



37
- 9/10

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PRODUCTIVIDAD Y EMPRESA
PUBLICA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CON ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

YOLANDA GUADALUPE VALLADARES VALLE

MEXICO, 1985



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PRODUCTIVIDAD Y EMPRESA PUBLICA

<u>INDICE</u>	<u>Página</u>
<u>INTRODUCCION</u>	1
<u>CAPITULO I - PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO</u>	6
1.1. ORIGENES DEL TERMINO PRODUCTIVIDAD	6
1.1.1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS DEFINICIONES DE PRODUCTIVIDAD	7
1.2. EL MOVIMIENTO DE PRODUCTIVIDAD EN MEXICO, ORIGENES	17
1.3. IMPORTANCIA SOCIAL, ECONOMICA Y POLITICA DE LA PRODUCTIVIDAD	30
1.4. EL ESTADO Y LA PRODUCTIVIDAD, METAS ALCANZADAS	41
<u>CAPITULO II - LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA EN LA PRODUCTIVIDAD Y EL DESARROLLO NACIONAL</u>	49
2.1. ESTADO Y EMPRESA PUBLICA	49
2.2. ALGUNAS GENERALIDADES Y CONCEPTOS DE EMPRESA PUBLICA EN MEXICO	52
2.3. DESENVOLVIMIENTO HISTORICO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO	55
2.3.1. ETAPAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES	57
2.3.2. SUSTENTACION JURIDICA DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO	64

	<u>Página</u>
2.4. IMPORTANCIA ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL DE LA EMPRESA PUBLICA	69
2.4.1. LA PRODUCTIVIDAD EN LA EMPRESA PUBLICA	76
 <u>CAPITULO III - LOS ORGANISMOS PUBLICOS EN EL ASESORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD</u>	 85
3.1. ANTECEDENTES	85
3.2. POLITICAS ECONOMICAS ACTUALES Y SU EFECTO EN LA PRODUCTIVIDAD	93
3.3. LA POLITICA DE PRODUCTIVIDAD EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	97
3.4. LA DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD EN EL FOMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD	103
3.4.1. ANTECEDENTES	103
3.4.2. MARCO LEGAL	104
3.4.3. ATRIBUCIONES	105
3.4.4. ORGANIZACION	106
3.4.5. FUNCIONES	109
 <u>CAPITULO IV - INCIDENCIA DE LA DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD EN LA PRODUCTIVIDAD DE LAS EMPRESAS PUBLICAS</u>	 112
4.1. ASESORAMIENTO A ENTIDADES PARAESTATALES, EFECTOS	112
4.2. PROBLEMATICA ACTUAL	117

	<u>Página</u>
4.3. PROPOSICIONES PARA AUMENTAR LA EFICACIA DE LA DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD	123
4.3.1. OBJETIVOS	130
4.3.2. METAS	133
4.4. PERSPECTIVAS PARA UNA ESTRATEGIA EFECTIVA DE PRODUCTIVIDAD EN LA EMPRESA PUBLICA	136
CONCLUSIONES	141
APENDICE	149
BIBLIOGRAFIA	155
DOCUMENTOS	160

I N T R O D U C C I O N

INTRODUCCION

El trabajo que se presenta a continuación, titulado PRODUCTIVIDAD Y EMPRESA PUBLICA, tiene como propósito efectuar un análisis sobre la incidencia y trascendencia de los organismos públicos destinados al fomento de la productividad en la empresa pública mexicana.

El presente estudio inicia con la exposición del concepto de productividad señalando su importancia y significado en los ámbitos político, económico y social de la vida nacional.

El concepto de productividad ha dado lugar a innumerables controversias, debido a su relación con varios fenómenos económicos y a su incidencia en ellos, por lo que resulta difícil llegar a una definición universalmente aceptada.

No obstante, para los fines de este trabajo, se ha definido a la productividad como la capacidad de producir más con menos recursos, siempre y cuando se combinen la eficiencia y eficacia de aquéllos; la eficiencia entendida como el uso óptimo de los recursos y la eficacia como la consecución real de los objetivos previamente propuestos. Dicha definición se sustenta en los estudios consultados a lo largo de esta investigación.

Actualmente, la productividad se constituye como factor esen-

cial del crecimiento económico y del más elemental de los principios económicos: producir los bienes y servicios que requiere una sociedad para satisfacer sus necesidades con base en los recursos disponibles.

Asimismo, y considerando los problemas económicos suscitados en el país a raíz de la crisis económica y la naturaleza interventiva del Estado en la economía, mediante sus Empresas Públicas, participando de este modo en la producción de bienes y servicios básicos para la obtención del desarrollo, se concluye que el Estado necesita buscar nuevas alternativas y soluciones para incrementar la eficacia y la eficiencia de sus entidades y para resolver las deficiencias presentadas en la Empresa Pública que frenan nuestro crecimiento económico.

Con base en lo anterior se sustenta la hipótesis central de este trabajo: es necesario e inaplazable la tarea del Estado para obtener altos niveles de productividad en el proceso productivo nacional, para resolver, de alguna manera, los principales problemas que ha traído la crisis económica.

En este contexto se sitúa la acción de los organismos públicos, cuya finalidad es el apoyo y asesoramiento de la productividad, efectuándose un análisis de su trayectoria desde la creación del Centro Industrial de Productividad en 1955, hasta llegar al organismo más actual, la Dirección General de

Capacitación y Productividad, unidad estructural de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Hoy día, la Dirección General de Capacitación y Productividad se constituye como el único organismo público que posee las facultades y herramientas necesarias para otorgar un apoyo efectivo en materia de productividad a las entidades--paraestatales, convirtiéndose actualmente en el mecanismo más idóneo que posee el Estado para promover, difundir y apoyar el concepto y trascendencia de la productividad en los sectores productivos de la sociedad mexicana.

La difusión del concepto y significado de la productividad en el país, reviste singular importancia, dado que el concepto de productividad es sumamente útil para medir, analizar y mejorar el funcionamiento de la empresa u organización.

De la adecuada difusión de este concepto, y de la instrumentación de medidas tendientes a mejorar e incrementar esta categoría en el aparato productivo nacional, dependerá en buena medida soluciones posibles y factibles a los problemas inherentes que se presentan en nuestro crecimiento.

Así, la obtención de altos niveles de productividad en estos momentos, en los que se presentan problemas de desempleo, estancamiento económico, presiones inflacionarias y deterioro en las condiciones de vida, se constituye en la alternativa más

viable del Estado para hacerle frente a dichos problemas que hacen padecer a todos, el Sistema.

Por tal razón, los organismos dedicados al estudio, fomento y apoyo de la productividad, deben ser objeto de mayor atención en las políticas que adopte el Estado para la promoción del desarrollo económico.

Así pues, los capítulos presentados a continuación tienen como objetivo sustentar las afirmaciones mencionadas anteriormente. En el primer capítulo, titulado PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO, se plantean los orígenes, significado y concepto de la productividad, la naturaleza de la participación en la tarea del fomento a la productividad y a la vinculación que tiene la productividad con el desarrollo.

En el segundo capítulo, se manifiesta la participación del Estado en la economía a través de la Empresa Pública en el desarrollo nacional, destacándose los fines sociales de ésta y su trascendencia o importancia en la productividad nacional.

Posteriormente, en el capítulo tercero, se efectúa un análisis del impacto de los organismos públicos dentro de la tarea del fomento y asesoramiento de la productividad, hasta llegar a lo que es en sí la Dirección de Capacitación y Productividad, su estructura y funciones asignadas hasta la fecha.

Y por último, el capítulo cuyo nombre es la incidencia de la

Dirección de Capacitación y Productividad en la productividad de las Empresas Públicas, tiene como finalidad, dar a conocer la importancia que tiene el asesoramiento de la productividad en estas entidades, estableciéndose la problemática por la que atraviesa actualmente dicho asesoramiento, planteándose posibles soluciones para resolver ésto, por lo que se contemplan probables objetivos y metas que deberían contenerse en un proyecto de reestructuración de este organismo, para que supere así las limitaciones que presenta actualmente y pueda cumplir con los objetivos y funciones encomendados por el Estado.

Finalmente, se señalan algunos elementos que deberían contemplarse para la elaboración de estrategias efectivas de productividad en las Empresas Públicas.

CAPITULO I

PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO

CAPITULO II. PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO1.1. ORIGENES DEL TERMINO PRODUCTIVIDAD

El término productividad es una palabra relativamente moderna, ya que surge al concluir la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos, a través del Plan Marshall, inicia la reconstrucción de los países de Occidente. En este Plan se impulsa un óptimo agregamiento de valor sin afectar la calidad, al cual se le denominará productividad, palabra que no existía antes de la década de los 50 en ninguno de los principales diccionarios de los países occidentales y tampoco en el famoso diccionario Webster. Este nuevo término fue adoptado en Francia, transformándolo en "productivité", y en los países de habla hispana se tomó este término como "productividad", siendo una traducción directa del inglés.

Inicialmente el término productividad se definió como la relación entre el valor agregado y los insumos sin afectar la calidad del bien o servicio producido.

En lo que concierne a la determinación de las causas que generan a la productividad, se dice que "...para los economistas clásicos, la productividad es consecuencia de la especialización, fruto de la división del trabajo." ^{1/}

1/ HernándezLaos Enrique - Productividad y Desarrollo Industrial en México, El Día, Septiembre 8, 1982, México.

Al respecto, Marx señala que la productividad es fruto de los intereses capitalistas de incrementar la plusvalía relativa*, por tanto, a mayor productividad habrá mayor plusvalía, por lo que la mecanización de los procesos productivos y la producción a grandes escalas se constituyen en factores fundamentales de la productividad.

Como podremos darnos cuenta, antes de que se concretizara esta categoría económica llamada productividad, ya existían autores que se preocupaban y contemplaban el surgimiento de lo que hoy conocemos como productividad.

1.1.1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS DEFINICIONES DE PRODUCTIVIDAD

Actualmente, la productividad se considera como un recurso aplicable a la solución de numerosos problemas que inhiben el desarrollo de los países que, como México, se encuentran ante la necesidad de un cambio que implique, además, un crecimiento económico equilibrado con beneficios de índole social, pero ante todo esto, ¿cuál es el significado y la participación de la productividad dentro de la gama de posibles soluciones para obtener un desarrollo integral?. A continuación se tratarán de dar algunas visiones de esa respuesta.

* El aumento de la plusvalía relativa está fincada en el crecimiento de la productividad del trabajo.

Para tal efecto, se darán algunas ideas acerca del concepto de productividad, término que, aunque es utilizado frecuentemente en las noticias, en los discursos políticos, en los ensayos o publicaciones de investigadores y estudiosos de la materia, aún no proporcionan una idea clara de dicho concepto.

Por tal razón se ha creído conveniente citar a continuación, los diferentes conceptos y maneras en que se maneja y concibe a la productividad. Para ello, se iniciará con la definición clásica, después se agruparán las definiciones económicas más usuales y, por último, las definiciones políticas más difundidas en el país.

Definición clásica. "...la productividad es la obtención de mayor producción con los mismos insumos o el mismo producto con menor consumo de recursos." ^{2/}

Definición macroeconómica. "...es la que se refiere al producto nacional bruto del país, estando integrada por el desempeño económico de los sectores industriales, que en orden de importancia se agrupan en, primario: agropecuario; secundario: industrial; terciario: servicios." ^{3/}

Definiciones económicas. "...relación entre la producción de bienes y servicios y la duración del trabajo humano." ^{4/}

^{2/} Rev. Productividad - Ed. Cenapro, Año 1, Núm. 4, México 1980, Pág. 52.

^{3/} Ibidem.

^{4/} De la Garza Morato - La Productividad y el Desarrollo Económico - Rev. Mexicana del Trabajo, Pág. 69.

"...capacidad de producir más con menos recursos, en función de las habilidades humanas y de la relación eficiente y armónica de los factores de la producción." 5/

"...es el resultado de la relación entre lo que se produce y lo que se utiliza para producirlo, esto es igual a producto/insumo." 6/

"...es la obtención de niveles de eficiencia y eficacia en los recursos, que se traduce en crecimiento económico." 7/

"...es el uso eficiente de los factores o elementos que intervienen en el proceso productivo nacional." 8/

"...la productividad es el logro máximo de rendimientos con el mínimo de esfuerzos, del cual se derivan tantos corolarios como factores o combinaciones de factores pueden darse en la realidad." 9/

"...es el principio económico que constituye un método para hacer mejor las cosas y obtener mejores resultados con la menor cantidad de medios." 10/

5/ Memorias de un Decenio en la Productividad - México - Edit. Productividad, Pág. 14.

6/ Huerta, José Luis - Productividad y Desarrollo - Rev. Mexicana del Trabajo, Pág. 86.

7/ Revista Productividad - Año 1, Núm. 4, Pág. 47.

8/ De la Garza Moreto - Op.cit. Pág. 69.

9/ Kaldman, Juan Francisco - Teoría de la Productividad - Ed. Productividad - Año 2, Núm 2, Pág. 77.

10/ I Reunión Consultiva del Empleo y la Productividad - México, 1981.

Definiciones y concepciones de la productividad,
en la política mexicana

"...la productividad es ante todo un medio para incrementar el bienestar social." 11/

"...la productividad no es sinónimo embozado de plusvalía, sino un sistema que genera más riqueza, que se reparta mejor, que aumente la competitividad del país, que auxilie a los trabajadores, empresarios y a consumidores." 12/

"...es el medio para resolver la falsa dicotomía entre la inflación y el empleo, la eficiencia y la productividad son herramientas realistas para hacer más efectiva nuestra filosofía política." 13/

"...la productividad es un medio no sólo para producir más y fortalecer la competitividad con el exterior, sino también para lograr un mejor reparto de la riqueza y aumentar los niveles de bienestar social." 14/

"...productividad es la capacidad de la sociedad para utilizar en forma racional y de manera óptima los recursos de que dispone." 15/

11/ López Portillo, José - Discurso Presidencial - México, Diciembre 1977.

12/ Ibídem - Reunión Nacional de Productividad - México, Marzo, 1980.

13/ Ojeda Paullada, Pedro - Reunión Nacional de Productividad - México, Marzo, 1980.

14/ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 - México, Secretaría de Programación y Presupuesto.

15/ Reyes Medrano - Op. cit.

Como se podrá ver existen innumerables concepciones de la productividad, pero sólo se han expuesto en este trabajo las más difundidas e importantes. Más adelante se expondrá la concepción particular de productividad que se manejará en este estudio, sustentada en las definiciones citadas anteriormente.

La productividad reviste una importancia fundamental en el crecimiento económico, al formar parte del más elemental de los principios económicos: producir los bienes y servicios que requiere una sociedad para satisfacer sus necesidades utilizando los recursos con que cuenta.

Este principio puede constituirse en solución de algunos de los principales problemas que ha traído la crisis económica y atenuar los estragos que persisten hasta la fecha.

Las definiciones citadas en párrafos anteriores, reflejan la variedad y riqueza del término, esto se deriva de su relación con múltiples fenómenos económicos. Por tal razón este término, ha dado lugar a enconadas controversias por parte de especialistas y demás interesados en la materia, sin llegar actualmente a un consenso, ya que algunos le otorgan acepciones decepcionantemente simples, y otros, características que casi la mistifican, sin llegar a una definición universalmente aceptada. Por este motivo, se creyó conveniente presentar a continuación una concepción propia que abarca los términos más

generales: La productividad es la capacidad de producir más con menos recursos, combinando la eficiencia y eficacia de éstos; la eficiencia entendida como el uso óptimo de los recursos con que cuenta y la eficacia como la consecución real de los objetivos que se persiguen.

La obtención de altos niveles de productividad en el aparato productivo nacional, impactaría favorablemente en el estímulo a las inversiones, al reducir costos en la producción fincados en un mejor uso de los factores, lo cual traería consigo mayores ganancias para el empresario, ampliación de la capacidad productiva de las plantas instaladas y, por ende, creación de mayor número de empleos.

De esta manera, se podría contribuir a la reactivación de la economía y atenuar el problema inflacionario, al poder adquirir la población mejores bienes y servicios a un costo más bajo, obteniéndose así un beneficio compartido de las ventajas de la productividad, entre los factores de la producción y la población en su conjunto. Todo esto tendría efectos favorables en la elevación del índice social de vida y la distribución del ingreso.

Al hablar de productividad, no sólo se atañe al aspecto de la producción de bienes de capital, se incluye la de servicios, que en el caso del Sector Público mexicano, presenta se-

rias deficiencias que obstaculizan el desarrollo de los proyectos prioritarios para el desarrollo.

La productividad constituye una condición inherente al proceso de producción de los países desarrollados, encontrándose en esta clasificación aquéllos que registran un crecimiento del Producto Nacional Bruto superior al índice demográfico que presentan, esto se manifiesta en una elevada tasa de industrialización y, por tanto, en un elevado índice de productividad en todas sus ramas productivas; en el caso de países subdesarrollados o en vías de desarrollo se observan en general, bajos niveles de productividad.

Todo esto constituye a la productividad en un prerrequisito indispensable para la obtención de un desarrollo equilibrado. Alcanzar elevados niveles de productividad significa utilizar, de manera óptima, los recursos naturales, técnicos, financieros y humanos con los que cuenta el país para alcanzar sus objetivos de desarrollo.

En suma, la productividad debe fincarse en el empleo pleno de los recursos potenciales y reales de que disponen las sociedades.

Sin subestimar otros factores, se debe reconocer que la productividad representa un instrumento básico para impulsar el desarrollo económico y social; el incremento de dicha variable

no se debe buscar por sí misma, sino por todas las posibilidades y ventajas que puede ofrecer en un momento dado a la población, por medio de la obtención de mejores y mayores niveles de bienestar.

Por otra parte, en las circunstancias actuales, constituye una alternativa muy viable para la solución de problemas de carácter coyuntural, y para superar, en alguna medida, los de carácter estructural, que han provocado, tanto interna como externamente, la coexistencia de distintas manifestaciones de desarrollo, tales como el comportamiento desigual de las diversas actividades que conforman las plantas productivas del país.

Después de adentrarnos en el término productividad y en la importancia que puede adquirir en un momento dado en nuestro país, surge, como primera interrogante, ¿cómo se detecta o se mide la productividad de un país o industria?. Para contestar ésto se manejarán los distintos aspectos de la productividad en el proceso de producción en el país.

Para poder medir los niveles de productividad se establece una relación entre el producto obtenido y el conjunto de medios e insumos empleados para obtenerlos, el resultado aportará el índice de productividad. En ocasiones esta relación se estudia en forma parcial y es cuando se habla de productividad de la tierra, productividad de los materiales, productividad de

las máquinas y productividad de la mano de obra o productividad del trabajo, esta última es la que se ha estudiado más intensamente, y es por eso que se asocia o identifica con el término productividad.

Estas medidas pueden reflejar el grado de eficiencia particularmente, pero debido a su propia parcialidad, no pueden dar una visión global de la productividad de una empresa, pero consideradas simultáneamente sí dan una imagen fiel del nivel de productividad de una empresa u organización comercial, de servicio, agrícola, ganadera, etc.

De lo anterior se desprende que para poder medir la productividad de un país y la evolución de su eficiencia, es necesario tomar a todos esos factores en su conjunto. La productividad total de estos factores es precisamente la relación entre el producto obtenido y el total de los insumos empleados.

En términos estrictos, la productividad sólo se puede medir en unidades físicas. Para poder medir la productividad de una manera sectorial, nacional o por rama de actividad económica, es preciso introducir un elemento homogeneizador de los productos y de los insumos, el cual debe estar constituido por el precio unitario de los mismos. En lo que concierne a la medición de la productividad total de los factores se utiliza el producto nacional bruto para cuantificar el valor del

producto y en lo que respecta a los insumos se valoran derivados de los dos factores primarios: trabajo y capital. Para valorar el insumo trabajo se pondera la mano de obra ocupada en cada actividad, con sus respectivas tasas de salario, de acuerdo a un año base, con lo cual se podrá efectuar un análisis comparativo.

En lo que respecta a la determinación de los insumos de capital, se requiere el conocimiento previo de la evolución de los acervos de ese factor a precios constantes y por cada una de las actividades. El volumen de capital de cada actividad en cada año, resulta de la ponderación de dicho acervo, en las tasas de rendimiento del año base.

Cabe señalar que existe otra unidad de medida de esta categoría económica: la ganancia de la productividad, la cual se obtiene de la diferencia entre el valor del producto y el valor de los insumos a precios constantes.

Como ya se ha podido ver en páginas anteriores, la productividad ha sido concebida e interpretada de diversas maneras, algunos autores han llegado a definirla como un estado de ánimo o una actitud mental.

En realidad este concepto no tiene nada de complicado ni misterioso, puesto que para técnicos, profesionistas, políticos y demás interesados en la materia, en general, la productivi-

dad constituye sinónimo de rendimiento, de eficiencia y de eficacia.

Productividad en términos más sencillos, es hacer más con lo que se tiene sin menoscabo de la calidad, una mayor eficiencia será correspondida por una mayor producción, y a una mayor eficacia corresponderá el cumplimiento real de los objetivos propuestos previamente.

1.2. EL MOVIMIENTO DE PRODUCTIVIDAD EN MEXICO --ORIGENES--

El movimiento de productividad mundial ^{16/} encuentra su origen en la Revolución Industrial de Inglaterra, cuando aparecen las primeras máquinas; es así que comienza a preverse la necesidad de sistematizar los actos productivos con miras a un aprovechamiento óptimo de los recursos.

De tal manera que empiezan a aparecer nuevos conceptos en la vida económica; fuerzas de trabajo, división social del trabajo, que constituirán vínculos estrechamente relacionados con este nuevo sistema de producción, el capitalismo.

Todo esto hará que en un sólo siglo se produzca una expansión considerable de la producción de bienes de consumo y de capi-

^{16/} Los datos históricos del movimiento de productividad mundial fueron tomados de la Memoria X, Un Decenio en la Productividad y Desarrollo 1965 - México, Edit. Cenapro, 1976, CAPE.

tal, lo que dará lugar a un mayor intercambio de mercancías, y a la generación de grandes excedentes en manos de una minoría. Esta concentración de ingreso pasará a constituir un factor decisivo para los países en vías de desarrollo en determinado momento.

Es cuando la tecnología inicia su desarrollo, a resultas de la creciente investigación científica, que se empiezan a plantear los problemas inherentes a la necesaria concordancia entre la eficacia de los grupos de producción y la eficacia del trabajo humano. Todo eso conllevará al concepto de productividad en el mundo económico moderno.

Es hasta 1915 cuando se originan los primeros centros de organización científica del trabajo, en los ya entonces países capitalistas desarrollados, hasta constituir los llamados bloques científicos. 17/

Estos hechos de la organización científica del trabajo, de la eficiencia en el uso de los recursos disponibles para el desarrollo económico y los fenómenos de la tecnología, irán aglutinándose para cobrar un contenido social acorde a la estructura política.

La Segunda Guerra Mundial y la devastación de Europa originan

17/ Los bloques científicos se constituyeron con los crecientes adelantos de la tecnología para constituir organizaciones científicas puestas al servicio del incremento de los intereses capitalistas.

el Plan Marshall, patrocinado por Estados Unidos, dirigido a los países de Europa Occidental, y cuya aportación significativa la constituye el más definido antecedente de un movimiento de productividad.

