados tienen la capacidad para asegurar que las actividades productivas responden a los deseos individuales. Creen en la competencia como mecánica de mejora estructural.
- La creencia de que las instituciones privadas son más capaces de aprovechar y explotar la iniciativa individual, y por tanto son de principio más eficientes que las burocracias públicas.
- La confianza en que las instituciones privadas son un importante baluarte de la libertad frente al poder del gobierno, se observa a los detentores del poder con cierto recelo en cuanto al uso de la autoridad pública.
- La organización pública sólo debe entrar a realizar actividades donde el mercado falle en proveer dichos servicios y/o productos, es decir, cuando nadie quiere proveer servicios y/o productos de un tipo específico a la sociedad.
- Principios de equidad y justicia donde se busca que el derecho del individuo sea respetado plenamente.

Todo lo anterior generó en la práctica una serie de denominadas privatizaciones, donde el control de las organizaciones gubernamentales fue pasando a manos privadas. Lo anterior provocó lo que algunos investigadores llamaron el “Estado Hueco”.

El Estado Hueco es un término utilizado por Milward, Provan y Else quienes toman el término de un reportaje de los años 80 donde se habla de una corporación privada que no tiene fábricas, sino sólo una pequeña instalación central y que subcontrata con otras empresas las demás partes del proceso de producción (1998). Es decir, es donde la prestación de servicios públicos antes en poder del Estado es otorgada a una red de subcontratistas privados (pueden ser

organizaciones de lucro o de carácter humanitario) con sus propias agendas (misiones y objetivos) pero con el compromiso de cumplir sus acuerdos con el Gobierno como prestador de servicios o productos para la comunidad. Sin embargo, es la organización gubernamental quien sigue poniendo los recursos principalmente económicos, e incluso entrega hospitales, parques, escuelas, sistemas de tratamiento de aguas, prisiones, etc. a estas organizaciones. El Gobierno se convierte en un “comprador” de servicios y productos a nombre de la sociedad, en lugar de un generador de los mismos. La participación del Estado es indirecta y en muchos de los casos muy limitada.

Los investigadores, Milward, Provan y Else (1998) aún no han podido identificar cuales serán los resultados de esta evolución. Sin embargo algunas características han sido identificadas ya:

- Aumento de la complejidad de las relaciones del gobierno con otras instancias. Dificultad en las labores de coordinación.
- El Estado se convierte en supervisor aunque en ocasiones se “carece de capacidad para determinar si el sistema está funcionando correctamente”, es decir, se es incapaz de ejercer una supervisión eficaz de los proveedores de los servicios y productos por la falta de capacidad administrativa y técnica, lo cual puede tener consecuencias muy graves a nivel social.
- El uso de fondos del Estado por partes de ONG’s hace que estas corran el riesgo de comportarse como unidades gubernamentales: mayor burocracia y papeleo y más preocupadas por conseguir fondos que por sus clientes en la comunidad. De hecho pueden dañar su papel mediador con el que se han identificado entre el ciudadano y el Estado.

4.4.3 El Estado de Desarrollo Social, la Tercera Vía

De inicio, el término “Tercera Vía” implica la existencia de dos opciones anteriores (capitalismo y socialismo), que no eran las adecuadas para conseguir el objetivo del Estado. Algunos autores como Silva Gotay señalan que uno de los primeros usos del término fue por el Papa Pious XI en la encíclica *Queadragesimo anno* de 1931. Esta proponía una “tercer opción” de orden social y económico que no era ni capitalista, ni socialista, sino una humanización del capitalismo. Es basada principalmente en el concepto y filosofía de la caridad cristiana buscando una integración de empleados y dirigentes empresariales para eliminar las diferencias en la capacidad adquisitiva, en lugar de realizar una lucha de clases para dar lugar a una “cooperación entre clases”.

Posteriormente la denominada Tercera Vía fue retomada paradójicamente por los líderes de los mismos países que veinte años antes habían buscado crear el Estado Limitado, el presidente Clinton de los Estados Unidos y el primer ministro Blair del Reino Unido.

La Tercera Vía, también denominada como Estado Asociado, imagina una alternativa al capitalismo exacerbado y al socialismo marxista. Entre sus valores están la regulación del mercado, la humanización del sistema de utilidades y da mayor énfasis en la responsabilidad del individuo, siendo el gobierno un facilitador de la empresa privada. Algunos afirman que simplemente es un Estado Limitado con unos toques sociales. Se pueden observar algunos

antecedentes en las socialdemocracias de Europa, específicamente en el área de los Países Escandinavos.

Diversos autores han defendido la Tercera Vía como la forma de lograr un equilibrio. Anthony Giddens (1999) señala que la Tercera Vía busca una nueva relación entre el individuo y la comunidad, redefiniendo sus derechos y obligaciones. Busca en principio conseguir la justicia social, promoviendo la inclusión, buscando revivir la cultura cívica en la población.

Giddens señala que existen muchas cuestiones sin respuesta en el antiguo debate entre las concepciones tradicionales de izquierda/derecha en la política tradicional. Y por lo tanto busca distanciarse tanto de las corrientes social demócratas como de las neo-liberales. El autor señala ciertos principios fundamentales de esta ideología (1999):

- Se genera un nuevo contrato social, no existen derechos sin responsabilidades.
- Considera que la globalización es positiva, sin embargo no la ve como la utopía y solución a todos los problemas, lo ve como un fenómeno y no como el causante de las desigualdades sociales.
- Busca la igualdad y el pluralismo, poniendo énfasis en un modelo dinámico del igualitarismo.
- Acepta que los cambios sociales son permanentes y busca adaptarse a ellos.
- Considera que los sistemas de bienestar se han convertido en parte del problema y no de la solución.
- Enfatiza que las políticas sociales y económicas están intrínsecamente conectadas. La inversión social debe ser evaluada en términos de sus efectos económicos totales.
- Acentúa los trabajos del bienestar eficaz, junto a la reforma del mercado laboral.
- Se preocupa por los mecanismos de exclusión en los márgenes superiores e inferiores de la sociedad (en términos de calidad de vida). Tiene una concepción dinámica de la desigualdad.

A continuación se presenta la Tabla 7 donde se presenta un comparativo sencillo entre los valores de las tres corrientes: Estado de Bienestar, Estado Limitado o Neoliberal y el Estado Asociado o de Tercera Vía.

Tabla 7. Los términos del debate contemporáneo sobre el Estado de Bienestar

Estado de bienestar (Welfare State)	Estado neoliberal (Workfare State)	Estado asociado (Enabling State)
Igualdad, seguro	Solidaridad limitada, sostén condicional del ingreso	Solidaridad amplia, integración de las transferencias sociales a la fiscalidad
Universalidad	Enfocado a la clientela, particularismo	Respeto de la diferencia, multiplicidad
Transferencias sociales	Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad	Recorrido hacia el empleo, pluriactividad, economía solidaria, economía social, reparto del trabajo
Servicios sociales	Responsabilidad individual, contrato entre el individuo y el Estado	Reparto de la responsabilidad, poder de los usuarios, lógica de la contrapartida
Normas nacionales	Descentralización	Desarrollo local

Fuente: Alain Noël (1996, en Maríñez, 2000)

4.4.4 Los cambios de percepción del valor, ¿hacia el Estado eficiente?

Numerosos autores señalan el advenimiento de un cambio estructural en la sociedad en la que nos encontramos, Francis Fukuyama, Kenichi Ohmae, Peter Drucker señalan que los roles sociales se han modificado tremendamente. Algo que ha quedado remarcado en el ámbito político.

Actualmente, las líneas divisorias de las diversas ideologías de los partidos políticos son más bien borrosas. Es decir, el que alguien se autodenomine de “derecha” (largamente asociado con la élite empresaria tradicional del país) o “izquierda” (ligado a las ideologías de corte socialista) se convierte en algo de poca importancia. Hemos ido llegando a dudar que existan esas soluciones únicas prometidas por ambas facciones del espectro ideológico-político, al menos en el contexto occidental moderno, debido a la persistencia de la pobreza y marginación en grandes sectores de las sociedades actuales.

Podemos observar una “individualización” de la sociedad en la que cada problema se está atacando en base a la situación específica del problema. Se analizan las funciones del gobierno de acuerdo a cuestiones específicas: roles diferentes para las diferentes áreas del gobierno: diagnósticos específicos para problemas específicos. Ya lo señaló Drucker hace ya una década, “debatimos medidas específicas. Cuestionamos si el gobierno debe subsidiar o prohibir tal o cual actividad. Cada programa gubernamental será argumentado de acuerdo a su relación costo/beneficio” (1990).

Lo que importa es lo que funciona y lo que no, no las ideologías. Drucker (1990) cita a Mark Hanna, político estadounidense de fines del siglo pasado, quien separó a la política de la ideología, considerando no era pertinente centrarse en la última por su distanciamiento con la práctica cotidiana del actor político.

Muchos de los intereses públicos en la mayoría de los países como educación, salud y productividad industrial son anexados como una responsabilidad gubernamental, por lo que la población exige resultados. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, la incursión gubernamental sólo ha traído ineficiencia, burocracia y corrupción. Por lo que en estas cuestiones de interés público lo que algunos autores proponen como Drucker (1990) es que eso se deje en manos autónomas, es decir, que la educación debe ponerse en manos de los educadores y no de los políticos, siendo los primeros responsables de los resultados de su labor. Y siendo los organismos públicos los encargados de poner los estándares deseados con los que se evaluará tal labor por parte de la sociedad.

Existe otra corriente en el ámbito de la administración pública encabezada por Ostrom (en Bañón 1997) en la que realzan el valor del pluralismo, la descentralización y la participación para la instauración de un nuevo paradigma: la administración democrática. Esta corriente no rehuye de la politización de la acción pública, sino reclama que ciertos principios –participación, legitimidad, negociación, descentralización- permiten realizar mejor la finalidad política (es decir, el bien común) de la organización gubernamental. Acercamiento al “cliente”: el ciudadano.

La ideología dejó de ser importante para las labores políticas (Drucker, 1990). Ahora lo práctico, lo que resuelve los problemas, es lo que determina la agenda gubernamental. Anteriormente las discusiones tradicionales en el ámbito político eran hacia el fin del Gobierno, ahora la discusión es entorno a los medios, el fin ya es sólo uno para ambos extremos ideológicos: el desarrollo de los habitantes de la comunidad que representan. La organización debe preguntarse qué es lo que necesita la comunidad.

Algunos autores como Drucker (1990) señalan que las actividades de responsabilidad comunitaria que la organización gubernamental realiza, deben de ser realizadas por ellas si y solo si no existen equivalentes en el sector privado o no gubernamental, y si se aceptan nuevas responsabilidades deben de surgir de una extensión de actividades que ya se realizan y no cambios completamente distintos a su misión y objetivo original.

Tal vez convenga identificarnos con la máxima de que “no existe una mejor manera” de responder a una situación dada sino simplemente opciones dada por la situación y las personas involucradas.

Ahora bien, todos estos cambios y señalizaciones pueden servir al momento de trabajar con las organizaciones públicas al identificar las necesidades y retos que tienen las organizaciones gubernamentales actuales. Emmert, Crow y Shangraw (1998) señalan ciertos principios de diseño de las nuevas organizaciones gubernamentales:

1. Incorporación de supervisión y responsabilidad externas como premisa y no como adecuación posterior.
2. Diseño de límites y estructuras organizacionales más flexibles, maleables y permeables, con una tendencia a organizaciones matriciales, desechando las estructuras piramidales, autoritarias y con tendencia a la jerarquización.

3. Integración de socios externos (clientes, otras dependencias de gobierno, proveedores, etc.) en la fase de diseño organizacional.
4. Establecimiento de un compromiso de la organización en resolver los problemas y aprender de los mismos, no de aplicar soluciones “de receta”.
5. Unión de los procesos de planeación estratégica y su aplicación en el campo de acción. Esto ayudará a disminuir las barreras de especializaciones y las categorías entre el personal superior y el de línea.
6. Hacer que la adquisición, análisis y distribución de información estratégica sea una actividad central.
7. Unir la planeación estratégica y la presupuestación en forma significativa.
8. Los diseños de la organización deberán estar centrados en el cliente
9. Los sistemas de personal deben responder a las necesidades de los empleados y en conseguir el objetivo de la organización.

Moore (1998) propone también ciertos lineamientos para que una actividad pueda ser realizada por la organización gubernamental de manera efectiva. Entre lo que propone está:

- El Estado no debe realizar la actividad hasta que un órgano representativo hubiese aprobado su uso.
- La actividad debe ser de para beneficio de todos los miembros de la sociedad.
- Al ser dado el consentimiento de la sociedad, ésta está obligada a ayudar en su misión y actividad a la organización gubernamental aún y cuando no forme parte de esa estructura. Es decir una integración ciudadana, no sólo como fiscalizadora de la acción gubernamental sino como cooperativa y coresponsable de la misma.

Finalmente, es necesario ligar la cuestión de la estructura del poder al objetivo del Estado, para lo que Moore propone algunos axiomas que vale la pena recoger (1998 pp 87-90):

- **Primer axioma:** el valor se encuentra en los deseos y las percepciones de los individuos. Los administradores públicos deben de satisfacer diferentes tipos de deseos y actuar con determinadas percepciones.
- **Segundo axioma:** existen diferentes tipos de deseos a satisfacer. Las que ocupan a las organizaciones gubernamentales son las aspiraciones ciudadanas reflejadas en sus instituciones representativas, principalmente en la satisfacción de necesidades colectivas.
- **Tercer axioma:** los servidores públicos pueden crear valor – en el sentido de satisfacer los deseos de sus ciudadanos y clientes– de dos maneras. Una en crear cosas o servicios de valor para nichos de clientes y beneficiarios, y la otra mediante la mejora continua de los procesos de la organización que preside.
- **Cuarto axioma:** no sólo se deben economizar los recursos financieros, sino también los recursos de autoridad, la máxima eficiencia es el menor uso de autoridad para conseguir el resultado.
- **Quinto axioma:** el directivo público vende a los representantes y a los ciudadanos un conjunto de políticas y acciones con las cuáles promete generar valor en su conjunto. Es un acuerdo político donde se responde a la pregunta ¿qué bienes se deben producir con recursos públicos para satisfacer los intereses colectivos? Sin embargo, hay que aceptar que este punto es el más susceptible a la corrupción de intereses, a la miopía gerencial, y a la falta de capacidad de gestión y compromiso.

- **Sexto axioma:** el cambio es la constante en la sociedad donde actuará el gerente público.

Todo lo anterior nos ayuda a responder a las siguientes preguntas: ¿qué actividades deben ser realizadas por la organización pública? ¿cuál es la ventaja, o la mayor generación de valor en que dicha actividad sea realizada por el Estado y no por un ente privado?

4.5 Problemáticas de la Organización Pública en la Nueva Economía.

A continuación se plantean las problemáticas que diversos autores señalan como determinantes y que imposibilitan el que las organizaciones públicas se enfrenten con éxito a los desafíos de la Nueva Economía. Particularmente se mencionan aquellas que pudieran tener un impacto significativo sobre el desempeño de las organizaciones gubernamentales por sus características distintivas.

4.5.1 Burocracia

El mismo tamaño de la organización provoca lo que Weber denominó Burocracia, es decir, una estructura organizacional con gran cantidad de personal, divisiones, áreas de trabajo e intereses y una alta dependencia en la jerarquización.

Diversos autores como Gelles y Levine (1993), señalan que la burocracia provoca los siguientes características:

- ***Rutinización.*** Son eficientes porque establecen códigos y reglas que aplican a una amplia gama de casos aunque en algunos contextos dichos códigos y reglas vayan incluso contra el sentido común. Según Thorstein Veblen, las burocracias tienden a promover lo que denomina *incapacidad entrenada*: la inhabilidad para percibir o responder al cambio. Están entrenados para llevar a cabo las reglas. Las reglas se convierten en el fin por sí mismo.
- ***Despersonalización.*** Aunque las decisiones tienen un impacto personal y directo sobre los individuos.
- ***Intereses investidos o concedidos.*** Los burócratas dependen de la organización para su subsistencia, por lo que pueden dedicar más tiempo y energía a promover la organización y a proteger sus puestos en esa organización que a realizar el trabajo para lo que fueron contratados. Esto concuerda con las experiencias de Moore (1998) que encuentra que una característica de los directivos del sector público es el pensar como administradores y no como emprendedores o líderes responsables de sus respectivas áreas y organizaciones. Se institucionaliza la misión hasta que se impide el cambio en una sociedad que se caracteriza precisamente por el cambio.

En otras ocasiones (Moore, 1998) se le otorga un mayor valor a la continuidad institucional que ha desarrollado una metodología para la realización de sus responsabilidades, sobre todo cuando abarcan grandes tramos de control y amplias zonas geográficas. Sin embargo esto puede ser contraproducente en el largo plazo porque se convierte como se comentó antes en

una excusa para resistirse al cambio. Y la sociedad a la que se sirve está en cambio de manera permanente. Aquí está una paradoja para la creación de valor.

4.5.2 Manejo de grandes cantidades de información

La organización gubernamental típica tiene un gran cantidad de empleados y provee una amplia gama de servicios por lo que en su trabajo cotidiano maneja una gran cantidad de datos e información. No es de extrañar que el término burocracia evoque en la mente de los clientes una gran cantidad de papeleo y trámites sin sentido.

Lo anterior es provocado por la indefinición de los resultados buscados por la organización, lo que provoca una gran dificultad en conseguirlos. Muchas veces son ambiguos y confusos, y en ocasiones ni siquiera existen métricas compartidas entre los que prestan el servicio (la organización pública) y los receptores de tal servicio (empresas, organizaciones cívicas, ciudadanos en general). (Gretschmann, 1991).

La falta de claridad y coordinación entre los diversos niveles, áreas y agencias gubernamentales provoca que los objetivos iniciales de cada una de ellas se diluyan de una manera dramática debido a la incapacidad de comunicación entre la gran cantidad de personas involucradas en resolver un problema en específico (Gretschmann, 1991).

Al ser la labor de la organización gubernamental en buena medida la del establecimiento de reglas y toma de decisiones, es importante señalar como afirma Meadows (1995) que en su mayoría “quienes toman las decisiones no conocen que información necesitan, donde obtenerla o cómo analizarla” (pp. 233).

Un reto muy grande que está siendo enfrentado con éxito por algunas organizaciones gubernamentales en países europeos y de Norteamérica, es el poner a disposición de los ciudadanos la información que éste necesita en línea a través de tecnologías como el Internet. Esto permite el adelgazamiento, ya que son los propios ciudadanos quienes se encargan de parte del proceso de trámites gubernamentales. Sin embargo, esto se puede ver como una amenaza hacia sus fuentes de trabajo por parte de los miembros de la burocracia.

4.5.3 Mitos sociales de la Organización Pública

El trabajo de la organización pública se ve envuelto en una serie de creencias, presuposiciones y hasta prejuicios por parte de la sociedad a la que sirve, lo que vuelve complicado el trabajo de la organización.

Por ejemplo, una cuestión particularmente interesante acerca del trabajo de la Organización Pública es que ésta, a pesar de cualquier esfuerzo y mejora en su capacidad de brindar servicios de calidad y excelencia no puede quitarse la imagen de que es ineficiente en el uso de sus recursos e ineficaz en lo que realiza, según lo señalan Martin Lipset y William Schneider (mencionados por Kelman, 1995). Esto definitivamente afecta su desempeño, es decir,

¿cómo brindar un servicio de buen nivel cuando el cliente de antemano ya lo calificó de mediocre?

Asimismo, en no pocas ocasiones los números de desempeño entre las organizaciones públicas y privadas son comparados directamente, en detrimento de los primeros y con la situación de que las organizaciones tienen contextos de trabajo, desarrollo y hasta objetivos diferentes (Kelman, 1995).

Moore (1998) busca orientarnos al respecto, afirmando que las sociedades liberales (al estilo de la defensa de las libertades individuales) tienden a concebir al gobierno como un sector improductivo, incapaz de crear valor. Casi como un mal necesario. Sin embargo, esta concepción, este mito social hecha por tierra el objetivo mismo del Estado: la consecución del bien común, su capacidad de crear valor para la población.

Finalmente, y aunque esta recopilación no es excluyente, una última problemática muy difundida, como señala Moore (1998,) es que los ciudadanos en ocasiones ven con malos ojos las iniciativas de cambio de los gerentes públicos de nivel medio y hasta de nivel ejecutivo o político porque piensan que todo va orientado a la obtención de votos en el futuro satisfaciendo intereses especiales en lugar de buscar el bien de la comunidad.

Todo lo anterior puede crear grandes frustraciones para el equipo humano que labora dentro de las organizaciones gubernamentales, por lo que su capacidad de generación de valor deca significativamente.

4.5.4 El manejo del Recurso Humano

En una economía basada en conocimiento, las necesidades del Recurso Humano, el cual forma la base del servicio prestado por la Organización Gubernamental, se modifican de una manera marcada.

Mel Cappe (2000) director del Servicio Público de Canadá señala que en esta nueva economía el servicio público necesita de personal con perspectivas, capacitaciones y aproximaciones muy diversas para poder enfrentar con éxito los retos que demanda la sociedad. Es decir, se necesita de un personal más preparado y con una capacidad de cambio.

Los trabajadores y gerentes en el sector privado tienen estructuras de pagos y compensaciones muy ligadas a su desempeño. Esto representa un incentivo en hacer bien las cosas y ser exitosos como organización. En el sector gubernamental la estructura de pagos es mucho más rígida, normalmente ligada a la edad y a los años de servicio. (Thiemer en Gretschnann, 1991).

Otra cuestión determinante es que los estímulos y promociones son en un buen número de casos otorgados de manera discrecional a los empleados catalogados como "de confianza" sin determinar de una manera efectiva los procesos de reclutamiento y selección en base a las competencias laborales necesarias para el puesto.

Lo anterior provoca una incapacidad de la organización pública de renovarse y adaptarse al cambio.

Por otra parte, el mercado es un escenario en el que el individuo se apropia de las actividades que realiza y es responsable de sus acciones las cuales cambian de manera perceptible su riqueza personal neta. En el ámbito público por el contrario, señala Tollison, el escenario no es tan definido y muchos ejecutivos y dirigentes públicos no siempre perciben los beneficios y costos que tienen sus decisiones en el medio que los rodea (en Gretschnann, 1991).

En el caso de nuestro país existen diversos programas que buscan generar un cambio en la forma en que el servidor público tiene su relación con su empleador (el Estado), como es el caso del Programa de Modernización de la Administración Pública y las diversas modificaciones a las Leyes de Responsabilidades de Servidores Públicos tanto a nivel federal como estatal. Es importante señalar que existen desde hace tiempo diversas leyes que norman la carrera administrativa, pero que solamente impactan a ciertas áreas del Gobierno, tales como la Ley del Servicio Exterior Mexicano y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral entre otros (Haro, 2000).

4.5.5 La Organización Pública como fuente de poder

Prácticamente todas las teorías que tratan acerca de la administración pública señalan al poder, al ejercicio de la autoridad del Estado como un determinante en cuanto al desempeño de la organización gubernamental, sin embargo cabe la pregunta: ¿y esto como se refleja en el trabajo diario de la organización?

Primero, tenemos que la organización pública carece de total competencia en ciertos rubros debido al ejercicio de su autoridad, es decir, la dinámica de competitividad del mercado no aplica en absoluto.

Segundo, el ejercicio del poder nubla en muchas ocasiones la capacidad de toma de decisiones a un marco de limitados intereses personales. Por ejemplo, dentro de las sociedades latinoamericanas se realza y valora lo que se denomina el presidencialismo (o caudillismo, o despotismo ejecutivista como lo denomina Jackes Zylberger –citado por Mariñez); dónde el poder de toma de decisiones (en sus diversos niveles: políticos, económicos y sociales) recae en una persona o pequeño grupo de personas bajo la aprobación del cacique o caudillo. Se puede observar que esta es una forma de presentación más del autoritarismo.

Otro punto importante es el hecho de que la alta gerencia rote por los ciclos políticos lo cual puede causar lo que algunos denominan “fallos de Estado”, donde por su propia naturaleza y por la forma de ejercicio de poder de acuerdo a las mecánicas de sucesión, los organismos públicos son presa de situaciones como la influencia de los grupos de interés, el limitado horizonte temporal debido a los ciclos electorales (Bañón y Carrillo, 1997).

Asimismo, otra cuestión que puede minar la efectividad en la toma de decisiones para el bien común son los grupos no gubernamentales pero con interés de guiar las decisiones en temas específicos. Como por ejemplo la *National Rifle Association* (Asociación Nacional del Rifle) de los Estados Unidos, cuyo único objeto al interactuar con el gobierno es el impedir que se controle de manera más rigurosa la posesión de armas de fuego, aunque en consultas ciudadanas más del 70% de la población esté a favor de tales medidas. Y al ser esta organización un fuerte colaborador en la obtención de fondos para las campañas políticas, los tomadores de decisión de nivel ejecutivo no pueden dejar pasar por alto sus intereses.

Capítulo 5

El Capital Intelectual

5.1 Introducción y revisión de métodos

El interés por la investigación del Capital Intelectual (CI) surge de inicio en el ámbito empresarial. Economistas, contadores y dirigentes empresariales en general, buscan poder medir “ese algo”, esa característica intangible que determina el éxito o fracaso de una firma. Ya sea la creación y manejo de una marca, la capacidad de innovar en los productos o el contacto cercano con el cliente, se considera que hay un capital distinto al tradicionalmente representado en los reportes financieros anuales y que permite generar valor razón por la cual existe la organización.

Existen numerosas definiciones de Capital Intelectual, incluso existen definiciones adecuadas a los diferentes modelos que diversos practicantes del área proponen. Hay incluso autores que proponen otros términos tales como Bienes de Conocimiento (*Knowledge Assets*), Bienes Intangibles (*Intangible Assets*) con el objeto de especificar aún más el área de conocimiento a investigar; inclusive algunos desechan el término de Capital Intelectual porque lo consideran un tanto estrecho, utilizando el término de Capital Intangible.