El concepto de productividad es el resultado de la incorporación de la ciencia a las actividades productivas en las últimas décadas del siglo XIX, cuya base fue la utilización directa de los llamados métodos científicos del trabajo. Es así que los planteamientos iniciales en torno a la productividad, tienen una fuerte connotación de tecnicismo industrial, asociado al control de la fabricación en la constante búsqueda de disminución de costos y aumentos en los beneficios empresariales. Sin embargo, muy pronto se comenzó a difundir la posición de que el aumento de la productividad, de ninguna manera debería descansar en el incremento de la fatiga laboral, de esta manera se comienza a ubicar el término productividad en un contexto social.

Ya planteadas, de manera muy general, las causas y circunstancias que originaron inicialmente este concepto, se efectuará un breve resumen de la situación que guardaba la economía nacional cuando surge y comienza a hablarse, en el Sector Público y privado, del concepto productividad, así como de los esfuerzos iniciales que se emprendieron en esta materia.

Por tal razón se ha creído conveniente iniciar un breve aná-

lisis de nuestra economía a partir de 1940, donde la economía da muestras de una acelerada tasa de crecimiento y es cuando propiamente se comienza a dar un desarrollo económico, a cuya dinámica tan sorprendente se le ha denominado como el "milagro mexicano" ^{18/}. Esta situación prevaleció hasta los 70, en este lapso, el país alcanzó tasas de crecimiento superiores a la de los países desarrollados, fenómeno que no se explicaría si no fuera por la activa participación del Estado en la economía, sobre todo en la época posrevolucionaria donde fue más evidente el excesivo proteccionismo de ésta hacia la iniciativa privada con el fin de consolidar una burguesía nacional.

A partir de 1940, la economía mexicana comenzó a crecer a una tasa anual de más del 6%; la industria manufacturera se comenzó a elevar, aproximadamente, al 8% anual, la producción agrícola creció aún más rápidamente en los años 40, pero en la década de los 50, ésta bajó a un promedio anual del 4.3%, debido al desplazamiento en la prioridad de la inversión hacia los sectores manufacturero y los transportes.

Es así que las actividades manufactureras elevaron su participación en el producto interno total de 17.8% al 26%. Los sectores industriales registraron las más altas tasas de creci-

^{18/} Los datos y cifras referentes al periodo denominado como Milagro Mexicano son de Hansen Roger D., en La Política de Desarrollo Mexicano, México, Ed. Siglo XXI, 1976, Cap I y II.

miento, un indicio de la magnitud de ésto se manifiesta, posteriormente, en el rápido crecimiento del renglón de los bienes de producción. Este proceso de auge se sustentó en el excesivo proteccionismo del Estado hacia la iniciativa privada, y a su participación en la economía a través de políticas económicas propicias, entre éstas destacan: la política de estímulos fiscales y estímulos a la producción vía sustitución de importaciones, promoviendo, de este modo, la acumulación de capital y el despegue inicial de nuestro desarrollo.

En el periodo comprendido entre 1950 y 1960, se incrementan las tasas anuales de crecimiento en relación a 1950, a razón de 11.5% anual, así también crecen las tasas de la producción de manufacturas en un 10%, la de vehículos y de equipos de transporte en 10.7%, y los productos químicos crecieron en un 12.5%.

La transformación sufrida por la economía mexicana, así como las altas tasas de crecimiento, fueron producto de la trayectoria que tuvieron los ahorros e inversiones públicas.

En 1940, el Sector Público eleva su participación en un 30% en la formación de capital fijo bruto, adoptando así el Estado el papel de promotor y rector del desarrollo, dictando para tal fin, diversas políticas de fomento encaminadas al fortalecimiento de la economía; sumado a lo anterior, surgen instituciones políticas que van a apoyar, de manera indirecta, al sector privado.

El surgimiento de dichas instituciones, encuentra su origen en la presidencia de Cárdenas (1934-1940), teniendo como objetivo establecer las bases del crecimiento económico, e impulsar el desarrollo económico, político y social.

Las instituciones creadas se manifiestan como empresas estatales, cuyo ámbito se va a extender en la industria, sector rural, petróleo y energía eléctrica, entre otras.

Es en el periodo 1940-1960, cuando la industrialización registra un crecimiento sin precedentes propiciado y auspiciado por el Sector Público. En páginas posteriores se tratará este punto con más detalles.

Es así que, con la creciente industrialización registrada en el mencionado periodo, el Sector Público se encuentra en la necesidad de destinar más de la mitad de sus inversiones en gastos capitales de infraestructura, transportes y comunicaciones. Para una mejor ilustración de la magnitud e índole de las inversiones, se presenta en la siguiente página el cuadro No. 1.

En la cuarta década de este siglo, se encauzó cerca del 30% del total de las inversiones públicas, a la promoción del sector industrial, situación que prevaleció hasta 1950; sumado a esto se encuentra la participación de Nacional Financiera, que funcionaba principalmente como banco de desarrollo para las in-

Cuadro No. 1

DISTRIBUCION DE LA FORMACION DE INVERSIONES BRUTAS
DE CAPITAL PUBLICO

Años	Total	Agri- cultu- ra	Indus- tria	Comuni- cacio- nes	Bienes tar so- cial	Adminis- tración y Defen- sa	No espe- cificado
1935/39	100	19.7	4.9	55.7	8.2	0.0	13.1
1940/46	100	15.5	10.8	51.1	12.7	1.7	8.2
1947/53	100	21.2	19.8	40.7	12.3	1.1	4.9
1954/60	100	11.0	31.4	36.0	15.9	2.7	2.9
1935/60	100	14.1	26.7	38.5	14.6	2.2	3.1

FUENTE: Nacional Financiera - 20 Años de Revolución Mexicana en Cifras - México, 1983, Pág. 133.

dustrias básicas destinadas a la sustitución de importaciones, incluyendo fierro, acero y petróleo, de este modo se contribuyó a aliviar la escasez de los productos, originada por las condiciones bélicas que imperaban.

El financiamiento y la promoción que recibieron los renglones de energía eléctrica y del petróleo dieron como resultado tasas anuales de crecimiento del orden del 10% en la capacidad eléctrica instalada y del 6.6% para la producción de gas y petróleo.

Durante la administración de Ruiz Cortines (1952-1958), se le otorgó mayor énfasis a la inversión pública; ésta observó como renglones prioritarios la industria y el transporte, desplazando, de este modo, al sector agrícola, asimismo se efectuaron cuantiosas inversiones en el sistema ferroviario para resolver el problema del transporte en el país, debido a la insuficiencia que éste presentaba a los nuevos requerimientos del crecimiento económico.

Las políticas económicas que adopta el Estado en este lapso, de crecimiento que va de la década de 1940 a la de los 70, son principalmente dos: protección arancelaria para el impulso de la inversión y baja política impositiva.

El sorprendente crecimiento económico que tiene nuestro país después de 1940, al que se le denominó el "milagro mexicano", encuentra sus bases en la acción de Cárdenas para limitar y excluir a la inversión extranjera de los ferrocarriles, la industria eléctrica y la petrolera, debido, principalmente, a los cuellos de botella que estaban siendo creados por la falta de actividad de las compañías extranjeras, ya que no se podía obligar a los inversionistas extranjeros a comprometerse con las nuevas inversiones, necesarias para esas industrias básicas, ni tampoco se podía esperar la participación de inversionistas mexicanos, debido a los grandes volúmenes de capital que requerían las nuevas inversiones, cuya rentabilidad era a muy largo plazo,

por esta razón interviene el Estado, para evitar el retardo del crecimiento de esas industrias, que resultaban básicas en esos momentos.

El notable crecimiento observado a partir de 1940, se tradujo en un crecimiento sostenido de la producción, combinada con modificaciones de la estructura productiva. El producto interno bruto creció a un promedio superior del 6%, las presiones inflacionarias, características inherentes del crecimiento, hasta 1956, fueron satisfactoriamente abatidas.

A partir de 1950, la infraestructura básica sufrió una expansión acelerada, el crecimiento del sector industrial, en especial las manufacturas, alcanzaron un incremento superior al resto de la economía, estos factores modificaron la estructura ocupacional de la fuerza de trabajo, creando un crecimiento respetable en la sustitución de importaciones, a su vez, la oferta industrial se diversificó, abarcando todos los aspectos de bienes de consumo tradicionales, además de productos de consumo duradero, aún de bienes de capital intermedios.

En resumen, se puede concluir, que el Estado tiene un papel determinante en la organización económica del país, ya sea en el proceso de crecimiento, como en la distribución y organización de los recursos, en función de ésto se va a explicar el crecimiento económico que tuvo lugar en 1940, el cual se sustentó principalmente en un modelo de industrialización, apoyado en

una política de sustitución de importaciones ^{19/} donde el Estado participa directamente como inversionista e indirectamente a través de sus políticas económicas, garantizando una estructura proteccionista y de estímulo a la industrialización, en una nueva estrategia de crecimiento.

Si se ha creído conveniente dar una descripción muy general del desarrollo de la economía del país, a partir de los años 40, es porque a partir de esta década, es cuando se comienza a gestar el crecimiento económico, generándose una industrialización sin precedente, la cual encuentra su auge, propiamente en los 50. Es así que en el proceso de producción se inicia la sistematización de los actos productivos, con la introducción de las máquinas para obtener un mejor aprovechamiento de los recursos, naciendo así la preocupación de la productividad en la vida económica nacional; en un inicio esta inquietud estuvo fuertemente vinculada a la productividad de las máquinas y mano de obra.

De esta forma se empiezan a plantear interrogativas para mejorar la eficiencia y la eficacia de los procesos productivos, tanto en el Sector Público como en el privado. Cabe señalar que el Sector Público tendrá una injerencia mayor en la econo-

^{19/} La política de sustitución de importaciones adoptada por el Estado en los años posteriores a 1940, se caracterizó por una alta protección arancelaria con el fin de alentar la creación de nuevas empresas que sustituyeran a las importaciones.

mía mexicana a través de sus empresas, ya sea en el papel de productor de bienes de capital o como oferente de servicios para apoyar el proceso de desarrollo e impulsar el aporte de la iniciativa privada; por tal razón, resulta de singular importancia en el Estado, la obtención de altos niveles de productividad.

Por lo anterior, el Estado en su carácter regulador y promotor de la economía nacional, se plantea la necesidad de destinar esfuerzos y recursos encaminados al logro de altos niveles de productividad, todo esto se encuentra íntimamente ligado al proceso de industrialización antes mencionado; por esta razón, bajo la administración de Ruiz Cortines (1952-58), se crea el Centro Industrial de Productividad, fundado en mayo de 1953, mediante un convenio de cooperación entre el gobierno de México y el de Estados Unidos, dándose con ésto, los primeros pasos del Estado para apoyar e incrementar la productividad.

Al crearse el Centro Industrial de Productividad, se adoptan los principios generales de las teorías norteamericanas, con las consiguientes técnicas tradicionales para el incremento de la eficiencia de los medios de producción.

Sin embargo, estos principios norteamericanos no eran congruentes a los procesos de producción mexicanos, no obstante ser muy eficaces y útiles en su país de origen, esto se debió

principalmente a que las condiciones de la estructura del modo de producción en nuestro país eran, y siguen siendo, muy diferentes a la de los Estados Unidos, por lo que dicho convenio no produjo resultados muy satisfactorios.

Posteriormente, el Gobierno Federal al término de los efectos de dicho convenio, crea un fideicomiso destinado a la promoción de la productividad, operando de esta manera el Centro Industrial de Productividad bajo esta figura jurídica, cuyo financiamiento estará conformado por aportaciones anuales del Gobierno Federal y donativos de Nacional Financiera; esto se realiza en 1955.

El Centro Industrial de Productividad se constituye desde entonces en el antecedente primario de la acción gubernamental de crear organismos dedicados al estudio y análisis de la productividad, pues ya comienza a preverse la importancia de ésta en la economía nacional.

Este organismos tenía como objetivos principales: trabajos de investigación destinados a la reorganización física de equipos industriales en las empresas, organización del flujo del producto, diseño de planes de aprovechamiento de la capacidad del trabajo, métodos y sistemas de control de calidad y formación de cuadros técnicos en la organización y administración de industrias o unidades agrícolas.

Como puede verse, estos objetivos tienen fuertes connotaciones de tecnicismos industriales, aún no se ubica a la productividad en la dimensión social, sino en cuanto al rendimiento de la mano de obra y la explotación de los instrumentos de producción.

Posteriormente el Estado mexicano crea diversas figuras jurídicas, con el propósito de ir adecuando, este primer organismo dedicado al estudio de la productividad, a sus nuevas necesidades en su papel de principal inversionista de la economía.

Así, el Centro Industrial de Productividad se convierte en Centro Nacional de la Productividad que figura como una asociación civil para luego convertirse en un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, surgiendo el Instituto Nacional de la Productividad en 1982 ^{20/} el cual desaparece a los siete meses de su creación y cuyas funciones van a ser absorbidas por la Dirección de Productividad y Asuntos Económicos de la Secretaría del Trabajo ^{21/}, que posteriormente se transforma en la Dirección General de Capacitación y Productividad.

...

^{20/} Diario Oficial de la Federación - Septiembre 24, México 1982, Págs. 21-24.

^{21/} *Ibidem* - Marzo 30, México 1983, Pág. 6.

1.3. IMPORTANCIA SOCIAL, ECONOMICA Y POLITICA DE LA PRODUCTIVIDAD EN MEXICO

Se ha ponderado mucho el efecto de la variable productividad en el estudio de la realidad económica, otorgándole un significado no sólo económico sino también político y social, los cuales se van a encontrar íntimamente ligados.

Esto se puede explicar cuando se sitúa a la economía en un escenario internacional, caracterizado por estrechos canales financieros y fuertes presiones inflacionarias, por lo que el país se ve en la necesidad de modernizar su aparato productivo y dinamizar los sectores estratégicos de su economía, para poder lograr un desarrollo equilibrado y alcanzar mayor competitividad de nuestros productos en los mercados internos.

Uno de los rasgos esenciales que reviste la categoría productividad, es el económico, siendo éste, el principal indicador de la eficacia y eficiencia de nuestro sistema productivo, del cual dependerá, en buena medida, el aspecto político y social.

La productividad constituye una variable fundamental en el crecimiento del producto nacional bruto, dado que éste se encuentra en función de tres acciones principales: "...inversión en instalaciones, equipo y otros bienes de capital tangi-

ble; inversión en adiestramiento de la fuerza de trabajo y gastos realizados en inversión tecnológica y otras formas de capital intangible, y por último, una extraordinaria superación de la eficiencia en la combinación del trabajo con los recursos." ^{22/} Estos elementos juegan un papel fundamental en el incremento del producto nacional bruto, tal es el caso de los países europeos y norteamérica.

En el caso de México, la tasa de incremento del Producto Nacional Bruto, se ha debido al mayor empleo de los recursos, capital y trabajo, sin que exista verdaderamente superación de la eficiencia en la combinación del trabajo con los recursos materiales, humanos y financieros, esto quiere decir que no hay adecuación efectiva entre el trabajo y el empleo de herramientas adecuadas -recursos-, para que se realice una productividad efectiva.

Existen estudios empíricos ^{23/} que demuestran que el crecimiento económico de México se ha generado por un mayor uso de los factores que intervienen en el proceso productivo y no mediante un incremento de la productividad, como sucede en los países desarrollados (Estados Unidos, Japón, Alemania

^{22/} Bravo Jiménez, Manuel - La Participación de la Productividad en el PNB - Rev. Productividad y Desarrollo, México, Vol. III, No. 17, 1976, Pág. 5.

^{23/} Hernández Laos, Enrique - Evolución de la Productividad en los Factores en México - México, Cenapro, Diciembre, Productividad, 1973.

Occidental). Por tal razón, el Estado, en su carácter rector y orientador de nuestra economía, debe adoptar las medidas necesarias para revertir esta forma de crecimiento, ya que es el único que posee tal capacidad, de tal manera que se estimule el incremento de la ganancia productiva reduciendo costos que se traduzcan en ampliación del salario real de los trabajadores, sin que esto vaya en detrimento del inversionista y, por ende, del estímulo a la producción.

De este modo, el aumento de niveles de productividad en el proceso productivo nacional contribuirá a un mejor uso de los factores de la producción, además de mejorar la calidad de los productos mexicanos, convirtiéndolos así en sujetos atractivos para los mercados internacionales.

Hasta este punto se han expuesto los efectos favorables que traería consigo la obtención de altos niveles de productividad, sin embargo, para comprender mejor esto, es necesario considerar las principales causas y elementos que inciden y contribuyen al incremento de los niveles de productividad.

Considerando entonces que México se encuentra en una etapa en la que todavía existe una deficiente utilización de los factores productivos y que necesita canalizar, de acuerdo con las principales prioridades, las riquezas que se generan de sus recursos, principalmente de la explotación petrolera, es necesario entonces considerar estrategias de productividad,

para solucionar problemas que causan desequilibrios en el sistema económico.

Todo esto se constituye en una razón fundamental para efectuar un análisis de los factores que inciden en la productividad a nivel macroeconómico, a continuación se señalarán los elementos más importantes que inciden en dichos niveles.

Para determinar cuáles son los factores que inciden en la productividad a nivel macroeconómico, deben considerarse, en primer lugar, las condiciones económicas generales, la estructura, el tipo de estabilidad y la dimensión del mercado, así como las diferentes políticas de fomento económico, el medio ambiente financiero y económico.

A nivel microeconómico, además de los factores arriba aludidos, que afectan directamente la productividad de las empresas, están los de carácter directo como son los de administración, recursos humanos, finanzas, suministros, producción, comercialización y tecnología.

Las políticas económicas también tienen una estrecha vinculación con el logro de niveles de productividad, puesto que dichas políticas tienen como fin primordial, el empleo consciente de todos los instrumentos con que cuenta la sociedad y particularmente el Estado, con el objeto de utilizar eficientemente los recursos productivos e incrementar de tal forma la produc-

tividad de la economía en general, así como la de sus unidades productivas.

En el contexto de las políticas económicas pueden destacarse, por su repercusión en la productividad, las políticas monetarias, fiscal y las de distribución de ingreso.

De una política acertada en materia monetaria y crediticia, dependerá, por un lado, la estabilidad de la moneda y, por el otro, el que los recursos financieros lleguen en forma suficiente y oportuna, a costos razonables a los sectores o actividades que así lo requieran; esto se traduciría en un desarrollo armónico de la economía y en una correcta y satisfactoria productividad de los factores.

La política fiscal constituye un instrumento efectivo para erradicar y disminuir los desajustes y desequilibrios que registre la economía con el propósito de propiciar un desarrollo equilibrado y racional, en el que la productividad ocupe un lugar destacado. La política fiscal es un instrumento eficaz para influir la asignación de recursos, el nivel de empleo, los precios, el crecimiento y, en los niveles de productividad a través de los estímulos fiscales.

Otra forma de promover la productividad en el sistema económico, es a través del gasto público, al proporcionar la infraestructura adecuada y necesaria: caminos, obras de riego, fuentes de energía para el desarrollo de las actividades economi-

cas, así también como proveer los servicios básicos para elevar la calidad del factor trabajo mediante educación, salud y seguridad social y apoyo a la investigación científica.

En otras palabras, las inversiones públicas, tanto en capital tangible como intangible, constituyen una precondition necesaria e instrumento efectivo para el logro de un desarrollo sano con elevados índices de productividad.

En un sistema de economía de mercado, la remuneración al trabajo: sueldos, salarios, prestaciones, y la del capital: rentas, intereses, regalías y utilidades, deben guardar entre sí, una proporción tal que no obstaculice el desarrollo y la productividad del país ni sea expresión de inequidad social. Es por eso que lo esencial en una política de salarios y utilidades, es la configuración de acciones que puedan conducir al equilibrio entre utilidades y salarios, haciendo concordantes los incrementos de la demanda y de la producción con altos niveles de productividad, a fin de reducir presiones en los precios y aumentar el poder adquisitivo de los salarios y permitir un estímulo suficiente a las empresas que generan los bienes que la población requiere.

La dimensión social que se le otorga a la productividad, encuentra su origen en la instauración de una cadena más rápida de producción originada en la sustitución del trabajo por el capital, que a su vez es resultante del adelanto tecnológico

y la investigación; es así que se comienza a asumir la posición de que la productividad no descansa en el aumento de la fatiga laboral, sino en el óptimo aprovechamiento de los bienes de capital.

Posteriormente se le van a conceder nuevos aspectos a la productividad de carácter social, así se concibe que con el incremento de los índices de productividad se aumentará la generación de empleos dignos y bien remunerados a los trabajadores, mediante aumentos de la producción y la capacidad instalada, ampliando así el poder adquisitivo de los trabajadores al disminuirse los costos reales de producción e incrementarse los salarios. Esto último sitúa también a la productividad como elemento redistribuidor de ingreso, lo que conllevaría a un refuerzo de las bases de bienestar humano.

El concepto de productividad también puede contemplar el concepto de justicia social, ya que con la obtención de elevados niveles de productividad en el Sector Público y privado, se puede aumentar el empleo y la producción por el camino de la eficacia y la eficiencia de los recursos, situándose así a la técnica al servicio de fines sociales. Así se podría producir en mayores cantidades con menores costos a bajos precios, generando más empleos, si se acrecientan los niveles de capacitación y adiestramiento, seguridad e higiene en los centros de trabajo, así como la utilización de tecnologías apro-

piadas que permitan y desarrollen el talento, la habilidad y la imaginación de los trabajadores y se aumenten reivindicaciones económicas y políticas del derecho laboral, elevando así la calidad y el nivel de vida de los mexicanos.

Actualmente la dimensión en que se ha planteado y ubicado a la productividad en México, tiene dos componentes básicos: primero, el componente que se refiere a lograr un óptimo aprovechamiento de los recursos para cada punto en el tiempo y, segundo, el componente de eficiencia social dirigido a lograr un reparto socialmente justo de las riquezas que se generen por los incrementos de la productividad. Por lo que hace a este último de los componentes, se puede observar que es directamente función de la satisfacción de los requisitos mínimos de bienestar que deben gozar los mexicanos, incluyendo el que tengan un empleo socialmente necesario y gocen de salarios remunerados.

El aspecto social que conlleva a la categoría económica productividad, tiene como mecanismos directos, la aplicación de las normas laborales y la negociación laboral, que inciden directamente en las condiciones de vida en el trabajo y en la distribución funcional o primaria del ingreso, otros mecanismos redistribuidores de ingreso que coadyuvan al incremento de la productividad son la política impositiva y la del gasto público.

Sin embargo, de entre todos estos elementos destaca una concepción social muy difundida en el sexenio 76/82 y es que "...el fomento de la productividad es asumir un compromiso social, que demanda para su consecución la solidaridad entre el Estado, los sectores económicos y las unidades productivas y de ahí que implique la atención prioritaria a las necesidades fundamentales del país." ^{24/} Esto quiere decir que los esfuerzos encaminados al incremento de la productividad deben estar integrados por todos los sectores sociales: Estado, empresarios y trabajadores.

La tarea social de la productividad deberá estar orientada por el Estado para otorgarle a la población un incremento de sus salarios reales simultáneo al aumento de la producción, sobre todo en el renglón de los alimentos básicos y el abasto a los consumos populares, de tal manera que el Estado pueda ir cumpliendo sus fines sociales encomendados en la Constitución de 1917.

En lo que concierne al aspecto político que reviste la productividad, es necesario recalcar antes la participación del Estado mexicano en la vida económica a través de sus empresas públicas, las cuales han proliferado vertiginosamente con el

^{24/} Ojeda Paullada, Pedro - I Reunión Consultiva del Empleo y la Productividad - México, Cenapro, Enero 1981.

impulso de desarrollo generado a principios de 1940 por el Estado y en atención a las necesidades sociales.

Por tal razón, la necesidad del Estado de aumentar índices de productividad en el proceso productivo nacional, adquiere connotación política puesto que esto atañe a sus propias empresas y al cumplimiento de sus objetivos nacionales.

Del adecuado manejo que haga el Estado de sus empresas públicas dependerá el mayor grado de confianza de la sociedad hacia las instituciones públicas y el equilibrio armónico de éstas.

Por otra parte, si el Estado logra hacer productivas a sus empresas paraestatales, adquirirá mayor hegemonía ante grupos de poder y reforzará su carácter rector y promotor del desarrollo.

La participación del Estado en acciones encaminadas al logro de altos niveles de productividad en el proceso productivo nacional, vinculadas a la distribución de los beneficios correspondientes, le confiere un mayor peso político, puesto que en la medida que el país sea autosuficiente y genere excedentes, cuyas orientaciones sean sociales, se reforzarán las bases de la soberanía nacional dentro de un régimen democrático.

Dentro de una verdadera estrategia para incrementar la productividad, adquieren una importancia relevante las políticas

gubernamentales puesto que son las que crean los marcos adecuados para el desenvolvimiento de las actividades productivas, entre estas políticas que coadyuvan al fomento económico y social, están: la política tributaria, de gasto público, financiamiento, ingreso, formación de recursos humanos, ciencia y tecnología, políticas éstas que estimulan a nivel global la productividad dentro del régimen de economía mixta.

El peso político que adquiere el Estado con la integración de la categoría económica de productividad en la producción, estará en función de la transformación de nuestra estructura productiva y de la protección de los intereses generales. Para que pueda darse esto es necesario que las políticas vinculadas al desarrollo y al aumento de productividad estén aparejadas con políticas distribuidoras de ingreso, no sólo para atender las necesidades sociales, sino por conveniencia y necesidad del mismo Sistema, ya que de lo contrario, se generarían desequilibrios económicos e inestabilidad social, por lo consiguiente.

Otro aspecto importante en la consecución de niveles de productividad en nuestro proceso productivo, especialmente en lo que se refiere al sector paraestatal, estaría dado por: la obtención de nuevos excedentes al impactar el incremento de la productividad en una reducción de sus costos de producción, esto incidiría en una mayor disponibilidad de bienes y servi-

cios que satisfagan la demanda de los grandes objetivos nacionales, todo esto coadyuvaría a mejorar la solvencia económica del Estado, además de representar una considerable descarga para el Erario Público. De este modo se podrían constituir aportes importantes para el pago de la Deuda Pública, suprimiendo, poco a poco, los lazos de dependencia externa.

1.4. PARTICIPACION DEL ESTADO MEXICANO EN EL MOVIMIENTO DE PRODUCTIVIDAD, METAS ALCANZADAS

El Estado, en una sociedad como la nuestra, tiene como finalidad velar por el interés público y también coordinar, encauzar y crear las condiciones propicias para el desenvolvimiento de los particulares, participando activamente en aquellos sectores donde la iniciativa privada es insuficiente, así como en actividades de interés colectivo.

La creación de la infraestructura económica, política, jurídica y administrativa que promuevan y establezcan las condiciones propicias para el progreso de la economía nacional, son tareas primordiales del Estado.

Así pues, el Estado en nuestro país reviste un carácter normador de bienes y servicios, de tal suerte que su intervención garantiza el suministro de insumos básicos a la economía, ade-

más de coadyuvar a eliminar el desempleo, a crear nuevas fuentes de trabajo, paralelamente a esto contribuye al fomento de la expansión del mercado no sólo interno sino también el externo, al permitir un grado considerable de exportación y, por otra parte, promueve el desarrollo de la tecnología.

Remontándonos a los antecedentes que dieron la pauta para formar al Estado Mexicano con las características mencionadas anteriormente, encontraremos que es en la Constitución de 1917, donde se marca el cauce legal del Estado en las actividades económicas, así como sus límites y fronteras.

Cabe señalar que el carácter que tiene actualmente nuestro Estado, encuentra su más clara expresión, en la acción que tuvo el presidente Cárdenas al excluir y limitar la inversión extranjera de los ferrocarriles y de la industria eléctrica y petrolera, que en esos momentos resultaban vitales para el fomento del desarrollo económico, además de que en éstas se requerían inversiones con grandes volúmenes de capital, cuya rentabilidad era a muy largo plazo, por lo que los inversionistas privados y extranjeros estaban renuentes a la inversión; es así que se comienza a patentizar la intervención del Estado en la economía a través de la creación de empresas públicas que van a garantizar la administración de los recursos que confisca la nación (petróleo, ferrocarriles, electricidad).

...

Es así que la intervención del Estado, evita el retardo del crecimiento en dichas industrias, a la vez que afianza su propia soberanía y su capacidad de negociación ante las exigencias de inversionistas extranjeros.

A partir de los años 20 y 30, el Estado tuvo como tarea la reconstrucción política y económica del país, y es cuando propiamente comienzan a sentarse las bases de la industrialización, cobrando auge a partir de 1940, manteniéndose hasta la década de los 70. La gran depresión del capitalismo mundial (1929-1933), disminuyó el volumen del comercio mundial, lo que proporcionó un cierto estímulo a la producción doméstica de bienes de consumo y la Segunda Guerra Mundial añadió el aislamiento del mercado doméstico; esto condujo a un proceso de sustitución de importaciones ampliando las posibilidades de exportar a otros países.

Es en 1947 cuando el Estado instrumenta un esquema de tarifas y cuotas para sostener la industrialización y proteger la sustitución de importaciones; a todo esto, la iniciativa privada respondió favorablemente debido al excesivo proteccionismo que le proporcionaba el Estado, manifestado en nuevas formas de financiamiento a las nuevas empresas que se estaban generando a través de los bancos de desarrollo creados para tales fines, creación de infraestructura básica, servicios y bajas políticas impositivas.

Las nuevas demandas del Estado, en su modalidad de empresario, le proporcionó un mercado atractivo para algunas de sus empresas, así también mantuvo su considerable control sobre la fuerza de trabajo que le proporcionó la estabilidad política necesaria al régimen. Es en 1954, cuando el Estado toma una serie de medidas para controlar las presiones inflacionarias propias del nuevo modelo de desarrollo y surge la llamada política del desarrollo estabilizador.

Las inversiones del Sector Público en industrias básicas, fueron fundamentales para mantener el ritmo de industrialización, utilizando como instrumento básico para estos fines, un banco de inversión estatal, Nacional Financiera (NAFINSA), fundada en 1934, con el objeto de fomentar el desarrollo de un mercado de capitales y valores para los bonos públicos; esta institución se reorganiza en diciembre de 1940, estableciendo, como principal objetivo, la promoción del desarrollo industrial.

En 1941, el Estado adquiere un segundo banco de desarrollo industrial, SOMEX, que tenía participación activa en 40 empresas, pero se encontraba al borde de la quiebra debido a problemas de administración interna y a un portafolio cargado de firmas improductivas; una parte de las empresas en las que participaba Somex, estaban en sectores prioritarios para el crecimiento industrial, además de que el empleo que resul-

tara de la inminente quiebra, amenazaría la confianza pública en el sistema de ahorros bancarios. Lo anterior constituye el antecedente del Estado como empresario e interventor en empresas, que aunque no resulten rentables financieramente, poseen rentabilidad social al evitar la proliferación del desempleo.

"...Actuando como institución de última instancia, el Estado mexicano ha fundado bancos, ha promovido y financiado empresas en áreas económicas nuevas y vitales, ha salvado firmas en bancarrota y ha participado en la mexicanización* de sociedades propiedad del extranjero." ^{25/}

Resulta particularmente importante la intervención del Estado en la economía y dentro de la industrialización dependiente tardía, originada en el poder del Estado mexicano, de actuar como banquero y empresario, y por la forma en que fueron creadas instituciones políticas realmente fuertes después de la Revolución Mexicana, así como por el carácter débil del sector privado del país en aquella época, sumado a esto se en-

* Definición manejada por el autor para señalar la actuación del Estado como inversionista de última instancia, cuando proporciona esa porción de inversión mexicana, que capital privado mexicano habría estado renuente de adelantar.

^{25/} Bennet Douglas y Kenneth Sharte - El Estado como Banquero y Empresario - México, Foro Internacional, Vol. XX, No. 77 (Jun/Sep 1977), Pág. 23.

contraban las circunstancias internacionales imperantes, debido a la gran depresión económica y a la Segunda Guerra Mundial abriendo las posibilidades de industrialización, vía la sustitución de importaciones.

Todos los factores citados anteriormente, van a dar origen y conformar la naturaleza del Estado mexicano en la economía, la cual se preserva hasta nuestros días, funcionando no sólo como rector de la economía y representante de la sociedad, sino como auténtico factor de cambio.

De tal manera que las políticas de desarrollo que instrumenta el Estado nacional, se conforman con la necesidad de transformar el crecimiento económico en desarrollo social, para reforzar así su soberanía e independencia, en los aspectos político, económico y social; por tal razón se constituyen en prerequisites indispensables: la generación de empleos, la redistribución del ingreso y la elevación del nivel social de vida de la población, para que se propicie el crecimiento económico sostenido, cuya condicionante va a radicar en la productividad de los recursos con que cuenta la nación y de los esfuerzos simultáneos de los factores de la producción y de la comunidad. Todo esto conlleva a la necesidad, por parte del Estado de adoptar una estrategia continua y sistemática de productividad orientada a mejorar las deficiencias que presentan las unidades productoras y asimismo, difunda el con-

cepto y la trascendencia de esta categoría económica e instrumentalmente las medidas correspondientes para su obtención, vinculándose ésto a los programas de fomento económico que el Gobierno Federal implante.

Por esta razón el Estado, en su carácter rector y promotor de la economía, resulta el encargado de instrumentar medidas tendientes al incremento de la productividad en el proceso de producción nacional. La estrategia de productividad que resulte de esto, debe contemplarse en los planes y programas orientados hacia el desarrollo, para lograr así, mayor racionalidad y congruencia de sus decisiones políticas en la asignación de los factores que intervienen en la producción.

Cabe mencionar que existe un alto grado de interrelación entre la planeación para el desarrollo y la productividad, dado que dichos procesos son expresiones de un mismo fenómeno, cuyo fin fundamental es el uso racional y la combinación óptima de los sectores: trabajo, capital y tecnología, así como la preservación de la estabilidad, seguridad y justicia entre los agentes que hacen posible la producción.

El Estado, a través de sus planes para el desarrollo, debe contemplar estrategias efectivas de productividad, cuyos fundamentos deben de estar anteceditos por la integración y unificación de los conceptos de productividad y la consolidación

de organismos que asesoren a las instituciones públicas en materia de productividad. De esta manera, se pueden dar las condiciones necesarias para que se aseguren, la optimización de los recursos, aceleración de las tareas de crecimiento y la distribución del ingreso.

Un país como México, que requiere encontrar vías de desarrollo para resolver, de alguna manera, los problemas inherentes a nuestro sistema capitalista dependiente, sin modificar las relaciones sociales de producción existentes, necesita la participación del Estado en la instrumentación de medidas que garanticen la viabilidad del desarrollo dentro de un clima de confianza y estabilidad política. Para poder lograr todo esto, es necesario que las acciones gubernamentales se fundamenten en la obtención de altos niveles de productividad en el proceso productivo nacional, que contengan, la concertación de acciones de los sectores involucrados en dicho proceso, dentro del marco de la planeación para el desarrollo.

CAPITULO II

LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA EN LA PRODUCTIVIDAD
Y EL DESARROLLO NACIONAL

CAPITULO II

II. LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA EN LA PRODUCTIVIDAD Y EL DESARROLLO NACIONAL

2.1. ESTADO Y EMPRESA PUBLICA

Los orígenes de la Empresa Pública mexicana encuentran su explicación con base en la ampliación de las facultades que se le otorgan al Estado en la Constitución de 1917, de tal manera que el nacimiento de las Empresas Públicas estará en estrecha correlación con la ampliación de las atribuciones del Estado y, por ende, con la consolidación de éste.

La Constitución de 1857 tiene como objetivo la legitimación y consolidación del Estado Liberal que asegure solamente el orden y la legalidad. Posteriormente, en la Constitución de 1917, se determina el aumento de las funciones y atribuciones del Estado con la finalidad de establecer las condiciones mínimas de bienestar en el aspecto social y promover las características necesarias que sentarán las bases para el desarrollo.

De tal manera que el Estado abandone su papel pasivo de regulador y de servicio en la sociedad, para adoptar el de promotor y rector del desarrollo, que preserve hasta la fecha, así: "...el Estado mexicano, propiamente dicho, surge entonces como una respuesta a las trabas impuestas por el desenvolvimiento

económico, expresado en la forma de una política que pretende encauzar las aspiraciones populares de libertad, como forma de movilización para constituir un verdadero Estado Nacional, así el Estado rebasa el papel de regulador y asume el de promotor de desarrollo." ^{26/} La Constitución de 1917 va a conformar la orientación y los límites del Estado en la actividad económica.

El Estado en una sociedad como la nuestra, que busca vías de desarrollo, se constituye en el principal agente de cambio social y crecimiento económico, y como principal redistribuidor del ingreso, lo cual se traduce en la actuación que tiene como participante en la construcción de infraestructuras, prestación de servicios educativos, salud, generación de viviendas, comercialización de productos básicos, impulso al crecimiento tecnológico interno, ...etc. Por lo tanto, el Estado es el encargado de cubrir aquellas demandas que no se resolverían en un mercado libre, dentro de un régimen de economía mixta, así pues la administración pública será la encargada de individualizar y poner en la práctica las decisiones políticas que tome el Estado, para ello se allega de instrumentos, creando así instituciones públicas.

Es por eso que "...la administración pública en México, par-

^{26/} México a Través de los Informes Presidenciales, Sector Paraestatal - México, Secretaría de la Presidencia, Vol. 6, Nov, 1976, Introducción.

ticularmente las empresas que la integran, no pueden concebirse al margen de la filosofía política del Estado, sino que en ella encuentran su principal fundamento y acción." 27/

Para poder asumir las nuevas responsabilidades otorgadas al Estado en la Constitución de 1917, el Estado comienza a valerse de diversas figuras jurídicas para responder a las necesidades nacionales, así comienzan a proliferar organismos que hoy responden al nombre de Empresas Públicas.

El surgimiento de estas nuevas instituciones públicas que comienza a crear el Estado, en su tarea de reconstrucción de la economía nacional, posterior al movimiento revolucionario de 1910, obedecen a las siguientes razones:

- a) Necesidad de ejercer las nuevas funciones otorgadas en la Constitución de 1917.
- b) Explotación de recursos naturales.
- c) Atención a las demandas sociales en campos donde la actividad económica de la iniciativa privada era deficiente.

Cabe señalar que el origen de las nuevas empresas públicas, estuvo determinado por fines sociales.

27/ Carrillo Castro, García Ramírez - Las Empresas Públicas en México - México, Edit. Porrúa, 1983 - Pág. 5.

"...La Empresa Pública nace y se desarrolla dentro de un marco de condiciones políticas, económicas, sociales y jurídicas que le confieren raíz y sentido específico." 28/

Estas condiciones van a estar dadas por la modificación de las estructuras sociales y económicas posteriores al movimiento revolucionario de 1910.

2.2. ALGUNAS GENERALIDADES Y CONCEPTOS DE EMPRESA PÚBLICA

La Empresa Pública nace en México, como respuesta a la satisfacción de necesidades por parte del Estado, de cumplir sus nuevas atribuciones, posteriores al periodo revolucionario, conferidas en la Constitución de 1917, principalmente en los Artículos 27, 48 y 123, para intervenir directamente en la economía del país. Así comienzan a surgir las Empresas Públicas de manera desordenada, sin estar integradas en una coordinación legal, y con la carencia de un marco jurídico que las sustentara. Esto contribuyó a una dispersión de conceptos en cuanto a Empresa Pública se refiere, que se preserva hasta la fecha, al grado de que muchos estudiosos de la materia, afirman que desde el punto de vista jurídico, la Empresa Pública no tiene personalidad propia.

28/ Carrillo Castro, García Ramírez - Op.cit. Pág. 5.

En México se entienden como empresas públicas a los siguientes términos:

- ° Cuando se refieren a empresas privadas constituidas como sociedad mercantiles, cuyas acciones han sido adquiridas, en su totalidad o mayoría, por el Estado.
- ° Las sociedades y asociaciones civiles, cuando la mayoría de las asociaciones sean dependencias de la administración central o la paraestatal.
- ° Organos desconcentrados de la administración central que realizan una actividad empresarial, v.gr., Boletrónico, Servicio de la Navegación del Espacio Aéreo.
- ° Organismos descentralizados encargados de prestar algún servicio público o para la explotación de recursos naturales: PEMEX, IMSS, ISSSTE, Lotería Nacional, etc.
- ° Fideicomisos creados por organismos descentralizados o de la administración central.
- ° Instituciones nacionales de crédito y de seguros, así como también la reciente banca nacionalizada.

En resumen, el término de Empresa Pública hace referencia a todas aquéllas en que el Estado participa, como empresas privadas que son total o parcialmente del Estado , y a las em-

presas de participación mayoritaria o minoritaria que operan bajo régimen mercantil.

La diversidad de funciones y figuras jurídicas que toma la Empresa Pública, así como su nacimiento casuístico y anárquico, ha provocado que no exista homologación de criterios en el concepto de Empresa Pública. Sin embargo, citaré una definición que, a mi parecer, es la más actual y completa que encuadra el término de la Empresa Pública.

"...Unidad de producción de bienes o prestación de servicios que posee una partida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad o fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal), con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciban de fuentes fiscales y crediticias o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario." ^{29/}

Desde el punto de vista jurídico, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala como empresas públicas o entidades, a los siguientes términos.

^{29/} Carrillo Castro, García Ramírez - Op.cit. Pág. 23.

- "...I. Organismos Descentralizados.
- " II. Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito (dentro de la cual queda la Banca nacionalizada), Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y
- " III. Fideicomisos." 30/

Todo esto es lo que va a conformar a la Administración Pública Paraestatal.

2.3. DESENVOLVIMIENTO HISTORICO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

La creación de las empresas públicas en México está íntimamente ligada al impulso inicial que genera el Estado para el Desarrollo, esto se pone de manifiesto en la participación de éste en la economía a través de las Empresas Públicas en renglones claves de carácter económico, dado su carácter exclusivo para la explotación del sector energético.

Este esfuerzo inicial de desarrollo promovido por el Estado, no tenía, en sus inicios, uniformidad de criterio y carecía

30/ Ley Orgánica de la Administración Pública Paraestatal - México, Edit. Porrúa, 1976, Artículo 3o., Pág. 24.

de alguna sustentación jurídica que la contemplara, por tal razón, las empresas públicas aparecen como un conjunto anárquico, sin ningún tipo de control racional que la conforme.

Ante tal situación, el Estado comienza a gestar mecanismos de control para otorgarle mayor racionalidad y congruencia, acorde a los objetivos nacionales; de esta manera se inicia el proceso de desarrollo institucional de las Empresas Públicas, dentro de los lineamientos de control que dicta el Estado.

En el proceso de desarrollo institucional, el Doctor Carrillo Castro distingue tres etapas evolutivas de las Entidades Paraestatales:

- "...A) Crecimiento coyuntural (1925-1946)
- " B) Establecimiento de mecanismos de control (1947-1958)
- " C) Creación de sistemas para la planeación y el control dividido a su vez, en dos periodos:
- " C.1.) Primer periodo - Planeación ligada a los ingresos en un modelo centralizado (1959-1976), y
- " C.2.) Segundo periodo - Planeación y control ligado a los objetivos y programas de gobierno en un modelo desconcentrado o sectorial (1977-1982)." ^{31/}

31/ Carrillo Castro, García Ramírez - Op.cit. Págs. 36-37.

2.3.1. ETAPAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

En la primera etapa de crecimiento coyuntural, las entidades paraestatales se establecen en función de los requerimientos del país, no existían controles con objetivos expresos, su creación no contaba con alguna doctrina o base jurídica y meno con algún programa global.

En la segunda etapa se inicia y establecen mecanismos de control, para resolver el de orden imperante entre las entidades de la administración paraestatal. Es en diciembre de 1947, cuando se establecen conceptos en torno a Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a través de una ley para el control de los organismos descentralizados por parte del Gobierno Federal, otorgándole facultades de control a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

La Secretaría de Hacienda era la encargada de controlar y vigilar, operativamente, a los Organismos y Empresas Públicas; para cumplir tales obligaciones, en 1948 crea la Comisión Nacional de Inversiones, a la cual le sucede el Comité de Inversiones; debido a problemas operativos, posteriormente, este Comité es sucedido por la Comisión de Inversiones, en 1954. La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrati-

va era responsable de sólo aquellas entidades que no quedaban encuadradas en las comisiones supracitadas. Estas secretarías formaron el llamado "triángulo de la eficiencia", conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia; pero cuando algo no funcionaba entre éstas, hacía padecer a todo el sistema.

Posteriormente se crearon dos leyes más para el control de organismos de participación estatal; la primera en 1965, donde se reafirman las funciones de control de la Secretaría de Hacienda, de la Presidencia y la de Patrimonio Nacional. En la ley de 1970, se incorporan las empresas de participación estatal minoritaria, incluyendo a los fideicomisos públicos, y se mejoran algunos conceptos de supervisión y control.

Tercera etapa, creación de sistemas para la planeación y el control; en esta etapa se consideran sistemas para la planeación, ordenación y evaluación de las empresas públicas.

En el primer periodo 1959-1976, la Planeación de las Empresas Públicas se encuentra ligada a los ingresos, por lo que se ejerce un control directo de la autoridad central hacia las entidades paraestatales, periodo que se inicia, según lo asegura el Doctor Carrillo Castro "...con las modificaciones introducidas en la Ley de Secretarías de diciembre de 1958" ^{32/}

^{32/} Carrillo Castro, García Ramírez - La Empresa... Op.cit. Pág. 50.

en este periodo se crea inicialmente la Comisión de Inversiones Públicas (1934), que pretendía integrar la planeación de las actividades de las empresas para mejorar la coordinación en el cumplimiento de sus fines, le sucede la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social (1962); posteriormente, en 1965 se crea la Comisión de Administración Pública, a fin de reestructurar el sector paraestatal para cumplir mejor los fines propuestos de las instituciones y en un intento por otorgarle mayor racionalidad y coordinación a éstas.

Cabe señalar la creación de unidades de programación en las entidades paraestatales, la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, la cual perseguía controlar el gasto presupuestal y evaluar los propósitos de tales gastos. Se crean las Comisiones Sectoriales de Programación, comenzándose así, la evaluación de los presupuestos. Es hasta 1975, cuando se realiza el primer presupuesto con orientación programática.