Bontis (2001) señala que el término de Capital Intelectual fue concebido por el economista John Kenneth Galbraith en 1969 y posteriormente fue hasta en la década de los 90 cuando se popularizó el término en la comunidad académica y empresaria.

Para Brooking (1997), el capital intelectual es la combinación de activos inmateriales que permiten funcionar a la empresa. Diversos autores coinciden en que el capital intelectual está conformado por todo aquello que no se puede observar a simple vista, como Steward (1997), que define al Capital Intelectual como el conjunto de material intelectual, conocimiento, información, propiedad intelectual y experiencia que tienen los miembros de una organización y puede usarse para crear valor. Podemos ver en esta visión el enfoque en algunos autores ha evolucionado hacia una concepción de la capacidad de creación de valor en donde el capital tangible es parte de un todo, como en el caso de los modelos y mecánicas propuestas por Sveiby (1998).

Hay que reconocer, como afirma Bontis (2001), que la medición de bienes de conocimiento se encuentra en una etapa experimental donde coexisten diversos modelos y teorías que están siendo probados y promovidos por sus autores.

Diversos autores como McElroy (1999), Wytenburg (2001) y Carrillo (2001) señalan que los existentes modelos y metodologías para medir la administración del conocimiento han ido pasando por diversas etapas o generaciones que se fueron desarrollando con el paso del tiempo y de la práctica de la disciplina de administración del conocimiento.

5.1.1 Métodos de 1ª Generación

Para Carrillo (2001) la 1ª. Generación de administración del conocimiento toma a éste como un objeto, es decir, como un producto que puede ser manipulado de manera similar a un producto tangible. McElroy (1999) coincide al respecto señalando que el uso extensivo de la tecnología prueba la visión de que el conocimiento es una reserva que se puede guardar en grandes contenedores de datos reflejada en las llamadas tecnologías de administración de documentos.

Sin embargo, Carrillo no ve como una equivocación este enfoque sino como un resultado natural evolutivo de los procesos de valoración. Es decir, si antes se valoraba sólo lo que se veía ¿por qué cambiar? Podemos también señalar que las metodologías de medición del Capital Intelectual de 1ª. Generación son el primer intento de la contabilidad tradicional de tratar de medir ese capital intangible de las organizaciones. Así como se medían, por ejemplo, la cantidad de productos en un inventario, ahora era preciso darle un valor a la cantidad de datos acumulados en un sistema de información.

Esta generación está compuesta por métodos de Valor Inferido, es decir, estas metodologías no miden directamente los bienes intangibles como el conocimiento de los empleados o su experiencia, sino que buscan medir el resultado del uso de dichos capitales invisibles. Y en base a ese resultado señalar la cantidad de valor resultante del buen uso de estos capitales (Claustro de Sistemas de Capitales). Esta 1ª. Generación analiza el valor del capital intangible a partir de métodos tradicionales de contabilidad. En este rubro se cuentan muchos de los sistemas de medición del desempeño tradicionales, en el cual se enfoca la contabilidad en cuantificar la eficiencia de los procesos medibles y fácilmente observables.

Debido a la gran cantidad de metodologías y sistemas de contabilidad que han tratado de medir lo intangible de esta manera, a continuación se presenta una tabla con las metodologías más comúnmente citadas por los autores e investigadores del tema.

Tabla 8. 1era. Generación: Métodos de Valor Inferido

Metodología y autores	Descripción	Componentes	Ventajas y desventajas Utilidad para el estudio
MVA (Market Value Added-Valor de Mercado Agregado).	Busca representar el valor real total de la organización de acuerdo a su valor en el mercado.	El MVA se entiende como la diferencia entre el dinero invertido por los accionistas iniciales y el valor monetario actual que obtendrían al vender sus acciones.	Al encontrarse ligado a los mercados (y por ende a los ires y venires de éste), este método puede ser un tanto engañoso ya que aunque una empresa tenga alto valor de mercado, no significa que a futuro tenga la misma prospectiva por los cambios en su sector de negocios. También se limita a las empresas que cotizan en el mercado de valores. Asimismo, al ser un mecanismo propio del ámbito empresarial, no es útil en el

			ámbito gubernamental.
EVA (Economic Value Added-Valor Económico Agregado) por Stern Stewart	<p>El EVA se encuentra popularmente aceptado en el sector financiero y busca ser el reemplazo del MVA.</p> <p>Utiliza la siguiente ecuación:</p> $\text{Ventas Netas} - \text{Costos Operativos} - \text{Impuestos} - \text{Comisiones de Capital} = \text{EVA}$	<p>Utiliza las siguientes variables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administración de capitales • Planeación financiera • Ubicación de metas • Medición del desempeño • Comunicación con accionistas • Compensación de incentivos 	<p>Bontis señala que el concepto del EVA es similar a un concepto contable denominado Ingreso Residual (Residual Income) pero que la única ventaja del EVA es que ha sido mayormente difundido.</p> <p>En sí, el EVA no mide de manera específica ningún bien intangible. En la práctica, no predice el valor de mercado de una compañía y sólo toma en cuenta los intereses de los accionistas, cuando son más los actores involucrados en el desempeño de una organización.</p> <p>En cuanto a su utilización en el ámbito gubernamental queda claro su inaplicabilidad.</p>
Valor de la marca	<p>Durante muchos años este término fue exclusivo del ámbito de la mercadotecnia, la cual se enfocaba a su utilización como apoyo al proceso de ventas.</p> <p>Se puede considerar como uno de los primeros aspectos intangibles que se buscó medir a detalle.</p>	<p>Las mecánicas de valuación difieren de un autor a otro. Pero en general se considera como el posicionamiento que tiene una marca determinada frente a otras en un sector de negocios en la mente del consumidor respectivo.</p>	<p>Un aspecto rescatable es la cuestión del valor de la marca en la mente del cliente como detonador del proceso de ventas.</p> <p>En el ámbito gubernamental los investigadores del área de Opinión Pública han usado este término sobre todo en cuestiones electorales al momento de “vender” al candidato frente a los electores.</p>

Elaborada por Héctor A. Villarreal L. basado en Guevara et al (2000) y varios autores Bontis et al (2001)

5.1.2 Métodos de 2ª. Generación

Carrillo (2001) señala, de acuerdo a su hipótesis, que la segunda generación de administración del conocimiento “reconoce ya la relación sujeto-objeto”, ampliando el interés hacia los flujos de conocimiento, como en los conceptos de ciclo de vida y redes de conocimiento. Esta generación, según Carrillo, ha venido ganando presencia en detrimento de la primera, aunque aún es minoritaria. Se le suele encontrar en el ámbito del aprendizaje organizacional, la métrica del conocimiento y la inteligencia de negocios.

En esta generación el valor del conocimiento y del capital intelectual se basa en su capacidad de ser transferido y utilizado por más personas. El capital intangible es más valioso en cuanto mayor movimiento tiene. En esta generación se pueden encontrar diversas metodologías que ya toman en cuenta un mayor número de indicadores de creación de valor tradicionalmente no utilizados por la contabilidad.

Debido a la extensión que supondría analizar cada una a detalle presento el siguiente cuadro donde se describen las metodologías más citadas por diversos autores, así como sus principales componentes y algunas de sus ventajas y desventajas que podemos encontrar al utilizar la metodología.

Tabla 9. 2da. Generación: Métodos de “Medición Directa”

Metodología autores	Descripción	Componentes principales	Ventajas y desventajas Utilidad para el estudio
Balance Scorecard (BS) de Robert Kaplan y David Norton	Algunos autores señalan al BS como una herramienta iniciadora en la medición del Capital Intelectual, otros la señalan como una herramienta avanzada de la contabilidad tradicional.	El BS traduce la misión y estrategia de la empresa en un conjunto de medidas de desempeño. Posteriormente utiliza una serie de medidas financieras para analizar el pasado de la organización. Utiliza cuatro perspectivas para obtener los indicadores: <ul style="list-style-type: none"> • Perspectiva Financiera • Perspectiva de Cliente • Perspectiva de Procesos Internos (eficiencia) • Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento 	En todas las áreas del BS se utilizan medidas financieras ya utilizadas en el aspecto contable, la aportación del BS fue su estructuración para que las empresas pudieran hacer una evaluación constante del desempeño financiero de la empresa. Su objetivo es establecer un modelo de administración completo, más que una mera mecánica de medición del desempeño, en base a los recursos que participan como factores claves de éxito de la organización.
Navegador de Skandia, por Edvinsson y Malone 1985	Utilizado por la compañía Skandia, considerada la primera en hacer un esfuerzo en esta área. Incluye tanto reportes financieros como no financieros. Gran parte de los modelos posteriores se han basado en este modelo conocido simplemente como “el Navegador”.	Tiene cinco áreas de enfoque: <ul style="list-style-type: none"> • Finanzas • Cliente • Procesos • Procesos y Renovación • Capital Humano <p>El Capital Intelectual es la suma de: <i>Capital Humano:</i> La combinación de conocimiento, habilidades de los empleados así como los valores, cultura y filosofía de la organización. No puede ser poseído por la empresa. <i>Capital Estructural:</i> Es lo que soporta a los empleados en el desarrollo de sus labores cotidianas. Lo que queda en la oficina cuando los trabajadores se van. Incluye el Capital Cliente.</p> <p>Los autores recomiendan usar 112 métricas entre tradicionales y nuevas para crear un reporte universal de Capital Intelectual.</p>	La aportación de Edvinsson y Malone al buscar crear una taxonomía influyó fundamentalmente a los investigadores en el área, sobre todo porque reconocieron el valor del capital cliente y del enfoque de procesos y renovación en el desempeño organizacional. El enfoque de la metodología es hacia una contabilidad tradicional por lo que los indicadores solamente presentan el estado de la compañía en un momento dado y no representa los flujos dinámicos que una organización tiene. Asimismo, algunos autores como Huseman y Goodman señalan que un número considerable de los indicadores propuestos por el Navegador son criticables porque presupone que crean valor aunque no se haya probado que realmente sea así, como el famoso indicador

			de la relación entre número de empleados y número de computadoras personales.
Intangible Asset Monitor (Monitor de Activos Intangibles-MAI) Karl-Erik Sveiby	Sveiby considera necesario el reconceptualizar el marco de referencia de la contabilidad en su conjunto.	<p>Sveiby propone un esquema conceptual basado en tres familias de bienes intangibles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Estructura Externa</u> marcas, clientes, relaciones con proveedores. • <u>Estructura Interna</u> administración, eficiencia, estructura legal, manuales, etc. • <u>Competencia Individual</u> educación y experiencia. <p>Para Sveiby los indicadores de bienes intangibles deben ser una herramienta de control gerencial, por lo que busca encontrar a todos aquellos que se encuentran interesados en dicha información: clientes, accionistas, proveedores, etc.</p> <p>En su modelo conceptual identifica dos tipos de indicadores para las tres familias de bienes intangibles: <i>Indicadores de Crecimiento y Renovación</i> <i>Indicadores de Eficiencia</i> <i>Indicadores de Estabilidad</i></p> <p>Asimismo divide a los empleados en dos grupos: profesionales y de soporte. Los primeros son quienes producen los servicios o productos que son la razón de ser de la empresa.</p>	<p>Sveiby asume que al seguir este modelo los resultados financieros se darán por sí solos para la compañía. Es decir, que con aplicar correctamente estas mediciones y el hacer que los indicadores sean positivos los resultados financieros beneficiarán a la empresa.</p> <p>Sin embargo tal y como lo señala Bontis (2000), diversas “modas” gerenciales como el “JIT” (Just in Time-Justo a Tiempo), círculos de calidad, entre otras también suponían que al aplicarlos los beneficios serían una consecuencia natural. Argumentan que se necesita que la cultura organizacional adopte el MAI como una forma de trabajo, como una organización de la era del conocimiento.</p>
Technology Broker Annie Brooking	Introduce el término de auditoría de capital intelectual y genera una herramienta práctica para que las organizaciones asignen valor a su Capital Intelectual.	<p>Para Brooking el CI está conformado por cuatro componentes: activos de mercado, activos humanos, activos de propiedad intelectual y activos de infraestructura.</p> <p>Utiliza una serie de 20 preguntas para la empresa de manera inicial para después hacer una serie de cuestionarios de auditoría de acuerdo a la categoría del activo a medir.</p> <p>Al finalizar la auditoría (IC Technology Broker audit) Brooking propone tres métodos para asignar un valor monetario para el CI identificado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Enfoque de costos</u>, en el que se basa en el costo de reposición del activo. • <u>Enfoque de mercado</u>, usa comparaciones de mercado para asignar valor. • <u>Enfoque de ingresos</u>, utiliza la capacidad de 	<p>Se le atribuye a Brooking el generar una herramienta muy práctica para el ámbito empresarial. Sin embargo, su enfoque centrado en el valor monetario no ayuda mucho en el caso de una organización con objetivos no-lucrativos a menos que se siguiera el enfoque de costos para trazar las “fugas de valor” de la organización gubernamental.</p> <p>Bontis (2000) señala que la transformación de los resultados de la auditoría a una figura monetaria tiene serios yerros, debido en parte a la subjetividad de estas asignaciones y la inexistencia de valores de mercado para muchos de los índices de CI resultantes.</p>

		generación de ingresos del activo.	Ya que Brooking establece que el valor de la organización depende de sus objetivos y posición en el mercado, por ende su metodología no puede ser aplicada indiscriminadamente, sino dependiendo de la organización. Por tanto las comparaciones entre empresas no son muy útiles.
IC-Index (Índice de Capital Intelectual - ICI) 1997 Goran Roos	Este método busca consolidar los diferentes indicadores individuales en un solo índice y correlacionar los cambios en el capital intelectual con los cambios en el mercado.	<p>Para el ICI los valores asignados a cada uno de los capitales deben realizarse de acuerdo a la estrategia de la compañía, del sector de negocios y del trabajo diario de la misma.</p> <p>Se enfoca en los procesos intangibles que se encuentran bajo el control de la organización.</p>	<p>El ICI es específico hacia el contexto por lo que impide su uso generalizado. Es decir, no es posible hacer un comparativo de ICI de varias compañías diferentes ya que los indicadores pueden tomarse de fuentes de valor diferentes.</p> <p>Una de las grandes aportaciones del ICI es que le asigna un valor preponderante al flujo de Capital Intelectual, buscando minimizar la falta de alineación de este con las estrategias del negocio.</p> <p>Este índice sigue tomando en consideración el valor de mercado ya que señala que si el ICI no refleja los cambios que se ven en el mercado entonces los factores e indicadores en los que se baso el ICI fueron equivocados.</p>

Elaborada por Héctor Alejandro. Villarreal Lozoya.
Basado en Guevara et al (2000) y varios autores Bontis et al (2001), Roos (1998), Sveiby (1998), Brooking (1998)

Es importante señalar que los métodos anteriormente mencionados no son una revisión total de los autores que existen con respecto a la medición del Capital Intelectual, existen otros como el método de Buckman Laboratories en el cual se utiliza un modelo para medir el valor basándose en las patentes producidas por la empresa. Sin embargo, y debido a las características del presente trabajo, se consideraron las que pueden ser de mayor utilidad.

5.1.3 Métodos de 3ª Generación

Para Carrillo (2001) la tercera generación de administración del conocimiento:

Se percata al fin del contexto de significado como tercer elemento básico del evento-conocimiento. De hecho, asume el marco de valor como referente para el sujeto y el objeto. Aquí el conocimiento resulta instrumental al valor agregado, con lo que se torna en un evento económico. Esta generación se encuentra apenas en un estado embrionario, pero es la única con un diseño capaz de cubrir todos los nuevos territorios. Habita por hoy un nicho definido en la región de la estrategia y la nueva Teoría de la Firma. (Carrillo, 2001)

Bontis (2001) cita a Stanfield, quien afirma que el ámbito de medición de activos intangibles se encuentra ya en su tercera generación, aunque otros autores como Arthur Andersen, Waterhouse & Svendsen así como Husmean & Goodman, estén en desacuerdo, ya que afirman que es necesaria una sistematización mucho más rígida de las relaciones entre las variables y sus resultados en la organización.

Por otra parte, autores como Jim Thoreson (1996), afirman que sí hay una posibilidad de medir directamente el valor del conocimiento. Inclusive, afirma que “todo puede ser medido” y que en caso de no existir una medida apropiada se deben retomar los ejemplos de las ciencias naturales cuando éstas comenzaban apenas a medir los fenómenos naturales que observaban.

Sin embargo, lo que es claro es que todavía no hay metodologías específicas que señalen que una compañía cuenta con un número determinado de “unidades de valor intangible” que hagan que valga más que un competidor. Hay incluso señalamientos de algunos autores como Carrillo (2002) que apuntan hacia la incapacidad de llegar a un consenso debido a que el valor asignado al capital intangible varía dependiendo del contexto y organización en que se utiliza. Carrillo (2002) cita a Jean Baudrillard quien afirma:

Todas estas peripecias nos remiten al destino del valor... Después de la fase natural, la fase mercantil, la fase estructural, ha llegado la fase fractal del valor... En esta fase fractal ya no existe equivalencia, ni natural ni general, ya no se puede hablar realmente de la ley del valor, sólo existe una especie de epidemia del valor, de metástasis general del valor, de proliferación y dispersión aleatoria. Para ser exactos, ya no habría que hablar de valor, puesto que esta especie de desmultiplicación y de reacción en cadena imposibilita cualquier evaluación. (Carrillo, 2002).

Es también posible que las metodologías denominadas como de 3ª. Generación simplemente serán aproximaciones o evoluciones avanzadas de los métodos de 2ª. Generación pero sin ser propiamente un modelo universal de métrica del valor intangible.

5.2 Sistemas de Capitales

Hasta el momento no existe una Teoría de Sistemas de Capitales universalmente aceptada y difundida. Cada intento ha desarrollado su propia taxonomía, sus propios indicadores, su propio modelo. En el Claustro del Centro de Sistemas de Conocimiento se han generado a lo largo de su historia diversos modelos. Dichos modelos se han centrado en la utilización de la Teoría de Sistemas como punto de partida para entender el proceso de creación de valor desde un punto de vista sistémico.

5.2.1 Teoría de Sistemas

La denominada Teoría General de Sistemas surge al término de la 2a. Guerra Mundial, cuando fue utilizado más consistentemente el término, aunque está inspirada en el trabajo de Ludwig von Bertalanffy realizado desde 1925 en el área de la biología. Posteriormente, autores como Ashby, Wiener y Forrester dieron mayor difusión a la idea de que todo puede ser visto como un sistema, es decir, como una totalidad integradora que interactúa de una manera determinada con su medio hacia el exterior y hacia su interior mediante mecanismos establecidos (Johansen, 1982).

Generalmente se toma como válido el argumento de que una conducta de algo (organización, empresa, organismo, etc.) puede ser explicado a través del estudio de la suma de las partes, bajo la premisa de que "el todo es mayor que la suma de las partes" (Johansen, 1982).

Mientras más complejo es un sistema, es decir, a mayor número de componentes de un fenómeno, la relación entre éstos también se vuelve más compleja, por lo que el enfoque de sistemas es una herramienta muy valiosa para apreciar de manera completa un fenómeno dado.

Scheel (1998) señala algunos de los conceptos básicos de las teorías de sistemas:

- Un sistema contiene una estructura de componentes organizados de diferentes tipos.
- Un sistema no puede existir por si solo. Se interrelaciona con otros sistemas que pueden ser de tipo similar o diferente.
- El funcionamiento de un sistema afecta a diversos sistemas y a su vez se ve afectado por diversos sistemas
- Con la posible excepción del universo y el componente más pequeño de energía o materia, todos los sistemas son componentes de uno más grande y se componen de más pequeños.
- La constante interacción entre los sistemas resulta en un estado constante de cambio.
- Cuando un sistema permanece constante mientras existen cambios en otros sistemas, se encuentra en un estado de balance. El balance es un concepto fundamental en la naturaleza.
- El tiempo es una dimensión muy importante y a lo largo del tiempo pueden ocurrir diversos efectos.

- Un sistema ejerce un efecto de alimentación a un segundo sistema. Este efecto puede ser estimulador o inhibitorio; entonces el segundo sistema ejerce un efecto de retroalimentación al primer sistema, y puede también ser estimulador o inhibitorio.
- La modulación ocurre cuando la retroalimentación o alimentación es una compleja combinación de diferentes efectos positivos y negativos.

A continuación presento un diagrama básico de los elementos necesarios para la existencia de un sistema.

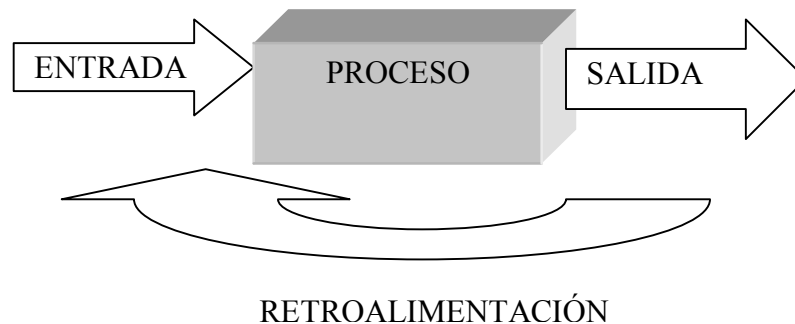


Figura 2. Ciclo Básico de un Sistema Simple
Participantes del curso “Sistemas de Capitales” (2001)

Estos cuatro elementos son los que nos permiten analizar a las organizaciones como la parte del “proceso” de un sistema denominado sociedad. La organización recibe ciertas entradas de la sociedad (materias primas, información, conocimiento, capital invertido) y las procesa de cierta manera, agregándoles valor o modificando las entradas de manera total para obtener salidas (ya sea como productos o servicios) que satisfagan la necesidad de alguien y le permitan a la organización el continuar con vida y desarrollándose. Al finalizar el proceso y la salida, se realiza una actividad de retroalimentación en la que el medio circundante básicamente refuerza positiva o negativamente al sistema. En el caso positivo de una empresa, por ejemplo, sería mediante la retribución monetaria con un margen de utilidad y en caso negativo, mediante la falta de la misma.

5.2.2 Modelo de Sistemas de Capitales

En el ámbito de la gestión del conocimiento se observa a la empresa como una comunidad de valor en la que se satisfacen las necesidades de un nicho de mercado determinado. Tal como menciona Carrillo (1998), observando que tampoco es el conocimiento el que es administrado, sino que es el valor mismo el que se busca administrar.

El tomar como base la Teoría de Sistemas nos permite observar de una manera mucho más simple el conceptualizar los procesos de intercambio de valor en una organización y su entorno.

Carrillo (en Grupo de Sistemas de Conocimiento, 2000) define a los Sistemas de Capitales como “la estructura de valor inherente a un sistema de conocimiento...en el ambiente mas común de KM (administración del conocimiento) se le conoce como Activos Intangibles o Capital Intelectual”

Entonces, un Sistema de Capitales nos permite analizar la estructura de generación de valor, es decir, es la forma de abstraer el sistema de valor basado en conocimiento de una organización y operacionalizarlo. En él se articulan todos los elementos que generan valor y se ordenan y estructuran de acuerdo a como se perciben las interacciones entre ellos, es decir, no se listan conforme suceden los acontecimientos sino a su participación en la producción de valor.

Una propuesta por parte de Carrillo (2002) y del Claustro del Centro de Sistemas del Conocimiento es la creación de un Modelo de Sistemas de Capitales, el cual se basa primeramente en la Teoría de Sistemas a través de la siguiente dinámica:

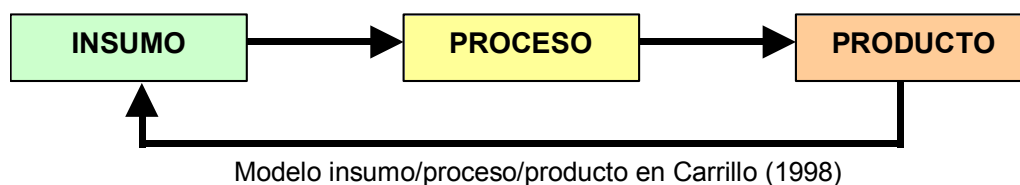


Figura 3. Modelo Insumo/ Proceso/ Producto

El modelo asume dinámica de la existencia de un proceso de entrada donde se localiza el Capital Insumo, el cual representa la inyección de recursos (materiales, informacionales, etc.) al proceso (Carrillo, 2002).

Ya en la etapa del Capital Proceso se identifican dos formas de capital: el Capital Agente, que representa el factor humano, el agente pensante quien recibe los insumos y los transforma en un valor terminal y el Capital Instrumental, que son las herramientas físicas o intangibles (procedimientos, manuales, información, etc.) que puede usar el agente pensante para realizar las actividades atribuibles al desarrollo de los objetivos (Carrillo, 2002).

Al finalizar el ciclo, en el Capital Producto, se observan dos tipos de capitales: el Capital Producto, que es el conjunto de bienes terminados o servicios prestados por la organización y que se ofrecen al mercado en un intercambio, y el Capital de Inversión, que sirve para formar una entrada en un nuevo periodo de tiempo. La suma de estos capitales presentes en esta dinámica son el marco para determinar la naturaleza del valor de una empresa. (Carrillo, 2002)

Continuando con su propuesta, Carrillo presenta un modelo de “Tabla Periódica de los Capitales” en la que presenta una taxonomía de capitales que representa los diferentes tipos de capitales que producen valor para la organización, así como la relación entre sus elementos. A continuación se presenta dicho modelo.