En el segundo periodo, se encuentra la planeación y control ligados a los objetivos de gobierno, que se caracterizan por la instrumentación de la Reforma Administrativa 1977-1982, donde destaca principalmente la creación de Dependencias de orientación y apoyo global, este es el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la creación de una nueva Secretaría, la de Programación y Presupuesto, donde se vincula

la programación de las actividades del Estado con los recursos presupuestales, de tal manera que el presupuesto por programas comienza a revestir carácter de obligatoriedad, para que permita evaluar la acción de las empresas públicas, en función del mayor o menor logro de sus objetivos y metas.

La función de estas secretarías como dependencias de apoyo global, van a tener como cauce legal a la Ley Orgánica de la Administración Pública principalmente, así como a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley General de Deuda Pública, la de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes, la General de Obras Públicas y la Ley de Información, Estadística y Geografía, así como la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Todo esto constituirá el marco administrativo normativo, al cual obedecerá la acción de la Administración Pública Paraestatal, y sentará las bases para la racionalización de acciones del Sector Público, sin restarles flexibilidad.

También se crea la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiero (1977), para preparar y coordinar la información común, a las dependencias de apoyo global, para compatibilizar y compaginar las decisiones, lo cual le asigna función eminentemente de asesoría y de preparación para la toma de decisiones del Gobierno Federal.

Otro elemento de control importante en el segundo periodo

(1977-1982), lo constituye la instrumentación del Acuerdo de Sectores, cuyo fundamento se encuentra contenido en el Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que es introducido en enero de 1977. La agrupación de sectores administrativos por actividad económica o social, agrupa a las entidades con el fin de ejercer un control a nivel sectorial por parte de la administración central cuyas relaciones, para efectos de control, se efectuarán a través de una dependencia coordinadora de sector.

"...La constitución de los sectores administrativos, implica uno de los cambios más importantes en la forma de operar de la Administración Pública, pues a partir de dicha agrupación se cuenta con tres niveles de agregación o toma de decisiones: a) el global o macroadministrativo, b) el sectorial o mesoadministrativo, y c) el institucional o microadministrativo." 33/

Posteriormente se promulga la emisión de criterios y lineamientos para precisar las funciones de orientación y apoyo global y el papel que deben desempeñar las entidades coordinadas, así nacen los primeros lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1977.

33/ Carrillo Castro, García Ramírez - Op.cit. Pág. 103.

"...La sectorización de las actividades de la Administración Pública Paraestatal, ha logrado depurar su estructura y alcanzar una mejor coordinación de las empresas públicas como medio para cumplir los objetivos y metas de los planes de desarrollo." 34/

Dentro de la política seguida en este periodo, bajo la administración de López Portillo, se adopta la planeación y programación como el principal instrumento de gobierno, pero con la característica de un sistema de economía mixta y régimen democrático.

Así surge el Sistema Nacional de Planeación como medio para racionalizar acciones y evitar el dispendio de recursos en el Sector Público, iniciándose un proceso para la formulación, instrumentación, evaluación de los planes y programas. De esta manera la presupuestación con base en programas, obliga a las empresas a participar en el cumplimiento de las metas programadas a nivel nacional, extendiendo así su ámbito de acción a empresas dentro y fuera del Sector Paraestatal, vinculándose a la vez con las metas intersectoriales y los objetivos nacionales.

34/ Carrillo Castro, Alejandro - Texto de la Conferencia: "El Programa de Reforma Administrativa de la Empresa Pública - Primer Ciclo de Conferencias, Productividad Esfuerzo Sustantivo del Gobierno Federal - México, Cenapro, 1981.

Con la promulgación del Plan Global de Desarrollo, se incorpora al Sector Paraestatal en el cumplimiento de los objetivos nacionales, con lo que se constituye un cauce de acción global que posteriormente se formula en el Programa de Acción del Sector Público (PASP), donde se vincula el presupuesto con las políticas a corto plazo, así como la evaluación de las políticas a mediano plazo, para garantizar, de alguna manera, la secuencia entre plan-programa-presupuesto.

Actualmente se rige el desarrollo de la Empresa Pública en materia de objetivos, políticas y lineamientos, a través de la nueva Ley de Planeación, expedida en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1982, que le confiere carácter normativo al régimen de planeación. Con base en esto, se promulga el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que contempla a la Empresa Pública como elemento básico para sus políticas de desarrollo.

En este contexto, la política de Empresa Pública, tiene como propósito fundamental, resolver ineficiencias y "...aprovechará plenamente las posibilidades de estas entidades en la producción de bienes y servicios y en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico social." ^{35/}

^{35/} Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 - Secretaría de Programación y Presupuesto - México, 1a. Edición, 1983, Pág. 178.

Para ello contempla como estrategias: fortalecer el carácter mixto de nuestra economía, participar en la oferta de servicios socialmente necesarios, apoyar la integración del aparato productivo, reestructuración y modernización de la empresa pública, regular actividades de mercado redistribuyendo el ingreso, apoyar la descentralización de actividades de producción y distribución de las entidades, contribuir al financiamiento del desarrollo, adoptar mecanismos y políticas a fin de cumplir sus objetivos. Con esto se pretende inducir al Sector Paraestatal con la compatibilización de éstos.

2.3.2. SUSTENTACION JURIDICA DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

La principal base jurídica mediante la cual se va a encauzar la acción de las entidades paraestatales, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, que emite lineamientos y normas para la administración central y paraestatal, a fin de evitar duplicidad de funciones en éstas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, considera las distintas personalidades jurídicas de las empresas públicas, en sus artículos 2o. y 3o., las denomina como dependencias o entidades, respondiendo a esta denominación: orga-

nismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria, instituciones nacionales de crédito y Banca nacionalizada, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, fideicomisos.

Los organismos descentralizados, se crean mediante acuerdos del Congreso de la Unión por decreto del Poder Ejecutivo; otra modalidad que constituye a una empresa pública es la adquisición de empresas que fueron privadas previamente y que, ante problemas financieros graves, fueron absorbidas por el Estado, como medidas para defender el empleo, adquiriendo así la tutela de las acciones.

La expropiación constituye una excepción a las reglas de operación de organismos descentralizados. Estos organismos poseen personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyos fondos están constituidos por aportaciones del Gobierno Federal.

Son empresas de participación mayoritaria, incluyendo en éstas a las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas y organizaciones auxiliares, aquellas donde el Estado adquiere el 50% o más del capital social ^{36/} serán reguladas cuando adopten la forma de sociedad mercantil, por dis-

^{38/} Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - México, 1976, Arts. 46 y 47.

posiciones jurídicas de carácter mercantil, como ejemplo, está el Código de Comercio, Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En lo que concierne a las Empresas de Participación Estatal minoritaria, serán legisladas dentro del Derecho Mercantil, ciñendo su acción a éste. Su control se ejerce a través de su registro en la Secretaría de Minas, Energía e Industria Paraestatal y el nombramiento de un Comisario de la Sociedad. 37/

El Fideicomiso nace en 1925, con la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. Este se constituye como una operación de crédito, por medio del cual el fideicomitente, destina ciertos recursos para cumplir un fin determinado, cuya estructura desaparece al cumplir dicho fin. 38/

Las bases legales que integran la Empresa Pública en el contexto de la Administración Pública Federal son: Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley General de Deuda Pública, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes,

37/ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - Op.cit. Artículo 48.

38/ *Ibidem* - Artículo 49.

Ley General de Obras Públicas, Ley de Información, Estadística y Geografía, Ley Orgánica de la Contaduría General de Hacienda, y la reciente Ley de Planeación.

Con la Ley Federal del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la General de Deuda Pública, se instituye la obligación de programar, contabilizar y ejercitar el gasto público, así como evaluar los resultados y el manejo de la Deuda Pública y Bienes Patrimoniales.

La de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes, otorga los lineamientos en materia de adquisiciones; la Ley de Obras Públicas, la forma en que se ha de planear, contratar, administrar y Ejecutar la obra pública.

La Ley de Estadística y Geografía, rige la elaboración de la estadística en general así como la información geográfica nacional.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda vincula la contaduría con la Secretaría de Programación y Presupuesto con el propósito de uniformar métodos, procedimientos y sistemas de contabilidad y auditoría en el Gobierno Federal y, por ende, en el sector paraestatal.

La Ley de Planeación, dicta lineamientos y previsiones al cual se sujetarán los programas de las entidades paraestatales, para regular su organización y funcionamiento.

El conjunto de leyes supracitadas, determina las relaciones entre las Empresas Públicas y el Ejecutivo Federal o, en su defecto, con las secretarías de Estado o departamentos administrativos.

Otro de los aspectos importantes que van a normar la acción de las Empresas Públicas, lo constituye el Acuerdo de Sectores, 39/ donde las entidades paraestatales se agrupan por sectores de actividad económica y social; cada sector tiene como cabeza una coordinadora de sector constituida por el Titular de alguna secretaría o, en su caso, por un departamento administrativo. La Coordinadora de Sector, será la que entable las relaciones y acuerdos pertinentes con el Ejecutivo Federal y la que coordina y planea la acción de estas empresas.

Con base en este Acuerdo, se realizan las actividades de planeación, programación, control, presupuestación y evaluación de las entidades paraestatales.

Resulta de singular importancia, el carácter obligatorio de las Empresas Públicas, de programar sus actividades en función de las políticas de planeación nacional para el desarrollo, instrumentadas por el Estado, cuya base legal está con-

39/ Diario Oficial de la Federación - Enero 13 de 1977.

tenida en la Ley de Planeación 40/ y en el Acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, elaborar los programas que se indican en materia económica 41/ así también las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982, particularmente el artículo 9o., con base en el cual se fundamenta la Ley de Planeación, y el artículo 33, fracción XII, que faculta a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a conducir, aprobar, coordinar y vigilar las actividades de las industrias paraestatales, a excepción de las que no sean asignadas específicamente a otras dependencias.

A la Secretaría de la Contraloría, con base en el artículo 32, fracción VII, se le faculta para realizar las evaluaciones y auditorías pertinentes a las entidades paraestatales.

2.4. IMPORTANCIA ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MEXICO

La Empresa Pública nace en México como respuesta a la necesidad de fomentar el crecimiento económico y promover el desarrollo social. Así, el Estado, en su carácter promotor y rec-

40/ Diario Oficial de la Federación - Enero 5 de 1983.

41/ Ibídem - Mayo 18 de 1983.

tor del desarrollo, se allega de instrumentos que le permitan cumplir sus fines, los cuales se encuentran contenidos en la Constitución, instrumentos mediante los cuales se van a cristalizar las acciones gubernamentales en el ámbito social, son las Empresas Públicas. En consecuencia, Desarrollo y Empresa Pública son términos íntimamente relacionados, cuya explicación sólo se concibe recíprocamente.

"...La hegemonía del Sector Público en nuestro país, está en función de las ramas de actividad económica en las que opera y del grado de participación de éstas en la economía nacional." 42/

Las tasas de crecimiento observadas en el país, a partir del impulso a la industrialización en los años 40, no se explicarían sin la existencia de las empresas públicas, que se han convertido, de esta manera, en el elemento vital de la política económica del Estado mexicano, como la experiencia lo demuestra desde los inicios de la empresa pública cuando el Gobierno emprende la reconstrucción de la economía en el periodo posrevolucionario. A partir de la década de los años 20, con el fin de fomentar un clima propicio a las inversiones, surgen la Comisión Nacional de Caminos, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Irrigación, Banco de México y Banco Nacional de Crédito Agrícola.

42/ De la Madrid Hurtado, Miguel - La Empresa Pública en el Proceso de Desarrollo - Op.cit. - Texto de la Conferencia.

En los años 30 del presente siglo, en la tarea de explotación de nuestros recursos, actividades de fomento económico y creación de infraestructura, se crean, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Banco Nacional Hipotecario Urbano. En 1940 se crean diferentes entidades para apoyar el impulso generado por el Estado, de industrialización, lo cual contribuye a un crecimiento significativo del Sector Paraestatal.

Así pues, "...en México la Empresa Pública es, según lo demuestra la experiencia, un excelente medio para acelerar la economía y sujetarla a planes racionalizados." ^{43/}

El crecimiento del Sector Paraestatal genera medidas para racionalizar la acción de las Empresas Públicas, para hacerla más congruente con las metas fijadas por el Estado en materia social y económica, de tal manera que las entidades ceñirán su acción a los planes que dicte el Gobierno para la planeación del Desarrollo, por lo que la acción de éstas se rige a través de los compromisos establecidos en los planes de desarrollo, de manera que convergan todos sus recursos: humanos, naturales y financieros.

La interrelación de Empresas Públicas y Desarrollo, se deter-

^{43/} Díaz Serrano, Jorge - La Empresa Pública como Respuesta a las Necesidades de Desarrollo - 1er. Ciclo de Conferencias La Empresa Pública Factor de Desarrollo Económico y Social - México, Cenapro, 1981, Texto de la conferencia.

mina por la injerencia de éstas en el acontecer económico nacional, lo cual la hace partícipe, en un monto considerable, en el Producto Interno Bruto —15% aproximadamente—, redundando a la vez en participaciones considerables en los ingresos tributarios del Gobierno Federal, v.gr., aumento de las exportaciones en Pémex, por señalar una de las más importantes, cuya aportación al equilibrio de la balanza de pagos es considerable.

La diversidad de áreas, donde interviene el sector paraestatal, coadyuva a generar empleos y estimular a la iniciativa privada dentro de un régimen de economía mixta.

En lo que se refiere a la naturaleza y causas de la inversión del sector paraestatal auspiciada por el Estado, David Ibarra establece que "...la inversión estatal en actividades productivas, se ha efectuado buscando resolver distintos problemas económicos y sociales." ^{44/}

Asimismo, destaca que la participación del Estado en el Sector Paraestatal obedece a los siguientes motivos.

"...nacionalización o compra de empresas, para regular o suprimir monopolios y asegurar la autonomía nacional.

^{44/} Ibarra, David - Reflexiones sobre la Empresa Pública - Foro Internacional - México, Oct/Dic, 1976 - Página 142.

"...Promoción de actividades básicas donde no interviene la iniciativa privada.

"...Absorción de empresas privadas por bajos rendimientos o deficiente administración.

"...Crear o fortalecer actividades básicas-industria-pesca-minería, entre otras." 45/

Dentro de la nacionalización y compra de empresas, destaca la creación de PEMEX, elemento básico en el equilibrio de la balanza comercial, FERRONALES, que provee la totalidad del transporte ferroviario, Comisión Federal de Electricidad, la cual detenta el sector eléctrico. De esta manera se explotan los recursos y se evitan monopolios, asegurando insumos y servicios socialmente necesarios. Otro caso lo constituye la Banca nacionalizada, con el propósito de regular el mercado cambiario y la fuga de divisas.

Con la absorción de empresas que fueron privadas previamente, con bajo rendimiento financiero, se afianza la función social del empleo y la rectoría del Estado en la economía.

En la promoción de actividades básicas, donde no interviene la iniciativa privada, ya sea por la poca rentabilidad, o por los excesivos volúmenes de inversión que se requieren, desta-

45/ Ibarra, David - Reflexiones sobre la Empresa Pública - *Ibídem*

cándose en este aspecto el sector agropecuario, estímulos al campo, v.gr. PRONASE, creación de bancos de fomento como el Banco Nacional Agrícola y Ejidal, proporción de alimentos básicos a la población a precios populares, ejemplo de ésto es la creación de CONASUPO y empresas destinadas a la industrialización de la leche y trigo. Provee la infraestructura básica, y proporciona los insumos y bienes socialmente necesarios a través de proyectos de inversión de interés público. Así también interviene en seguridad social y vivienda a través del IMSS, ISSSTE, INFONAVIT.

En la creación y fortalecimiento de actividades básicas, el Estado induce determinados comportamientos en la economía, vía precios, tarifas y subsidios, regula el proceso de comercialización con criterios sociales, atenuando los excesivos márgenes de ganancias, procurando el abasto de productos básicos y participando también en la producción de éstos. Impulsa el fomento al comercio exterior e interviene en sectores productivos prioritarios para el desarrollo: la pesca, minería, turismo, la industria de la transformación (petróleo, petroquímica, siderurgia e industria automotriz).

Las Empresas Públicas son instrumentos flexibles, que se han ido adaptando a las cambiantes condiciones económicas del país, contribuyendo al objetivo de desarrollo del Estado, dentro de un marco de estabilidad política, sujeta a la confianza internacional.

La naturaleza social de la Empresa Pública, la convierte en elemento vital para la redistribución del ingreso y elevar el nivel social de vida de la población a través de las políticas gubernamentales destinadas a servicios de seguridad social y fomento del poder adquisitivo de los trabajadores.

La expansión del Sector Público a través de la proliferación de entidades paraestatales le ha otorgado mayor capacidad de negociación y autonomía ante grupos dominantes. La supremacía adquirida por el Estado, no sólo de carácter político sino económico y social, garantiza el logro y ejercicio de las políticas dictadas por el Gobierno, así como la defensa de la soberanía nacional.

En resumen, la participación del Estado en la economía, a través del Sector Paraestatal, otorga garantía a nuestro régimen democrático, y propicia la estabilidad necesaria para asegurar el cambio y el crecimiento económico, protegiendo el interés colectivo.

En cuanto a su trascendencia político-económico-social "... las Empresas Públicas han permitido una progresiva capacidad de manejo de la economía, por parte del Estado, en atención a la voluntad expresada en el pacto social y constitucional y es en este plano donde destaca su trascendencia social y política, ya que la capacidad de conducción económica es el

elemento básico de la estabilidad de todas las instituciones sociales." 46/

2.4.1. LA PRODUCTIVIDAD EN LA EMPRESA PÚBLICA

El impacto de la empresa pública en la economía en México, se explica en función de las necesidades sociales que le dieron origen; origen que determinará su finalidad de carácter social, eminentemente.

La Empresa Pública se ha convertido así, en la principal herramienta de la cual se va a valer el Estado para cumplir sus fines contenidos en nuestra Constitución; por tal razón, su funcionamiento dependerá de los lineamientos de la Autoridad Central, y no de mecanismos de mercado.

Todo esto nos dará la pauta para conocer y explicar los términos, rentabilidad y productividad que se manejan en torno a las Empresas Públicas.

Debido a la naturaleza de la Empresa Pública, y por ende a sus fines sociales, no pueden ser evaluadas en los términos en que se evalúa una empresa privada, puesto que sus objetivos difieren de favorables resultados financieros, ya que es-

46/ De la Madrid Hurtado, Miguel - Op.cit. Texto de la conferencia.

tas entidades están sujetas a las modalidades que dicte el interés público y a decisiones de política gubernamental que serán las que ejerzan la tutela y vigilancia de éstas.

Por lo tanto, la Empresa Pública desde el punto de vista de la rentabilidad económica-financiera, no se puede evaluar en función de criterios monetarios costo-beneficio, ni por la coordinación de mecanismos de mercado, sino con base en la generación de satisfactores y servicios para la población, estímulos a la producción o, en su defecto, en el mejoramiento de las estructuras políticas y atención de problemas de utilidad pública.

Estos criterios de evaluación de la empresa pública han ocasionado serios déficits financieros en dichas entidades, puesto que la mayor parte de ellas operan con números rojos, financiadas, mayormente, por subsidios otorgados por el Gobierno Federal. Esto ha ocasionado dos polémicas principales en torno a la existencia de estas empresas: la que sostiene que las empresas son benéficas para el desarrollo, y otra, que afirma la negatividad de su existencia, debido a la enorme carga que representan para el erario público, cuyas ineficiencias, a pesar de sus objetivos sociales, se transfieren a la sociedad.

Ahora bien, el hecho de que la Empresa Pública tenga una fun-

ción social, no la despoja de la necesidad de optimizar recursos y de efectuar acciones y esfuerzos con miras a una mayor productividad de sus recursos.

Al respecto, el Gobierno Federal ha instrumentado mecanismos normativos que precisen y definan criterios de control, fiscalización y algunos de evaluación para hacer congruente la acción de las Empresas Públicas. Un ejemplo de esto lo constituye la Reforma Administrativa, con la cual se ha logrado un control racional a través de la sectorización y de diversas leyes que norman el ejercicio del presupuesto, programación, adquisiciones, deuda pública y gasto público. Se establecen usos y seguimientos de auditorías internas, algunas reformas a la Constitución para formar comisiones investigadoras de entidades paraestatales y vigilar el uso adecuado de los recursos.

Los mecanismos supracitados tienen una incidencia en la productividad a nivel macroadministrativo, sin embargo, siguen existiendo serias deficiencias en lo concerniente a rentabilidad y productividad de las Empresas Públicas, de tal manera que parece que el objetivo social de la empresa es antagónico a dichos conceptos.

En términos de rentabilidad las entidades paraestatales se evalúan conforme a los montos de subsidio que perciben, y el

destino de éstos, en relación a los beneficiarios efectivos de las políticas llevadas a cabo.

La productividad de la Empresa Pública se entiende, o se evalúa, por la respuesta que tenga a una demanda de la sociedad, ya sea de índole económica, política o de bienestar social, esto es, una empresa sólo es productiva en la medida que se satisfaga una demanda social; esto ha ocasionado desviaciones en torno al concepto de productividad en la Empresa Pública. Si se entiende a la productividad como el uso adecuado de recursos (eficiencia) con que se cuenta, vinculado al cumplimiento de los objetivos que se persiguen (eficacia), nos encontramos que la productividad en el Sector Público no se entiende como debiera, existiendo desviaciones de fondo y de contenido, y por consiguiente, de su misma evaluación.

Las nociones de productividad, eficiencia y eficacia, son de suma importancia en el manejo de las entidades, debiendo formar parte elemental y representativa en relación a los criterios de evaluación que se manejan.

No basta para evaluar a una Empresa Pública, la responsabilidad compartida entre dependencias globalizadoras, coordinadoras de sector y entidades coordinadas, si no se integran criterios efectivos de productividad y metas factibles de esta

materia, cuando se habla de metas de productividad no se debe confundir con las metas de producción basadas en el aumento de ésta como frecuentemente se hace. Dichas metas y criterios podrían otorgarse a través de un organismo asesor dedicado a tales fines, que no sólo integre conceptos, sino también proponga los lineamientos necesarios para mejorar la productividad en las Empresas Públicas revistiendo carácter de obligatoriedad.

Así también no se debe confundir la rentabilidad con la eficiencia y por ende, con la productividad, ya que la rentabilidad, puede variar de acuerdo a las condiciones de mercado, control de precios, existencia de ciertos grados de monopolio, influencia financiera, etc., mientras que la eficiencia dependerá sólo del uso adecuado de recursos; es así que en la realidad se puede observar el caso de empresas ineficientes e improductivas, con superávits en su haber, provenientes de subsidios y transferencias.

De la misma forma, puede existir la eficiencia en los recursos, en ausencia de la eficacia de éstos, en otras palabras, se puede dar el caso de maximizar rendimientos en los recursos, pero sin cumplir con los objetivos propuestos, por lo consiguiente, es necesario, para poder alcanzar una verdadera productividad, conjugar armoniosamente la rentabilidad, la eficiencia y la eficacia de las empresas para lograr los objetivos nacionales.

Dado que la Empresa Pública constituye el elemento más flexible de nuestra política económica, y que mejor se adapta a los requerimientos que exige el desarrollo económico nacional, es necesario entonces que en los momentos actuales, donde la economía mexicana atraviesa por aguda crisis económica y fuertes presiones inflacionarias, inscritas en un marco de recesión internacional, se alcancen los objetivos del país con los instrumentos precisos, para evitar así movimientos innecesarios, duplicidad de funciones y excesivas erogaciones de recursos, transformando el sistema productivo con miras a la satisfacción de los objetivos del país.

Del logro de índices de productividad en las entidades paraestatales, se desprenderá, por lo consiguiente, una considerable descarga financiera para el Estado, esto conllevará a que los ingresos derivados del sistema impositivo se canalizarán a otros sectores de la economía que así lo requieran.

Es indispensable, que en los esfuerzos encaminados hacia la obtención de niveles de productividad, se integre, principalmente, la homologación de criterios, así como elementos informativos y de juicio, en torno a los conceptos de productividad y a la evaluación de ésta, que permita instrumentar la metodología adecuada para evaluar en su conjunto, la eficiencia y eficacia de una empresa, con miras al incremento de tasas de productividad y de la incidencia real de sus resultados.

Con base en esto se podrán dictar lineamientos tendientes a incrementar la productividad, y por ende, mejor aprovechamiento de recursos, evitándole cargas exageradas a la economía de las Empresas Públicas.

Cabe señalar también, la conveniencia de realizar estudios en materia de productividad a entidades paraestatales concretas, que ofrezcan alternativas tecnológicas, financieras y humanas, contemplando a su vez el impacto social y ecológico de estas acciones, así como de los probables procesos que estimulen a nivel intersectorial y regional. Por lo consiguiente, se necesitarían procesos continuos de ajuste que a la vez contemplaran medidas correctivas, para ir perfeccionando métodos y procedimientos.

Una vez dados estos elementos, las entidades públicas podrán definir y pactar, de una forma efectiva, metas concretas de productividad dentro del marco programático de la planeación para el desarrollo que promueve el Estado a través del Sistema Nacional de Planeación.

Las metas contenidas en el Sistema Nacional de Planeación en materia de productividad, son benéficas si se logran hacer reales para el sector paraestatal, ya que coadyuvarían a un mayor rendimiento de los factores y entes que intervienen en la producción en este sector y por lo mismo, en la economía de México.

Del aumento de índices de productividad en un futuro, dependerá en buena medida la mayor expansión del sector paraestatal, que podría constituirse en el elemento vital y estratégico del camino hacia una economía industrial autosostenida, con una estructura productiva diversificada. Esto traerá como resultado, ciertos beneficios, como por ejemplo, la preservación del carácter rector del Estado, refuerzo de la capacidad de gestión de las empresas paraestatales y fortalecimiento del régimen democrático dentro de un sistema de economía mixta.

La concertación de acciones que coadyuve a mejorar o, en su defecto, obtener niveles de productividad en las Empresas Públicas, debe de estar integrada por cada uno de los factores que intervienen en la producción de la empresa, con el fin de hacerla copartícipe y responsable en el logro de la productividad e identificarse con este objetivo.

Resumiendo, la necesidad de hacer más productivos estos organismos, ya que las Empresas Públicas son inherentes a nuestro proceso de desarrollo, de cuya presencia y funcionamiento dependerá el logro de las políticas adoptadas por el Estado. Estas entidades constituyen agentes de justicia social dentro del régimen de economía mixta, pero sin absorber la libertad de los particulares, sino en la medida necesaria para el cumplimiento de sus objetivos sociales.

Del adecuado manejo de la Empresa Pública, fincado en el incremento de su propia productividad, dependerá la confianza y estabilidad de la sociedad hacia las instituciones públicas.

CAPITULO III

LOS ORGANISMOS PÚBLICOS EN EL ASESORAMIENTO
DE LA PRODUCTIVIDAD

CAPITULO III

III. LOS ORGANISMOS PUBLICOS EN EL ASESORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

3.1. ANTECEDENTES

El surgimiento de los organismos públicos destinados al fomento de la productividad en la Empresa Pública mexicana, se remonta al proceso de industrialización generado en nuestro país, a principios de 1940; esta industrialización fue promovida y auspiciada fundamentalmente por el Estado, constituyéndose así en el principal rector e inversionista de la economía.

El proceso de industrialización observado en el país a partir de los 40, trajo consigo fenómenos tales como la mecanización en los procesos productivos, y por ende, la adopción de nuevas tecnologías, así como la consiguiente calificación de la mano de obra, lo cual redundó en mayores volúmenes de producción e incrementos en la generación de excedentes en la economía del país.

En este contexto, surge inicialmente el concepto de productividad en la vida económica nacional, naciendo posteriormente la preocupación del Estado por fomentar el desarrollo de la productividad en las industrias mexicanas, pero sin que ello

se base en una mayor superexplotación del trabajador, sino por el contrario, que se traduzca en elevaciones en el nivel social de vida de la población.

Es así que el Estado adopta las primeras medidas encaminadas a obtener una mejor utilización de los recursos, asumiendo sus facultades para dirigir y promover el desarrollo, sin que ello se contraponga a sus objetivos sociales; por tal razón, el 19 de mayo de 1953, se crea el Centro Industrial de Productividad (CIP), como resultado de un convenio firmado por el Gobierno de México y el de Estados Unidos. De esta forma, el Estado da los primeros pasos en la creación de organismos destinados al fomento de la productividad, además de vislumbrar la importancia de esta categoría económica en el proceso productivo nacional.

Dicho convenio estaba orientado a unir esfuerzos en materia de productividad y ofrecer seminarios internacionales, dirigidos a las empresas en general.

En 1955, al término de los efectos de dicho convenio, el Centro Industrial de Productividad continúa operando, pero ya no como resultado del convenio, sino bajo la figura jurídica de un fideicomiso, financiado con aportaciones del Gobierno Federal.

Posteriormente, en junio de 1965, se crea el Programa de Adies-

tramiento Rápido de la Mano de Obra en la industria (ARMO), cuya administración estaba bajo el mando del Centro Industrial de Productividad y surge como el resultado de un plan de operaciones suscrito por el Gobierno de México, el especial de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo.

En agosto del mismo año desaparece el Centro Industrial de Productividad para dar paso al Centro Nacional de la Productividad (CENAPRO), que funcionaba como asociación civil; esta medida fue adoptada con el objeto de que este organismo dedicado al fomento de la productividad, tuviera mayor participación en el desarrollo de la economía de México, mediante acciones inscritas en el marco de una política a nivel nacional, de fomento a la calificación de la mano de obra e impulso a la expansión científica y tecnológica.

En 1971, al concluir el plan de operaciones que regía las acciones del Programa de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra (ARMO), se transfiere la administración de éste, al Centro Nacional de Productividad, operando dicho centro bajo la nueva figura jurídica de fideicomiso del Gobierno Federal, constituyéndose de tal forma, Cenapro-Armo.

Posteriormente, con el propósito de darle mayor coherencia y congruencia a esta institución, y por ende al fomento de la

productividad, en julio de 1977, se instaura un convenio de modificación del contrato de fideicomiso del CENAPRO, en atención de los nuevos reglamentos que fijaba la entonces reciente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde deberían inscribirse las dependencias del Ejecutivo Federal, representativas de sectores prioritarios, así, el mando quedó a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, contando con las siguientes representaciones, Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP), Secretaría de Comercio (SECOM), Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de Educación Pública (SEP), Departamento de Pesca, Banco de México, Nacional Financiera (NAFINSA). El Gobierno Federal consideró que el ámbito de competencia de estas dependencias incidía en la productividad industrial, rural, educativa y de servicios.

Con esta medida, el Gobierno Federal promueve apoyos técnicos a los trabajadores y empresarios de entidades privadas y públicas, así como suma esfuerzos, en renglones de administración de personal, tecnologías, organización, financiamiento, a los de otras dependencias y entidades públicas, siendo de esta manera que se comenzaron a ofrecer servicios especializados con miras al fomento de altos niveles de productividad, servicios como asesoría técnica, cursos de capacitación, in-

formación, investigación de métodos y sistemas que mejoraran la organización y los cuadros de producción y programas de apoyo técnico.

A principios de 1980, el Centro Nacional de Productividad amplía su ámbito de acción y extiende sus servicios por primera vez, a las empresas y entidades del sector social de la economía, las cuales hasta entonces habían permanecido al margen de tal tipo de apoyos.

En este mismo año, la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y el Cenapro, establecen un convenio cuya finalidad era dictar los lineamientos necesarios que permitieran que las Empresas Públicas desarrollaran sus propios programas de productividad.

La adopción de tales lineamientos fueron promovidos en todos los ámbitos de las Empresas Públicas, en coordinación con las cabezas de sector. Sin embargo, esto no tuvo el éxito que debiera por razones que expresaré más adelante.

Paralelamente a estas acciones de productividad emprendidas por el Gobierno Federal, con el objeto de coordinar esfuerzos en materia de productividad, integró dos comisiones: la Comisión Nacional de Productividad y la Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad, y con igual propósito estableció los Subcomités Estatales de Productividad.

Cabe señalar que las comisiones mencionadas aún existen, pero no han podido rebasar su esquema teórico para convertirse en una instancia de toma de decisiones, es por eso que sólo funcionan como órgano de estudio y de análisis de la productividad.

Con el objeto de consolidar la trayectoria del Cenapro, de servicio en el campo de la productividad, el Gobierno Federal, en septiembre de 1982, decreta la disolución del Centro Nacional de Productividad y crea el Instituto Nacional de Productividad, elevándolo al nivel de organismo descentralizado. 47/

Este organismo tenía como objetivos, asesorar al Ejecutivo Federal en materia de productividad, a más de fungir como órgano de consulta para las dependencias y entidades de la Administración Pública, realizar programas de investigación de la productividad, proveer apoyo técnico a las empresas y formar cuadros técnicos en materia de capacitación y adiestramiento; desarrollar y promover la aplicación de tecnología adecuada a las necesidades de las empresas.

Sin embargo, 6 meses más tarde, el 30 de marzo de 1983, el Ejecutivo Federal decreta la disolución del Instituto Nacional de Productividad debido a motivos de carácter político y

financiero, como por ejemplo, la política de austeridad implantada en la presente administración que condujo a la disolución de algunos organismos públicos, como medida para reducir gastos presupuestales y transferir recursos a otros sectores considerados como prioritarios, así como a la crisis económica con la cual finalizó el sexenio Lópezportillista (76-82), y a la reducción del presupuesto de egresos de la Federación en el último año.

En el decreto de disolución 48/, aunque muy breve y a grandes rasgos, se consideró que debido a que las funciones realizadas hasta entonces por el INAPRO eran del ámbito de la competencia de la Dirección de Productividad y Asuntos Económicos, Unidad Administrativa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y que con el fin de evitar duplicidad de funciones en materia del asesoramiento de la productividad del Gobierno Federal, se transfieren todas las atribuciones y acciones que venía realizando el Inapro a la mencionada Dirección. Con esto se inicia un proceso de reestructuración orgánico-funcional en el sector laboral y a su vez, la citada Dirección se transforma en la Dirección General de Capacitación y Productividad.

Esta Dirección además de absorber las funciones del Inapro

48/ Diario Oficial de la Federación - Marzo 30 de 1983.

en lo concerniente al fomento y asesoramiento de la productividad, se le integra también lo relativo a la capacitación y adiestramiento, se transfieren las funciones ejercidas, hasta ese entonces, por la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA).

La Uceca nace a raíz de la reforma del Artículo 123 Constitucional en enero de 1978, reforma que eleva el derecho a la capacitación como garantía social, así pues sus funciones estaban dirigidas a la instrumentación de una nueva legislación en materia de capacitación y adiestramiento.

Como podremos darnos cuenta, la Dirección General de Capacitación y Productividad absorbe y concentra actualmente todos los esfuerzos emprendidos por el Gobierno Federal desde sus inicios, en materia de productividad, capacitación y adiestramiento hasta la fecha, razón por la cual se constituye en el objeto de este estudio.

Sin embargo, todo el proceso de reestructuración que se ha venido gestando a partir de la transferencia de funciones del INAPRO y de UCECA, en la Dirección General de Capacitación y Productividad, no ha contemplado la importancia y necesidad que tiene la Empresa Pública dentro del fomento a la productividad; se han olvidado y archivado todos los lineamientos de autodiagnóstico que venía desarrollando Inapro pa-

ra detectar las fallas y deficiencias en el proceso productivo de las empresas, las cuales obstaculizan la elevación de niveles de productividad.

Asimismo, no se contempla una unidad administrativa que funja como elemento difusor del concepto de productividad, tanto en el sector público como en el privado, que permita unificar criterios al respecto, para poder emprender así acciones concretas en la materia. En páginas posteriores se efectuará un bosquejo de las características deseables que debe presentar una unidad administrativa destinada al fomento de la productividad.

Así pues, dadas las atribuciones conferidas a la Dirección supracitada, se ha constituido en elemento vital y estratégico para coadyuvar a la obtención de mayores niveles de productividad en las Empresas Públicas mexicanas.

3.2. POLITICAS ECONOMICAS ACTUALES Y SU EFECTO EN LA PRODUCTIVIDAD

Las políticas económicas dictadas por el Estado, son las encargadas de crear el marco adecuado y propicio para el desenvolvimiento de las actividades económicas, con miras al aprovechamiento racional y óptimo de los recursos, ésto constitu-

ye una razón principal por la cual las políticas económicas se consideran como el sustento fundamental del fomento a la productividad en el nivel macroeconómico de la economía en su conjunto.

Por lo tanto, al hablar de organismos públicos destinados al fomento de la productividad, concretamente en el ámbito de las Empresas Públicas, es necesario primero, considerar las políticas económicas actuales, para conocer así las prioridades nacionales y cuáles son las áreas claves dentro de la estrategia de nuestro desarrollo.

De esta manera se podrán situar y vincular las acciones que realicen los organismos públicos destinados al fomento de la productividad, concretamente hablando de la Dirección General de Capacitación y Productividad, unidad estructural de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como de su incidencia en la obtención de mayores niveles de productividad en la Empresa Pública y en los objetivos del desarrollo nacional.

Las políticas económicas dictadas en el presente sexenio, están en función de la crisis económica sufrida a fines del pasado sexenio 76-82, caracterizada a grandes rasgos por: aumento del desempleo, nulo crecimiento de la economía, inflación, que en 1982 alcanzó más del 100%; insuficiencia del

ahorro interno, descensos en el ritmo de aumento de la productividad en la economía y excesivo déficit del Sector Público. 49/

En estas circunstancias se fijan los objetivos nacionales en la presente administración, objetivos que van a constituir el eje del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y, por ende, las políticas económicas que se instrumentan. Los lineamientos centrales del Plan Nacional de Desarrollo son: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis económica, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

En este contexto se fija el marco político donde se van a desenvolver las acciones de productividad de los organismos públicos en la presente administración.

Conjuntamente con la aplicación y promoción de las políticas económicas orientadas a promover el incremento de la productividad en la presente administración, se han promulgado acciones e instrumentos jurídicos y administrativos que van a regir la gestión gubernamental y el comportamiento de las Em-

49/ De la Madrid Hurtado, Miguel - Criterios Generales de Política Económica para 1983 - Rev. Comercio Exterior, Vol. 32, No. 12, México, Diciembre 1982, Págs. 1286-1296

presas Públicas. Cabe mencionar que estas acciones e instrumentos tienen una incidencia sobre la productividad de las empresas a nivel macroeconómico, es decir, de la economía en su conjunto.

Entre las acciones principales destacan de manera preferente las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, especialmente del artículo 40, que señala el ámbito de competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y considera, en torno al manejo de la productividad, que dicha Secretaría debe procurar el equilibrio entre los factores de la producción al promover el incremento de la productividad en el trabajo. 50/

Así también, se formula el acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, señala en su artículo 50., la obligatoriedad de las entidades de la Administración Pública Paraestatal de establecer comités mixtos de productividad integrados por la participación de los trabajadores y técnicos involucrados cotidianamente en el proceso productivo. 51/

50/ Diario Oficial de la Federación - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - Art. 40, fracciones II y V - Diciembre 28 de 1982.

51/ *Ibidem* - Mayo 19 de 1983.

Otro de los instrumentos jurídicos importantes afectados en la actual administración para promover la obtención de niveles altos de productividad, es el acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, elaborar los programas que se indican en materia económica. Por lo consiguiente, las Empresas Públicas están obligadas a elaborar y aplicar los siguientes programas, bajo supervisión sectorial:

- a) Incremento de la productividad operativa y el empleo.
- b) De reestructuración financiera.
- c) De racionalización en el uso de divisas.
- d) Un programa que de manera complementaria oriente sus actividades al apoyo de la transformación de la economía. 52/

3.3. LA POLITICA DE PRODUCTIVIDAD EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Las políticas económicas instrumentadas este sexenio, destinadas al fomento de la productividad, se realizan en relación a las estrategias y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo

cuyos aspectos centrales son: vincular la capacitación a la productividad, para que de esta manera se puedan distribuir los beneficios que genera la productividad entre trabajadores y empresarios.

En el PLANADE se reconoce la disparidad de los niveles de productividad entre ramas productivas y unidades productoras de sectores y regiones, señalando como causas que inhiben a la productividad "...deficiente capacitación y adiestramiento de la mano de obra, además del uso de tecnologías inadecuadas tanto social como regionalmente, de la naturaleza de mercados, de bienes, de insumos, que restringen la difusión de mejoras de productividad y de formas inapropiadas de organización que obstaculizan su dinamismo." 53/

También se considera como motivos que afectan los niveles de productividad al sector primario: la insuficiencia de centros de investigación, uso de técnicas obsoletas de producción, utilización inadecuada de insumos, e insuficiente infraestructura.

En el caso de la productividad del Sector Público, se menciona que muchas de sus funciones y de los servicios que presta podrían realizarse con cantidades menores de recursos o con mejores combinaciones de éstos.

53/ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 - Pág. 201.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 afirma que la falta de productividad se debe a la subutilización de recursos, especialmente en lo que se refiere a la mano de obra, cuya oferta se dice, no es congruente con la demanda de mano de obra calificada, debido a que se carece de una política de capacitación adecuada.

Los propósitos planteados en el mencionado documento, para elevar la productividad, están vinculados solamente al problema de la capacitación de los recursos humanos, para lo cual se establecen, como principales propósitos equilibrar la estructura de la oferta y la demanda de mano de obra mediante la capacitación a todos los niveles, aumentar los salarios en función de los mayores niveles de productividad, orientar los cambios de ésta en forma selectiva y reducir diferencias entre ramas de actividad económica, estratos empresariales y regionales para equilibrar así los ingresos laborales.

Para lograr todos los propósitos supracitados, se plantean dos líneas principales de acción: resolver problemas en torno a la capacitación y su incidencia en dicha materia y establecer las bases para la obtención de eficiencia, productividad y competitividad del sistema productivo, garantizando recursos humanos oportunos y suficientes, la finalidad de esta estrategia es orientar mejoras selectivamente mediante el establecimiento de criterios para la identificación y combina-

ción de recursos productivos y localización de actividades que maximicen el nivel de productividad alcanzable. De esta manera, el Gobierno Federal pretende lograr formas de especialización en el largo plazo, para fortalecer el mercado interno.

En el renglón de la capacitación, se promulgan lineamientos para fortalecer el marco jurídico de la misma, así como reformar los esquemas y proyectos de financiamiento de dicha política para vincular el desarrollo científico y tecnológico a los programas y coordinar acciones de los sectores público, privado y social de capacitación.

En los lineamientos de productividad de sectores específicos, se considera la instrumentación y promoción de programas para elevar la productividad del Gobierno Federal, así como la de los bienes y satisfactores básicos; también se contempla la orientación de la política fiscal, crediticia y monetaria, conforme a los objetivos y metas de productividad y empleo.

Con base en esto, se conforman lineamientos para vincular el desarrollo tecnológico de manera congruente a la disponibilidad de recursos, a la rotación de factores productivos y a las prioridades nacionales.

En el apartado de otros lineamientos específicos, se considera, principalmente, la necesidad de implantar programas de

productividad en las empresas públicas adecuadas a sus requerimientos y promover condiciones que favorezcan la difusión del progreso tecnológico y de la ganancia de la productividad.

Hasta ahora, sólo se han resaltado los aspectos centrales de la política adoptada por el Estado, en lo concerniente a la productividad y su fomento en relación al tema que estamos tratando, que es el asesoramiento de la productividad que realiza el Gobierno Federal a través de los organismos públicos hacia otras instituciones, esto se ha hecho con el fin de situar la acción de estos organismos asesores en el contexto de los objetivos nacionales de este sexenio, para poder conocer así el papel que juegan dentro de la política económica nacional.

Dentro de estas políticas contempladas por el Estado, aunque se ha considerado la importancia de la productividad y de manera muy general, las causas que la inhiben, así también se ha reconocido la insuficiencia o más bien, la no existencia de centros de investigación que realicen estudios serios sobre productividad que detecten las deficiencias que se presentan en las áreas de producción de las empresas públicas. Hasta ahora no se han planteado medidas concretas para resolver esto dentro de las bases que sustentan las líneas principales de acción del Plan Nacional de Desarrollo para obtener eficiencia, productividad y competitividad del sistema productivo nacional.

Lo más cercano que ha existido a los centros de investigación, lo fue el desaparecido Instituto Nacional de la Productividad, cuyas funciones fueron absorbidas por la Dirección de Capacitación y Productividad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y las cuales serán analizadas en páginas posteriores para poder determinar su posible efecto en las Empresas Públicas de nuestro país.

Otro de los aspectos centrales de las políticas de productividad adoptados por el Estado, es la carencia que tienen dichas políticas en cuanto a la integración y difusión del concepto de productividad en el Sector Público y en la sociedad en su conjunto; este concepto se asocia y se confunde frecuentemente con el aumento en los montos de producción, así pues, cada funcionario posee su propio concepto de productividad e intenta obtenerla con base en criterios subjetivos, esto ha dado lugar a la irracionalidad de acciones y esfuerzos en esta materia, es por eso que para poder conocer y difundir el significado de la categoría económica productividad, es necesario que el Sector Público adopte un criterio uniforme al respecto y se ocupe de difundir y adentrar a la sociedad en el concepto y la importancia que reviste la productividad en nuestro país.

...

3.4. LA DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD EN EL FOMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

3.4.1. ANTECEDENTES

La Dirección General de Capacitación y Productividad constituye una unidad estructural de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y tiene como antecedentes más remotos al Departamento de Estudios Económicos e Investigación, el cual, en 1956 es elevado al rango de Dirección General de Estudios Económicos y Estadística. En 1973, la Dirección General de Estudios Económicos e Investigaciones Industriales se transforma en la Dirección General de Estudios Económicos y Sociales, la cual, en 1974 cambia a la Dirección General de Estudios Económicos y Estadística. En 1977, a resultas del proceso de Reforma Administrativa iniciado por el Gobierno Federal, se reestructura la citada dirección y se convierte en la Dirección General de Productividad y Asuntos Económicos.

Posteriormente, en marzo de 1983, con la disolución del Instituto Nacional de Productividad, se inicia un proceso de reestructuración orgánica y funcional en la Dirección de Productividad y Asuntos Económicos, transformándose ésta en la Dirección General de Capacitación y Productividad, absorbiendo esta entidad administrativa, las funciones y atribuciones del Instituto Nacional de la Productividad en materia de pro-

ductividad y de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Esta había surgido gracias a la reforma del Artículo 123 Constitucional sucedida en 1978, que establece el derecho a la capacitación de los trabajadores y a la consiguiente creación de un órgano que permitiera la realización y vigilancia de la capacitación y adiestramiento.