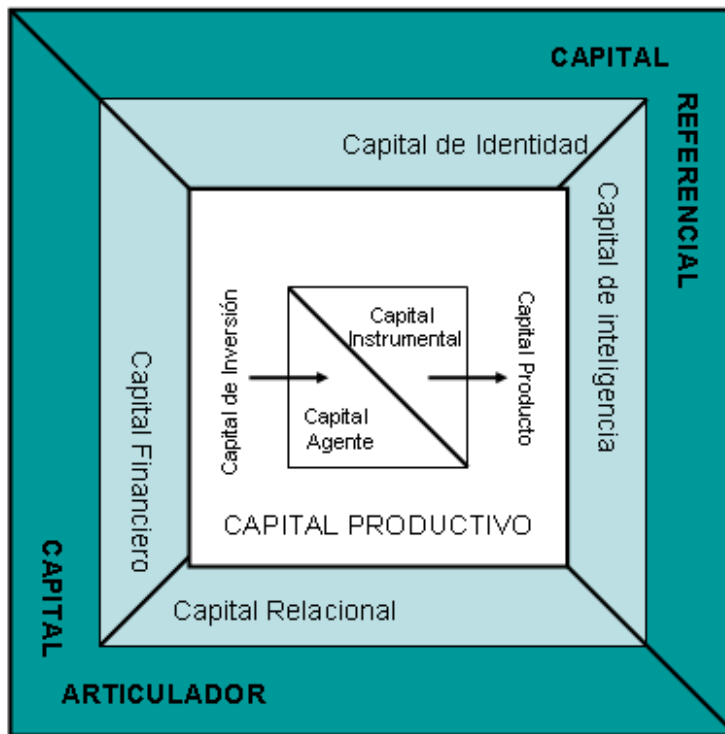


Figura 4. Modelo de Sistemas de Capitales © de Javier Carrillo (2002)

Cada uno de los capitales permite identificar los puntos de generación de valor de la organización. Carrillo (2002) define cada uno de los capitales de la siguiente manera:

1.- Capital Referencial: Los elementos de valor que permiten identificar y alinear todos los demás capitales

1.1.- Capital de Identidad: Los referentes de valor internos, responde a las preguntas: ¿qué somos como organización? ¿qué hacemos? ¿qué buscamos?

1.2.- Capital de Inteligencia Externa: Los referentes de valor externos, es decir, cómo se encuentra nuestra empresa frente a otras empresas similares, qué puesto se ocupa en la industria, cómo hacen los demás las cosas.

2.- Capital Articulador: Los elementos de valor que sirven para interrelacionar o intercambiar otros elementos de valor.

2.1.- Capital Relacional: El estado de la interacción con los diversos agentes que son significativos, principalmente con los agentes externos a la organización: clientes, reguladores, otras empresas del sector, comunidad, academia, organizaciones civiles o gubernamentales y que inciden sobre nuestro desempeño y forma de laborar.

2.2.- Capital Financiero: La expresión en valor monetario de algunos o todos los factores de producción. Se refiere principalmente a los mecanismos tradicionalmente aceptados en este rubro.

3.- Capital de Inversión: Cualquier elemento de valor de otra entidad que se aporta como insumo al proceso productivo.

3.1 Inversión en talento o tiempo

3.2 Inversión en propiedad intelectual

3.3 Inversión en capital relacional

4. Capital Productivo: Los elementos de valor de la organización que participan en el acto de producción.

4.1.- Capital Agente: Las capacidades de generación de valor de los actores productivos (animales, humanos y autómatas) y de sus agrupaciones, así como de la organización en su conjunto para mejorar su desempeño, es decir, de innovar en los procesos de transformación.

4.2.- Capital Instrumental: Los medios de producción a través de los cuales los diversos capitales potencian su capacidad multiplicadora de valor. Estos bien pueden ser materiales (herramienta, maquinaria, equipo computacional, software adquirido, etc.) o intangibles (manuales, procedimientos, cultura organizacional).

5.- Capital de Producto: El inventario de valor generado por los demás capitales que no ha sido actualizado en otra forma de capital y que a través de un intercambio con entidades externas puede ser capitalizado.

5.1.- Inventario de Productos

5.2.- Inventario de Servicios

El modelo de Carrillo es muy valioso porque permite crear un sistema genérico de capitales que permite identificar el universo de valor dado para una organización específica, y permitir generar un modelo específico a las necesidades y realidades de la organización.

5.2.3 La Auditoría de Capital Intelectual como herramienta y la selección de indicadores

Para poder determinar la capacidad de generación de valor de una organización, una vez establecido su Sistema de Capitales, es necesario traducir estos capitales en una forma medible, es decir se necesita un mecanismo para aterrizar la abstracción realizada.

El Sistema de Capitales de la organización nos permite observar y seleccionar de una manera más específica las áreas de producción de valor de una organización. Nos permite analizar la interrelación entre las diversas partes y como al relacionarse producen valor, aquí vale la pena resaltar que estas partes del modelo no representan áreas funcionales de la organizaciones, sino ámbitos de producción de valor.

Una vez definido el Sistema de Capitales es necesario el utilizar una herramienta para medirlo, Medrano (2000) observa que diversos autores señalan que la mecánica de la Auditoría de Capital Intelectual es la más difundida y aceptada para realizar este trabajo.

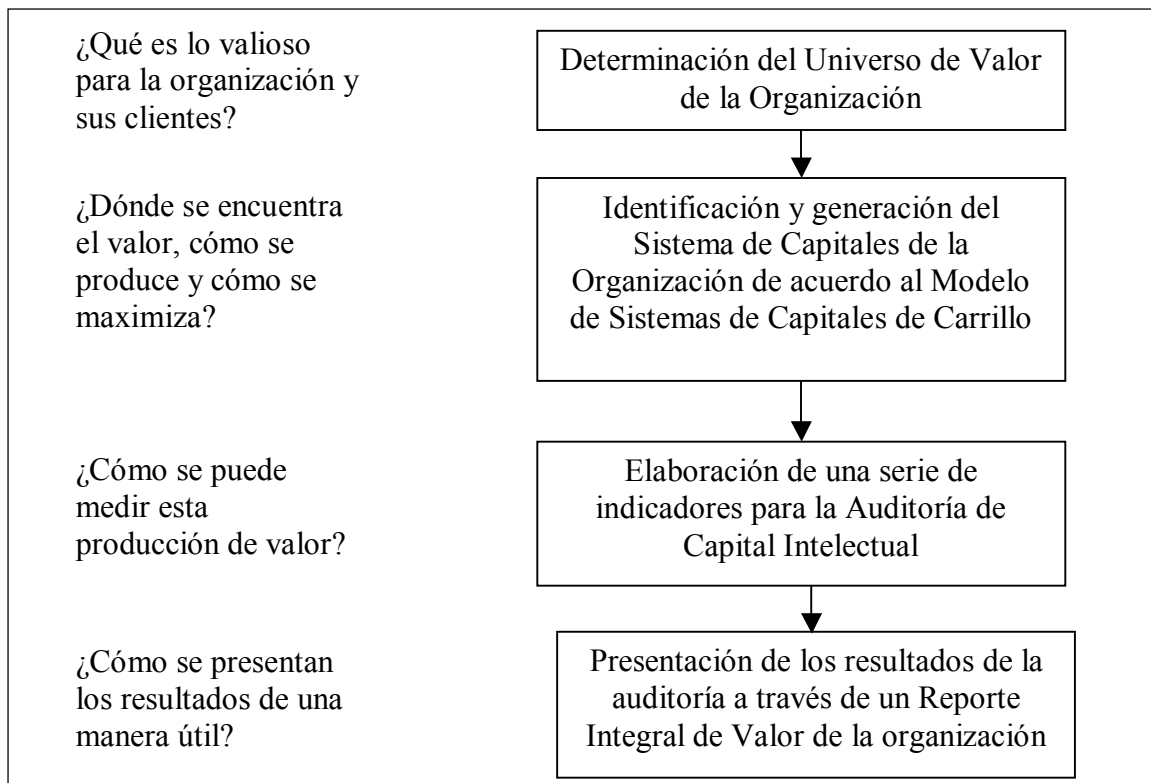
Esta auditoría parte de la realización de una categorización de preguntas de acuerdo al Sistema de Capitales establecido y al Universo de Valor, de acuerdo a los criterios de generación de valor de una organización basada en conocimiento.

Para representar de manera concreta y precisa los resultados de la Auditoría de Capital Intelectual Carrillo (2002) propone que estos resultados se conjunten en un reporte denominado Reporte Integral de Valor. Entre las características que marca Carrillo para que dicho reporte sea verdaderamente útil a la organización esta el que el reporte contenga:

- Homogeneidad
- Consistencia
- Completud
- Confiabilidad
- Validez
- Adecuación al nivel de decisión

Y son los indicadores presentados en este reporte los que pueden ser analizados para determinar la actuación de la empresa y de su capacidad de administrar el valor de manera efectiva.

Finalmente, podemos observar en el siguiente cuadro que el Reporte Integral de Valor y la Auditoría de Capital Intelectual es el resultado final de un proceso de análisis y reflexión de la organización desde una perspectiva de conocimiento.



**Figura 5 . Participantes del curso “Sistemas de Capitales” (2001).
Elaborado por Héctor Alejandro Villarreal Lozoya.**

Capítulo 6

Antecedentes de la contabilidad de Capitales de Conocimiento en el Sector Público

*Un buen gobierno es como una buena digestión;
mientras funciona, casi no la percibimos.
Erskine Caldwell*

El objetivo del presente capítulo es presentar diversos métodos que se han utilizado en el sector público con el propósito de medir el impacto que tienen sus actividades, así como encontrar maneras de agregar mayor valor al ciudadano. Normalmente este agregado de valor no se menciona como tal dentro de dichas metodologías, sino que adopta otros enunciados.

Los métodos aquí recopilados surgen en su mayoría en el sector privado, buscando dar herramientas a la empresa para mejorar sus utilidades. Posteriormente, han sido adaptadas por el sector público. En la mayoría de los casos se enfocan sobre todo al concepto de disminución de costos (como el caso del enfoque de sistemas y los enfoques de calidad), aunque algunos también se centran en cuestionar lo que debe hacer el organismo público (como el enfoque estratégico). Incluso hay otros que comienzan a estudiar ya los aspectos de la innovación y el desarrollo de comunidades de práctica que son formas de análisis desde una perspectiva de administración del conocimiento.

Se presentan aquí sólo aquellos métodos que se considera han tenido un mayor impacto en las organizaciones gubernamentales, ya sea por su inclusión dentro de éstas en la práctica (así hayan sido implantaciones exitosas o no), así como por su objetivo de medir en algún aspecto u otro el desempeño de la organización. Asimismo, se busca identificar las aportaciones que dichas metodologías o técnicas realizaron al desempeño de la organización gubernamental, así como las razones para implementaciones fallidas que pudieran abstraerse como generales para todas las organizaciones gubernamentales. Por lo tanto, algunas metodologías que han sido consideradas como “populares” en el sector empresarial, no se han tomado en cuenta.

En estudios actuales acerca de la administración pública numerosos autores catalogan estos esfuerzos de cambio y mejora como procesos de modernización de la organización pública; por lo que estas investigaciones abarcan un gran número de técnicas, sistemas y métodos. El presente capítulo trata acerca de los esfuerzos realizados en este proceso catalogado como modernizador.

6.1 El Enfoque de Sistemas en el Sector Público

Las características del Enfoque de Sistemas fueron expuestas a detalle en el punto 5.2.1 de la presente tesis. A continuación se presenta algunos ejemplos de su utilización en el ámbito gubernamental.

Desde finales de los sesenta algunos autores han manejado la Teoría de Sistemas en el sector público, esto no sólo en los países denominados “desarrollados” sino también en nuestro país. A través del enfoque de sistema, los investigadores buscan explicar el por qué de la actuación gubernamental, sus causas y razones de ser. Y es el análisis de las interdependencias entre las partes de un sistema donde se ha realizado el mayor trabajo en el ámbito público.

A pesar de que el enfoque ganó adeptos, su adaptación al área gubernamental se ha visto más enfocada hacia el análisis sectorial de países, regiones o industrias específicas, más que a la labor de un determinado organismo público. Esto probablemente se ha debido a la enorme complejidad y el sinnúmero de variables involucradas en el ámbito gubernamental visto como conjunto.

Una forma de ver un sistema de administración pública en México es el que señala Coeto (1997) quien se basa en Octavio Carrillo para presentar la visión de la administración pública en México.

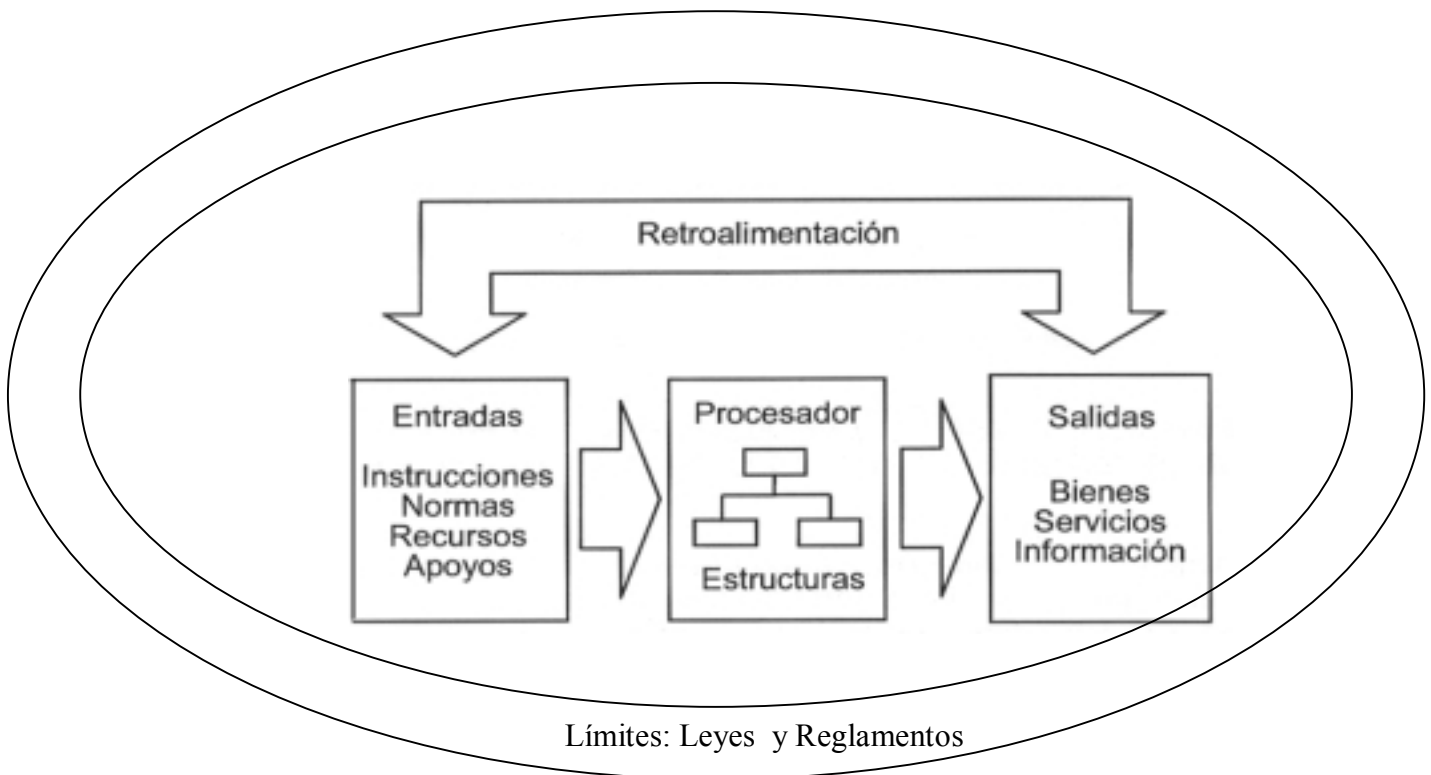


Figura 6. El sistema de administración pública en México (versión aumentada)
Fuente: Coeto (1997) pag. 33

Podemos observar que este esquema sirve para ver de una manera sencilla la forma en que la dependencia gubernamental interactúa con su medio, con sus respectivas entradas y salidas. Aunque si bien no presenta a todo el nivel gubernamental, si toma como punto de partida a una organización gubernamental única.

Considero que este esquema puede ayudar mucho al permitir ver el sistema de una organización gubernamental de una manera sencilla. Aunque le falta complejidad para ser un modelo verdaderamente operativo, es un punto de partida importante. Hay que señalar que los enfoques siguientes no son mutuamente excluyentes, sino que es relativamente común ver el uso de varios dentro de una misma organización.

6.2 El Enfoque de Calidad (TQM, JIT)

Los trabajos en el área gubernamental partiendo de los enfoques de calidad tienen ya más de dos décadas de historia. Con una influencia definitiva de las corrientes de administración empresarial, términos como Control Total de Calidad, Certificaciones de ISO-9000, Justo a Tiempo (*Just In Time*), etc., impactaron el ámbito de las organizaciones públicas de una manera perdurable que hasta hoy continúa.

El término calidad indica una búsqueda de minimizar los márgenes de error en la operación de la organización, buscando que el resultado siempre sea el esperado en términos de eficiencia programada .

Como lo señalan tanto Deming como Crosby y Juran los procesos realizados con este enfoque buscan minimizar el número de reprocesos, economizar el material utilizado en el proceso o servicio y que se den menos retrasos en la cadena productiva de la organización.

Entre algunas de las problemáticas que los investigadores de la calidad apuntan de manera remarcada en el ámbito público están la constante visión a corto plazo y una cultura organizacional tendiente a la inamovilidad. Esto provoca que la utilización de mecánicas y técnicas de implantación de la calidad sean muy difíciles de llevar a cabo (Deming, 1982).

Actualmente los enfoques de calidad normalmente implican un proceso de certificación a través de un organismo evaluador externo que se dedica a ello y que busca ser lo más objetivo posible. Esta certificación busca estandarizar las prácticas de calidad a través de una norma internacionalmente reconocida que en este caso es la norma ISO establecida por la *International Standard Organization*. Existen diversos tipos de normas de acuerdo al enfoque de la organización correspondiente o de su giro específico.

La obtención de un proceso de certificación por parte de la organización implica que los procesos de la dependencia estén entre otras cosas, perfectamente bien identificados, documentados y que sean conocidos y llevados a cabo por el personal del organismo. Asimismo, implica el establecimiento de estrategias de mejora, así como la definición de acciones correctivas y el uso de técnicas estadísticas de control.

En México ya existen casos documentados de implantaciones de normas ISO-9001 en servicios públicos, como el caso de la Dirección de Limpia y Aseo Público del municipio de Aguascalientes (González, 1999), entre otros. Entre los problemas identificados se mencionan en el estudio tres principales: costumbres burocráticas de la organización, la complejidad estructural y las regulaciones antiguas.

La falta de capacitación es una problemática difícil ya que se encontraron con personal de mucha antigüedad que eran analfabetas en su totalidad. Por otra parte, se observó la situación de que existe una marcada diferencia en el lenguaje utilizado entre el servicio público y la planta productiva por lo que se necesitó una traducción a detalle de los términos a utilizar en el proceso de implantación de las normas ISO de forma que sean claras para toda la organización de gobierno.

Es de reconocerse que los métodos de calidad son muy apropiados para el establecimiento de procedimientos firmes y con posibilidad de un seguimiento estructural. Asimismo, es claro que en todo caso la calidad debe ser un aspecto de la cultura de la organización, no sólo de departamentos específicos que utilizan las herramientas de control estadístico.

Flores (1997) señala cuatro factores comunes de éxito al establecer un programa de calidad en una organización gubernamental, esto después de analizar algunos casos de organizaciones estadounidenses:

- a) Enfoque al clientes
- b) Trabajo en equipo
- c) Involucramiento del empleado
- d) Compromiso de la alta dirección

Observó que tales factores se relacionan más con la cultura de la organización y con el factor humano que es el que determina el éxito de la organización.

Sin embargo, el establecimiento de un sistema de ISO en el accionar de la organización no implica necesariamente que se esté produciendo valor para el ciudadano. Por ejemplo, tomando el mismo caso de la dirección anteriormente citada analizado desde la perspectiva de valor nos podría resultar que la cantidad de trabajo realizado por la dependencia es provocado por la irresponsabilidad de los ciudadanos al tirar basura en la vía pública y en la producción de basura, además que los efectos secundarios pudieran ser potencialmente nocivos para la ciudadanía como el caso de los rellenos sanitarios o la saturación del sistema de drenaje en época de lluvias. Aquí podríamos inclusive llegar a una reflexión que la función estratégica de esa dirección sería el minimizar la cantidad de desperdicio a través del reciclaje y de la concientización de la población para aumentar la generación de valor público. Y si realizamos un análisis podemos identificar esta función como parte de las áreas que actualmente pertenecen a la Dirección de Ecología.

6.3 El Enfoque Estratégico

Dentro de las corrientes de desarrollo administrativo el enfoque estratégico ha tomado un lugar preponderante en las últimas décadas del Siglo XX.

Iniciado por Michael Porter, quien postuló su ya clásico modelo FODA (SWOT por sus siglas en inglés): Fuerzas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (1985). Porter, establece que una organización debe ver más allá de su entorno inmediato y realizar un análisis de los cuatro elementos anteriores y que determinarán en última instancia el grado de desempeño de la organización y de las decisiones que se tengan que tomar en el futuro.

El término estratégico nos aporta el concepto de relación con el entorno, de una profunda reflexión acerca de las relaciones de la organización con el medio circundante (Bazaga, 1997).

Se señala que el enfoque estratégico permite determinar un horizonte, una meta hacia la que se quiere llegar, para posteriormente conformar mecanismos de acción para alcanzar dicha visión como afirma Goodstein (en Bazaga 1997).

La definición de ventaja competitiva se convierte en clave para el enfoque estratégico. Sin embargo, se considera que es por demás complicado el definir la ventaja competitiva del gobierno en su conjunto, o aún de sus organizaciones específicas a menos que tomemos mano del concepto de bien común o bien público para señalarlo como la ventaja competitiva que tal o cual organización aporta a sus clientes (los ciudadanos).

Bazaga (1997) señala que la innovación y la excelencia son atributos inseparables de la gestión estratégica, sin embargo esto parece una exageración ya que los dos adjetivos anteriores son más parte de una cultura organizacional que netamente propios de la gestión estratégica.

Para poder desarrollar una gestión estratégica se necesita según Goodstein, Nolan y Pfeiffer (en Bazaga, 1997):

- Identificación de competidores y colaboradores de acuerdo a la función social de la organización pública. Esto quiere decir, conocer qué organizaciones (privadas, gubernamentales o civiles) realizan las mismas funciones o similares a la organización, así como quienes compiten por los mismos recursos gubernamentales para realizar funciones parecidas.
- Definición de objetivos a largo plazo que determinen las acciones y la asignación de recursos.
- La potenciación de las fortalezas de la organización y la neutralización de sus debilidades. Significa identificar qué es lo que la organización hace bien o tiene de bueno que le ayuda a cumplir mejor con sus objetivos y qué es lo que la organización tiene que lo dificulta, así como un programa para cambiarlas.

- La definición de la relación con los actores críticos que afectan o pueden verse afectados por los efectos e impactos de las acciones de la organización. Establecer cuál es el tipo de relación que se tiene con personajes (públicos o privados) u organizaciones que podrían beneficiarse o verse dañados (en el ámbito político, material, etc.) por el trabajo de la organización y cuál es la relación que se busca tener.
- Integración de la adopción de decisiones a los lineamientos de la misión y objetivos de la organización. Normalmente y como señalan Bazerman, Baron y Shonk (2002,) en la gran mayoría de los casos, las decisiones que toman los responsables del poder político (y por ende de las organizaciones gubernamentales) no se basan en una visión para llevar a cabo los objetivos de la organización, sino se basan en una visión a corto plazo y en ocasiones alarmista.

Roberts (1993) señala una serie de dificultades que se presentan al tratar de implementar la gestión estratégica en el sector público, entre las que destacan:

- La formulación de las políticas de las oficinas públicas,
- La adaptación de las dependencias a su medio externo,
- Variables como la propiedad, el uso de los fondos públicos y el control social, representan variables que en momentos específicos pueden dificultar la dirección de la organización.

Asimismo, Roberts (1993) señala que la toma de decisiones es un punto clave al implementar una gestión estratégica. Bazerman, Baron y Shonk señalan varias razones por las que se toman malas decisiones en el ejercicio del poder público:

- Adherencia y lealtad a la visión a corto plazo de un grupo de interés.
- Falta de comprensión de que en ocasiones se pueden encontrar soluciones que puedan beneficiar a todos entre dos posturas de grupos de interés diferentes.
- La búsqueda continua de aumentar su capital político a través de ganar “batallas políticas” y exponerlas a la opinión pública y los medios de comunicación.
- La incapacidad de tomar decisiones que implican mejoras de Pareto, es decir, donde la decisión traería beneficios medibles a la gran mayoría de la población y un perjuicio mínimo a un muy pequeño número de la población.

6. 4 Sistemas para la Medición del Desempeño

En la administración pública de nuestro país las leyes confieren a los titulares de las organizaciones gubernamentales la responsabilidad de la evaluación de los resultados de sus operaciones. Esto puede generar una gran discrecionalidad en cuanto a la forma de medir los resultados de una manera objetiva.

El uso del término de la efectividad organizacional surge a partir de los 70. Pfeffer y Salancick (citados por Banner y Gagné, 1995) establecen que una organización es efectiva si satisface las demandas de sus "constituyentes estratégicos" (*Strategic Constituents*), los cuales son grupos internos y externos que influyen de manera decisiva en la existencia de la organización.

Un constituyente es estratégico si satisface una o más de las siguientes condiciones (Banner y Gagné, 1995):

1. Puede crear una gran incertidumbre para la organización.
2. La organización es incapaz de reemplazar al constituyente o evitar la dependencia sobre éste.
3. Puede interrumpir las operaciones y/o planes de la organización por acción directa.

Daft (1992) distingue los enfoques tradicionales y los contemporáneos de efectividad organizacional. Dentro de los primeros se mencionan tres: el enfoque de sistemas-recursos, el enfoque de procesos internos, el enfoque de metas y el enfoque de sistemas.