Es así que en la Dirección General de Capacitación y Productividad se van a vertir todas las funciones y atribuciones que ha venido realizando el Gobierno en materia de productividad y capacitación; sin embargo, como podemos ver más adelante, el ámbito de acción de dicha Dirección aún no puede rebasar las atribuciones conferidas.

3.4.2. MARCO LEGAL.

La estructura y modo de operación de la Dirección General de Capacitación y Productividad obedece a los lineamientos emanados al efecto, de la Secretaría de Programación y Presupuesto y del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión social. 54/

54/ Diario Oficial de la Federación - Artículo XVI, fracciones I a XV - Marzo 4 de 1983.

Su apertura programática se inscribe dentro de las acciones sectoriales de la Administración Pública. ^{55/} Por tanto, su marco legal está determinado por las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 le confiera. ^{56/}

El Artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Capítulo V, señala la obligatoriedad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de "...Elevar y promover el incremento de la productividad y el trabajo."

3.4.3. ATRIBUCIONES

Las atribuciones conferidas a la Dirección General de Capacitación y Productividad están contenidas en el Artículo 16 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y son en términos generales: normar, promover, supervisar y asesorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, cuidar el funcionamiento de constitución de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento; supervisar el desempeño de las instituciones que imparten capacitación, implantar programas de capacitación para el trabajo en coor-

^{55/} Diario Oficial de la Federación - Enero de 1977.

^{56/} Ibídem - Reforma a la Ley Orgánica Federal de la Administración Pública = Diciembre 29 de 1982.

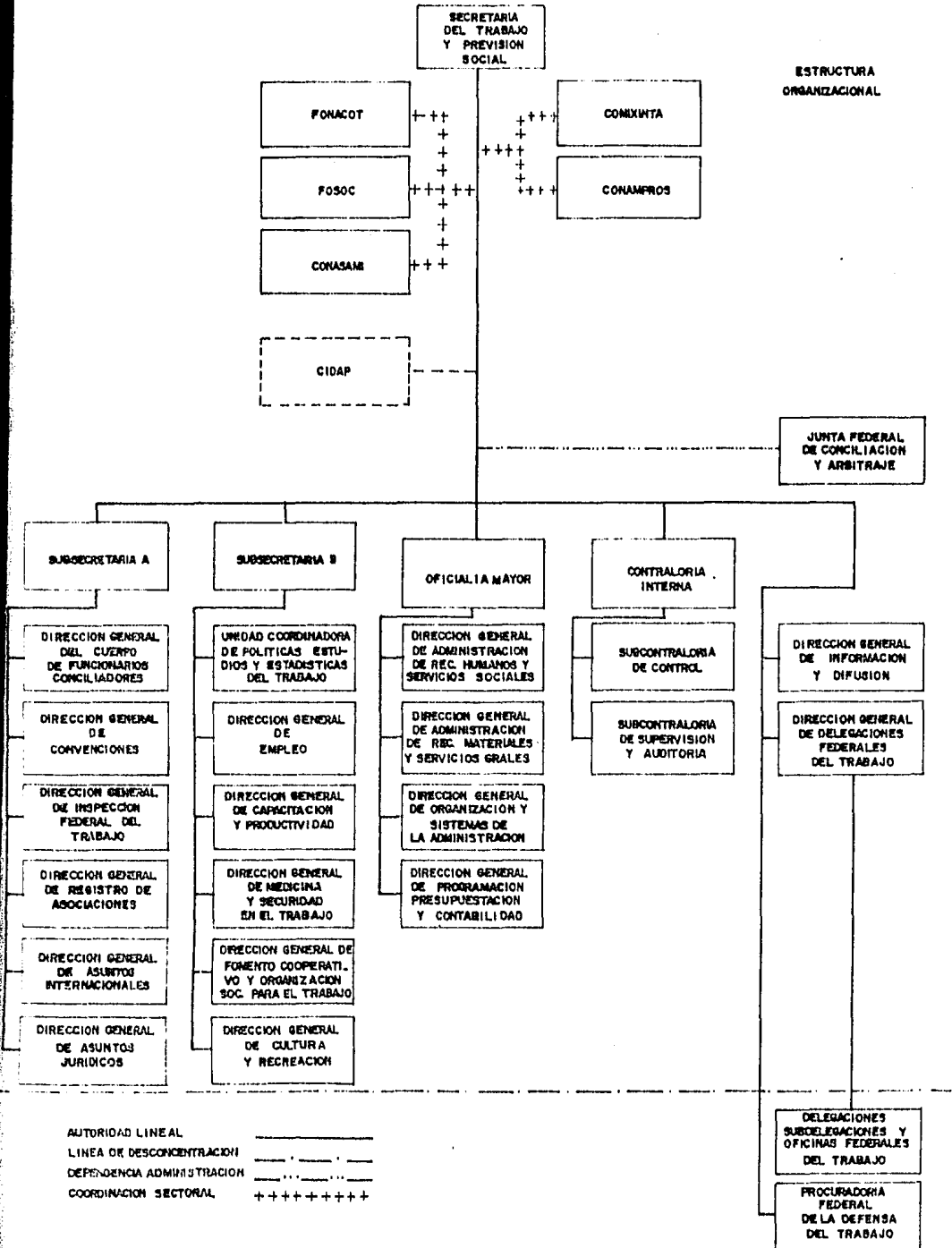
dinación con la Secretaría de Educación Pública, aprobar o rechazar planes y programas de investigación de la productividad, así como diseñar y proponer lineamientos de carácter nacional, regional y sectorial para incrementar la productividad y lograr la justa distribución de sus beneficios.

3.4.4. ORGANIZACION

La organización de la Dirección General de Capacitación y Productividad comprende dos direcciones, una dirección encargada de los asuntos relacionados a la capacitación, que en este caso están relacionados a las que venía realizando la UCECA y la otra, que atañe a todo lo concerniente en materia de productividad, que vendría a ser lo que antes le estaba encomendado al Instituto Nacional de la Productividad; así pues, su organización está compuesta de la siguiente manera:

SECTOR LABORAL

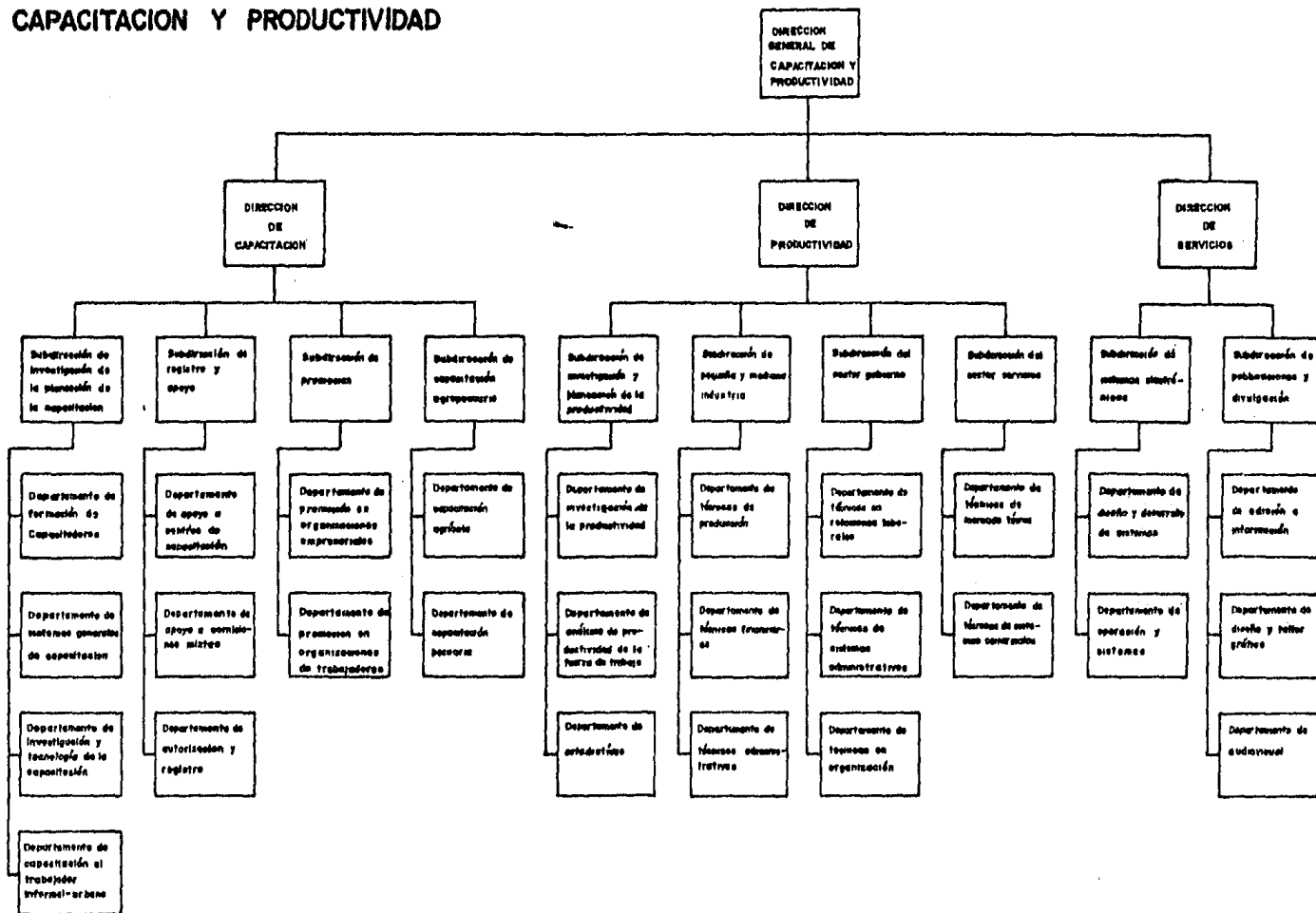
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL



AUTORIDAD LINEAL _____
 LINEA DE DESCONCENTRACION _____
 DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA
 COORDINACION SECTORIAL ++++++++

DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD

8T y P8



ESTRUCTURA ORGANICADIRECCION DE CAPACITACION

1. SUBDIRECCION DE INVESTIGACION DE LA PLANEACION DE LA CAPACITACION
 - 1.1. Departamento de Formación de Capacitadores
 - 1.2. Departamento de Sistemas Generales de Capacitación
 - 1.3. Departamento de Investigación y Tecnología de la Capacitación
 - 1.4. Departamento de Capacitación al Trabajador Informal-Urbano

2. SUBDIRECCION DE REGISTRO Y APOYO
 - 2.1. Departamento de Apoyo a Centros de Capacitación
 - 2.2. Departamento de Apoyo a Comisiones Mixtas
 - 2.3. Departamento de Autorización y Registro

3. SUBDIRECCION DE PROMOCION
 - 3.1. Departamento de Promoción en Organizaciones Empresariales
 - 3.2. Departamento de Promoción en Organizaciones de Trabajadores

4. SUBDIRECCION DE CAPACITACION AGROPECUARIA
 - 4.1. Departamento de Capacitación Agrícola
 - 4.2. Departamento de Capacitación Pecuaria

DIRECCION DE PRODUCTIVIDAD

5. SUBDIRECCION DE INVESTIGACION Y PLANEACION DE LA PRODUCTIVIDAD
 - 5.1. Departamento de Investigación de la Productividad
 - 5.2. Departamento de Análisis de Productividad de la Fuerza de Trabajo
 - 5.3. Departamento de Estadísticas

DIRECCION DE PRODUCTIVIDAD (continuación)

6. SUBDIRECCION DE PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA
 - 6.1. Departamento de Técnicas de Producción
 - 6.2. Departamento de Técnicas Financieras
 - 6.3. Departamento de Técnicas Administrativas

7. SUBDIRECCION DEL SECTOR GOBIERNO
 - 7.1. Departamento de Técnicas en Relaciones Laborales
 - 7.2. Departamento de Técnicas de Sistemas Administrativos
 - 7.3. Departamento de Técnicas en Organización

8. SUBDIRECCION DEL SECTOR SERVICIOS
 - 8.1. Departamento de Técnicas de Mercadotecnia
 - 8.2. Departamento de Técnicas de Sistemas Comerciales

DIRECCION DE SERVICIOS

9. SUBDIRECCION DE SISTEMAS ELECTRONICOS
 - 9.1. Departamento de Diseño y Desarrollo de Sistemas
 - 9.2. Departamento de Operación y Sistemas

10. SUBDIRECCION DE PUBLICACIONES Y DIVULGACION
 - 10.1. Departamento de Edición e Información
 - 10.2. Departamento de Diseño y Taller Gráfico
 - 10.3. Departamento de Audiovisual

3.4.5. FUNCIONES

En este apartado mencionaré, de manera muy general, cuáles son las principales actividades que realizan las unidades contenidas en la estructura orgánica de la Dirección. 57/

Dirección de Capacitación

- Vigilar y estimular el funcionamiento de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento.
- Expedir o, en su defecto, revocar las autorizaciones para impartir capacitación y adiestramiento a los trabajadores.
- Estimular la creación de instituciones que impartan capacitación y adiestramiento en áreas prioritarias.
- Disposición para el diseño de sistemas de capacitación y adiestramiento, en conjunto con otras instituciones responsables.
- Proponer a la Dirección General, criterios generales sobre capacitación y adiestramiento en los términos de la Ley Federal del Trabajo.
- Establecer los procedimientos administrativos que se requieran para que los patrones presenten planes y programas específicos de capacitación y adiestramiento.
- Probar y/o codificar planes y programas de capacitación y adiestramiento.
- Fijar las normas de los exámenes de suficiencia que estipula la Ley Federal del Trabajo.
- Cuidar que se establezca el padrón de constancias relativas a trabajadores capacitados y adiestrados.

Las funciones que ha venido realizando la Dirección de Productividad son:

- Realizar programas de investigación de la productividad, vinculados a los objetivos nacionales de desarrollo económico y social.
- Promover la investigación de sus elementos en los sectores público, privado y social.
- Investigar las causas y elementos que inciden en la productividad y diseñar y proponer lineamientos de carácter nacional, regional y sectorial para incrementar la productividad, así como proponer la distribución equitativa de los beneficios.
- Promover y divulgar el conocimiento y aplicación de métodos y sistemas de organización, mediante la capacitación y el desarrollo del personal que requiera las actividades industriales y de servicios de los sectores público, social y privado.
- Desarrollar y promover la aplicación de tecnologías adecuadas a las necesidades específicas de grupos, sectores o regiones.

En el renglón de las actividades que desempeña la Dirección de Servicios se encuentran las siguientes funciones:

- Apoyar, mediante la eficiente operación de los servicios a su cargo, la realización de los programas de capacitación y productividad que desarrollan las direcciones operativas.
- Diseñar sistemas electrónicos para el registro de Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento; instituciones capacitadoras, agentes capacitadores, sistemas generales de capacitación; constancias de trabajadores capacitados con el auxilio de la Dirección de Capacitación.
- Desarrollar sistemas electrónicos para establecer un banco de planes y programas de capacitación para agilizar los cursos de capacitación.

- Procesar los sistemas de registro mencionados anteriormente mediante el computador que posee la UCECA.
- Diseñar y desarrollar, conjuntamente con la Dirección de Productividad, los paquetes de sistemas electrónicos de trabajos administrativos para su divulgación entre la mediana industria.
- Programar y dirigir la publicación de cursos de autoaprendizaje, guías didácticas, libros y revistas sobre capacitación y productividad.
- <- Programar y dirigir la producción de material didáctico audiovisual en apoyo a programas de capacitación y productividad de la Dirección.
- Administrar y dirigir las funciones de documentación e información sobre la materia de capacitación y productividad.

CAPITULO IV

INCIDENCIA DE LA DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION
Y PRODUCTIVIDAD EN LA PRODUCTIVIDAD DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

CAPITULO IV

IV. INCIDENCIA DE LA DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD EN LA PRODUCTIVIDAD DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

4.1. ASESORAMIENTO A ENTIDADES PARAESTATALES, EFECTOS

Nuestro país se encuentra inscrito en un sistema capitalista, por lo tanto, su desarrollo económico traerá siempre aparejado una creciente concentración de ingreso traducida en mayores desigualdades sociales, por lo que un mayor crecimiento en los niveles de productividad de las ramas de actividad económica traería consigo altas concentraciones de ingreso en grupos minoritarios.

La obtención de altos niveles de productividad en el sistema económico conlleva al desarrollo de las fuerzas productivas y, por ende, a la generación de excedentes económicos de mayores dimensiones, capacidad de acumulación y alta concentración de riqueza.

Ante todo esto, resulta necesaria la presencia del Estado, para distribuir con criterios sociales los beneficios que se obtengan en la productividad de la economía mexicana. De tal manera, que los altos niveles de productividad deriven la elevación de los niveles de calidad de vida de la población, a más de contribuir al fortalecimiento del aparato productivo nacional.

Otro de los motivos que hacen necesaria la participación del Estado en las tareas de fomento y orientación de la productividad es la disparidad existente en los niveles de ésta entre las ramas productivas y entre las unidades productoras de todos los sectores. Así también existen serias diferencias entre las actividades productivas de la población con las necesidades sociales.

Por lo anterior, resulta indispensable la acción del Estado para racionalizar actividades y acelerar otras, donde se requiera mayor productividad para satisfacer las necesidades sociales.

La creación de instituciones públicas, por parte del Estado, destinadas al fomento y asesoramiento de la productividad, asegura el fortalecimiento del sector social de la economía, así como el carácter rector del Estado en la economía nacional; sólo de esta manera podrá trascender el aumento de niveles de productividad, los límites de la eficiencia para transformarse en un medio que logre mejor distribución de riqueza que se traduzca en aumento del bienestar social.

El Estado asumiendo su función rectora, tiene las facultades necesarias para vigilar los ordenamientos de ley y políticas de apoyo que emita en materia de productividad; de esta manera puede ir regulando comportamientos en la economía para disminuir así los desequilibrios sectoriales y regionales que

existan en la materia y distribuir recursos a las entidades federativas que así lo requieran.

El asesoramiento y apoyo técnico que ha venido efectuando el Estado en dicha materia, aún no ha contemplado como debiera, la participación de la Empresa Pública en la tarea de promoción de la productividad en el sistema económico.

La creciente complejidad del aparato paraestatal y su injerencia, cada vez mayor, en el desarrollo de la economía, son razones por demás fundamentadas para requerir un funcionamiento óptimo con altos niveles de productividad.

Por lo anterior, resulta necesario reconsiderar el papel de la Empresa Pública en el contexto de las políticas de productividad adoptadas por el Estado, especialmente en lo que atañe al apoyo y asesoramiento de ésta en el ámbito económico.

La creación de los organismos públicos, realizada por el Estado, con la finalidad de estudiar, apoyar y asesorar la productividad en nuestro país, actualmente se han conformado en una sola unidad administrativa, la Dirección General de Capacitación y Productividad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En la citada Dirección se han vertido y condensado todos los esfuerzos hechos por el Estado, desde sus inicios a la fecha

en el renglón del apoyo técnico a la productividad, especialmente en lo que al sector industrial se refiere, así como al servicio de adiestramiento rápido de la mano de obra, de esta manera se transfieren todos los trabajos efectuados por el CENAPRO-ARMO, éstos comprenden un extenso material informativo y práctico de la experiencia de aquella institución, que ya había diseñado metodologías y sistemas para mejorar la productividad de las empresas, a través de cursos, seminarios, lineamientos de autodiagnóstico, cuadros gerenciales de producción, etc.

Por lo anterior, la Dirección General de Capacitación y Productividad se constituye hoy, en elemento estratégico y primordial del apoyo otorgado por el Estado en materia de productividad.

Sin embargo, en este apoyo aún no se reconoce la necesidad de integrar a la Empresa Pública en la tarea de aumentar los niveles de productividad en el sistema económico.

La obtención de altos índices de productividad en la Empresa Pública contribuiría a sanear nuestra economía, coadyuvando a la vez, en el abatimiento de procesos inflacionarios, restituyendo la capacidad de crecimiento de la misma, que se encuentra estancada en estos momentos, a raíz de la crisis económica sufrida desde 1982.

Con el asesoramiento de la Dirección General de Capacitación y Productividad hacia las entidades pararestatales, se contribuiría a un aprovechamiento más racional de los recursos de ésta; esto se traduciría en incrementos en el bienestar social mediante empleos mejor remunerados, así como considerables descargas para la economía de estas empresas, consolidándose la estructura financiera, política y social de estas entidades adecuándose nuestra realidad tecnológica a las demandas básicas de la población, fortaleciéndose de este modo su posición estratégica en el desarrollo nacional.

En la medida que el incremento de la productividad de la Empresa Pública genere excedentes, se materializará también el derecho de los trabajadores a mayores ingresos, que podrán ser distribuidos a través de aumentos salariales, reparto de utilidades, mejores prestaciones y condiciones de trabajo. La reinversión del excedente que se genere por la obtención de altos niveles de productividad en la planta productiva, generará nuevos empleos.

La Dirección General de Productividad cuenta con los elementos necesarios para coadyuvar al logro de niveles crecientes de productividad en el sector paraestatal, a través de asesoría técnica, análisis de productividad, emisión de lineamientos generales de acción que tiendan a corregir deficiencias en áreas operativas, difusión y orientación en apoyo al concepto, orígenes y significado de la productividad.

Esta categoría económica llevada adecuadamente en el sistema económico y sobre bases de equidad, se constituye actualmente en la alternativa más viable para reestructurar la economía y recuperar el equilibrio económico dentro de un régimen democrático estable.

4.2. PROBLEMATICA ACTUAL

Actualmente, México confronta una compleja problemática, cuyas manifestaciones más agudas se dan en la inflación y el desempleo, que se constituyen en obstáculos para el desarrollo y la realización de las expectativas de bienestar social de la población.

Hasta hoy, el papel que juega la productividad en el país, se ha relegado a un segundo término, debido a la crisis económica y, sobre todo, a la restauración de la confianza en el inicio de la administración del presente sexenio.

Sin embargo, es necesario que se vuelva a tomar conciencia de que buscar vías para obtener mayores niveles de productividad, es el camino en la tarea de atender lo urgente y lo importante, o sea, en resolver los problemas económicos de estructura y de coyuntura que frenan el desarrollo nacional, pero sin descuidar o contraponer los sectores económicos, políticos y sociales.

El aparato productivo mexicano tiene un carácter heterogéneo, que se manifiesta en la disparidad de niveles de productividad entre ramas productivas y unidades productoras de todos los sectores y regiones. "...los niveles de producción en general, en México, apenas alcanzan un nivel de productividad del orden del 50% en comparación con los países desarrollados." 58/

Actualmente, las empresas en México, ya sean públicas o privadas, no cuentan con programas efectivos de incremento de su propia productividad, esto se debe principalmente a la carencia de la información necesaria y suficiente que les permita efectuar o elaborar dichos programas.

Resulta también evidente la falta de elementos, no sólo informativos, sino también de juicio, que contribuyan a tener un concepto útil y representativo de la productividad y su trascendencia en el sistema económico mexicano.

Las nociones de eficiencia, eficacia y productividad, son conceptos distintos, pero se complementan mutuamente en la tarea de obtener altos niveles de productividad; es así que dichos conceptos se conforman también en elementos importantes y decisivos para la uniformación de criterios en la conceptualización de dicha categoría económica.