Este último es de particular importancia porque resume los demás enfoques, ya que analiza tanto los resultados obtenidos por la organización (enfoque de metas), así como la salud y los procesos de la organización (enfoque interno) y la capacidad de obtener recursos del medio (enfoque de recursos), según señalan Banner y Gagné (1995).

De manera general en nuestro país dentro de la administración pública, las formas de evaluación gubernamental se centran principalmente en los conceptos de eficiencia y efectividad (Carrillo en Coeto, 1997). Es importante señalar el significado de ambos términos, el primero tiene que ver con la capacidad de realizar las actividades programadas de una manera óptima con una optimización de los recursos (humanos, de capital, etc.) utilizados para lograr dicha meta; por otra parte el significado de eficacia no es tan claro, algunos lo señalan como Carrillo que la eficacia es "el apego a las leyes", lo cual dejaría de lado las reales necesidades de la población que deben servir.

Inclusive, los órganos de revisión como las Contralorías se enfocan principalmente a ser sistemas de vigilancia y control. Orientados a buscar que se de un cumplimiento completo al marco jurídico establecido para detectar irregularidades y actos ilícitos y en contadas ocasiones el revisar si se lograron de manera cabal los objetivos y metas trazadas por la dependencia y si tales metas eran razonables y valiosas para la ciudadanía.

En otro estudio realizado en una Secretaría del Estado de Nuevo León por Coeto (1997) se obtuvo que los miembros de la dependencia tienen la percepción de que la evaluación del desempeño de la dependencia se centra en dos elementos: el logro de sus programas y metas trazados, el apego a las normas, el mejoramiento continuo de los servicios y tener un enfoque al usuario o cliente; lo anterior viene siendo el paradigma de lo que es la efectividad para la dependencia.

Para Pichardo (1984) la evaluación en las dependencias de gobierno se debe orientar a medir los siguientes aspectos del accionar público:

1. La contribución efectiva al cumplimiento de los objetivos nacionales.
2. El apego a los programas establecidos.
3. El cumplimiento de las metas.
4. La obtención de los efectos esperados y la vida útil de los mismos.
5. El uso óptimo de los recursos tanto financieros, humanos, materiales y técnicos, así como de tiempo.
6. La existencia y operatividad de los instrumentos administrativos y legales que posibiliten la acción gubernamental.

Existen diversos autores en cuanto a sistemas de medición del desempeño, pero en general buscan “proveer información de calidad para el tomador de decisiones de tal forma que éste pueda determinar en que curso se encuentran sus esfuerzos” (Cook, Vansat, Stewart y Adrian en Coeto 1997). Lo anterior nos permite observar el valor del instrumento, ya que permite que la organización cambie el rumbo de manera oportuna y transparentar los recursos del ciudadano siendo utilizados para la proveeduría de servicios y la administración de programas públicos (Foltin, 1999).

En los países sajones, como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Australia, existe la tendencia en utilizar el término de *Performance Scorecards*, utilizando la traducción de “Indicadores del Desempeño”, algunos autores se acercan al tema bajo el concepto de efectividad organizacional.

Una de las metodologías que proponen formas interesantes de implementación es la de Chang y Morgan (2000). Este sistema está conformado por una serie de indicadores elegidos por los diversos niveles de la organización (cada subgrupo organizacional tiene sus propios indicadores) y se caracterizan por buscar tomar sólo aquella información clave que es relevante para la operación de la organización. A diferencia de otras metodologías ésta se caracteriza por reconocer la gran cantidad de información inútil dentro de la organización y busca orientar al gerente para que sólo mida lo que es absolutamente necesario para el buen desempeño de la organización de acuerdo a su estrategia de negocios.

Las mediciones siempre en esta metodología están alineadas a la estrategia, misión y objetivos del negocio, y estos en concordancia con las necesidades de los clientes (Chang, 2000).

Diversos autores coinciden en que estos indicadores en su conjunto no deben de pasar de una o dos hojas en cantidad (aunque puede haber varias hojas de indicadores, dependiendo del

número de niveles, que se entrelazan con el nivel superior e inferior respectivamente) para dar al encargado de la toma de decisiones una imagen clara y rápida de lo que sucede en la organización (Chang y Morgan, 2000).

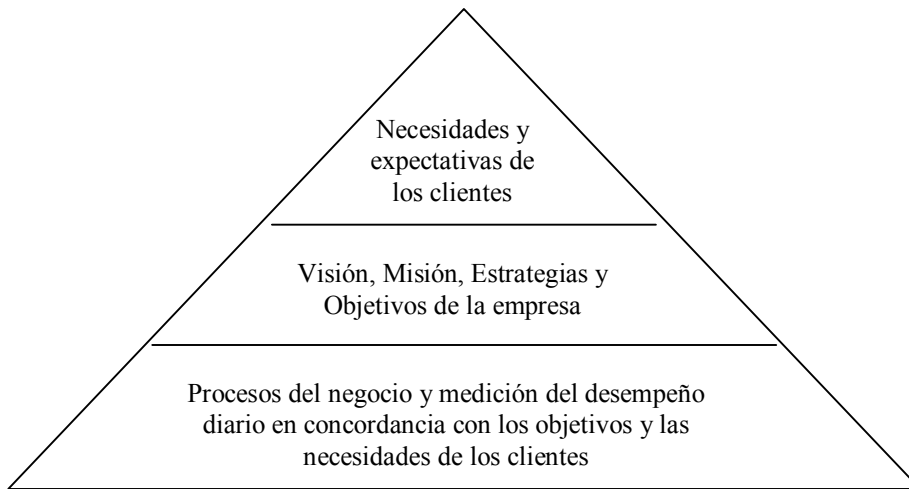
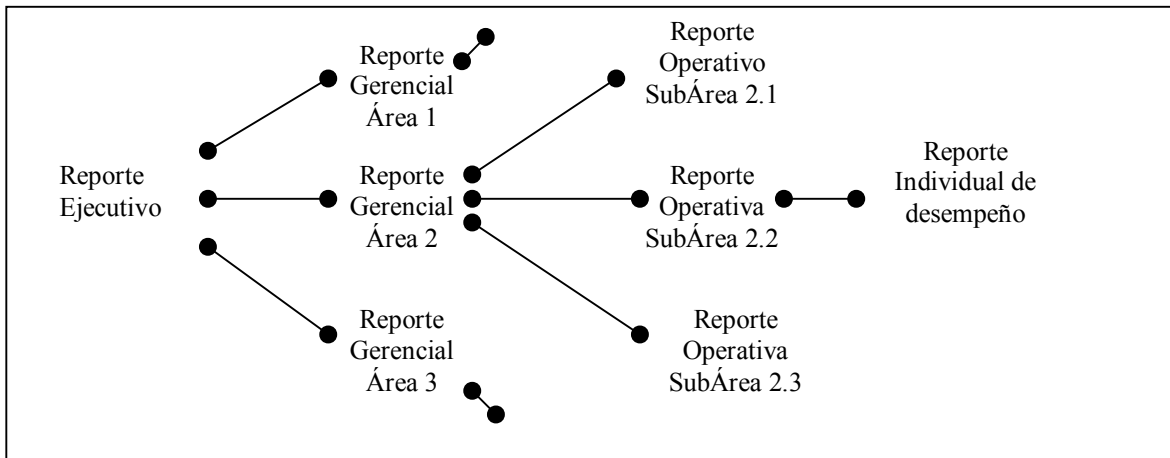


Figura 7. Las medidas de desempeño surgen de la misión de la empresa y esta de una necesidad real de los clientes. Tomado de Chang 2000

Esta desagregación de indicadores por nivel permite la generación de diversos indicadores relacionados por la especificidad del área, y además, limitan la información a lo absolutamente necesario.



**Figura 8. Desagregación de indicadores por nivel
Elaborada por Héctor Alejandro Villarreal Lozoya
Basada en Chang, 2002**

Cada reporte no tiene más de unos 20 indicadores, que engloban los de los niveles inferiores; esto permite evitar la “inundación” de información por la cantidad de indicadores. Cada persona conoce el desempeño de su área por su propio establecimiento de indicadores hasta el nivel individual.

Otro de los nombres que se aplican a este tipo de metodología es el de *Sistema de Control de Gestión*. Como se comentaba anteriormente se elaboran patrones de referencia para verificar si los resultados obtenidos se orientan a los objetivos trazados (Martinez, 1997). Los indicadores cumplen las funciones descriptivas (para señalar el estado o evolución de una situación determinada) y valorativa (permiten apreciar los efectos provocados por una actuación).

A comienzos de la década de los noventa en los Estados Unidos surge el *National Performance Review –N.P.R.* – (Revisión Nacional del Desempeño), fruto del trabajo de la vicepresidencia, en la cual se enfocaba en cuatro grandes principios de gestión para el grueso de la administración pública estadounidense:

- Reducción del papeleo y trámites innecesarios. Lo que provoca una reducción regulatoria y que los empleados sean responsabilizados por los resultados.
- Descentralización de autoridad. Enfocado en dar el poder a los empleados públicos para que tomen las decisiones pertinentes a sus funciones.
- Trabajar mejor y a un menor costo. Eliminando costos ocultos, utilización de tecnología y formas para aumentar la productividad.
- Buscar la satisfacción del cliente. Hacerlo partícipe de los procesos para reestructurarlos en función de sus necesidades.

Si bien este esfuerzo duró durante un tiempo significativo (poco menos de dos períodos presidenciales, alrededor de 6 años), con el cambio de partido político en el nivel presidencial la iniciativa fue desechada y archivada. Lo que había sido considerado como un esfuerzo serio fue dejado de lado por cuestiones políticas. Sin embargo, causó un impacto que quedó en diversas agencias gubernamentales que comenzaron a ver la contabilidad del desempeño como una herramienta necesaria. Incluso, se han hecho diversos esfuerzos para hacer que los gobiernos locales y municipales los comiencen a utilizar.

Foltin (1999) señala que los indicadores de desempeño se clasifican en cuatro categorías principales y que deben realizarse comparaciones periódicas (benchmarks) de desempeño:

- Medidas de entrada: determina la cantidad de recursos que se utilizan en la dependencia (humanos, de tiempo, materiales, costos de dinero, etc.)
- Medidas de salida o carga de trabajo: mide la cantidad de servicios provistos a los ciudadanos
- Medidas de eficiencia: marca la correlación entre recursos utilizados y la cantidad de servicios provisto (es un resultado de la combinación de las medidas anteriores).
- Medidas de efectividad: miden la calidad y la productividad en la entrega de los servicios a los ciudadanos.

Dentro de los ejemplos que menciona Foltin resaltan los casos de los gobiernos de los estados de Carolina del Norte, Ohio y Texas; así como de las ciudades de Sunnyvale (California), Phoenix (Arizona) e Indianápolis (Indiana).

Sin embargo, y a pesar de este “deber ser”, muchos autores coinciden en que la mayoría de los esfuerzos para medir las áreas del sector público, son reducidos a figuras de gasto

monetario como sus principales indicadores. Aunque existen indicios y propuestas a nivel internacional como el de la OCDE donde se comienzan a clasificar a los gobiernos no sólo por los indicadores macroeconómicos, sino como el Indicador de Desarrollo Humano, donde se presenta el estado de la calidad de vida de una persona en una sociedad dada. Lo cual pueda dar una mejor pauta para evaluar el desempeño de las personas dentro de las organizaciones gubernamentales. Aún se enfoca poco en los resultados concretos (Foltin, 1999).

Estos indicadores han abierto la polémica y han sido fomentados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 2000). En éste, el objetivo es que todas las personas disfruten de todos los derechos humanos, tanto civiles como culturales, económicos, políticos y sociales (el trabajo de la Organización Pública impacta de una manera directa o indirecta en este indicador de Desarrollo Humano). Derechos humanos, medio ambiente, racismo, discriminación, sexismo, igualdad de oportunidades, educación, así como la participación de la mujer en la toma de decisiones, son aspectos que se toman en cuenta en estos indicadores.

6.5 Nuevos Enfoques

6.5.1 Capital Social y la participación ciudadana

Frente a todos los cambios a nivel mundial, diversos autores proponen como punto de análisis lo que denominan “Capital Social”. Originalmente un término utilizado en las ciencias sociales para análisis de comunidades y su funcionamiento, ha sido adaptado para ser utilizado como término ya de la academia administrativa.

Es importante recalcar que diversos autores, como Putnam, señalan que el capital social siempre ha existido pero con diverso impacto e importancia dependiendo de la sociedad en la que se esté analizando, y es hasta la actualidad cuando los investigadores se han dado cuenta de su importancia. El capital social surge como una respuesta de la propia población para resolver sus necesidades y a la incapacidad del mercado (y por tanto de las empresas privadas) y de las Instituciones Públicas. Significa en parte, el grado de cohesión de la organización como entidad, lo que permite que el conocimiento se transfiera en sus diferentes niveles y por tanto se aproveche mucho más eficientemente.

Nahapiet y Shoshal (1998) advierten que el capital social es un gran incentivador del desarrollo del capital humano. Es decir, a mayor capital social hay una correlación con la capacidad del capital humano. Sin embargo, esto también puede tener consecuencias negativas para una organización, ya que se puede “osificar” la organización de manera que la innovación y la adaptabilidad al cambio queden a un lado.

El Banco Mundial insiste en que el capital social, mide la “cohesión social”, un factor preponderante para que las sociedades en su conjunto prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sustentable a través del tiempo. Afirma “el capital social no es sólo la suma de las instituciones que están sosteniendo a una sociedad, sino el pegamento que las une en su conjunto” (2002).

Lo anterior nos da cabida para pensar que el Capital Social es la base para la participación ciudadana. Diversos autores como Morales, Off y Dahrendorf señalan que la participación debe ser incentivada, principalmente en todas aquellas acciones que se afecten directamente las condiciones de vida de la población (Morales, 1997).

Por su parte, Jeremy Brecher y Tim Costello (1994, en Mariñez 2000) proponen la globalización desde abajo (globalization-from-below) como una forma de creación de valor a través de poner el énfasis en la construcción de la cooperación entre las organizaciones civiles y populares, así como los movimientos de interés nacional con objeto de lograr la participación de la gente en las decisiones de sus respectivos países.

Asimismo, la participación también trae otros valores como la solidaridad y la fraternidad lo que permite evitar conflictos, y resolverlos mediante el diálogo de los actores correspondientes (Castillo, 1997)

Dentro de los principales obstáculos que se encuentran para la participación social se encuentran (Mejía , 1997):

- Falta de una organización comunitaria apropiada
- Falta de habilidades organizativas
- Intereses de grupos particulares
- Instalaciones deficientes
- Corrupción

Algunos estudios en nuestro país, como el de Yolanda Senties (en Morales, 1997 p. 61) muestran que sin la participación ciudadana se debilitan los vínculos gobierno-comunidad; dando lugar a una apatía y desinterés por el trabajo de la organización pública. Lo cual de manera general puede ocasionar problemáticas tales como el incumplimiento de las leyes y reglamentos.

6.5.2 La innovación

Otro de los temas de estudio que los investigadores de la gestión pública han observado como detonador de la creación de valor es el de la innovación. Se considera la innovación como “un cambio significativo en la organización o en su línea de productos, que requiere un ajuste sustancial en las funciones y/o estructura, y que es introducido, aprobado e incorporado a la organización” (Delbecq y Mills, 1988).

Muchos de los métodos gerenciales que se implementan en las organizaciones públicas provienen del sector privado, sin embargo, las diferencias sustanciales entre las necesidades de una empresa y de una organización pública hacen que una importación directa de las innovaciones no sea posible. Es decir, las innovaciones deben generarse al interior de la misma organización, porque es allí donde se conocen los procesos y las oportunidades de mejora de la organización.

Metcalf y Richards (1987) señalan que el proceso clave no es solamente administrar el cambio, sino el permitir un proceso de aprendizaje, sobre el cual se pueda asentar el logro de la excelencia en el sector público.

Delbecq y Mills señalan que la innovación es un proceso de cuatro fases que se desarrolla de manera secuencial:

1. Generación de la idea
2. Análisis preliminar
3. Adopción de la decisión
4. Implementación

El problema en las organizaciones públicas es que en repetidas ocasiones la primera etapa es muy común, sin embargo, al momento de realizar la adopción o la implementación ocurren fallos importantes por lo que el proceso de innovación se trunca. Esto causa una importante desmotivación que puede llegar a provocar cambios en el personal con su consiguiente detrimento en el desempeño de la organización en su conjunto.

Algunos autores como Aarón señalan varias estrategias para incrementar la capacidad de innovar de las organizaciones públicas entre las que destacan: aumentar el número de especialistas profesionales, impulsar la descentralización, limitar el exceso de formalismo, reducir el énfasis en la disminución de costos y crear las condiciones para aumentar la satisfacción laboral.

6.5.3 La corrupción

En los últimos tres o cuatro años ha existido un crecimiento en la atención que ha recibido el fenómeno de la corrupción en el desempeño de la función pública.

Es generalmente aceptado el hecho de que la corrupción genera una “fuga de valor”, ya que significa el uso inapropiado del poder público para satisfacer intereses particulares, ya sea propios o de terceros y no de la población en general. Conduce en general a la ineficiencia en el ámbito público y a un despilfarro de los recursos de la población.

El origen de este fenómeno, normalmente se encuentra en que la organización pública es un monopolio en ciertos aspectos, ya sea otorgando servicios o productos al ciudadano. Esto, aunado a que en muchas ocasiones el puesto público está cargado de un cierto poder político o de “capacidad de influencia”, hacen que el funcionario no cumpla con sus obligaciones de una manera clara y transparente.

Martínez Reyes (2001) señala tres causas principales que permiten que la corrupción surja:

1. Causas Formales: debido a la falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado, ordenamientos jurídicos inadecuados y la incapacidad práctica de la organización.

2. Causas Culturales: referente a la cultura política de la población, donde ésta considera a la corrupción como algo “sin solución y parte de la vida cotidiana”, o la existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada.
3. Causas Materiales: consistentes en las brechas existentes entre el orden jurídico y el orden social vigente.

Investigaciones de la organización Transparencia Internacional y de la consultora PriceWaterhouse & Coopers señalan que la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en los procesos de apertura de información provoca un menor índice de corrupción y por tanto evita actos que cuestan de manera significativa a la organización pública (Reyes Heróles, 2001).

Los investigadores señalan que la mejora en los sistemas de control de las organizaciones públicas sólo mejorarán cuando los procesos de evaluación estén relacionados directamente con los propios ciudadanos, a través de un sistema transparente para evaluar el desempeño.

6.6 La Medición de la Administración del Conocimiento y el Capital Intelectual en el Sector Público

6.6.1 El uso del Balanced Scorecard (BS) de Kaplan y Norton

Según Bossi et al (2002), esta herramienta ha sido utilizada desde hace ya un par de años en el nivel municipal en diversos países, señala los casos de Charlotte City en los EEUU y en España en la ciudad de Barcelona. Los resultados han sido variados, principalmente debido a la dificultad de orientar el modelo que tiene un claro espíritu empresarial enfocado en el desarrollo de valor económico en el largo plazo.

Los autores señalan al BS más como un sistema de gestión estratégica que como un modelo de medición de Capital Intelectual. Si bien es cierto que desde sus inicios el BS incluye indicadores de activos intangibles sólo se busca analizar como estos afectan de una manera clara el parte económico tangible de la organización

6.6.2 El uso del Business Navigator y los modelos de Edvinsson

Edvinsson adaptó su modelo del Business Navigator al sector público donde desarrolló junto con Stenfelt el concepto de Capital Intelectual de Naciones como fuente de creación de riqueza de los países. Señalan que existen cinco fuerzas de creación de valor: innovación, conocimiento, capital humano, tecnologías de la información e inversiones de capital intelectual.

En el nivel gubernamental, Suecia es pionero en este ámbito, al explotar esta metodología donde un buen número de agencias gubernamentales aplican estas teorías. (Bossi, et al, 2002)

6.6.3 El uso del Índice de CI (IC Index)

El Índice de Capital Intelectual fomentado por Dragonetti y Ross fue aplicado en la Agencia del Departamento de Industria, Ciencia y Turismo, donde buscan sintetizar los diferentes componentes del capital intelectual en una expresión numérica que representa el rendimiento del capital intelectual de la organización.

6.6.4 El Modelo de Capital Intelectual para el Sector Público de Bossi, Fuertes y Serrano

Bossi, Fuertes y Serrano (2002) presentan una propuesta de Modelo de Capital Intelectual para el Sector Público, adecuando diversas teorías y modelos de los precursores en el área empresarial al ámbito gubernamental.

Los autores señalan que el sector público tiene varias diferencias en cuanto a la aplicabilidad de las ideas de Capital Intelectual, señalan 8 de manera específica (Bossi, et al, 2002):

- Menor estímulo a la adopción de nuevas técnicas de gestión.
- Objetivos más intangibles que en el sector privado.
- La responsabilidad social y medioambiental.
- Los servicios son en su gran mayoría intangibles.
- Menor margen de maniobra del gerente debido al mayor control en su gestión.
- Menor urgencia por cuantificar.
- Todas las entidades públicas tienen que satisfacer las demandas de información de usuarios externos.

Para los autores, un modelo de gestión integral de CI “debe servir para revelar cómo los activos intangibles pueden utilizarse para mejorar la calidad de servicio a los ciudadanos y alcanzar la excelencia en la gestión así como reflejar el compromiso social y medioambiental de la entidad” (Bossi, et al, 2002).

A continuación se presenta el modelo de los autores en la Figura 9.

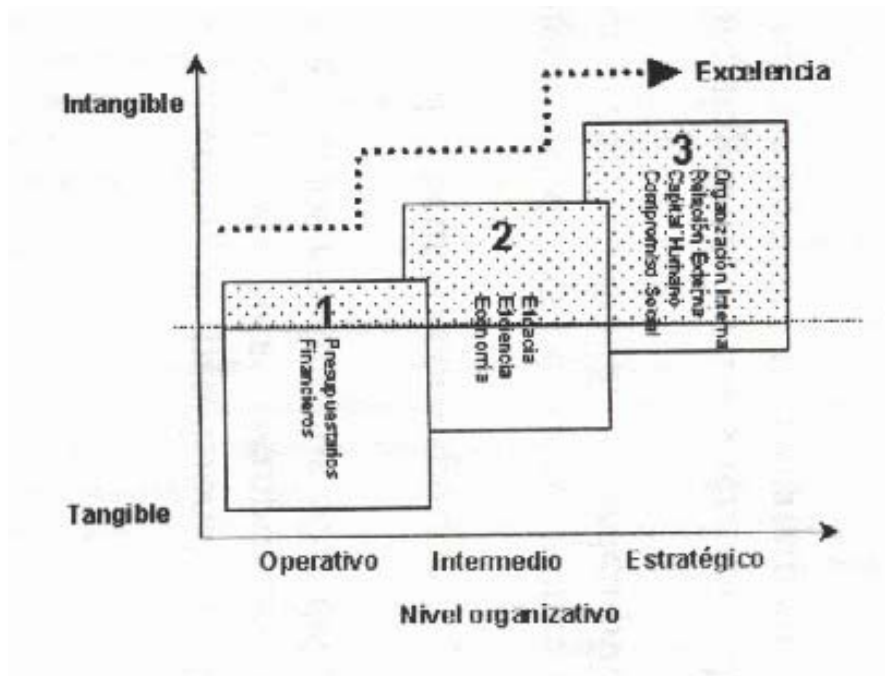


Figura 9. Modelo de Capital Intelectual para el Sector Público (Bossi, et al, 2002).

El modelo presenta los niveles clásicos de la gerencia en el eje X y en el Y el grado de intangibilidad de los activos, mientras más hacia la gerencia superior más intangible es el desempeño del área.

Se considera que al analizar este modelo los autores en pos de la simplificación obviaron algunas cuestiones que posteriormente en el ámbito de la selección de indicadores presentan. Por ejemplo, el ámbito de la innovación normalmente tiene un impacto mayor cuanto más abajo en la escala se encuentra la innovación, esto en el sentido de que es más rápida su llegada al cliente final. Y es altamente intangible en el sentido de que se tienen que tomar indicadores indirectos para aproximarnos al valor de innovación de una organización.

Los autores proponen una serie de indicadores intangibles en cuatro grandes agrupaciones: Organización Interna, Relaciones Externas, Capital Humano y Compromiso Social-Medioambiental. (Bossi, et al 2002)

Tabla 10. Indicadores del Modelo de Capital Intelectual para el Sector Público

Ámbito de la organización	Área	Descripción	Ejemplo de Indicadores propuestos por los autores
Organización Interna	Innovación	Capacidad de investigación aunque se enfoca en las organizaciones de gobierno enfocadas en I+D como centros de investigación, etc.	Número de proyectos de investigación. Premios o reconocimientos a la innovación.
	Know How	Considerado como el conocimiento acumulado de la organización.	Competencias acumuladas de la organización. Nuevas actividades realizadas por la organización que acrecientan el know how.
	Capital estructural organizativo	Estructura organizacional eficiente que favorezca el flujo de información y conocimiento. Incluye el grado de automatización de sus procesos y dimensiones de sus métodos de trabajo.	Tipo de organización Grado de descentralización en toma de decisiones Nivel de burocracia interna (niveles) Capacidad de trabajo en equipo Cantidad de personal de staff y de atención al cliente Número de pasos para desarrollar los procesos Uso de equipo de informática y de redes
	Cultura corporativa	Conjunto de valores compartidos por los miembros de la organización como los códigos de conducta o ética, su lealtad hacia la organización, etc.	Tests de perfil de personalidad y el puesto Estudios de redes de poder en la organización
Relaciones Externas	Imagen	Es un apoyo en el desarrollo de las actividades de la entidad gubernamental.	Encuestas de opinión pública Índices de valoración del servicio Eventos que mejoran la imagen de la organizaciones
	Calidad del servicio	Grado de satisfacción del usuario	Premios a la calidad Números de servicio no exitosos Nivel de uso de servicios virtuales Auditorías de calidad
	Relaciones de la organización con otros agentes externos	Las relaciones con organizaciones externas que contribuyen al éxito del trabajo de la organización gubernamental.	Capacidad de convocatoria de los medios de comunicación Alianzas con organizaciones externas y de otros niveles gubernamentales Relación con organismos privados y/o asistenciales.
Capital Humano	Aptitudes de los empleados públicos	Abarcan los conocimientos, habilidades y actitudes del individuo que ayuda a que la organización cumpla sus objetivos.	Indicadores de perfil-puesto Equilibrio óptimo de veteranía y juventud. Entrenamiento cruzado.

	Aprendizaje permanente	Consiste en la actualización permanente y la formación continua de los empleados.	Gastos de formación Número de horas de formación al año Porcentaje de aprendizaje de cursos aplicado en el área laboral Índice de satisfacción en la formación
	Condiciones laborales	Incluye los aspectos laborales que inciden en el rendimiento como las posibilidades de promoción, clima laboral, seguridad en el trabajo.	Horas de ausentismo Rotación laboral Quejas de empleados Sugerencias de empleados Despidos Plazas ofertadas en oposición
Compromiso Social y Medioambiental	Compromiso social	Abarcan los indicadores de apoyo a la población más desprotegida.	Becas concedidas Donaciones Apoyo a clases menos favorecidas
	Compromiso medioambiental	Reflejan las medidas para favorecer la conservación del medio ambiente.	Porcentaje de reciclaje Ahorro de recursos (agua, luz, etc.). Daños causados al medio ambiente por la actividad de la organización

Elaborada por Héctor Alejandro Villarreal Lozoya en base a Bossi et al (2002).

Se considera que el trabajo de Bossi, Fuentes y Serrano presenta un panorama de acción amplio para las organizaciones públicas, coincido con la utilización de la mayoría de los indicadores, aunque algunas de las áreas me parece que sufren de duplicidad de métrica. Los autores indican que cada organización debe determinar de manera específica qué indicadores le son útiles para conseguir las metas de la organización. Asimismo, alertan de que hay que cuidar que el reporte de los intangibles no se convierta en una “nube de humo” que justifiquen “inversiones ruinosas”.

Este último punto parece de singular importancia al analizar el modelo. El modelo presentado tiene la desventaja que se enfoca más en la eficiencia, o al menos así me parece a mí, que a la eficacia. No se plantea de una manera clara el enfoque del “qué” debe hacer la organización, el justificar su existencia de manera clara, porque si no simplemente se acarrea la tradición del trabajo de una organización pública que quizá necesita un reenfoque de objetivo y metas para servir mejor a la población.

Capítulo 7

Aplicación del Modelo de Sistemas de Capitales a una organización gubernamental

7.1 El Marco Legal y su incidencia

Las instituciones gubernamentales en México al igual que en el resto de los países del mundo dependen de la normatividad establecida por sus respectivas leyes y reglamentos.

Debido a esto, es importante conocer de dónde viene la normatividad y qué es lo que establecen las respectivas leyes que justifican la existencia y misión de los diferentes organismos y dependencias gubernamentales.

En el lenguaje administrativo comúnmente se denominan "dependencias" a las secretarías y departamentos, y entidades, a los organismos del sector paraestatal, estas últimas tienen personalidad jurídica propia y no dependen directamente del titular del Poder Ejecutivo, más que mediante los procesos que la misma legislación le permite.

Al ser la dependencia estudiada de nivel estatal se enfocará en este nivel de regulación, a pesar de que existen a nivel federal diversas regulaciones, pero que impactan predominantemente a las dependencias y entidades federales como a sus respectivos empleados. Esto considerando la soberanía establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que indica que los gobiernos estatales tienen las facultades para determinar el número y características de dependencias que consideren pertinentes.

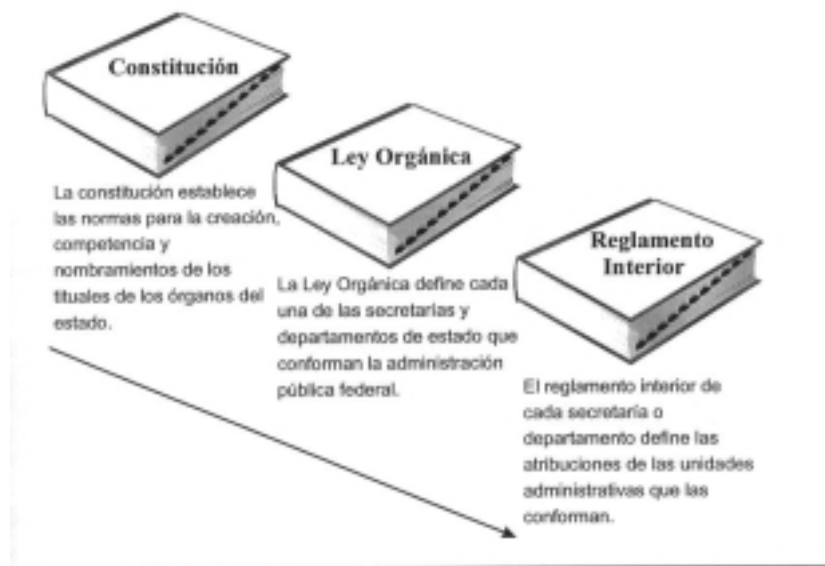


Figura 10. Marco normativo de la creación, competencia y procedimientos de las dependencias de gobierno en México. Por Coeto (1997). Nota: esta gráfica es válida tanto a nivel federal como a nivel estatal.

En el caso de Nuevo León y del caso estudiado, la reglamentación que demarca el trabajo del caso de estudio sería la siguiente (Contraloría, 2002):

- Constitución Política del Estado de Nuevo León.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.
- Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General del Estado
- Acuerdos y Convenios realizados por la Contraloría con dependencias de nivel federal, estatal y municipal.

Se considera que es de suma importancia el tomar en cuenta este punto, ya que toda la existencia de la organización depende en un buen número de casos de la legislación, así como de la respectiva asignación de recursos.

Sin embargo, el modelo actual demuestra una cierta incapacidad de adaptarse, de modificarse al ritmo que lo necesita la sociedad, y hay indicios de que es una insuficiencia estructural. No es poco común que una organización gubernamental se encuentre en uno de dos polos, ya sea en el extremo de una exagerada reglamentación que impide cualquier accionar fuera de la misma o trabajar con nuevos procesos sin poner demasiada atención en el reglamento actual o inclusive tener una estructura diferente a la establecida en el Reglamento Interno aprobado.

Ya dentro del modelo se retomará este punto como parte del capital referencial y relacional que son claves para el desarrollo de una organización enfocada en maximizar la capacidad de creación de valor.

7.2 Caso de estudio y uso del Modelo

7.2.1 Información General de la Dependencia Estudiada

La Secretaría de la Contraloría General del Estado tiene su origen en el año de 1980 cuando se crea la Dirección de Contraloría, dependiente de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado; en 1982 cambia su nombre por el de Contraloría General del Estado, organismo a cargo del titular del Ejecutivo Estatal. En agosto de 1985 eleva su rango a dependencia equiparable a Secretaría sin tener este nombre y es hasta el año de 1992 cuando se transforma en la Secretaría actual (Contraloría, 2002).

A partir de 1997, la Secretaría complementa sus funciones de auditoría para ampliarlas y profundizarlas como auditorías integrales y financieras. Además, es en este mismo año cuando modifica su estructura organizacional y nace la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo con un enfoque a la prevención, evaluación, control y sistemas tecnológicos; se le da un giro a esta unidad buscando la descentralización y el trabajo según los principios de calidad total y con un fuerte enfoque a la ciudadanía.

Actualmente, el trabajo de la Contraloría se enmarca como parte integral del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, el cual guía el trabajo de todas las dependencias estatales señala que las tareas gubernamentales deben estar regidas por una serie de principios y valores: humanismo, participación, democracia, eficiencia, subsidiaridad, justicia y honestidad.

Actualmente la misión de la Contraloría General del Estado de Nuevo León es:

Asegurar que los recursos estatales y federales se apliquen con honestidad y eficiencia apegados a la ley y diseñar e implementar estrategias de desarrollo de la administración pública que incluyan modernización, oportunidad, calidad en los servicios, transparencia y eficacia garantizando los máximos beneficios para la comunidad. (Contraloría, 2002)

Como visión, establece que busca:

Coadyuvar a que el Gobierno del Estado sea orgullo para todos los nuevoleonenses a través de los resultados y calidad de sus servicios; enalteciendo los valores de profesionalismo, transparencia, honestidad y confianza, apoyados por sistemas y procesos modernos de mejora y auto control, siendo un Modelo de Eficiencia Administrativa para todo el país. (Contraloría, 2002)

Asimismo, establece cuatro objetivos estratégicos:

- Prevenir, combatir y, en su caso sancionar la corrupción e impunidad
- Controlar y evaluar la gestión pública estatal, así como las metas y compromisos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo
- Dignificar la imagen del servidor público a través de normar su actuación y desempeño y la mejora de procesos y servicios
- Promover la transparencia gubernamental y la participación ciudadana

Esta compuesta por las siguientes direcciones:

- **Dirección de Auditoría Gubernamental**
Realiza las auditorías para el Gobierno Central, éstas se aplican a Secretarías y Órganos Desconcentrados, además se hacen revisiones especiales a solicitud del Titular del Ejecutivo Estatal.
- **Dirección de Auditoría de Obra Pública**
Supervisa y fiscaliza las obras públicas que se ejecutan en el Estado, con recursos federales y estatales, o con la mezcla de ambos; promueve las acciones de participación ciudadana a través del Programa de la Contraloría Social. Da seguimiento a los compromisos en materia de obra pública, que el Gobernador establece con la ciudadanía. Además, asiste a licitaciones de obra pública y revisa los expedientes de concursos de obras.
- **Dirección de Auditoría Paraestatal**
Tiene como principal tarea la auditoría pública, la cual ejerce con base en un programa operativo anual, que comprende revisiones y auditorías en los diversos organismos del ámbito paraestatal. Lo anterior, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- **Dirección de Auditoría en Salud**
Vigila la correcta aplicación del presupuesto y normatividad vigente en el Sector Salud del nivel estatal.
- **Dirección de Auditoría en Educación**
Como órgano de control y evaluación, aplica sus esfuerzos a promover y emprender acciones para impulsar el óptimo de los recursos humanos, financieros y materiales de la Secretaría de Educación y la Unidad de Integración Educativa; esto a través de auditorías programadas y específicas supervisando el correcto desempeño de sus servidores públicos en la operación de sus programas y procesos administrativos, proponiendo las acciones preventivas y/o correctivas que den a lugar, a fin de que estos se ejecuten con transparencia y honestidad.
- **Dirección de Evaluación**
Es el área que tiene como tarea central, el desarrollo de herramientas que permiten determinar los avances y áreas de oportunidad en el que hacer gubernamental, lo cual genera una retroalimentación en los procesos de planeación, buscando tener un avance permanente e incentivar los procesos de mejora continua. Para este fin se realizan labores de coordinación en las distintas dependencias y se tienen programas enfocados a la identificación de la percepción ciudadana y medición de la calidad en la atención, tales como: Línea Móvil y Usuario Simulado.

- **Dirección de Desarrollo Administrativo**
Apoya a las dependencias estatales con acciones de prevención, a través de la evaluación, diagnósticos, modernización, simplificación de las estructuras y procesos. Además, promueve fuertemente la cultura de calidad y orientación a los servidores públicos en la mejora de los servicios que prestan a la ciudadanía.
- **Dirección Jurídica**
Representa legalmente a la Secretaría para actuar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que ésta forme parte; lleva el registro de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos estatales y municipales; asimismo, es el área encargada de recibir, tramitar y resolver las inconformidades que en materia de Obra Pública se promueven. Además, brinda apoyo legal en lo referente a las quejas y denuncias que presentan los ciudadanos ante la Contraloría, de las cuales se pudiera derivar la responsabilidad de algún servidor público.
- **Dirección Administrativa**
Suministra los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para el trabajo diario de la dependencia. Además, brinda apoyo a las direcciones para que desempeñen sus actividades sin problemas ajenos a las mismas.
- **La Dirección de Informática**
Contribuye a mejorar la calidad en los procesos internos de la Contraloría. Conformar una estructura que apoye las labores de control, evaluación y verificación, y además es promotora del cambio informático del Gobierno Central y Paraestatal.

Dentro de los programas más destacados de la dependencia están:

- **Línea Móvil**
Es una forma de captar la opinión ciudadana sobre la calidad de los servicios públicos que ofrece el Gobierno del Estado. Apoya a los responsables de la prestación de servicios, en el desarrollo de acciones encaminadas a la mejora continua. Durante el año 2001 se evaluaron más de 190 oficinas de atención al público en 8 distintas dependencias de Gobierno con un total de 253 visitas. De las personas entrevistadas, más del 65% percibe una mejora en los servicios que han recibido.
- **Usuario Simulado**
Contribuye a detectar las áreas de oportunidad en la atención ciudadana, así como conductas irregulares en los servidores públicos durante la prestación de un servicio. Se llevaron a cabo 271 visitas de verificación y simulación de trámites, con una cobertura de 11 distintas áreas de 9 dependencias de gobierno. Se realizan capacitaciones a gobiernos municipales para que desarrollen la operación del programa.
- **Compranet**
Es un sistema que opera a través Internet, en la cual las unidades licitadoras de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, dan a conocer por este medio sus demandas de bienes, servicios, arrendamientos y obra pública, para que los proveedores y contratistas puedan conocer esta información y pagar en bancos las bases correspondientes, y posteriormente, continuar con todo el proceso de contratación hasta su finiquito.

- **Contraloría Social**
Fomenta la participación social en el control, vigilancia y evaluación de los recursos, obras, acciones y servicios que proporciona el Gobierno del Estado. Se promueve la participación de grupos sociales para que el ciudadano sea un Contralor Social, para que sea un supervisor directo de las obras, acciones y servicios que presta el Gobierno del Estado.
- **El Sistema Estatal de Atención, Quejas y Denuncias**
Su objetivo principal es el de atender y dar seguimiento a las inconformidades, sugerencias, reconocimientos o manifestación de irregularidades derivadas de la prestación de un servicio gubernamental, así como detectar, prevenir y en su caso corregir las conductas inadecuadas de los servidores públicos del Gobierno del Estado de Nuevo León.
- **Programa "En Línea Directa"**
Es un programa en el que se conjuntan a los secretarios de la mayor parte de las dependencias estatales y se invita a los ciudadanos a que acudan a exponer, ante el Gobernador del Estado, sus preocupaciones, quejas, denuncias, reflexiones o ideas que contribuyan al impulso de la democracia, la búsqueda de la justicia y la eficiencia en el servicio público.

7.2.2 Universo de Valor de la Dependencia

Como primer paso para poder establecer el Sistema de Capitales de la dependencia es imprescindible el definir qué es lo valioso para la organización. Esto se realizaría respondiendo a una pregunta: ¿Qué es lo valioso para la organización y sus clientes?

Es claro que en este caso la Contraloría no tiene “clientes” en el sentido estricto de la palabra, pero sí tiene constituyentes estratégicos, los cuales establecen a través de un mandato legal (Leyes y Reglamentos) que cumpla con una función establecida.

El punto de partida entonces es la Ley Orgánica para la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, en ésta el artículo 24 establece las responsabilidades de la organización.

Básicamente, la Secretaría de la Contraloría planea, organiza y coordina los sistemas de control y evaluación de la administración pública estatal, supervisa los órganos de control de las diversas dependencias, realiza auditorías y vigila que las operaciones de las organizaciones públicas se apeguen a lo establecido en su respectiva programación y legalidad.

Al continuar con el análisis y revisar la misión y visión demarcada por la dependencia, se encontraron conceptos como efficientización, modernización, calidad y transparencia como valores medulares en su desempeño.

Evidentemente, el concepto de control va más ligado a evitar lo que se denomina “fugas de valor” del sistema, es decir, qué recursos (tanto humanos como materiales) no son utilizados más que para lo que fueron programados originalmente. Es claro que esto no quiere decir que los recursos sean aplicados inteligente y eficazmente.

Por otra parte y de acuerdo a lo analizado en el Capítulo 4, una organización pública tiene como objetivo el generar valor al ciudadano. Este puede recibir ese valor a través de dos maneras: un producto o servicio eficiente directo de la organización pública, o a través de una percepción más positiva acerca del desempeño del gobierno en su conjunto en el área de la dependencia. Por ejemplo, si el ciudadano recibe una atención médica en un hospital estatal de manera eficaz y eficiente, el primero recibirá directamente un valor; percibe que los niveles de salud en el Estado han mejorado, también considerará que está recibiendo valor como ciudadano parte de una sociedad. Claro está que este último punto es foco de debate debido al manejo y manipulación de la opinión pública a través de los medios de comunicación.

También es de fundamental importancia retomar el postulado de Moore que indica que el éxito gerencial en el sector público significa el incremento del valor para el público tanto a corto como a largo plazo con los recursos que la sociedad les ha confiado (1998). Retomando los axiomas de Moore, los servidores públicos pueden crear valor – en el sentido de satisfacer los deseos de sus ciudadanos y clientes– de dos maneras: La primera en crear cosas o servicios de valor para nichos de clientes y beneficiarios (Valor externo); y la otra, mediante la mejora continua de los procesos de la organización que preside (Valor interno) aprovechando mejor los recursos que le son confiados por la sociedad (recursos materiales, humanos, legales, de autoridad, etc.).

Sin embargo, en todo este universo aún no se toman en cuenta los valores que son los que permiten que la organización pública trabaje día con día. En muchas organizaciones públicas el valor del Capital Humano y de su impacto en el desempeño global de la organización se ve un tanto menospreciado; cuando debería ser establecido como un valor clave para alcanzar los objetivos de generación de valor de la dependencia. Así como la organización debe generar valor a la sociedad civil a la que sirve, también debe generar valor a los miembros internos, según el concepto de desarrollo endógeno de Romer aplicado claro está a nivel organizacional.

Para poder establecer el Modelo de Sistemas de Capitales de la organización analizada es de suma importancia definir claramente el universo de valor de la organización así como los factores clave de creación de valor en la organización para poder posteriormente analizar cada uno de los capitales de acuerdo al modelo. El Universo de Valor lo podemos definir con la información planteada anteriormente y se puede observar en la Tabla 7.

Tabla 11. Universo de la Contraloría General del Estado de Nuevo León

Metavalores (valores asignados por parte de una autoridad superior)	Valores (aquellos necesarios para el desempeño de sus funciones actuales)	Valores deseables (necesarios de acuerdo a la literatura revisada para la óptima creación de valor en el Cáp. 4)	Valores ideológicos (valores no declarados pero de acuerdo al continuo de Estado Benefactor-Limitado-De Desarrollo Social)
Humanismo Participación ciudadana Democracia Eficiencia Subsidiaridad Justicia Honestidad	Control y Auto-control Legalidad Calidad en el servicio Transparencia Profesionalización del personal Enfoque a resultados (Evaluación) Confianza Prevención y sanción (corrupción) Uso de tecnología Simplificación administrativa	Innovación Flexibilidad organizacional Comunicación intra e interorganizacional Capacidad para el cambio Clima organizacional Desarrollo organizacional Experiencia Percepción de valor por parte del ciudadano (satisfacción de expectativas) Legitimidad Negociación Pragmatismo Supervisión externa y participativa Planeación participativa Crecimiento endógeno Enfocado en la creación de valor Menor uso de autoridad Toma de decisiones necesarias	Fomento de participación de empresas privadas Fomento de participación social Equilibrio de derechos con obligaciones sociales Binomio economía-bienestar Respeto a las diferencias en la persona y los Derechos Humanos Desarrollo local Descentralización Delegación

Elaborado por Héctor Alejandro Villarreal Lozoya

Se considera que esta división en cuatro tipos de valores permite analizar la manera en que el Modelo de Sistemas de Capitales puede colaborar para que la organización gubernamental genere mayor valor para todos sus constituyentes estratégicos. De igual manera, permite evaluar los indicadores actualmente utilizados en el trabajo de la dependencia, ya que son los valores establecidos en los diversos documentos de identidad de la organización. Finalmente, serán el punto de partida para en última instancia desarrollar los indicadores de desempeño para cada uno de los capitales del modelo.

7.2.3 El Modelo de Sistemas de Capitales de la Dependencia

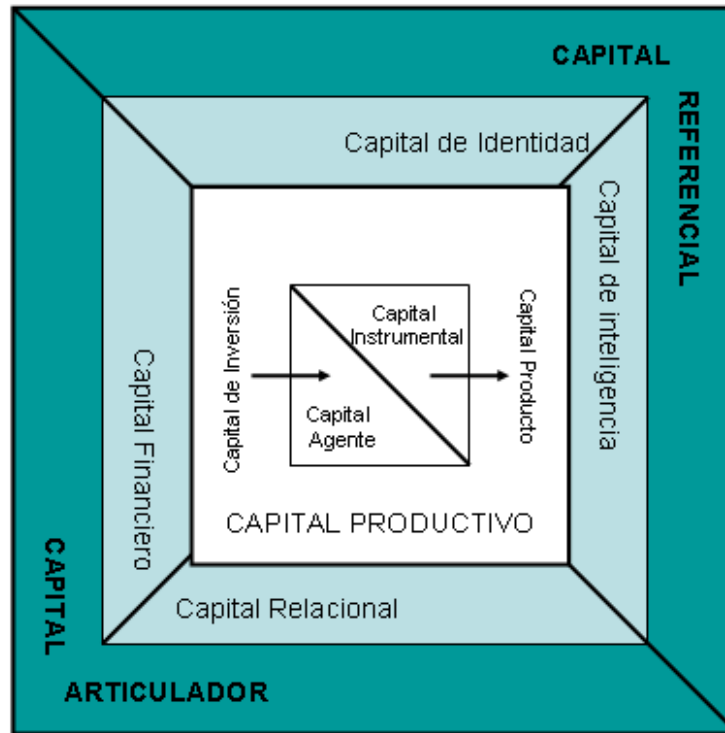


Figura 11. Modelo de Sistemas de Capitales © de Javier Carrillo (2002)

Una vez establecido el Universo de Valor de la organización, éste se toma como base para realizar el Sistema de Capitales para la Contraloría General del Estado, con la recomendación de indicadores para cada uno de los capitales. Primeramente se analizarán cada uno de los capitales y su ubicación dentro de la dependencia, así como sus áreas de generación de valor.

1.- Capital Referencial: “Los elementos de valor que permiten identificar y alinear todos los demás capitales.” (Carrillo, 2002)

El Capital Referencial es constituye en el marco referencial de la organización gubernamental. Este capital se puede identificar principalmente en los documentos oficiales que indican qué es lo que hace la organización, las leyes que regulan sus objetivos y metas, así como algunos procesos y responsabilidades.

La Secretaría de la Contraloría General del Estado de Nuevo León surge en el año de 1980, como una dirección parte de la Secretaría de Finanzas y Tesorería, su objetivo era netamente de control y supervisión. Básicamente sus funciones eran realizar auditorías financieras, ya que anteriormente no había quién supervisara la utilización de los presupuestos de las organizaciones gubernamentales dentro del Poder Ejecutivo, ya que si existía en la rama legislativa por la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado. Surgió también debido a

acusaciones de corrupción realizados durante ese período político, sin embargo, nunca se desligó del todo del poder político. Es decir, la Contraloría servía a intereses, más que a esquemas de trabajo establecidos y probados.

Posteriormente, es la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, promulgada el 31 de julio de 1991, la que eleva a la Contraloría a rango de Secretaría. En dicho documento, específicamente en el Artículo 24, se establecen sus objetivos, así como deberes y obligaciones legales (Ver Anexo 1).

1.1.- Capital de Identidad: “Los referentes de valor internos, responde a las preguntas: ¿qué somos como organización? ¿qué hacemos? ¿qué buscamos?” (Carrillo, 2002)

Estas preguntas se resuelven con los siguientes documentos:

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León (1991).
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General del Estado.
- Acuerdos y Convenios realizados por la Contraloría con dependencias de nivel federal, estatal y municipal.

La Ley Orgánica ha recibido modificaciones a lo largo del tiempo, sin embargo, ha permanecido intacta en su contenido en los objetivos y metas de la Contraloría.

El Reglamento Interior, por otra parte, es el documento donde se establece la forma de trabajo de la dependencia, sus diferentes áreas internas y la forma de trabajo. De acuerdo a la Ley Orgánica es el Titular del Ejecutivo Estatal, quien tiene la facultad de cambiar el Reglamento Interior, algo que no ha ocurrido, a pesar de que la actual forma de trabajo haya sido modificada en la práctica pero no en el Reglamento de manera oficial.

¿Cómo es esto? Desde el año de 1999 se observó en la dependencia la necesidad de realizar cambios estructurales para poder llevar a cabo mejor sus funciones. Se diseñó una reestructuración y cambio general, inclusive se realizó una propuesta de un nuevo Reglamento Interior de acuerdo a los cambios. Lo anterior se concretó a partir del año 2000.

Uno de los cambios más significativos fue que inicialmente cada una de las dependencias a nivel estatal tenía a su propio equipo de auditoría, el cual recibía retroalimentación de la Contraloría, pero sin pertenecer organizacionalmente a ésta. Es decir, el papel de la Contraloría era en su mayoría de ser un “consultor externo” a los procesos.

Con la reestructuración, todas las funciones de auditoría y evaluación cambiaron a ser parte de la Contraloría, es decir, el auditor del área de Salud ahora ya pertenece a la Contraloría y no a la Secretaría de Salud, pero trabaja físicamente la mayor parte del tiempo dentro de las instalaciones del área de Salud.