58/ Dato proporcionado por el Director de Capacitación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social - El Universal - Agosto 15 de 1983 - México, Pág. 5.

Actualmente se habla y se reconoce la importancia de la productividad, sin que exista la integración y diferenciación de estos conceptos en las actividades económicas, públicas o privadas. No obstante, se habla de políticas de productividad del Estado, estableciéndose comités mixtos de productividad, donde participan trabajadores y empresarios; incluso, a fines del sexenio pasado, se mencionaba un Plan Nacional de Productividad.

En resumen, el Estado, pese a que ha instrumentado medidas y orientado esfuerzos para establecer políticas de productividad, las cuales se han caracterizado por fomentos a la capacitación y adiestramiento, estímulos a la industria y apoyo a nuevas tecnologías, aún no ha creado un consenso en tales políticas, imperando dispersión y anarquía en los conceptos de eficiencia, eficacia y productividad que se manejan, así como acciones en torno a la materia.

Del papel estratégico que tienen los organismos públicos destinados al fomento de la productividad, específicamente hablando de la Dirección General de Capacitación y Productividad, cabe señalar que a partir del acuerdo emitido en el Diario Oficial de 30 de marzo de 1983, el Instituto Nacional de la Productividad pasa a convertirse en una dependencia de la Secretaría del Trabajo, cuyas funciones se transfieren, en su totalidad a la Dirección mencionada anteriormente, de esta manera,

el estímulo a la productividad sólo se va a conformar en función del recurso humano, o sea, del aspecto laboral.

Sin embargo, el factor humano como ya se ha señalado anteriormente, sólo es uno de los tantos factores que inciden en la productividad a nivel unidades productoras, es decir, a nivel microadministrativo. El factor humano, si bien es importante, no es decisivo si en estos momentos el aparato productivo presenta problemas serios como, estancamiento en la oferta, inflación, financiamientos que de no resolverse nulificarían el papel de la capacitación y por ende, de la mano de obra, que sería la más afectada puesto que se reducirían sus esperanzas de mejores niveles de vida.

Ya se ha visto y hablado de la política de productividad, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, resaltándose también las desviaciones existentes en torno al fomento y estímulo de esta materia, estando sólo en función del recurso humano y de las políticas destinadas a la capacitación y al adiestramiento, siendo que la capacitación forma sólo una parte del engranaje dentro del estímulo a la productividad.

Por lo anterior, se concluye que es necesaria una participación renovada del Sector Público en sus acciones y políticas para incrementar la productividad, las cuales deben estar dirigidas a resolver problemas de procuración de divisas, tecno-

logías inadecuadas y financiamiento, entre las más importantes, donde la Empresa Pública esté considerada como el elemento central.

Todo esto no quiere decir, que se subestime el papel que juega la capacitación y el adiestramiento en el acontecer nacional, pero conyunturalmente, en estos momentos, la productividad que tenga el capital es más relevante. Por lo tanto, es necesario que el Estado centre y oriente esfuerzos de atención al papel que juega la productividad, específicamente hablando de la Empresa Pública en la economía mexicana.

Resumiendo, la problemática actual que presenta el fomento y asesoramiento de la productividad se caracteriza por la existencia de una gran heterogeneidad y diversidad de criterios en torno al manejo del concepto de productividad y, por tanto, a la interpretación de ésta, especialmente lo que se refiere al Sector Público y a las personas involucradas en el proceso de producción. Esto refleja la existencia de falta de unidad y coherencia en las políticas de apoyo para la promoción de la citada categoría económica.

La complejidad, tamaño e importancia que ha ido adquiriendo, el Sector Paraestatal, lo ha llevado a problemas serios de control, manejo de recursos y de financiamiento y, muy especialmente, a deficiencias en su productividad, eficiencia y eficacia en sus recursos.

No obstante, el Sector Público aún adolece de algún instrumento administrativo encargado de divulgar el concepto y significado de la productividad; tampoco existen mecanismos que contemplen específicamente el comportamiento de la Empresa Pública en la tarea de apoyo y fomento de la productividad realizada por el Estado y que efectúen estudios serios en la materia con el fin de detectar deficiencias en áreas productivas para proponer medidas y lineamientos correctivos para superarlas.

En relación al comportamiento del asesoramiento que realiza el Estado en apoyo y fomento de la productividad, que hoy se concreta en la Dirección General de Capacitación y Productividad, se encuentran los siguientes puntos:

- A) El asesoramiento en materia de productividad, prácticamente no existe, a pesar de que la mencionada Dirección cuenta con las atribuciones necesarias.
- B) El fomento y apoyo a la productividad que ha venido realizando la Dirección, sólo se ha efectuado en función del estímulo a la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores involucrados en el proceso de producción.
- C) Esta Dirección no cuenta con una unidad administrativa que se dedique a prestar servicios y apoyar, en materia de productividad, a las entidades paraestatales.

- D) La Dirección General de Capacitación y Productividad carece de alguna unidad administrativa, destinada a la difusión y promoción del concepto y significado de la productividad.
- E) El apoyo y asesoramiento que se ha realizado hasta ahora en el mismo Sector Público, en torno a la productividad, no está integrado, ni en coordinación con esta Dirección, la cual debería emitir cuando menos los lineamientos de carácter general, fundamentados en estudios serios de productividad que arrojen posibles alternativas de acción.

Todo lo expresado anteriormente se constituye en las razones principales que van a fundamentar las proposiciones que a continuación se presentan, para ampliar y consolidar las funciones de la Dirección General de Capacitación y Productividad, en su papel de Órgano asesor y de apoyo técnico en la productividad de las Empresas Públicas.

4.3. PROPOSICIONES PARA AUMENTAR LA EFICACIA DE LA DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD

En páginas anteriores se expuso la trayectoria que han venido siguiendo las acciones del Estado para incrementar la productividad de los factores que intervienen en la producción, hasta llegar a lo que es la Dirección General de Capacitación y Productividad.

En esta trayectoria se resaltó el hecho de que las funciones y atribuciones de lo que fuera el Instituto Nacional de la Productividad, hayan sido transferidas a la citada Dirección, de tal manera que todas las acciones destinadas al fomento de la productividad, fueron absorbidas por la Dirección General de Capacitación y Productividad.

Es así que en esta Dirección se condensan todos los estudios y trabajos que se han realizado en el país en materia de productividad, desde sus inicios a la fecha, por lo consiguiente, absorbe los elementos necesarios para cumplir las respectivas funciones de apoyo y asesoramiento que le han sido encomendadas en la materia.

Por tal razón, se concluye que la mencionada Dirección, cuenta con los elementos y recursos necesarios, que hacen factible la extensión de sus funciones y acciones para tener mayor congruencia con las necesidades actuales de productividad, sobre todo en lo que concierne a las unidades productoras del Sector Público.

Esta ampliación debe estar enfocada principalmente a la atención de la Empresa Pública, ya que ésta constituye parte fundamental de nuestro desarrollo, razón por la cual se le debe dar atención específica, en la tarea del asesoramiento de la productividad, que contribuya a superar las deficiencias que presenta.

Resulta también necesaria en esta tarea, integrar una unidad administrativa que actúe como órgano de difusión, cuya finalidad sea la de promover y divulgar el concepto y la trascendencia de la productividad en los sectores productivos.

En este contexto, y dada la política de austeridad que se presenta en el Sector Público debido a la crisis económica, no es factible la erogación de recursos que no tengan como finalidad la inversión productiva, es por eso, que en la tarea de reestructuración de la Dirección, el servicio social de grupos interdisciplinarios en la misma, podría constituirse en un apoyo básico para el asesoramiento de la productividad.

Estos grupos estarían formados básicamente por pasantes de disciplinas relacionadas con el mejoramiento de los procesos de producción de unidades productoras, como por ejemplo: economía, administración, finanzas, mercadotecnia, diseño e ingeniería industrial, con la finalidad de elaborar métodos de autodiagnóstico e implantar un conjunto de servicios que responda a los requerimientos de las entidades para promover e incrementar los niveles de productividad.

Con base en lo anterior, se podrán dictar los lineamientos y sugerencias necesarios para mejorar las áreas y actividades que presenten deficiencias en las Empresas Públicas.

Otro elemento importante que se debería integrar a la reestructuración de la Dirección General de Capacitación y Productividad, es la extensión del ámbito de las asesorías de las Empresas Públicas, hacia los estados y regiones que lo requieran, lo cual podría efectuarse a través de las delegaciones federales establecidas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en los estados.

Estas acciones tendrán una incidencia en la productividad solamente en el nivel de las unidades de producción.

Se ha señalado, en páginas anteriores, que no existen causas únicas en la obtención de niveles de productividad, sin embargo, los estudiosos de la materia han coincidido que, a nivel de unidades de producción, existen seis rubros en los cuales se conforman los principales factores que inciden en la productividad, éstos son, mano de obra, administración, tecnología, financiamiento, comercialización y distribución de los beneficios de la productividad.

Por lo tanto, la acción de apoyo y asesoramiento que realice la Dirección hacia las entidades paraestatales, deberá comprender estudios orientados hacia:

- i) Adecuación de técnicas y administración de las empresas.
- ii) Formación, colocación y capacitación de la mano de obra.

- iii) Adecuación de tecnologías disponibles y fomento para su desarrollo.
- iv) Elaborar medidas de productividad a nivel de unidad económica para construir indicadores del grado de eficiencia en la utilización de recursos que sirvan de base para realizar cambios y estrategias que permitan mejorar la productividad.
- v) Estudios en los sistemas de comercialización y aprovechamiento en canales de distribución idóneos.
- vi) Investigación de los sistemas de planeación financiera, que permitan la allegación de recursos adecuados y la utilización eficiente de éstos.

Resulta también de vital importancia, en la realización de esta tarea, la necesidad que tiene la Dirección General de Capacitación y Productividad, de retomar los estudios, trabajos e investigaciones realizados por el Instituto Nacional de la Productividad, cuyos lineamientos ya permitían a las empresas del sector industrial, realizar sus propios diagnósticos.

El apoyo que otorgue esta Dirección a las Empresas Públicas mexicanas, debe estar basado en la identificación de los criterios básicos del concepto de productividad, así como en la

construcción de indicadores que permitan juzgar los niveles de productividad, para ello se necesitará de la instrumentación de una metodología adecuada que permita evaluar la eficiencia y eficacia de estas entidades.

En el posible desenvolvimiento que tenga la Dirección en el cumplimiento de las funciones de apoyo y asesoramiento de la productividad, especialmente en lo que atañe a las entidades paraestatales, resulta de particular importancia contemplar las probables limitaciones por las que puede atravesar esta Dirección en el ejercicio de sus funciones.

La primera y la más principal, sería el gran número de Empresas Públicas existentes, aproximadamente 900, esto haría materialmente imposible que se efectuara un apoyo directo y específico en cada una de estas entidades, sobre todo por el ámbito en que se va a desenvolver este asesoramiento, que es el de una Dirección integrada a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Sin embargo, esto podría resolverse y ser factible, si el asesoramiento se efectúa solamente a empresas representativas de las ramas económicas en que operan aquéllas; con base en esto se podrán dictar lineamientos básicos, asimismo constituir indicadores de las empresas representativas en cuestión, que permitan juzgar el comportamiento de otras que se desempeñan en la misma rama. Así también podrían efectuarse con-

venios y acuerdos con las coordinadoras de sector para difundir conceptos y técnicas tendientes a mejoras en la productividad.

Otra de las limitaciones importantes, la constituye el reducido desenvolvimiento en que se van a encontrar las acciones de apoyo y asesoramiento de la productividad, dada la esfera jurídica en que se va a desenvolver una Dirección dependiente de la Secretaría del Trabajo.

Esto traerá consigo, que el apoyo y asesoramiento de la productividad que se pueda ofrecer, carezca de atribuciones para evaluar el desempeño de los lineamientos que emita, aunque esto no quiere decir que no tenga las facultades necesarias para instrumentar una metodología que proporcione elementos teórico-prácticos para que las mismas empresas evalúen su comportamiento en relación a las medidas dictadas por la Dirección.

Así también la Dirección, mediante la promoción y difusión de sus actividades de asesoramiento, podrá ofrecer apoyos extensivos y voluntarios a las entidades que así lo requieran, mediante previa solicitud.

Con la conjunción de las proposiciones enunciadas anteriormente, se podría contribuir a la obtención de mayor eficacia de la Dirección, entendida ésta como ya se ha dicho en capítulos

anteriores, como la consecución real de los objetivos propuestos; en este caso, el objetivo sería que la Dirección otorgue un apoyo y asesoramiento efectivo en materia de productividad hacia las Empresas Públicas.

En los siguientes apartados, se efectuará una descripción de los ordenamientos que deberían contenerse en un proyecto de reestructuración de las funciones de la Dirección General de Capacitación y Productividad.

Cabe señalar que no es la intención de este trabajo efectuar un proyecto de reestructuración de la Dirección General de Capacitación y Productividad, sino simplemente señalar los lineamientos principales que deberán ser considerados en un programa de reestructuración, para que dicha Dirección pueda fungir como un verdadero órgano de apoyo a la productividad de la Empresa Pública.

4.3.1. OBJETIVOS

En este apartado se contemplarán los objetivos fundamentales que deben considerarse en la reestructuración y ampliación de las funciones para efectuar un mayor apoyo y asesoramiento de la Dirección General de Capacitación y Productividad hacia la Empresa Pública.

Las funciones y lineamientos de la Dirección General de Capacitación y Productividad deberán estar inscritos en el logro de los objetivos nacionales que contempla el Plan Nacional de Desarrollo en el proyecto de reestructuración de dicha Dirección; contribuir a la conservación y fortalecimiento de las instituciones públicas, coadyuvando a la superación de la crisis económica mediante el apoyo y asesoramiento de la productividad; en la tarea de obtención de altos niveles de productividad de las entidades paraestatales, contribuir al crecimiento económico en la medida que ayude al uso adecuado y eficaz de los recursos con que cuenta el país, y coadyuvar a iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas y sociales.

Entre los objetivos generales que debe contener la reestructuración de la Dirección General de Capacitación y Productividad se encuentran:

- a) Promover el mejoramiento de la productividad en el sector paraestatal, mediante la incorporación de conceptos, técnicas y parámetros que permitan medir, analizar y mejorar el funcionamiento de la empresa.
- b) Proporcionar los elementos necesarios, informativos y de juicio, que permitan juzgar los índices de productividad y evaluarlos.

- c) Propiciar la consolidación del Sector Paraestatal, principalmente de los situados en áreas productivas.
- d) Alentar la promoción social y profesional de apoyo a la productividad, a través de cursos y seminarios en la materia.
- e) Lograr una utilización eficiente y armónica de los medios para proporcionar el apoyo y asesoramiento de la productividad en las entidades.
- f) Apoyar la integración de la planta productiva de las entidades paraestatales, para sentar las bases de un desarrollo eficiente de carácter nacional, capaz de generar mayores empleos, divisas y recursos internos que sustenten un desarrollo estable.
- g) Establecer la coordinación necesaria entre entidades públicas que realicen acciones de fomento y apoyo a la productividad -en este caso estarían comprendidas ciertas entidades cuya magnitud, trascendencia y complejidad en la economía del país, le permiten poseer su propia dirección de productividad, como es el caso de PEMEX-.
- h) Apoyar el desarrollo de sistemas administrativos y gerenciales que propicien una gestión financiera óptima y oriente la adecuada canalización de recursos de acuerdo a las prioridades del desarrollo.
- i) Proporcionar elementos de apoyo teórico-prácticos a las

entidades públicas en los programas de productividad que realicen, a través de programas operativos inmediatos.

- j) Impulsar cursos, seminarios y conferencias en relación a la terminología e importancia de la productividad, para que se extienda en todos los ámbitos.
- k) Propiciar la coordinación con delegaciones federales para extender, a nivel nacional, el apoyo a la productividad, promoviendo, a través de la Empresa Pública, el desarrollo regional del país, descentralizando la operación de sus unidades hacia zonas más propicias.
- l) Establecer los convenios pertinentes con las coordinadoras de sector para dictar lineamientos de acción en relación al incremento de la productividad.

4.3.2. METAS

A continuación efectuaré una breve descripción de las metas que deberían conformarse, en las acciones que realice la Dirección General de Capacitación y Productividad para apoyar y fomentar la obtención de altos índices de productividad en la Empresa Pública, así como en su tarea de órgano central en la difusión y promoción del concepto de productividad en el país.

- i) Proporcionar el material preciso e indispensable en materia de productividad a las Empresas Públicas que les permita orientar sus acciones.
- ii) Efectuar y proporcionar en las Empresas Públicas los lineamientos necesarios para que efectúen autodiagnósticos en coordinación con sus coordinadores de sector.
- iii) Otorgar los elementos y criterios básicos que permitan que las entidades, verifiquen y dictaminen el seguimiento de los lineamientos instrumentados para aumentar así su productividad.
- iv) Efectuar investigaciones de los factores que intervienen e inciden en el logro del incremento de niveles de productividad en las Empresas Públicas mexicanas.
- v) Establecimiento de los mecanismos adecuados que permitan un adecuado flujo de información hacia el Sector Público, en relación al concepto de productividad.
- vi) Planeación de la organización y creación de la asesoría y el apoyo de la productividad, con base en los objetivos nacionales prioritarios del desarrollo.
- vii) Ofrecer apoyo técnico a las entidades paraestatales, estableciendo convenios y acuerdos con las coordinadoras de sector.

- viii) Realización de programas y campañas de difusión y orientación de los servicios que presta la Dirección de Capacitación y Productividad y efectuar campañas publicitarias para tal efecto.
- ix) Coordinar acciones con las Delegaciones Federales de la Secretaría del Trabajo en los estados, en el renglón del asesoramiento y fomento de la productividad, para que de esta manera se puedan normar y unificar criterios en la materia, haciéndolo así extensivo a los ámbitos regionales.
- x) Instrumentación de la metodología adecuada para que las Empresas Públicas efectúen autodiagnósticos de productividad y asesorías para determinar la forma de aplicación de éstos.
- xi) Proporcionar instrumentos de diagnóstico que permitan identificar las principales deficiencias que presentan las áreas productivas de la Empresa Pública.
- xii) Consolidar la rectoría del Estado mediante el aumento de su productividad y eficiencia técnica operativa y administración a través de la Empresa Pública.
- xiii) Fungir como órgano rector en las acciones y políticas de productividad de la Empresa Pública.

4.4. PERSPECTIVAS PARA UNA ESTRATEGIA EFECTIVA DE PRODUCTIVIDAD EN LA EMPRESA PUBLICA

El Sector Paraestatal presenta bajos índices de productividad, originados por el uso de tecnologías inadecuadas a la naturaleza de mercado de bienes que restringen la difusión de mejoras en la productividad, subutilización de recursos, calidad insuficiente en éstos y formas inapropiadas de organización que inciden en su dinamismo. Igualmente existen aspectos de índole social, administrativo, financiero, laboral y tecnológico que inhiben a la productividad.

Destacándose en esto, la falta de coordinación entre política económica general y sectorial y las actividades específicas de cada empresa pública; la reducida generación de excedentes que obstaculizan el crecimiento de ésta y la capacidad de autofinanciamiento, así como el escaso alcance de las metas de empleo.

En términos generales, la productividad que presentan las Empresas Públicas, es inferior a la media que registra la economía en su conjunto.

Ante todos estos problemas, resulta vital y trascendental la participación del Estado, para la resolución de estos problemas, promoviendo acciones tendientes a mejorar el funcionamiento de estas entidades.

En esta tarea, el papel de los organismos que instrumenta el Estado para orientar y apoyar la obtención de mayores niveles de productividad, es de singular importancia puesto que de esta manera se contribuirá a subsanar algunas de las principales deficiencias que presentan las entidades.

La Dirección General de Capacitación y Productividad se constituye así, en un elemento estratégico de las políticas de productividad del Estado, puesto que al ampliar su ámbito de acción, sin suscribirlo únicamente al de la capacitación y adiestramiento, se podrá tener una incidencia más efectiva en la obtención de programas y metas de productividad.

Dicha incidencia dependerá del grado de injerencia que tenga esta Dirección en el logro de la productividad de las entidades públicas a través de la difusión del concepto y la trascendencia de la productividad, así como el apoyo técnico que se ofrezca en esta materia.

Una vez integrado el concepto de productividad en el Sector Público, y haber llegado a la unificación de criterios en relación a qué es la productividad y cómo se obtiene, se habrán sentado las bases que permitirán mayor consenso en las acciones y políticas de productividad.

Con base en lo anterior, la Empresa Pública podrá adoptar sus respectivos programas de productividad, adquiriendo com-

promisos específicos, auxiliada por la coordinadora de sector correspondiente y la Dirección General de Capacitación y Productividad.

Otro de los factores que resultan importantes para la instrumentación de estrategias de productividad en la Empresa Pública, son las políticas económicas.

Una política de productividad emitida por el Estado debe considerar una conciliación entre factores económicos y tecnológicos, acompañada de la emisión de lineamientos para unificar esfuerzos entre los trabajadores involucrados en el proceso de producción; trabajadores, empresarios y profesionistas para otorgarle así mayor coordinación a estas acciones.

Otro aspecto que deben revestir las políticas de productividad gubernamentales, es la emisión de medidas de carácter general para el control de presiones inflacionarias, puesto que un acelerado proceso inhibe las inversiones productivas. Así también las distintas políticas económicas de fomento que se instrumenten para tal efecto -capacitación, subsidios, gasto público, etc.-, deben ir acompañadas del consenso y unificación de criterios en torno al significado de este concepto.

Así también, una estrategia de productividad debe contemplar la promoción, por parte del Estado, de instituciones de in-

investigación tecnológica con capacidad para apoyar ampliamente a los principales sectores productivos de la economía del país.

Con la definición y promoción del concepto de productividad, el otorgamiento de asesorías y apoyos técnicos, que ofrezca la Dirección de Productividad, fundamentada en estudios e investigaciones de esta categoría económica, se inducirá a las empresas al establecimiento de metas efectivas de productividad en atención de sus propias características, así también se contribuirá a una mejor coordinación entre políticas económicas generales y sectoriales, a través de convenios con las Coordinadoras de Sector y las Delegaciones Federales de la Secretaría del Trabajo.

Con todo lo anterior se contribuirá a la orientación de las empresas para que elaboren estrategias tendientes a elevar la productividad con base en una mayor eficiencia y eficacia de sus recursos, evitando desviaciones en relación a la forma y el concepto que reviste la productividad.

En la medida que el Estado vaya suprimiendo los vicios que se han generado en relación al fomento de la productividad, como el caso de la identificación de este concepto con el de capacitación y adiestramiento, unifique criterios, esfuerzos y acciones en la obtención de esta categoría económica,

consolidando el papel de los organismos destinados al apoyo de la productividad, se podrán sentar las bases necesarias para efectuar verdaderas estrategias de productividad, además de incrementar la eficacia de comités mixtos de productividad, leyes, decretos y acuerdos, creados para servir de apoyo a las actuales políticas de productividad.