Estos cambios se reflejaron en la práctica permitiendo homogeneizar los sistemas de evaluación y las técnicas utilizadas a lo largo de la entidad. Sin embargo, no se han visto reflejados en el Reglamento Interno oficial de la dependencia. Esto ha sucedido debido

principalmente a la falta del visto bueno de parte de la oficina del Gobernador del Estado. Todos los cambios se siguen en los Manuales de Procedimientos Administrativos, pero el documento oficial clave que es el Reglamento no los presenta.

Aunque legalmente esto no representa un peligro, en el sentido de que se pueda dañar el patrimonio y estructura de trabajo debido a instancias legales, sí puede generar conflictos si esto se hiciera del conocimiento público, por ejemplo de los diputados de partidos políticos diferentes al del Gobernador. Estos conflictos generarían desgaste innecesario tanto en la organización como en la población a la que se sirve. Y esto ocurre en la organización responsable de vigilar que las Leyes y Reglamentos internos de las diversas dependencias gubernamentales estatales, se aprecia la contradicción a simple vista.

1.2.- Capital de Inteligencia Externa: “Abarca los referentes de valor externos, es decir, cómo se encuentra nuestra organización frente a otras dependencias similares, qué puesto se ocupa en el sector, industria, etc., cómo hacen los demás las cosas” (Carrillo, 2002).

Para la organización gubernamental tenemos que adaptar esta definición ya que la Contraloría no tiene organizaciones que hagan lo mismo, es decir, que le hagan “competencia”, sin embargo sí existen organizaciones que comparten algunos de sus objetivos. Se han identificado tres tipos de organizaciones externas con las cuales la organización gubernamental puede “medir fuerzas” para analizar su capacidad actual de creación de valor:

Organizaciones gubernamentales con idénticas funciones: Estas abarcan las organizaciones con los mismos objetivos pero que se encuentran a otros niveles en la escala gubernamental, ya sea hacia abajo (dependencias municipales) o hacia arriba (dependencias federales).

Organizaciones no gubernamentales con objetivos similares: Son aquellas organizaciones formadas por ciudadanos y que tienen objetivos similares al de la organización estudiada. En este caso organizaciones como Vértebra, A.C., que tiene como objetivo analizar el desempeño del gobierno ó Transparencia Internacional, que busca coadyuvar a erradicar la corrupción.

Organizaciones profesionales o empresariales técnicas: A nivel operativo cualquier organización pública tiene que hacer “algo”, este “algo” puede ser desde barrer y limpiar una calle hasta proveer de información estratégica a un alto puesto ejecutivo. Casi siempre este “algo” tiene una contraparte técnica en el ámbito privado, profesional o académico que puede servir de comparación para ver si la dependencia se encuentra en el “estado del arte” de la técnica que usa principalmente. En este caso, se encontraron las grandes consultoras de auditorías (tanto contables como de inventarios), las Asociaciones de Contadores Públicos, etc.

2.- Capital Articulador: “Los elementos de valor que sirven para interrelacionar o intercambiar elementos de valor con organizaciones externas” (Carrillo, 2002)

2.1.- Capital Relacional: “El estado de la interacción con los diversos agentes que son significativos, principalmente con los agentes externos a la organización: clientes, reguladores, otras empresas del sector, comunidad, academia, organizaciones civiles o gubernamentales y que inciden sobre el desempeño y forma de laborar.” (Carrillo, 2002)

La organización pública en numerosas ocasiones tiene un sinnúmero de metas por atender y necesita de organizaciones externas para cumplir con sus objetivos de manera completa. Es imprescindible para una organización gubernamental el identificar cuáles son aquellas organizaciones externas (gubernamentales o no) que impactan directamente sobre la capacidad de creación de valor de acuerdo al universo de valor generado.

Es necesario que en este punto se analice el “diagrama de flujo” del trabajo de la organización para distinguir cuáles son los organismos gubernamentales con los cuales la relación debe fortalecerse para la operación de la dependencia. Identificar la “cadena de valor” del trabajo de la dependencia es vital para mejorar los puntos de convergencia con las organizaciones externas.

Algunos politólogos indican que la organización debe tener “capital político”, es decir, la capacidad de impactar en la toma de decisiones de los políticos (electos democráticamente o de primer o segundo nivel). Este impacto claro está, dirigido a realizar mejoras en la relación intergubernamental, realizar modificaciones legales u obtener el respaldo de la autoridad competente en caso necesario.

Al hacer el análisis se encuentra que ciertas áreas de la Contraloría necesitan mayor relación con unas u otras dependencias, por lo que presento las organizaciones con las que la Contraloría necesita tener mejor relación de manera general:

- Fracciones Parlamentarias del Congreso del Estado
- Contaduría Mayor del Congreso del Estado
- Oficina del Gobernador
- Secretaría General de Gobierno
- Procuraduría General de Justicia
- Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado
- Dependencias Gubernamentales con funciones similares como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) del nivel federal.

Normalmente, el Modelo de Sistemas de Capitales ubica en el Capital Relacional a los clientes de la empresa u organización. En el caso de esta organización pública el contacto es indirecto por lo que se considera a medir esta relación a través del Capital Producto. Esto debido a que es en este capital donde se puede medir el impacto sobre la calidad de vida del ciudadano, de la recepción del “bien común” que se mencionó en el Capítulo 4.

2.2.- Capital Financiero: “La expresión en valor monetario de algunos o todos los factores de producción. Se refiere principalmente a los mecanismos tradicionalmente aceptados en este rubro.” (Carrillo, 2002)

En una empresa este capital es el que normalmente se utiliza para analizar si la organización crea o no valor. En la organización pública, el Capital Financiero tiene que analizarse desde otra perspectiva, simplemente como la suma de los activos y pasivos de la Contraloría. Básicamente serían las instalaciones con las que cuenta que no pertenecen a la Contraloría sino al Gobierno del Estado, ésta asignó ese recurso a manera de “préstamo” a la dependencia, así como el equipo y materiales utilizados por la dependencia en un momento dado.

Se puede afirmar que este capital más que nada es un capital de control. El cuidar este capital permite medir la eficiencia en el uso de recursos de la organización.

3.- Capital de Inversión: “Cualquier elemento de valor de otra entidad que se aporta como insumo al proceso productivo.” (Carrillo, 2002)

Como capital de inversión o capital de entrada se pueden catalogar varias entradas posibles de entidades externas:

a) Recursos programados: es visto principalmente como la ejecución de la partida presupuestal asignada en la Ley de Egresos correspondiente de la dependencia, y que esta aplicación no discrepe de lo establecido en la Ley. Se puede ver como un valor de control básicamente (ver Anexo 2).

b) Recursos financieros extraordinarios: esto obtenido a través de partidas especiales para la consecución de proyectos específicos. Claro está, no marcados en el Capital Financiero de la dependencia ni en la Ley de Egresos del año correspondiente.

c) Recursos humanos externos: la colaboración de la experiencia y destreza de personal externo.

d) Capital intelectual: consiste en el ingreso de material intelectual a la organización en sus diversas formas: informacional, conocimiento, capacitación, etc.

Si bien, es necesario señalar que las líneas divisorias entre capital de inversión y el capital relacional pudiera ser que sean un tanto borrosas. Por ejemplo, mediante un alto capital relacional se puede lograr un convenio con una dependencia federal, para obtener una coinversión en capacitación al capital humano de la dependencia. Los recursos (materiales, informacionales, humanos) externos obtenidos son capital de inversión en base a la definición, pero el que logró la obtención de esos recursos fue el alto capital relacional. Con este análisis se puede simplificar que el capital de inversión es la nomenclatura de los ingresos de valor que se tuvieron por parte de entidades externas durante un período dado obtenidos por medio de otros capitales.

4. Capital Productivo: “Los elementos de valor de la organización que participan en el acto de producción.” (Carrillo, 2002)

4.1.- Capital Agente: “Las capacidades de generación de valor de los actores productivos (animales, humanos y autómatas) y de sus agrupaciones, así como de la organización en su conjunto para mejorar su desempeño, es decir, de innovar en los procesos de transformación.” (Carrillo, 2002)

Este capital involucra lo que en otras literaturas se denomina como Capital Humano y Capital Innovación. En la Contraloría, el Capital Agente abarca a todo el personal de la organización, su capacidad para llevar a cabo su trabajo de manera eficiente y eficaz, así como su capacidad de mejorar los procesos que realizan en un proceso de mejoramiento continuo.

Al analizar la composición de las organizaciones gubernamentales y su giro principal que es el área de servicios, es claro que la mayoría de los recursos del Capital Financiero se enfocarán en el mantenimiento y desarrollo del Capital Humano de la organización. En el caso de la Contraloría 6 de las 10 direcciones se enfocan en ser Capital Agente, las denominadas Direcciones de Control y 2 (Evaluación y Desarrollo Administrativo) en ser Capital Innovación, es decir enfocados a la mejora e innovación de procesos (Figura 8). Hay que recordar que este organigrama es el que actualmente se utiliza y no es el mencionado en el Reglamento Interno vigente.

Conzuelo (1998) realiza algunas recomendaciones especiales para el mejoramiento del capital humano que labora en la organización pública típica en México:

- Definición y adecuación de estructuras orgánicas y ocupacionales.
- Gestión de Carrera y trayectoria de puestos.
- Sistemas de evaluación del desempeño y productividad.
- Diseño de un Sistema Integral de Información del Personal
- Planeación del sistema de remuneraciones y compensaciones.
- Programas de capacitación y perfeccionamiento.
- Procesos bien establecidos de selección e inducción de personal, así como de reclutamiento del mejor recurso humano posible.

Actualmente la Contraloría cuenta con 157 empleados, 35 de ellos sindicalizados y el resto empleados de confianza. La mayoría de los empleados son gente joven. Su edad promedio es de 33 años, y más de dos terceras partes (69%) son menores de 40 años.

La Contraloría ha logrado desarrollar un cierto nivel de profesionalismo entre sus filas. Aunque no se salva de la situación que afecta a todo el Gobierno del Estado, donde por la antigüedad del personal puede concluirse que existe un elevado número de jóvenes que ingresan a trabajar a la administración pública, y permanecen ahí solamente mientras encuentran un puesto en otros sectores donde puedan recibir mayores ingresos. Un poco más del 70% del personal cuenta con al menos el grado de licenciatura o su equivalente.

Actualmente la Secretaría de la Contraloría General tiene el siguiente organigrama:



Figura 12. Organigrama de trabajo actual de la Contraloría General del Estado de Nuevo León. (Contraloría, 2001)

La relación del Capital Humano con la dependencia se encuentra regulada por la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León. En esta Ley se especifican los temas referentes a las jornadas laborales, los descansos legales, los sueldos, las obligaciones del Estado como empleador, los métodos de llenado de vacantes mediante escalafón, los puestos de empleados de base y de confianza, así como sus derechos de asociación en sindicatos y demás disposiciones legales de contratación.

Es muy importante recalcar que esta Ley obliga a realizar ciertos procedimientos. En cierto momento éstos pueden generar cierta estaticidad en el desempeño de las funciones de la organización. Esto queda más claro con el siguiente caso: el Titular de la Dependencia, fue cambiado de puesto hacia la Tesorería General del Estado y el puesto de Contralor quedó vacío por más de 6 meses. Esto no quiere decir que el trabajo de la dependencia se interrumpa, pero sí que se puede provocar cierto desconcierto al interior de la organización.

Otro punto a destacar tanto en ésta como en cualquier dependencia gubernamental es el factor de la continuidad a través del tiempo. Normalmente, al haber un cambio de equipo político debido a la entrada de un nuevo Titular del Ejecutivo se dan cambios en los primeros tres niveles

de las organizaciones como mínimo: Secretarios, Sub-secretarios, Directores o Jefes. Esto puede ocasionar que el puesto se convierta en “botín político” en lugar de ser un puesto ocupado por la persona más apta y mejor capacitada.

La alta especialización del trabajo realizado por la entidad determina que se le de una alta importancia a la capacitación de los empleados, entre los que destacan los cursos sobre la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, así como los cursos de actualización de herramientas de auditoría y control estadístico.

Otro programa importante es el del Registro de Servidores Públicos Sancionados e Inhabilitados que lleva a cabo la Dirección Jurídica. Esta base de datos permite prohibir a las personas inhabilitadas por abusos anteriores a que vuelvan a ocupar un cargo público. Todas las dependencias estatales tienen acceso a esta información y cuando contratan a una persona tienen que hacer la revisión para poder seguir adelante con la contratación.

La integración de procesos innovadores es un valor muy importante para la Contraloría. El proceso de innovación es un proceso muy definido pero a la vez muy controlado. Se motiva al Capital Humano a que desarrolle innovaciones que mejoren los procesos, pero una vez que se realiza la innovación, ésta puede tardar mucho en aplicarse debido a que existen varios criterios que deben cumplirse. Entre estos criterios destaca el que la innovación debe ser analizada por la dirección del área, y revisada con el equipo del área de la Dirección Jurídica para verificar que no contravenga ninguna indicación legal que pudiera traer problemas a la organización.

Actualmente no existen mecanismos de administración del conocimiento que pudieran desarrollar comunidades de práctica, sino simplemente el área de Desarrollo Administrativo y el área de Evaluación establecen una serie de lineamientos generales que son utilizados por todas las Direcciones de Auditoría para realizar su labor. Aquí se encuentra un área de oportunidad muy clara de potenciar el conocimiento de la organización en su conjunto.

4.2.- Capital Instrumental: “Los medios de producción a través de los cuales los diversos capitales potencian su capacidad multiplicadora de valor. Estos bien pueden ser materiales (herramienta, maquinaria, equipo computacional, software adquirido, etc.) o intangibles (manuales, procedimientos, cultura organizacional).” (Carrillo, 2002)

Este capital esta constituido por todo aquello que permite que la organización realice su labor de manera diaria, satisfaciendo, por así decirlo, las “necesidades higiénicas” de los procesos de la organización. En la Contraloría se encuentran dos direcciones dirigidas a realizar esto: la Dirección de Informática y la Dirección Administrativa.

Los trabajos de la dependencia se basan en el nuevo y aún no aprobado Reglamento Interno de la Contraloría; esto pudiera llegar a crear confusiones si no es porque literalmente se desechó en la práctica el antiguo reglamento para utilizar el nuevo, a pesar de que no está legalmente establecido.

Los procedimientos de auditoría están bien demarcados en los Manuales Técnicos de Auditoría y Operación, así como en las Prácticas de Contabilidad Generalmente Aceptadas que se utilizan en el área contable en todo tipo de organizaciones.

Las políticas de la Contraloría son también muy estrictas en cuanto al apego a los reglamentos y a la ley, inclusive hace tres años hubo un recorte de personal muy grande, llegando a tener la dependencia menos de 100 empleados, esto para “sanear” a la dependencia de personal poco confiable y posteriormente contratar nuevo.

Existen varios sistemas y programas que ayudan a la entidad a desarrollar de manera óptima su trabajo. De manera destacada está el Programa de Seguimiento a Irregularidades y Observaciones con el cual la Contraloría persigue un posible ilícito desde que se encontró en una de las Direcciones de Auditoría, hasta que se llegó a un fallo judicial con el respaldo de la Dirección Jurídica.

Existe también el Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, el cual tiene por objetivo el estandarizar todos los parámetros de evaluación y control utilizados no sólo en la Contraloría, sino en todo el aparato gubernamental estatal. Son los lineamientos e indicaciones que deben seguirse para que una entidad pueda tener un óptimo control sobre los recursos que le son confiados, y que pueda evaluar su propio desempeño.

Por otra parte, el desarrollo de sistemas informáticos es una parte integral del Capital Instrumental de la organización. Desde hace tres años se estableció un programa muy agresivo de actualización computacional que ha alcanzado ya a todo el personal con equipo que no tiene más de dos años de antigüedad.

De igual forma, se eligió la plataforma de LotusNotes para dar soporte y homogeneidad a la utilización y transferencia de documentos digitales, así como del uso de bases de datos compartidas. Existe un equipo interno de desarrollo de sistemas que poco a poco ha ido colaborando para colocar en línea en la Intranet algunos de los programas que son responsabilidad de la dependencia.

Cabe destacar que el Sistema de Administración de Auditorías se encuentra en línea por lo que permite ver las auditorías practicadas a una dependencia estatal, aunque todavía no permite mucho el cruce de variables o ver algunas estadísticas a través del tiempo de manera automática.

Otros de los sistemas en línea que vale la pena mencionar es COMPRANET, en el cual se licitan a través de Internet las adquisiciones de las diversas dependencias estatales, fomentando la transparencia, aunque ha recibido algunas críticas por algunas fallas de diseño de navegación. Por otra parte, los servidores públicos pueden cumplir con su obligación de realizar su Declaración Patrimonial expuesta en la Ley del Servicio Civil del Estado a través del llenado en línea de las formas correspondientes.

Al iniciarse los trabajos de la administración actual, el personal que recién entró encontró una falta muy grande manuales operativos y técnicos por lo que en muchos sentidos tuvo que empezar desde cero. Asimismo, existe cierto desconcierto en cuanto a lo que un cambio de la alta

administración pudiera significar en el nivel operativo. Ésta es actualmente la mayor área de oportunidad en el Capital Instrumental, ya que se debe asegurar que los trabajos de la dependencia no se interrumpan por los vaivenes de la política. Porque si no, ocurrirá como al principio de esta administración, donde se perdió más de un año en el análisis y reestructuración de la dependencia con muy poco enfoque hacia el desempeño externo, y esto quiere decir una sexta parte del desempeño durante el total del sexenio.

Lo anterior se podría lograr reforzando el capital relacional con las diversas fuerzas políticas del Estado, logrando acuerdos para la llamada “etapa de transición” donde se dan los procesos de salida y entrada de los equipos de administración.

Los procesos de comunicación interna de la organización están muy desarrollados, cuentan con medios de comunicación formales fuertes. La política es de comunicación de puertas abiertas, pero se busca que se respeten mucho las instancias correspondientes en caso de que existan quejas o inconformidades en el aspecto laboral. Actualmente todos los que trabajan en la dependencia, con muy contadas excepciones, tiene una cuenta de correo electrónico otorgada por la dependencia, siempre bajo la plataforma de Lotus Notes. Cuentan con una revista interna en la que se tocan temas de interés para los trabajadores de la organización, principalmente de cuestiones de productividad y desarrollo profesional.

Si bien existe la percepción generalizada de que el clima organizacional es positivo, éste no se mide como tal. Existen encuestas de satisfacción del puesto para saber si los empleados están conformes con su nivel de salario y de comunicación con su nivel jerárquico superior. Los resultados han mostrado que los empleados están en su gran mayoría satisfechos, aunque se menciona constantemente que la presión que viene “de arriba” por motivos políticos, llega a crear ambientes muy tensionantes en ocasiones.

5.- Capital de Producto: “El inventario de valor generado por los demás capitales que no ha sido actualizado en otra forma de capital y que a través de un intercambio con entidades externas puede ser capitalizado.” (Carrillo, 2002)

Como comentábamos en el capítulo 4, el objetivo de la organización pública es el “bien común” que el ciudadano recibe. Aquí se debe analizar, después de todo el trabajo realizado por la organización, por todos esos capitales invertidos: ¿qué recibe el ciudadano? ¿cómo ayuda el trabajo de la dependencia en mejorar la calidad de vida del ciudadano?

Carrillo (2002) establece que el Capital Producto se crea para ser intercambiado con entidades externas. En este caso, la entidad externa es el ciudadano, a pesar de que la Contraloría sirve en la gran mayoría de sus procesos a otras organizaciones públicas es en última instancia el ciudadano el receptor de los beneficios. Tal vez en ocasiones el ciudadano sea receptor en segunda instancia, pero sigue aún recibiendo el beneficio, que puede ser a través de un mejor servicio (menor papeleo y trámites, menor tiempo invertido, etc.). Aunque también puede recibirlo de manera directa (respuesta a quejas, información transparente de los procesos de gobierno, etc.). De una y otra manera hay maneras de analizar y evaluar este valor que llega al ciudadano.

Asimismo, originalmente el Modelo de Sistemas de Capitales propone dos inventarios: uno de Productos y otro de Servicios. Se propone también que en el caso de la organización gubernamental, al menos en el caso de la Contraloría, se realice un inventario de Percepciones del cliente final, que es el ciudadano.

Una empresa considera que las relaciones con sus clientes funcionan cuando sus productos tienen una penetración en el mercado y generan un retorno de valor, mayoritariamente financiero. En una organización gubernamental esto no se puede medir de la misma manera y por ello se propone el inventario de Percepciones. Si la percepción hacia el desempeño, ya sea directa o indirectamente es positiva, retroalimenta positivamente al sistema ya que las actividades que se realizan están realmente produciendo valor a quien lo necesita.

Se pueden identificar tres tipos de servicios o productos que realiza la entidad:

- **Servicios de Control y Evaluación:** son aquellos que se realizan para verificar el cumplimiento de lo programado y que las funciones de las distintas dependencias se realicen honestamente y apegados a la Ley.
- **Servicios de Mejora y Capacitación:** aquellos enfocados a apoyar el desarrollo de la eficiencia y de la eficacia en los organismos estatales.
- **Servicios directos al Ciudadano:** aquellos servicios en los cuales el ciudadano establece contacto directo con la Contraloría.

Los primeros dos servicios se dan al exterior de la organización pero dentro del ámbito gubernamental.

El grueso de la operación de la Contraloría General del Estado se centra en el trabajo de Control y Evaluación de las Dependencias Estatales. En el último año se realizaron 1,077 auditorías, contra 1,730 del período inmediato anterior. Normalmente la dependencia sólo muestra el número de auditorías realizadas, sin embargo esta simple numeración no dice si estas auditorías generaron valor, sólo que se realizaron.

Por otra parte, el Programa Usuario Simulado lleva a cabo visitas de verificación para detectar áreas de oportunidad en la atención ciudadana, así como conductas irregulares en los servidores públicos durante la prestación de un servicio. Se llevaron a cabo 271 visitas de verificación y simulación de trámites, con una cobertura de 11 distintas áreas de 9 dependencias de gobierno. Sus índices de eficiencia los señalan como el número total de visitas en el año, ya que el número de personal se ha mantenido sin cambio. Otro aspecto que valdría la pena evaluar es el porcentaje de dependencias y trámites evaluados del universo total existente.

En el Programa Línea Móvil se evalúan los servicios a través de encuestas que el ciudadano llena directamente. En el último año se evaluaron 190 oficinas de atención al público en 253 visitas, con el resultado de que poco más del 65% de la población percibe una mejora en los servicios recibidos. Los resultados se capturan en el Sistema Estatal de Evaluación de la Gestión Pública.

De manera transversal en la acción gubernamental, se tiene el Registro Estatal de Inspectores que ha permitido verificar el apego de estos servidores públicos a las responsabilidades que les fueron encomendadas.

Uno de los principales servicios que la Contraloría ofrece a las demás dependencias es el sistema COMPRANET, el cual opera en Internet y se licita de forma pública las adquisiciones de prácticamente todo el Gobierno Estatal. En este programa el indicador principal es el número de inconformidades con respecto al número total de concursos realizados.

Ya en la parte de los servicios que se otorgan directamente a la ciudadanía se encuentran tres programas principales: Programa En Línea Directa, el Programa de Contraloría Social y el Sistema Estatal de Atención, Quejas y Denuncias.

El primer programa consiste en que los ciudadanos exponen sus denuncias, preguntas o recomendaciones directamente al Ejecutivo Estatal o a los Secretarios mismos. En este espacio la Secretaría de la Contraloría ha recibido 1,274 peticiones, habiendo resuelto hasta el momento 1,125, es decir el 88% de las mismas. Este evento sólo se ha realizado en 18 municipios del Estado.

El Programa de Contraloría Social fomenta la participación de la ciudadanía en el control y vigilancia de los recursos y las obras que proporciona el Gobierno del Estado. En este sentido, se constituyeron en el año 821 comités comunitarios que integran a 5 mil 514 personas. Se capacitó también mediante 895 asambleas a 15 mil 463 participantes, contando entre ellos a miembros de los distintos comités y a beneficiarios de los proyectos. Normalmente este indicador siempre se señala en términos absolutos.

El Sistema Estatal de Atención, Quejas y Denuncias tiene como objetivo principal el atender y dar seguimiento a las inconformidades, sugerencias, reconocimientos o manifestación de irregularidades derivadas de la prestación de un servicio gubernamental. A través del sistema se recibieron 37 denuncias contra servidores públicos. Del total de ellas, 27 corresponden a la administración central, dos a los organismos en general, tres a dependencias del sector paraestatal y cinco a administraciones municipales. En lo que se refiere a las 32 denuncias de carácter estatal, a la fecha se han resuelto cinco y 27 de ellas se encuentran en proceso.

7.2.4 Sistema de Indicadores - La Auditoría de Capital Intelectual en una Organización Pública

Una vez analizado lo anterior, el Modelo de Sistemas de Capitales propone crear un Sistema de Indicadores para la organización. Dicho sistema de indicadores se basaría primero en la siguiente Tabla de Capitales.

Tabla 12. Sistema Capitales de la Contraloría General del Estado de Nuevo León

Índice de Capital	Capital Asociado de Primer nivel (de acuerdo al modelo)	Capital Asociado de Segundo nivel	Capital Asociado de Tercer nivel	Descripción del capital
1	Capital de Identidad			Concordancia entre los objetivos y métodos establecidos en la Ley y Reglamento Interno lo realizado en la práctica por la dependencia
1.1		Concordancia legal-funcional		El grado de apego que tiene la organización con respecto a lo establecido en la Ley que la crea y sus trabajos realizados en la práctica y su Reglamento Interno.
1.2		Renovación legal		Identificación de las oportunidades de mejora en la Ley y el Reglamento Interno en base a los cambios funcionales funcionales y capacidad de influir en los cambios.
2	Capital de Inteligencia Externa			Conocimiento de actividades de organizaciones externas con objetivos y capacidades similares
2.1		Inteligencia externa gubernamental		Conocimiento de actividades, mejores prácticas y estado del arte en el ámbito de contralorías a nivel federal, municipal y de otros estados.
2.2		Inteligencia no gubernamental		Conocimiento de actividades, mejores prácticas e indicadores utilizados por organizaciones no gubernamentales aplicables a la misión de la organización.
2.3		Inteligencia técnica		Grado de conocimiento del estado del arte en herramientas técnicas utilizadas por la Contraloría (auditorías, registro, contabilidad, normatividad, etc.)
2.4		Inteligencia de necesidades de la población		Conocimiento de las necesidades y expectativas de la población con respecto a la gestión pública, vigilancia, transparencia, control y fiscalización de los organismos del Estado.
3	Capital Relacional			Nivel de relación que se tiene con los constituyentes estratégicos de la dependencia, así como organizaciones externas pertinentes
3.1		Capital político inter-gubernamental		Nivel de relación con las distintas secretarías del Gobierno del Estado, así como organismos paraestatales y de otros Poderes de Gobierno.
3.2		Capital político externo gubernamental		Nivel de relación, intercambio y apoyo con las organizaciones gubernamentales externas a nivel federal, municipal y de otros gobiernos estatales.
3.3		Capital relacional no gubernamental		Nivel de relación e intercambio de la organización con organizaciones civiles.
3.4		Capital de inversión conseguido		Acuerdos, intercambios, información obtenida para beneficio del desempeño de la organización.

3.5		Capital de participación social		Grado de participación-involucramiento de la ciudadanía en los procesos de la Contraloría.
4	Capital Financiero			Aprovechamiento del capital requerido para el trabajo de la organización
4.1		Capital de eficiencia administrativa		Capacidad de administrar eficientemente los activos de la organización y responder a las necesidades de las áreas de la organización lo más eficiente y efectivamente posible
5	Capital Agente			Capacidad de desempeño del Capital Humano de la organización así como de su desarrollo y capacidad de innovación y aprendizaje.
5.1		Sistema de Administración del Capital Humano		Sistemas de indicadores del desarrollo, desempeño y formación del Capital Humano
5.1.1			Sistema de profesionalización del Capital Humano	Nivel de educación y capacitación del personal de la organización de acuerdo a las competencias necesarias para desarrollar su trabajo.
5.1.2			Sistema de competencias	Establecimiento del sistema de descripción de puestos y competencias laborales para los mismos.
5.1.3			Sistema de Desarrollo de Capital Humano	Sistema de Desarrollo Profesional, Planeación de Vida y Carrera de los miembros de la organización, seguimiento del Capital Humano a través de las administraciones políticas.
5.2		Capital de Aprendizaje organizacional		Capacidad de la organización de aprender e incorporar nuevas y mejores prácticas a los procesos cotidianos de la dependencia.
5.2.1			Capital de formación continua	Estado de los procesos de educación y formación del Capital Humano de la Organización.
5.2.2			Capital de mejores prácticas	Sistema de identificación, intercambio y difusión de mejores prácticas en la organización.
5.2.3			Capital de mejora continua	Capacidad de innovación en los procesos para efficientizarlos, nivel de participación en planeación de los miembros de la organización.
6	Capital Instrumental			Instrumentos procedimentales y materiales que dan soporte al trabajo de la Contraloría.
6.1		Sistemas de procedimientos y memoria organizacional		Sistemas de procedimientos y flujos de trabajo de la organización, y de archivo de los mismos.
6.1.1			Sistemas de información de soporte a procesos	Sistemas computacionales que respaldan el trabajo y flujo de procesos de los programas de la organización, así como de la creación de la memoria organizacional
6.1.2			Sistemas de transición	Sistemas de soporte al proceso de transición entre administraciones políticas
6.1.3			Sistemas de memoria organizacional	Sistemas de memoria organizacional y recuperación de archivos de procesos anteriores.
6.2		Sistemas de Evaluación de procesos		Sistemas de evaluación interna del desempeño de la organización en base a la eficiencia de los procesos

6.3		Sistemas de clima organizacional		Sistemas de evaluación del clima organizacional y satisfacción laboral de la organización
7	Capital Producto			Inventario del valor creado por la organización a los agentes externos.
7.1		Índice de productividad interna		Índice de eficiencia en el uso de recursos (humanos, materiales) de la organización, cantidad de procesos realizados.
7.2		Capital de Participación social		Capacidad de Participación Social lograda por la Contraloría.
7.2.1			Percepción de valor de la ciudadanía	Nivel de percepción del ciudadano frente al desempeño de la Contraloría, Dependencias y Gob. Estatal con respecto a la misión y visión de la organización.
7.2.2			Percepción de la ciudadanía de los servicios de la organización	Nivel de percepción del ciudadano acerca de los distintos servicios específicos de la organización
7.2.3			Efectividad del SEAQD.	Índice de efectividad y seguimiento del Sistema Estatal de Atención a Quejas y Denuncias.
7.2.4			Participación social efectiva	Nivel de participación de la ciudadanía en las actividades de la Contraloría Social en los proyectos de obras públicas del Estado.
7.3		Sistema de evaluación de la gestión pública		Indicadores de los resultados de los programas de evaluación de la gestión pública en las dependencias del Gobierno Estatal.
7.4		Sistema de resultados de auditorías		Indicadores de los resultados de los programas de auditoría.
7.5		Sistema de seguimiento de casos		Sistema de seguimiento de casos accesible en toda la organización

Elaborada por Héctor Alejandro Villarreal Lozoya.

Esta tabla del Sistema de Capitales de la dependencia rienta y guía al identificar los focos de valor de la organización estableciendo los capitales más importantes, así como una descripción de los mismos. Es importante señalar que este sistema, está diseñado para ser utilizado por la alta gerencia de la Contraloría como una ayuda para orientar acerca de las oportunidades de creación de valor de la organización.

De cada uno de los capitales establecidos y puntualizados se pueden obtener uno o más indicadores. Es decir, no necesariamente por cada capital hay un sólo indicador, pueden existir varios indicadores que representen a ese capital en específico.

A continuación se presenta una tabla con los indicadores correspondientes al Sistema de Capitales desarrollado para la Contraloría General del Estado.

Tabla 13. Indicadores del Sistema de Capitales de la Dependencia

<u>Indice de capital asociado</u>	<u>Indice de Indicador</u>	<u>Nombre del indicador</u>	<u>Descripción del indicador</u>	<u>Descripción del método de medición</u>	<u>Unidad de valor</u>
1.1	1	Adherencia a Reglamento	Porcentaje de procesos realizados de acuerdo al Reglamento Interior aprobado.	a) Identificación de procesos, b) Identificar procesos fuera del reglamento, c) Cuantificar el indicador y obtener porcentaje	Porcentaje
1.2	2	Procesos que necesitan un cambio legal.	Porcentaje del número de procesos que necesitan cambios en la Ley y/o Reglamento interno	a) Identificación de nuevos procesos con implicaciones de cambios legales, b) Identificación del total de procesos, c) Cuantificar el indicador	Porcentaje
2.1	3	Conocimiento de organizaciones gubernamentales externas	Porcentaje del número de organizaciones gubernamentales externas conocidas y de cuántas se tiene información de contactos, actividades y mejores prácticas	a) Identificación del número de organizaciones gubernamentales externas con objetivos similares (a nivel federal, municipal o de otros estados), b) Cuantificación de la información mínima que se tiene de dichas organizaciones (contactos, actividades que realizan, mejores prácticas), c) Obtención del porcentaje	Porcentaje
2.2	4	Conocimiento de organizaciones no gubernamentales	Porcentaje del número de organizaciones no gubernamentales conocidas y de cuántas se tiene información de contactos, actividades y mejores prácticas	a) Identificación del número de organizaciones civiles con objetivos similares, b) Cuantificación de la información mínima que se tiene de dichas organizaciones (contactos, actividades que realizan, mejores prácticas), c) Obtención del porcentaje	Porcentaje
2.3	5	Utilización del estado del arte de la técnica	Porcentaje de procesos en los que se aplican nuevas técnicas en el ámbito de auditorías, control y gestión, normatividad, registro y contabilidad.	a) Identificación del estado del arte en las técnicas clave para el desempeño de la organización, referenciando a los medios y organizaciones reconocidos en el ámbito profesional, b) Identificación del número de procesos en que se utilizan dichas técnicas, d) Identificación del total de procesos, c) Obtención del porcentaje	Porcentaje
2.4	6	Actualidad del conocimiento de las necesidades y expectativas de la población	Actualidad del conocimiento (en tiempo) que se tiene de las expectativas y necesidades de la población del Estado con respecto a la misión, objetivos y estrategia de la organización.	a) Identificación de las necesidades y expectativas de la población con respecto a la labor de la dependencia, b) Identificación de la fecha de ese estudio, c) Cuantificación del tiempo transcurrido hasta la fecha de la medición para determinar su actualidad	Meses

3.1	7	Nivel de relación inter-gubernamental	Calidad de la relación e intercambio que se tiene con organizaciones del nivel estatal (secretarías, organismos paraestatales, otros Poderes) de forma global	a) Identificación de las organizaciones clave para la dependencia, b) Identificación de la calidad y nivel de intercambio óptimo para la relación con cada organización estatal, c) Cuantificación del nivel de relación actual con cada dependencia por parte de la persona encargada de dicha relación basándose en la escala (1-5), d) Obtención de indicador global del nivel de relación con organizaciones gubernamentales mediante un promedio	Valor promedio en la escala
3.2	8	Nivel de relación externa gubernamental	Calidad de la relación e intercambio que se tiene con organizaciones externas con misiones y objetivos similares (a nivel federal, municipal y de otros estados)	a) Identificación de organizaciones con las que sería de mutuo beneficio el tener relación, b) Identificación de la calidad y nivel de intercambio óptimo con cada organización, c) Cuantificación del nivel de relación actual con cada dependencia por parte de la persona encargada de dicha relación basándose en la escala (1-5), c) Obtención de indicador global promedio	Valor promedio en la escala
3.3	9	Nivel de relación no gubernamental	Calidad de la relación con organizaciones no gubernamentales con objetivos similares	a) Identificación de organizaciones no gubernamentales más representativas del sector, basándose en su tamaño, experiencia y profesionalismo, b) Identificación del nivel de relación óptimo con cada organización, c) Cuantificación del nivel de relación actual con cada organización por parte de la persona encargada de dicha relación basándose en la escala (1-5), c) Obtención de indicador global promedio	Valor promedio en la escala
3.4	10	Cantidad de Capital de Inversión obtenido	Cantidad de ingresos de valor (financieros, humanos o intelectuales) obtenidos a través del Capital Relacional	a) Identificación de entradas externas por tipos (financiero, humanos, intelectuales, etc.), b) Cuantificación durante un período dado	Unidades
3.5	11	Porcentaje de participación social en procesos organizacionales	Porcentaje de la participación de la ciudadanía en los procesos de la organización	a) Identificación del total de procesos clave de la organización, b) Identificación de procesos con participación ciudadana, c) Identificación del porcentaje	Porcentaje
4.1	12	Eficiencia de la administración financiera	Cantidad de recursos utilizados en promedio por cada auditoría realizada.	a) Identificación de inversión total en todas las auditorías y procesos de soporte, b) Identificación del número total de auditorías, c) Cuantificación del indicador	Financiera

5.1.1	13	Profesionalización del Capital Humano	Indicador del nivel promedio de profesionalización de los miembros de la dependencia	a) Identificación del nivel de educación y formación de los miembros de la organización, b) Obtención del nivel promedio	Años promedio de educación formal
5.1.2	14	Porcentaje de competencias	Porcentaje de puestos de la organización con descripción y competencias laborales identificadas	a) Identificación del número total de puestos, b) Identificación de puestos con descripción específico del mismo y competencias laborales establecidas, c) Obtención del porcentaje de cumplimiento	Porcentaje
5.1.2	18	Porcentaje de personal de la administración política anterior	Porcentaje del personal que estaba antes de la entrada de la nueva administración política	a) Cuantificación, b) Generar el porcentaje	Porcentaje
5.1.3	15	Porcentaje de utilización del Sistema de Desarrollo Humano	Porcentaje de miembros de la organización que participan tienen un Plan de Vida y Carrera programada y dentro del Sistema de Desarrollo Profesional del Servicio Civil del Estado	a) Identificación del número total de miembros, b) Identificación del número de miembros pertenecientes al Sistema de Desarrollo Profesional del Servicio Civil, c) Obtención del porcentaje	Porcentaje
5.2.1	16	Tiempo laboral en capacitación	Porcentaje del tiempo laboral dedicado a actividades de formación (educación y capacitación) al año	a) Identificación de horas de capacitación y formación invertidas anualmente, b) Cuantificación del número de personas en la dependencia y total de horas trabajadas al año, c) Obtención del porcentaje	Porcentaje
5.2.2	17	Participación en comunidades de transferencia interna de conocimiento	Porcentaje del personal que participa en las comunidades de práctica activas en la organización	a) Identificación del número de comunidades de práctica en la organización, b) Identificación del personal que participa en estas comunidades, c) Identificación del total del personal que podría participar en dichas comunidades, d) Obtención del porcentaje	Porcentaje
5.2.3	19	Capacidad de innovación y mejoramiento	Cantidad de innovaciones aceptadas en los procesos de la dependencia y su tiempo de implementación formal	a) Identificación de innovaciones aplicadas en los procesos, b) Delimitar el período de tiempo, c) Cuantificar radio de innovaciones en el tiempo	Radio innovaciones/tiempo
6.1.1	20	Procesos integrados a los sistemas de información de soporte	Porcentaje de procesos clave de la organización soportados por sistemas de información en Lotus Notes.	a) Identificar los procesos clave, b) Identificar cuáles son los que se soportan con sistemas informáticos, c) Cuantificar porcentaje	Porcentaje

6.1.2	21	Procesos integrados al sistema de transición	Porcentaje de procesos y áreas de la organización con manuales y procedimientos de transición en ocasión de cambio de administraciones políticas	a) Identificar los procesos clave, b) Identificar los procesos con manuales y procedimientos de transición explicitados, c) Obtención de porcentaje	Porcentaje
6.1.3	22	Procesos integrados al sistema de memoria organizacional	Porcentaje de procesos de la organización respaldados en el sistema de memoria organizacional y archivo	a) Identificación de procesos clave, b) Identificación de los procesos respaldados en el sistema de memoria organizacional y archivo, c) Obtener porcentaje	Porcentaje
6.2	23	Indicador del cumplimiento de los Sistemas de Evaluación de Procesos Internos	Porcentaje de cumplimiento de metas de los sistemas internos de evaluación y de administración de personal	a) Obtención del porcentaje de cumplimiento de las evaluaciones internas en todas las áreas, b) Obtención de porcentaje promedio de la dependencia	Porcentaje
6.3	24	Clima organizacional	Índice de satisfacción laboral y clima organizacional	a) Obtención del índice de clima organizacional y satisfacción laboral	Unidad
7.1	25	Sistema de seguimiento de casos	Porcentaje de casos resueltos en el período fijado por la legislación o reglamento vigente	a) Cuantificación del total de procesos, b) Identificación de procesos resueltos en tiempo y forma, b) Generar porcentaje	Porcentaje
7.2.1	26	Percepción del valor recibido por el ciudadano a nivel estatal	Nivel de satisfacción del ciudadano frente al desempeño de todas las Organizaciones que son responsabilidad del Gobierno Estatal	a) Identificación de percepción del desempeño por organización estatal en una escala (1-5), b) Obtención del promedio estatal	Valor promedio en la escala
7.2.2	27	Satisfacción de los servicios de la organización	Porcentaje de satisfacción del usuario con los servicios recibidos directamente de parte de la Contraloría	a) Identificación de la opinión de los ciudadanos con respecto al servicio recibido, b) Identificación de los servicios que satisficieron al usuario, c) Obtención del porcentaje con respecto al total	Porcentaje
7.2.3	28	Tiempo de respuesta del SEAQD	Tiempo promedio de resolución de entradas al Sistema Estatal de Atención a Quejas y Denuncias	a) Cuantificación de entradas al sistema, b) Análisis del seguimiento a cada solicitud, c) Tiempo promedio para su resolución	Días
7.2.4	29	Porcentaje de participación social en actividades de obra pública	Porcentaje de inversión en obra pública con comités ciudadanos de Contraloría Social.	a) Identificación del total de proyectos de obra pública, b) Identificación del número de proyectos con comités ciudadanos de Contraloría Social, c) Obtención del porcentaje	Porcentaje
7.3	30	Calidad en la gestión estatal	Indicador general como resultado del Sistema de Evaluación de la Gestión Pública aplicado a todas las dependencias	a) Obtención del Indicador por dependencia, b) Obtención del promedio	Indicador promedio

7.4	31	Porcentaje de auditorías con problemáticas	Porcentaje de auditorías que encontraron irregularidades en los procesos y programas.	a) Obtención de resultados de las auditorías, b) Identificación de auditorías con irregularidades, c) Cuantificación del porcentaje	Porcentaje
7.5	32	Indicador de seguimiento de procesos	Indicador de la eficiencia en el seguimiento de casos presentados y su resolución en el tiempo legalmente establecido	a) Obtención del número de casos totales, b) Identificación de los casos no resueltos en tiempo y forma, c) Cuantificación del porcentaje	Porcentaje

Elaborado por Héctor A. Villarreal Lozoya

La Tabla de Indicadores presentada anteriormente se convierte entonces en el punto de partida para medir la capacidad de creación de valor de la Contraloría General del Estado.

Al utilizar esta herramienta es clave que sean los propios miembros de la organización quienes determinen los valores meta para cada uno de los capitales, es decir, los dirigentes de la organización y no que sean forzados de manera externa. A la tabla de indicadores se le añadirían en el proceso de revisión cuatro columnas de información:

- Valor meta o Referencia: cuál es el Valor de referencia deseado. Puede ser un valor estándar de la industria o de una entidad de comparación. Es asignado por los miembros de la organización.
- Valor neto: valor actual de la medición.
- Ponderación: es el índice en el que la organización le otorga un valor de referencia al capital medido entre 1 y 5 (1= Menor valor para la organización, 5=Mayor valor).
- Fecha de registro: Fecha en la que se realizó la medición.

Esta herramienta debe utilizarse periódicamente para obtener lo que el Modelo de Sistemas de Capitales denomina "Reporte Integral de Valor", el cual es una "fotografía" de la capacidad de creación de valor de una organización dada según el Modelo de Sistemas de Capitales. Hay que aclarar que el presente proyecto no abarca la aplicación práctica y la creación del Reporte Integral de Valor de la dependencia analizada.

Esta herramienta es en sí, el resultado del Modelo de Sistemas de Capitales, y se convierte en el mecanismo utilizado para evaluar periódicamente a la organización. A continuación presento un ejemplo de como se vería un Reporte Integral de Valor en la Tabla 14.

Tabla 14. Ejemplo de un Reporte Integral de Valor.
Los valores aquí expuestos NO son tomados de un ejercicio real, sólo se presentan para fines de orientación.

Reporte Integral de Valor					
Autor:					
Organización:	Dependencia gubernamental				
Periodo:	2003-2004				
Índice Indicador	Capital	Descripción de Indicador	Ponderación (1-5)	Referencia	Valor
1.1.1	Indicador de adherencia a Reglamento	Porcentaje de procesos realizados de acuerdo al Reglamento Interior aprobado.	3	100%	60%
1.2.1	Procesos que necesitan un cambio legal.	Porcentaje del número de procesos que necesitaron cambios en la Ley y/o Reglamento interno y que se llevaron a cabo en el tiempo previsto.	4	80%	50%
2.1.1	Conocimiento organizaciones gubernamentales externas	Porcentaje del número de organizaciones gubernamentales externas conocidas y de cuantas se tiene información de contactos, actividades y mejores prácticas	3	70%	75%
2.2.1	Indicador de conocimiento de organizaciones no gubernamentales	Porcentaje del número de organizaciones no gubernamentales conocidas y de cuantas se tiene información de contactos, actividades y mejores prácticas	3	80%	75%
2.3.1	Indicador del estado del arte de la técnica	Grado de conocimiento que se tiene de nuevas técnicas en el ámbito de auditorías, control y gestión, normatividad, registro y contabilidad.	3	5	4.4
2.4.1	Grado de conocimiento y difusión de las necesidades y expectativas de la población	Grado de conocimiento que se tiene de las expectativas y necesidades de la población del Estado con respecto a la misión, objetivos y estrategia de la organización.	5	5	3.5

Normalmente, esta serie de indicadores se utilizan principalmente en el nivel ejecutivo para orientar a los tomadores de decisiones con respecto a los programas a realizar o qué nuevos proyectos realizar para poder seguir fomentando la creación de valor en la organización.

Este sería el último paso para poder llevar el Modelo de Sistemas de Capitales al uso real dentro de la organización.

Capítulo 8

Conclusiones y futuros trabajos

8.1 Conclusiones

La sociedad ha reclamado una serie de cambios en las organizaciones gubernamentales. Los cambios de estructuras, valores sociales y hasta de ideologías, han causado el surgimiento de nuevas teorías en el área de la administración pública. Esta nueva visión, se basa en la creación de valor para el receptor final del trabajo de la organización: el ciudadano. En el concepto tradicional la autoridad lo definía todo, ahora la participación ciudadana y la rendición de cuentas por parte de la organización gubernamental se consideran centrales.

Todo lo anterior ha provocado que la organización gubernamental haya importado técnicas y modelos de administración y desempeño del ámbito empresarial. Estos procesos, en la mayoría de los casos tienden a ser aplicados en la práctica como una “receta de cocina”, donde no se toman en cuenta las diferencias estructurales que existen entre las organizaciones de gobierno y las comerciales.

La falta de complementar la teoría de la administración pública y la teoría de lo que es valioso para la ciudadanía en su conjunto, provocaron un espacio de oportunidad para el surgimiento de esta tesis.

Para el desarrollo de esta tesis se estudió el concepto de valor aplicado a las organizaciones gubernamentales y la administración pública. Al realizar el análisis se obtuvo suficiente evidencia documental para afirmar que las organizaciones públicas tienen una serie de características únicas que las diferencian de cualquier otro tipo de organización.

Posteriormente, siguiendo la línea de investigación de la tesis, se utilizó el Modelo de Sistemas de Capitales de Carrillo (2002) como marco para poder definir la creación de valor en la organización. Este modelo se utilizó, porque está centrado en el concepto de valor, más que en conceptos de ganancia o eficiencia comúnmente encontrados en la literatura organizacional.

El Modelo de Sistemas de Capitales permite crear un sistema de referencias único a la organización estudiada, en lugar de forzar un modelo a una organización, o forzar a la organización a un modelo poco apropiado a su realidad.

La dependencia estudiada fue la Contraloría General del Estado de Nuevo León. Se eligió dicha dependencia debido a sus características en cuanto a tamaño y a que internamente cuenta con funciones planeación así como de operación .

La investigación permitió inicialmente, obtener el Universo de Valor de la organización. Se identificó así, el origen de los valores que guían el trabajo de la Contraloría y cuáles son estos de manera específica.

Posteriormente, utilizando el Modelo y con base en el Universo de Valor, se generó el Sistema de Capitales de la dependencia. En esta se describe y señala cada uno de los capitales que generan valor para la dependencia y para aquellos a quienes da servicio. Es importante señalar que el Sistema de Capitales generado, surgió de los procesos y trabajos ya existentes de la dependencia, sin querer “cambiarlo todo”.

En el ámbito gubernamental, es muy común que las cifras de medición del desempeño sean vistas como “cortinas de humo” en términos políticos. Estas se utilizan tanto para defender como para atacar a un contrincante de otro partido. Lo cual es provocado por un marco poco definido, poco claro con respecto al por qué se eligió tal o cual indicador.

El utilizar el Modelo en la organización gubernamental permite dar un nuevo rumbo y aclarar el panorama en este sentido. Al surgir el Sistema de Capitales del marco de valor de la organización es más sencillo mostrar por qué se eligieron los indicadores y las métricas respectivas, y llegar a un acuerdo entre las distintas fuerzas políticas en cuestiones del desempeño.

La aplicación de este modelo puede colaborar a fortalecer el proceso de profesionalización en el servicio público, donde el desempeño y el mérito sean premiados en base a resultados. Esto provocará que la población disfrute de los beneficios de organizaciones públicas con equipos de trabajo más capacitados y enfocados en su trabajo, y no en el desgaste de la labor política.

El Modelo de Sistemas de Capitales es un modelo genérico, es decir, aplicable a todo tipo de organizaciones ya que se basa en una serie de comunes denominadores aplicables ya sea a una organización pero también a nivel de una nación o incluso de una persona. Esta capacidad de irse particularizando es uno de las aportaciones más importantes del modelo, ya que permite crear el marco de referencia adecuado de manera específica a la organización. Al utilizarlo, y al realizar la desagregación de los capitales de la organización, se identificó que existen capitales cruciales para el desempeño de la misma.

Los capitales identificados como críticos fueron el Capital Producto y Capital Relacional (Político). El primero, porque de acuerdo a las teorías estudiadas la organización pública debe de dar un beneficio al ciudadano final. Y al examinar el caso práctico se observó que la organización tiene que hacer un esfuerzo importante en identificar cuáles son las métricas de este beneficio. Por otro lado, el Capital Relacional se considera en el ámbito político como básico para una operación eficiente entre diferentes organizaciones de gobierno.

Es posible que la importancia de estos capitales sea aplicable a todas las organizaciones gubernamentales, sin embargo sería muy aventurado el afirmarlo, ya que se necesita un mayor número de casos para poderlo generalizarlo.

8.2 Potencial de extrapolación de los resultados

El Modelo de Sistemas de Capitales abarca el ciclo completo de análisis y estudio, reflexión y desarrollo del sistema de capitales e indicadores, para finalmente, llegar a la aplicación práctica realizando el proceso de medición.

Cabe señalar, que al realizar el análisis de la dependencia estudiada, se encontró que la Secretaría de la Contraloría tiene una serie de características muy particulares, por lo que es posible que existan diferencias importantes con respecto a la aplicación del modelo en otro tipo de organizaciones gubernamentales.

Dentro de las características de la organización estudiada que pueden afectar la validez de la aplicación del modelo en organizaciones gubernamentales se identificaron las siguientes:

- Las organizaciones de Gobierno son el sector al que sirve mayoritariamente
- Es un órgano de fiscalización, pero es a nivel interno, ya que no tiene completa autonomía (legal, de ingresos, fiscal, etc.)
- Aunque existe contacto con el ciudadano, el beneficio que se le brinda a este es indirecto (mejora de otras instancias de gobierno, disminución de la corrupción, etc.)

8.3 Futuros trabajos

El objetivo de la presente tesis era utilizar el modelo hasta el nivel descriptivo de la generación del Sistema de Indicadores, dando ya todas las herramientas y dejando todo listo para que futuras investigaciones empiecen inmediatamente en la implementación. Considero que dicho objetivo se cumplió a cabalidad. Posteriormente, la implementación del Sistema de Indicadores en trabajos posteriores, da lugar al reinicio del ciclo completo de análisis-reflexión-desarrollo-evaluación planteado en el modelo.

Esta tesis promueve un área poco estudiada dentro del ámbito gubernamental, por lo que existe un buen número de oportunidades de investigación posteriores. Entre las más relevantes se encuentran:

- Utilizando el Modelo de Sistemas de Capitales, desarrollar a nivel teórico investigaciones en otras organizaciones públicas para contrastar y analizar las diferencias con respecto a Sistema de Capitales desarrollado para la Contraloría.

- Aplicación en la práctica del Sistema de Capitales aquí desarrollado para la Secretaría de la Contraloría para estudiar su utilidad y experimentar con métodos de implementación efectivos.
- Realizar un estudio de diferencias entre la implantación del Modelo de Sistemas de Capitales en una organización gubernamental y una organización empresarial.
- Ampliar el espectro del Modelo de Sistemas de Capitales para aplicarlo a nivel teórico y práctico en organizaciones no gubernamentales, adecuándolo en la medida necesaria.

El presente trabajo presenta un punto de partida, un paso inicial para que futuras investigaciones puedan medir en la práctica la capacidad de creación de valor de una organización gubernamental.

Referencias bibliográficas

Abdolmohammadi Mohammad J., Lynette Greenlay, Darryl V. Pool. "Accounting Methods for Measuring Intellectual Capital". 12 de Mayo del 2000. Dirección electrónica: <http://www.interaccess.com/rtg/scholars/articles/acctg-intellectual-capital.html>

Allee, Verna. (1998). The value evolution: Addressing larger implications of an intellectual capital and intangibles perspective. Journal of Intellectual Capital, 1 (1), 17-32

Banner, D. y Gagné E. (1995). Designing effective organizations. San Francisco, EUA: SAGE

Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (Compiladores). (1997). La nueva Administración Pública. Madrid, España: Alianza Editorial, S.A.

Banco Mundial. Social capital for Development. 15 de enero del 2002. Dirección electrónica: <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/>

Barrera Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra (1997). La modernización administrativa en el Estado de México. Gaceta Mexicana, Administración Pública Estatal y Municipal. Abril, INAP, pp. 29-66.

Bazaga Fernández, Isabel. (1997). El planteamiento estratégico en el ámbito público. La nueva Administración Pública. Madrid, España: Alianza Editorial, S.A.

Boezman, Barry. (1998). Todas las organizaciones son públicas: tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas. México: Colegio Nacional de Ciencias Públicas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica

Brittanica Encyclopaedia Online. "Organization". 20 de enero de 2000. Dirección electrónica: <http://www.search.eb.com/eb/article?eu=108720>

Briggs, Asa. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. European Journal of Sociology. Vol. 6, No. 54.

Brooking, Annie. (1998). Intellectual Capital. London, UK: International Thomson Business Press.

Bruno, Gerard. (1995). The process analysis workbook for government: how to achieve more with less. Milwaukee, Wis.: ASQC Quality Press.

Cappe, Mel. (2000). Eighth annual report to the Prime Minister on the Public Service of Canada. Privy Council Office, Canada.

Carrillo, F.J. (1998). "Managing Knowledge-based Value Systems". Journal of Knowledge Management. Vol. 1, No. 4, junio, pp. 280-286.

Carrillo, F.J. (2001) "La Evolución de Las Especies de Gestión de Conocimiento: Un reporte expedicionario de los nuevos territorios". Intervención a distancia en el evento Entorno empresarial del Siglo XXI. Cinco años del Cluster de Conocimiento, Parque tecnológico de Zamudio, Bilbao, España, 26 de junio de 2001.

Carrillo, Francisco Javier. (2002). "*Capital Systems: Implications for a Global Knowledge Agenda*". Journal of Knowledge Management. Vol. 6, No. 4.

Castañeda de Rivero, Nora y Nuria Cunill Grau. (1979). Administración Pública, Planificación y Desarrollo. Caracas, Venezuela: Sociedad de Ediciones Internacionales.

Castillo Tejada, Eliseo. (1997). "Participación social en Tamaulipas". Gaceta Mexicana, Administración Pública Estatal y Municipal. Diciembre, INAP, 91-109.

Craig, Foltin. (1999). "State and local government performance: It's time to measure up!". The Government Accountants Journal. Alexandria, Spring, Vol. 48, Iss. 1; pg. 40, 7 pgs

Chang, Richard Y. y Mark W. Morgan. (2000). Performance Scorecards, Measuring the Right Things in the Real World. San Francisco, EEUU: Jossey-Bass.

Coeto Lucero, Miguel. (1997). La efectividad organizacional y los sistemas para la medición del desempeño en las dependencias de gobierno: un estudio de caso en México. Tesis. Tecnológico de Monterrey, Monterrey, México.

Contraloría General del Estado de Nuevo León (2002). Dirección electrónica: <http://contraloria.nl.gob.mx>

Contraloría del Estado de México. (1998). Visión retrospectiva del control gubernamental en México. Gaceta Mexicana, Administración Pública Estatal y Municipal. Diciembre, INAP, pp. 9-34.

Conzuelo Ferreyra, María del Pilar. (1998). Profesionalización y sistema de gestión de recursos humanos. Gaceta Mexicana, Administración Pública Estatal y Municipal, 61 Diciembre: INAP, pp. 35-52.

Daft, R. (1992). Organization theory and design. New York: West.

Deming, W. Edwards. (1989). Calidad, Productividad y Competitividad: La salida de la crisis. Madrid, España: Ediciones Díaz Santos.

Drucker, Peter F. (1990). The new realities: in government and politics, in economics and business, in society and world view. New York: Harper & Row.

Drucker, Peter F. (1992). Managing the Non-Profit Organization: Practices and Principles. USA: Harper Business.

Drucker, Peter F. (1999). La sociedad post-capitalista. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana.

Edvinsson, Leif y Michael S. Malone. (1997). Intellectual Capital. New York, NY: Harper Business.

Emmert, Mark A., Michael Crow y R. F. Shangraw Jr.. (1998). "XXII. La gestión pública en el futuro: la postortodoxia y el diseño de la organización." La gestión pública su situación actual, México: Fondo de Cultura Económica, Barry Bozeman, Editor.

Gelles, Richard J. y Ann Levine. (1996). Introducción a la Sociología. México, D.F.: McGraw-Hill.

Giddens, Anthony. (1999). Frequently Asked Questions (FAQ's). London School of Economics and Political Science. Dirección electrónica:
<http://www.lse.ac.uk/Giddens/FAQs.htm>.

González, Juliana y José Landa (coord.). (1994). Los valores humanos en México. México, D.F.: Siglo veintiuno editores, S.A. de C.V.

González Muñoz, Claudio Arturo. (1999). Certificación ISO 9000 de servicios públicos municipales: El caso del aseo público en la ciudad de Aguascalientes, México. Gaceta Mexicana, Administración Pública Estatal y Municipal, 63 Agosto: INAP, pp. 79-87.

Gretschmann, Klaus (1991). "Analyzing the Public Sector: The Received View in Economics and its Shortcomings." The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning. New York: Editorial Walter De Gruyter. Kaufmann Franz-Xaver (editor)

Guerrero, Omar. (1993). La teoría de la administración pública. México, D.F.: HARLA, S.A. de C.V.

Guerrero, Omar. (1997, abril). Modernización de la administración estatal en el estado de Guerrero. Gaceta Mexicana, Administración Pública Estatal y Municipal. 15-28.

Guerrero, Omar. (1997). Principios de Administración Pública. 6 de agosto del 2001. Dirección electrónica:
<http://omega.ilce.edu.mx:3000/sites/csa/principio/inicio.html>

Espinosa Infante, Elvia y Rebeca O. Pérez Calderón. Liderazgo y valores culturales en México?. 1 de septiembre del 2001. Dirección electrónica:
<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art12.htm>

Facundo, Blanca (1984) “Freire inspired programs in the United States and Puerto Rico: A Critical Evaluation”. Dirección electrónica:
<http://nlu.nl.edu/ace/Resources/Documents/section1.html>

Flores Terán, Verónica Guadalupe. (Mayo, 1997). Desarrollo de un modelo integral de calidad para instituciones de gobierno. Tesis. Tecnológico de Monterrey, Monterrey, México.

Fraser Institute.Public. (1999). “Policy Sources #33: The “Third Way” in Theory—The Policy Foundation”. Dirección electrónica:
http://www.fraserinstitute.ca/publications/pps/33/section_05.html

Guevara, Daniel et al. Grupo de Sistemas de Capitales (2000). Caso práctico de la firma Getronics. Espacio de Interacción de la materia: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Disponible en:
http://www-csc.mty.itesm.mx/~laava/sdsites/cursos/mat_act_int/recapitulacion_de_producto/recapitulacion.html

Hudson, William. (1999). Intelectual Capital: how to build it, enhance it, use it. E.E.U.U.: John Wiley & Sons, Inc.

Intellectual capital accounts. “Models and principles of intellectual capital accounts”. 4 de mayo del 2001. Dirección electrónica:
<http://www.efs.dk/publikationer/rapporter/engvidenregn/kap04001.html>

Johansen Bertoglio, Oscar. (1982). Introducción a la teoría general de sistemas. México: Editorial LIMUSA, México.

Kelman, Steven. (1995). “How Much Waste in Government? An Alternate View.” Points of View: Readings in American Government and Politics, 6th. Edition. Editores Robert E. DiClerico y Allan S. Hammock. Nueva York, EU: McGraw-Hill.

Kettl, Donald. (1998). En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una cebolla en la gestión pública su situación actual. México: Fondo de Cultura Económica.

Lara Mayor, José. (Diciembre 2000). Administración del Conocimiento Gubernamental. Tesis. Tecnológico de Monterrey, Monterrey, México.

Liebowitz, Jay y Tom Beckman. (1998). Knowledge Organizations: What every manager should know, Florida: St. Lucie Press.

Liebowitz, Jay. (1999). Knowledge management handbook. Boca Raton, Fla.: CRS Press.

- Martínez Chávez, Víctor Manuel. (1997). El sistema de control de gestión como base para la modernización. Gaceta Mexicana, Administración Pública Estatal y Municipal. Abril: INAP, pp. 107-119.
- Maríñez Navarro, Freddy. (2000). Estado, bienestar y sociedad: la globalización y lo social. México: Editorial Trillas: ITESM, Universidad Virtual.
- Marshall, T.H. (1963). Sociology at the Crossroads. Londres: Heinemann.
- Martínez Reyes, Tanni. (2001). Informe especial CORRUPCIÓN: Expresión de un fenómeno” Dirección electrónica: <http://politica.eud.com/informespecial/corrupcion/expresion3.html>
- McNamara, Carter. (1999). Basic Definition of Organization. Dirección electrónica: http://www.mapnp.org/library/org_thry/org_defn.htm
- Meadows, Edward. (1995). “The Government Is the Worst-Run Enterprise in America.” Points of View: Readings in American Government and Politics. 6th. Edition. Editores Robert E. DiClerico y Allan S. Hammock. Nueva York, EU: McGraw-Hill.
- Mejía Lira, José. (1997). “Bases de la participación ciudadana en la gestión de los municipios.” Gaceta Mexicana, Administración Pública Estatal y Municipal. Diciembre: INAP, 111-133.
- Milward, H. Brinton et al. (1998). “XX. ‘¿Qué es el “Estado Hueco”?’”. La gestión pública su situación actual, México: Fondo de Cultura Económica, Barry Bozeman, Editor.
- Montague Institute Review. "CFO's Guide to Intellectual Capital". 12 de mayo del 2001. Dirección electrónica: <http://www.montague.com/le/le1096.html>
- Motta, Paulo Roberto. (1991). Innovación y democratización de la Gestión Pública. CLAD. Centro de Documentación y Análisis de Información.
- Moore, Mark H. (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Traducido por Xavier Castanyer Folch, Barcelona : Paidós
- Morales Gómez, Marco Antonio (1997). “Democratización de la administración pública.” Gaceta Mexicana, Administración Pública Estatal y Municipal. Diciembre: INAP, 55-74.
- Mundel, Marvin E. (1989). Measuring and Enhancing The Productivity of Service and Government Organizations Tokyo, Japón; Asian Productivity Organization, 1980.
- Nahapiet, Janine y Sumantra Shoshal. (1998). Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. Academy of Management Review. Vol. 22, No. 2, 242-265

Noél, Alain. (1996). "Vers un nouvel État providence? Enjeux démocratique." Politique et Sociétés, 30 Otoño.

OECD. (1993). "Accounting for what? The value of accrual accounting for the public sector". Dirección electrónica: [http://www.oalis.oecd.org/olis/1993doc.nsf/97985a2c91de83844125669e003b7222/3278996d03b4550ec1256365007f9333/\\$FILE/PME3180.ENG](http://www.oalis.oecd.org/olis/1993doc.nsf/97985a2c91de83844125669e003b7222/3278996d03b4550ec1256365007f9333/$FILE/PME3180.ENG)

Palomera P., Elvia S. et al. (1990). Los valores en la comunidad educativa mexicana. México, D.F.: Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C.

Participantes del Curso "Sistemas de Capitales" Abril-Junio, MTI, ITESM. (2001). Modelos y conceptos desarrollados en el curso. Notas personales de Héctor A. Villarreal L.

Porter, M.E. (1985). Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance. New York: The Free Press.

Ramírez Zozaya, Juan Miguel y Guadalupe Enriquez Mendoza. (1997). Gerencia pública municipal: Un estudio de caso. Gaceta Mexicana, Administración Pública Estatal y Municipal. Abril: INAP, pp. 77-105.

Reyes Heróles, Federico. Conferencia. (25 de septiembre de 2001). Conferencia: "Participación social y el Estado." II Asamblea de COPARMEX Monterrey, Nuevo León.

Roberts, Nancy. "Limitations of Strategic Action in Bureaus". Public management. The State of the Art. Barry Bozeman (comp.) p. 153

Roos, Johan. (1998). Intellectual capital : navigating in the new business landscape. New York : New York University Press, 1998.

Rosenbloom, David H. y Bernard H. Ross. (1994). "Administrative Theory, Political Power, and Government Reform." New Paradigms for Government. Ingraham, Patricia W. y Romzek, Barbara S. (editores). San Francisco; Jossey-Bass Publishers.

Stewart, Thomas. (1997). Intellectual Capital: The New Wealth of Organizations. USA: Currency/Doubleday.

Sveiby, Karl Erik. (1997). The New Organizational Wealth. San Francisco, Cal: Berrett – Koehler, Inc.

Sveiby, Karl-Erik. (1998). Intellectual Capital. Dirección electrónica: <http://www.sveiby.com.au/IntellectualCapital.html>.

Thoreson, J. (11 de octubre de 2000). Charla a estudiantes del claustro de Administración del Conocimiento. Tecnológico de Monterrey, México.

UNDP. (2000). Informe sobre Desarrollo Humano. España, Mundi-Presna Libros, S.A.

ANEXO 1

Artículo de la **LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEON** que establece los objetivos y funciones de la Contraloría General del Estado.

ARTICULO 24.- A la Secretaría de la Contraloría General le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Planear, organizar y coordinar los sistemas de control y evaluación de la Administración Pública del Estado;
- II.- Establecer y expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Estatal, siendo competente para requerir a las dependencias del Ejecutivo y organismos paraestatales la instrumentación de las mismas;
- III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como coordinar y asesorar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;
- IV.- Llevar a cabo revisiones, auditorías y peritajes por acuerdo del Ejecutivo del Estado, por sí o a solicitud de las dependencias y de los organismos paraestatales, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- V.- Inspeccionar, vigilar y supervisar directamente o a través de los órganos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, que se cumpla con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Estatal;
- VI.- Vigilar, en coordinación con las autoridades federales competentes, que se cumplan en todos sus términos las disposiciones de los acuerdos y convenios celebrados entre la Federación y el Estado, de donde se derive la inversión de fondos federales en la Entidad, supervisando la correcta aplicación de los mismos;
- VII.- Vigilar el correcto cumplimiento de los convenios de coordinación que el Estado celebre con los Municipios de la Entidad en cuanto de ellos se derive la inversión de fondos estatales;

- VIII.- Someter a la consideración del Ejecutivo la designación de comisarios o sus equivalentes como órganos de vigilancia, en los consejos de administración, juntas de gobierno o comités técnicos de los organismos de la Administración Pública Paraestatal;
- IX.- Informar al titular del Ejecutivo sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, que hayan sido objeto de fiscalización;
- X.- Solicitar la intervención o participación de auditores externos y consultores que coadyuven en el cumplimiento de las funciones de verificación y vigilancia que le competen;
- XI.- Vigilar que las obras públicas se realicen de acuerdo a la planeación, programación y presupuestación aprobada, supervisándola directamente o a través de los órganos de supervisión interna de las dependencias, verificando desde la contratación, autorización y anticipo de pago de estimaciones, hasta su finiquito y entrega de los mismos, sin demérito de la responsabilidad de la entidad encargada de la ejecución de la obra;
- XII.- Opinar sobre el nombramiento de los titulares de las áreas de control interno de las dependencias y organismos de la Administración Pública Estatal;
- XIII.- Recibir la declaración patrimonial de los servidores públicos en los términos de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos para el Estado.
- XIV.- Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

ANEXO 2

Ingresos de la Secretaría de la Contraloría General del Estado y la desagregación del uso de su capital financiero en las diferentes direcciones. La erogación anual de la dependencia fue de \$55,574,553.00

LEY DE EGRESOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON PARA EL AÑO 2002

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL
ESTADO

31100 OFICINA DEL C. SECRETARIO

1001 SUELDOS Y PRESTACIONES	2,305,633
1002 HONORARIOS	3,571,100
1003 PREVISION SOCIAL	258,391
2001 PAPELERIA Y MATERIAL IMPRESO	934,300
2002 COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	162,400
2007 INSUMOS DIVERSOS	48,500
3001 SERVICIOS PUBLICOS	1,117,600
3002 ARRENDAMIENTOS	3,904,500
3003 COMUNICACION Y DIFUSION	978,400
3004 MANTENIMIENTO	1,227,000
3005 GASTOS INSTITUCIONALES Y DE LA FUNCION	419,600
3006 CAPACITACION	736,200
3008 SEGUROS Y FIANZAS	270,700
3010 OTROS SERVICIOS	167,700

TOTAL 16,102,024

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL
ESTADO

31101 DIRECCION ADMINISTRATIVA

1001 SUELDOS Y PRESTACIONES	2,537,535
1003 PREVISION SOCIAL	276,912
2001 PAPELERIA Y MATERIAL IMPRESO	6,700
2002 COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	141,000
2007 INSUMOS DIVERSOS	117,400
3001 SERVICIOS PUBLICOS	900
3004 MANTENIMIENTO	103,400
3005 GASTOS INSTITUCIONALES Y DE LA FUNCION	32,200
3010 OTROS SERVICIOS	35,500

TOTAL 3,251,547

DEPENDENCIA QUE LO EJERCE

EROGACION
ANUAL
(\$)

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL
ESTADO

31102 DIRECCION JURIDICA

1001 SUELDOS Y PRESTACIONES	2,246,627
1003 PREVISION SOCIAL	251,855
2001 PAPELERIA Y MATERIAL IMPRESO	27,700
2002 COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	67,800
2007 INSUMOS DIVERSOS	2,200
3001 SERVICIOS PUBLICOS	17,700
3004 MANTENIMIENTO	68,700
3005 GASTOS INSTITUCIONALES Y DE LA FUNCION	46,900
3010 OTROS SERVICIOS	15,900

TOTAL 2,745,382

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL
ESTADO

31103 DIRECCION DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

1001 SUELDOS Y PRESTACIONES	4,134,077
1003 PREVISION SOCIAL	474,108
2001 PAPELERIA Y MATERIAL IMPRESO	9,600
2002 COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	124,300
2007 INSUMOS DIVERSOS	5,600
3001 SERVICIOS PUBLICOS	94,200
3004 MANTENIMIENTO	103,100
3005 GASTOS INSTITUCIONALES Y DE LA FUNCION	41,400
3010 OTROS SERVICIOS	38,500

TOTAL 5,024,885

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL
ESTADO

31104 DIRECCION DE AUDITORÍA PARAESTATAL

1001 SUELDOS Y PRESTACIONES	4,190,172
1003 PREVISION SOCIAL	478,676
2001 PAPELERIA Y MATERIAL IMPRESO	9,600
2002 COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	113,000
2007 INSUMOS DIVERSOS	3,300
3001 SERVICIOS PUBLICOS	94,800
3004 MANTENIMIENTO	97,300
3005 GASTOS INSTITUCIONALES Y DE LA FUNCION	31,400
3010 OTROS SERVICIOS	38,900

TOTAL 5,057,148

DEPENDENCIA QUE LO EJERCE	EROGACION ANUAL (\$)
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO	
31105 DIRECCION AUDITORÍA SOCIAL Y OBRA PUBLICA	
1001 SUELDOS Y PRESTACIONES	6,642,317
1003 PREVISION SOCIAL	772,630
2001 PAPELERIA Y MATERIAL IMPRESO	53,700
2002 COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	462,300
2007 INSUMOS DIVERSOS	6,700
3001 SERVICIOS PUBLICOS	800
3004 MANTENIMIENTO	341,700
3005 GASTOS INSTITUCIONALES Y DE LA FUNCION	184,800
3010 OTROS SERVICIOS	116,700
TOTAL 8,581,647	
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO	
31106 DIRECCION DE AUDITORÍA EN EDUCACION	
1001 SUELDOS Y PRESTACIONES	4,272,272
1003 PREVISION SOCIAL	496,190
2001 PAPELERIA Y MATERIAL IMPRESO	50,400
2002 COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	102,500
2007 INSUMOS DIVERSOS	11,200
3001 SERVICIOS PUBLICOS	200
3004 MANTENIMIENTO	80,000
3005 GASTOS INSTITUCIONALES Y DE LA FUNCION	138,400
3010 OTROS SERVICIOS	44,500
TOTAL 5,195,662	
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO	
31107 DIRECCION DE AUDITORÍA EN SALUD	
1001 SUELDOS Y PRESTACIONES	1,868,217
1003 PREVISION SOCIAL	212,622
2001 PAPELERIA Y MATERIAL IMPRESO	22,400
2002 COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	56,500
3004 MANTENIMIENTO	45,700
3005 GASTOS INSTITUCIONALES Y DE LA FUNCION	83,900
3010 OTROS SERVICIOS	31,400
TOTAL 2,320,739	
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO	
SUB'SECRETARIA DE EVALUACION Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	
DEPENDENCIA QUE LO EJERCE	EROGACION ANUAL

(\$)

31108 OFICINA DEL C. SUB'SECRETARIO

1001 SUELDOS Y PRESTACIONES	575,323
1003 PREVISION SOCIAL	70,760
2001 PAPELERIA Y MATERIAL IMPRESO	16,400
2002 COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	44,300
2007 INSUMOS DIVERSOS	11,200
3001 SERVICIOS PUBLICOS	206,100
3004 MANTENIMIENTO	20,500
3005 GASTOS INSTITUCIONALES Y DE LA FUNCION	144,400
3010 OTROS SERVICIOS	40,400

TOTAL 1,129,383

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL
ESTADO

31109 DIRECCION DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO

1001 SUELDOS Y PRESTACIONES	1,811,787
1003 PREVISION SOCIAL	206,376
2001 PAPELERIA Y MATERIAL IMPRESO	16,800
2002 COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	67,800
2007 INSUMOS DIVERSOS	8,400
3001 SERVICIOS PUBLICOS	200
3004 MANTENIMIENTO	41,000
3005 GASTOS INSTITUCIONALES Y DE LA FUNCION	64,600
3010 OTROS SERVICIOS	39,200

TOTAL 2,256,163

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL
ESTADO

31110 DIRECCION DE INFORMATICA

1001 SUELDOS Y PRESTACIONES	1,686,527
1003 PREVISION SOCIAL	194,418
2001 PAPELERIA Y MATERIAL IMPRESO	6,700
2002 COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	52,400
2007 INSUMOS DIVERSOS	6,700
3001 SERVICIOS PUBLICOS	900
3004 MANTENIMIENTO	34,200
3005 GASTOS INSTITUCIONALES Y DE LA FUNCION	19,000
3010 OTROS SERVICIOS	33,500

TOTAL 2,034,345

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL
ESTADO

31111 DIRECCION DE EVALUACION

DEPENDENCIA QUE LO EJERCE

EROGACION
ANUAL
(\$)

1001 SUELDOS Y PRESTACIONES	1,489,477
1003 PREVISION SOCIAL	171,651
2001 PAPELERIA Y MATERIAL IMPRESO	40,200
2002 COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	57,400
2007 INSUMOS DIVERSOS	2,700
3001 SERVICIOS PUBLICOS	200
3004 MANTENIMIENTO	57,600
3005 GASTOS INSTITUCIONALES Y DE LA FUNCION	29,100
3010 OTROS SERVICIOS	27,300

TOTAL 1,875,628