Por lo anterior, resulta necesaria una participación renovada del Estado en la tarea de promoción y orientación de la productividad, en la cual, la Empresa Pública deba fungir como el elemento central, puesto que es en ella donde se cristaliza la participación estatal en la producción de bienes y servicios, siendo actualmente su deficiente productividad una limitante para el desarrollo nacional.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La productividad es un factor inherente al desarrollo económico y se constituye en elemento esencial del más importante de los principios económicos que rigen a una sociedad: producir los bienes necesarios para la satisfacción de sus necesidades con base en los recursos disponibles.

Nuestro país, a partir de 1982, sufre los estragos de la crisis económica, lo cual se traduce en limitaciones al desarrollo de las actividades productivas, provocadas por la caída de niveles de ingreso, altos índices de inflación, dando por resultado la contracción de la demanda, baja rentabilidad y falta de liquidez en las inversiones productivas. Por tales motivos, la productividad se convierte, hoy día, en la alternativa más viable que posee el Estado para hacer frente a estos problemas.

La productividad es un concepto relativamente moderno en la vida económica, y aunque ha dado lugar a numerosas controversias por los estudios de la materia, sin llegar a una definición universalmente aceptada, se resume como la capacidad de producir más con menos recursos, combinando la eficiencia y eficacia de éstos; la eficiencia entendida como la relación entre el producto y los medios requeridos para lo-

grarlo, y la eficacia como el cumplimiento real de los objetivos propuestos.

En suma, la productividad se basa en el pleno empleo de los recursos potenciales y reales con que se cuenta.

El concepto de productividad en México aparece a raíz del proceso de industrialización, iniciado en los años 50, con la política explícita y deliberada de industrialización promovida por el Estado mexicano, cuyas premisas se apoyaron en la protección arancelaria, suministro de insumos a bajos costos para la promoción de exportaciones, creación de infraestructura básica e incentivos fiscales.

Esto trajo consigo tareas de crecimiento superiores al 6% en el Producto Interno Bruto y, por ende, se generaron mayores volúmenes de producción y la mecanización en los procesos productivos del sector industrial.

Paralelamente a este proceso de industrialización, crece la intervención del Estado en la economía, consolidándose su papel rector y promotor del desarrollo; en dicho proceso la Empresa Pública adquiere un papel relevante, porque a través de ella se concretiza la participación directa del Estado en la producción de bienes y servicios, además de fungir como el instrumento más flexible que conforman las políticas económicas estatales.

Así, el ámbito de acción de las Empresas Públicas abarca todos los sectores productivos; actualmente suman más de 900 entidades. La magnitud y complejidad de estas entidades han provocado que presenten problemas serios en su eficiencia y eficacia y por tanto, en su productividad.

Asimismo, existen desviaciones en torno a la evaluación de la productividad de dichas entidades, confundiendo, indiscriminadamente, los términos, eficacia, eficiencia y productividad ^{59/}, asociándose el incremento de los montos de producción con el aumento de los índices de productividad, lo cual es producto de la falta de homologación de criterios en torno a dichos conceptos en el Sector Público.

Las políticas de productividad realizadas hasta ahora por el Estado, no han contemplado a la Empresa Pública específicamente, y han carecido de lineamientos suficientes para superar las deficiencias que presentan.

Es por eso necesario que el Estado adopte las medidas necesarias para resolver los problemas de productividad de las Empresas Públicas, las cuales se han constituido, desde sus inicios a la fecha, en elemento central del desarrollo nacional.

^{59/} Hernández Laos, Enrique - Productividad y Desarrollo Industrial - Op.cit. Pág. 12.

La obtención de altos niveles de productividad en las Empresas Públicas, actualmente constituye la alternativa más viable que tiene el Estado para hacerle frente a la crisis económica por la que atraviesa el país, cuyas manifestaciones más agudas se manifiestan en la inflación, el desempleo y estancamiento de la inversión.

El apoyo técnico que el Estado ha ofrecido en materia de productividad se inicia con la creación del Centro Industrial de Productividad, y que como su nombre lo indica estaba enfocado sólo al sector industrial de la economía, posteriormente, en 1965 se convierte en el Centro Nacional de Productividad bajo la figura jurídica de fideicomiso del Gobierno Federal, ampliando así su ámbito de acción al asesorar, en dicha materia, a empresas de todos los sectores de la economía. Posteriormente, en septiembre de 1982, este organismo se eleva a la categoría de organismo descentralizado con el nombre de Instituto Nacional de la Productividad para desaparecer cinco meses más tarde, transfiriendo sus funciones a la Dirección General de Capacitación y Productividad, unidad estructural de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

De tal forma que en la Dirección General de Capacitación y Productividad se van a vertir y condensar todos los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal desde 1965 a la fecha, en materia de productividad.

Esta Dirección, en consecuencia, cuenta con los elementos teórico-prácticos necesarios para ofrecer un apoyo y asesoramiento efectivo para la obtención de niveles de productividad. Razón por la cual se constituye en elemento estratégico para la resolución de algunos de los principales problemas de productividad que presentan las Empresas Públicas.

No obstante, las funciones que ha venido realizando esta Dirección, aún no otorga un apoyo y asesoramiento efectivo en materia de productividad debido a la desviación que existe en torno al estímulo de la productividad en el Sector Público, al considerar a la capacitación y el adiestramiento solamente como determinante fundamental para la obtención de mayores niveles de productividad.

Esta desviación persiste en las políticas económicas adoptadas por el Estado para estimular la productividad, actuando éstas también en función únicamente del recurso humano; al respecto se ha señalado "...no existe una causa única de la productividad, las distintas contribuciones así lo señalan; son aproximaciones que privilegian, con mayor o menor insistencia, uno u otro factor como el determinante fundamental. No se ha producido hasta donde sabemos, una teoría que ordene jerárquicamente los factores causales privilegiados por estas teorías, dentro de un esquema conceptual coherente." 60/

60/ Hernández Laos, Enrique - Op.cit. Pág. 12.

Lo citado anteriormente demuestra el error de estas políticas y acciones para estimular la productividad, el estímulo humano, si bien es importante en estos momentos, donde se presentan problemas como inflación, desempleo, estancamiento de la oferta, falta de divisas, no es fundamental.

Resulta necesaria una participación renovada del Sector Público en la tarea del fomento y apoyo a la productividad, que reconsidere todos los factores que inciden en la productividad e incluya a la Empresa Pública en esta tarea.

En la reestructuración de las políticas y acciones para apoyar la productividad, la Dirección General de Capacitación y Productividad, constituye un elemento central, puesto que es el único y más importante organismo que posee las facultades necesarias para apoyarlas.

Para poder otorgar un asesoramiento y apoyo efectivo de la productividad, por parte de esta Dirección, es necesario que se avoque prioritariamente a la unificación de criterios en torno al concepto de productividad y construir los indicadores básicos de esta materia, para poderlos integrar en los sectores productivos. Así también resulta necesario extender su ámbito de acción al Sector Paraestatal y diseñar una metodología adecuada que permita evaluar la eficacia, eficiencia y productividad de la Empresa Pública, así como la incidencia real de sus resultados.

La Dirección General de Capacitación y Productividad (DGCyP) necesita integrar el concepto de productividad en la vida económica nacional y construir medidas de productividad adecuadas al funcionamiento de las entidades paraestatales, para detectar, de esta forma, los grados de eficiencia que se presentan en la utilización de recursos. De este modo podrán sentarse las bases para la instrumentación de políticas de apoyo a la productividad que realiza el Estado.

Sin embargo, la tarea de fomento y apoyo que realice la citada Dirección estará limitada por el reducido desenvolvimiento de sus acciones, dado su carácter de unidad estructural de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; esto traerá consigo la falta de atribuciones jurídicas que le permitan evaluar el desempeño de los lineamientos que emita. No obstante, podrá otorgar apoyos extensivos en la materia a las entidades que así lo requieran.

En la medida que la DGCyP cumpla realmente los objetivos de apoyo, fomento y asesoramiento de la productividad que le han sido encomendados por el Estado y contemple en sus acciones a las entidades paraestatales, se podrán sentar las bases necesarias para comenzar a superar las deficiencias que presentan actualmente, las políticas de apoyo a la productividad.

La participación del Estado en el apoyo y orientación de la

productividad garantiza la distribución de los beneficios que se obtengan de la productividad con criterios sociales, para que de la obtención de altos niveles de productividad se derive la elevación sustantiva de los niveles de vida de la población.

APENDICE

APENDICE

Casi cinco meses después de haber concluido esta investigación, el 21 de agosto de 1984, el Poder Ejecutivo Federal dió a conocer, en los principales medios de comunicación, el PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD 1984-1988 ^{61/}, lo cual forma parte de las acciones que realiza la presente administración para reorganizar y modernizar el aparato productivo nacional.

El Programa reconoce en su diagnóstico, como principal problema estructural, disparidad y desequilibrios en los niveles de productividad en las ramas productivas y entre las unidades productoras de todos los sectores y regiones. Del mismo modo, se plantea como propósito central, obtener mejores niveles de utilización de los recursos de la economía para solucionar problemas tales como la desigualdad social y regional y la insuficiencia de ahorros y divisas.

Entre los objetivos generales que se propone cumplir dicho Programa, destacan: la orientación, en forma selectiva, de los cambios de la productividad; disminuir los efectos negativos que puedan generarse entre mayores niveles de productividad y empleo; resolver los desequilibrios entre oferta y demanda de

^{61/} Diario Oficial de la Federación - Agosto 21 de 1984.

mano de obra calificada mediante una mejor capacitación y adiestramiento; reducir las diferencias de productividad y de ingresos laborales entre las ramas de actividad, los estratos empresariales y las regiones del país y, por último, garantizar la distribución equitativa de los mayores niveles de productividad entre los factores de la producción y regiones.

Las estrategias generales contenidas en el Programa de Capacitación y Productividad se resumen de la siguiente manera: fomentar y apoyar el incremento de la productividad mediante el equilibrio de políticas sectoriales y la asistencia técnica a las empresas públicas, privadas y sociales; consolidar la práctica de la capacitación y el adiestramiento; intensificar la capacitación para el trabajo; vincular la investigación y el desarrollo y los adelantos tecnológicos a los requerimientos de la planta productiva; vincular los niveles de productividad con el salario y, finalmente, apoyar el proceso de desconcentración de la actividad económica.

El citado programa contempla dos subprogramas, uno de capacitación y productividad en los sectores formal y social y el otro, es el de capacitación y productividad en el Sector Público.

El subprograma de capacitación y productividad de los sectores formal y social, está orientado a promover el incremento

de la productividad de los sectores industrial, comercial y de servicios en todos los niveles, propiciar el incremento de la productividad en las empresas públicas y del sector social, utilización eficiente de los recursos humanos, vigilar el cumplimiento legal de las empresas y promover la investigación y el desarrollo de tecnologías. Para lograr todos estos objetivos, el subprograma resume como estrategia específica central, la utilización eficiente de los medios disponibles para la formación de recursos humanos vinculada a las necesidades de la planta productiva.

El subprograma de los sectores formal y social es responsabilidad directa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El segundo subprograma de capacitación y productividad del Sector Público, tiene como finalidad la obtención de mayores niveles de productividad en dicho sector, para lo cual contempla como estrategias centrales, el establecimiento del Servicio Civil de Carrera, racionalización de recursos humanos y el establecimiento de programas operativos de capacitación.

Este subprograma está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con el fin de otorgarle mayor solidez a sus acciones, el mencionado programa considera la concertación y coordinación de esfuerzos de los sectores privado, estatal y social, para lograr de esta forma, un mayor impulso en la tarea de adiestra-

miento de los trabajadores y el incremento de la productividad laboral. Asimismo, el Programa contempla acciones de gasto público, las cuales serán ejercidas por nueve de las catorce dependencias y entidades públicas del Gobierno Federal, y por último se establece un proceso de formulación y consulta del Programa, con carácter propositivo por parte de los Foros de Consulta Popular y dependencias públicas y normativo para las secretarías del Trabajo y de Programación y Presupuesto.

Las metas centrales que se propone obtener el Programa Nacional de Capacitación y Productividad se resumen del siguiente modo: incrementar la productividad laboral entre el 1.0% y el 2.5% anual; capacitar en el trabajo a 7 millones de trabajadores inscritos en el Apartado A del Artículo 123 de la Constitución, a 8 millones en el sector social, 2 millones de servidores públicos circunscritos en el Apartado B del mismo artículo y a 4 millones de personas más.

El Programa Nacional de Capacitación y Productividad, como su mismo nombre lo indica, está dirigido solamente a la promoción de sistemas de capacitación y adiestramiento, pese a que en su mismo diagnóstico se reconoce la existencia de desequilibrios en la productividad de sectores y regiones, insuficiencia de ahorros y divisas, baja productividad del capital, tal parece, según la optimista concepción del programa, que con el

estímulo a la capacitación y el adiestramiento se van a lograr altos niveles de productividad en el aparato productivo y se van a resolver problemas de tal magnitud, como si dicho estímulo fuera el único determinante de la productividad.

Hasta ahora, según los estudiosos de la materia y la investigación realizada en este trabajo, no existe una causa única de la productividad, existiendo una diversidad de factores que influyen en aquélla, ya sea de naturaleza macroeconómica como la magnitud del mercado, la situación económica internacional, tasa de intereses, etc., o de índole microeconómica como los recursos humanos -capacitación y adiestramiento-, administración, tecnología, etc.

Por tal razón, se concluye que dentro de un programa para elevar los niveles de productividad en el aparato productivo nacional, se deben considerar y conjugar toda la gama de factores anunciada, de tal modo que, a través de las políticas económicas generales adoptadas, se puede influir positivamente a nivel macro a la productividad y a nivel micro se instrumenten programas específicos para solucionar los problemas que presentan los procesos de producción de las unidades productoras del país.

Como habrá podido observarse, el fomento a la productividad que otorga el Estado a la Empresa Pública, adolece de otro apoyo que no sea el estímulo a la capacitación y adiestramien-

to de los trabajadores, estando ausentes de esta tarea, los estudios e investigaciones dirigidos hacia los factores de la producción que puedan impactarla favorablemente y que permitan efectuar diagnósticos que puedan ofrecer nuevas alternativas y soluciones para superar sus deficiencias.

Las acciones que realiza el Estado para incrementar la productividad en el país, seguirán siendo limitadas, en tanto que esta categoría económica siga identificándose con la capacitación; no se le otorgue una atención específica a la Empresa Pública y esté ausente la integración de un concepto de productividad en la vida económica nacional. En la medida que el Estado supere estas deficiencias, y promueva las investigaciones serias de productividad y la construcción de diagnósticos e indicadores básicos en esta materia, se contribuirá a superar los problemas operativos y productivos que presentan las entidades del Sector Público.

BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTOS

BIBLIOGRAFIALibros y Revistas

- ALFONSO, Armando - CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE PRODUCTIVIDAD - México, Rev. Productividad, Edic. Cenapro, Año 2, No. 2, 1981, Págs. 3/11.
- AUTRIQUE GOMEZ, JUAN - ALGUNAS IDEAS PARA INCREMENTAR LA PRODUCCION Y PRODUCTIVIDAD DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES MEXICANAS - Memoria de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública - México, Edic. Inap, 1983, Págs. 422/432.
- AVILES MONDRAGON, Mario - LA EDUCACION, LA CAPACITACION Y EL ADIESTRAMIENTO EN EL DESARROLLO ECONOMICO - Rev. Productividad, México, Edic. Cenapro, Año 1, No. 1, 1980, Págs. 59/63.
- BELSASSO, Guido - LA PRODUCTIVIDAD EN MEXICO - Rev. Mexicana del Trabajo - Tomo IV, Enero-Marzo 1981.
- BENNET, Douglas y KENNETH, Sharte - EL ESTADO COMO BANQUERO Y EMPRESARIO, México, Foro Internacional, Vol. XX, No. 77, Junio-Septiembre 1977 - Págs. 15/26.
- BRAVO JIMENEZ, Manuel - LA PARTICIPACION DE LA PRODUCTIVIDAD EN EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO - Rev. Productividad y Desarrollo, México, Edic. Cenapro, Año 3, No. 17, 1976, Págs. 4/7.
- BUENO, M. - HACIA UNA EVALUACION DE LA ACTUAL POLITICA ECONOMICA DE MEXICO, México, Rev. Comercio Exterior, Vol. 33, No. 4, Marzo 1983, Págs. 283/289.
- CAMPERO, Gildardo Héctor - EVALUACION DE LA GESTION DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO - Taller sobre Evaluación de la Gestión de las Empresas Públicas en Venezuela y América Latina - Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, 24/30 de Septiembre de 1983.

CARRILLO CASTRO, GARCIA RAMIREZ - LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO - México, Edit. Porrúa 1983.

CENTRO NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD - DESEMPEÑO ECONOMICO DE EMPRESAS INDUSTRIALES DEL SECTOR PUBLICO - México, CNP, 1980, Pág. 29.

CORDERA CAMPOS, Rolando - ESTADO Y DESARROLLO EN EL CAPITALISMO TARDIO Y SUBORDINADO - México, Edit. FCE, 1976, Págs. 464/469.

DELGADO, Ezequiel - DIAGNOSTICO DE LA PRODUCTIVIDAD EN LA EMPRESA - Rev. Productividad - Edic. Cenapro, Año 1, No. 3, Págs. 89/95.

DE LA GARZA MORATO y BARRAZA, Silvia Leticia - LA NATURALEZA DE LA MEDIDA DE PRODUCTIVIDAD, SU CONCEPTO Y SIGNIFICADO - Rev. Mexicana del Trabajo, Tomo V, Enero-Marzo 1981.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel - CRITERIOS GENERALES DE POLITICA ECONOMICA PARA 1983 - Rev. Comercio Exterior, México, Diciembre 1982, Págs. 12/18.

DESEMPEÑO ECONOMICO DE EMPRESAS INDUSTRIALES DEL SECTOR PUBLICO - México, Edic. Cenapro 1980.

EL MOVIMIENTO DE PRODUCTIVIDAD NACIONAL: UNA DOCTRINA Y UN PROGRAMA. TEXTOS Y TESTIMONIOS - México, Edic. Productividad 1970, 91 páginas.

EVALUACION DE LA CAMPAÑA NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD, EL GOBIERNO MEXICANO - Presidencia de la República, México, Págs. 21/22.

EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD EN LA INDUSTRIA MEXICANA - Rev. Productividad, México, Edic. Cenapro, Año 1, No. 3, 1980, Págs. 77/84.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge - ESTADO EMPRESARIO - México, Edit. UNAM, 1982, Cap. II.

FORELA - PROGRAMA DE FORMACION EN RELACIONES PARA FUNCIONARIOS DE ENTIDADES PUBLICAS - México, Edit. Productividad, Edic. Cenapro, Año 2, No. 2, 1981, Págs. 55/61.

GONZALEZ GONZALEZ, Felipe - JUSTICIA SOCIAL Y PRODUCTIVIDAD - Memoria de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública, México, Edic. Inap, Págs. 205/216.

HANSEN, Roger D. - LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO - México, Edit. Siglo XXI, 1979, Cap. I y II.

HERNANDEZ LAOS, Enrique - PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO INDUSTRIAL EN MEXICO - El Día, México, 26, 27 y 28 de Octubre de 1983.

HUERTA CRUZ, José Luis - FACTORES QUE INCIDEN EN LA PRODUCTIVIDAD, ELEMENTOS BASICOS DE UN PROGRAMA PARA EL MEJORAMIENTO - Rev. Mexicana del Trabajo, Tomo IV, Enero-Marzo 1981.

IRARRA, David - REFLEXIONES SOBRE LA EMPRESA PUBLICA - Rev. Foro Internacional, México, Vol. XII, No. 2, Octubre-Diciembre 1976, Págs. 141/151.

INFANTE MELENDEZ, Héctor - PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO - Rev. Mexicana del Trabajo, Tomo IV, Enero-Marzo 1981.

KALDMAN, Juan Francisco - TEORIA DE LA PRODUCTIVIDAD - Rev. Productividad, México, Edic. Cenapro, 1981, Págs. 13/24.

LA PRODUCTIVIDAD EN LA EMPRESA PUBLICA - Ciclo de Conferencias - México, Edic. Cenapro, 1981, Pág. 128.

LEAL, Amador - LA PRODUCTIVIDAD MEXICANA APENAS ES EL 50% DE LA QUE LOGRAN LAS NACIONES DESARROLLADAS - El Universal, México, Lunes 15 de agosto de 1983, Págs. 3 y 5.

MEMORIA X: UN DECENIO EN LA PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO 1965-1975 - México, Edic. Cenapro, 1976, Pág. 121.

MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES, EL SECTOR PARAESTATAL - México, Edic. Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría de la Presidencia, Tomo VI, 1979, Págs. 76/136.

MEXICO EN LOS 80s, LA PRESION DE LAS VACAS GORDAS - Rev. Expansión, México, Diciembre 1979, Págs. 36/44.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988 - México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Mayo 1983.

POLITICA ECONOMICA SENSATA PUEDE AMORTIGUAR LA CRISIS - México, Boletín Análisis Económico para la Dirección de las Empresas, Vol. VII, No. 787, Junio 14 de 1982.

PRODUCTIVIDAD Y EFICACIA - Management Today, Octubre 21 de 1983, Págs. 25/26.

REUNION NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PUBLICO - México 1980, Intervenciones de los Participantes en Productividad, Año 1, No. 2, Edic. Cenapro, 1980, Pág. 52.

REUNION NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD, INTERVENCIONES DE LOS PARTICIPANTES, México, Edic. Cenapro, Rev. Productividad, Año 1, No. 1, 1980, Pág. 35.

REYES SALCIDO, Edgardo - PRODUCTIVIDAD E INTEGRACION - México, Rev. Actuación Ejecutiva, Edic. Coparmex, Nos. 86 y 87, Mayo 1983.

ROVNER, Elena y MEDIAVILLA, Adria - NECESIDAD DE INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD EN MEXICO Y LA IMPORTANCIA DEL SECTOR INDUSTRIAL EN LA ECONOMIA NACIONAL - Rev. Productividad, México, Año 1, No. 1, Edic. Cenapro, 1980, Págs. 49/52.

SANCHEZ JUAREZ, Gilberto - TRABAJO Y CAPACITACION EN PRODUCTIVIDAD - México, Año 1, No. 2, Edic. Cenapro, 1980, Págs. 49/52.

SOLARES MENDIOLA, Manuel - LA PRODUCTIVIDAD Y EL DESARROLLO ECONOMICO - Rev. Mexicana del Trabajo - Tomo IV, Enero-Marzo 1981.

TELLEZ FERNANDEZ, Francisco - PRODUCTIVIDAD Y EMPRESA PUBLICA - Memoria de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública - México, Edic. Inap, 1983, Págs. 413/415.

URQUIDI, VICTOR L. - EL FUTURO DE LA ECONOMIA INDUSTRIAL - Economía e Industrialización, México - Edit. FCE, 1982, Págs. 42/82.

VELASCO, Cuauhtémoc - EL PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA EN SECTORES ESTRATEGICOS DE LA ECONOMIA NACIONAL - Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública - Serie VII, Sociedad y Administración Pública No. 1, México, Edit. Inap, 1983, Págs. 105/107.

VELASCO IARIOS, Miguel - PRODUCTIVIDAD, - Memoria de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública, México, Edit. Inap, 1983, Págs. 449/451.

VILLARREAL, René - EL MODO DE ORGANIZACION DE LA ECONOMIA BAJO EL MODELO DE SI, 1939-1970 - México, Edit. FCE, 1974, Cap. II.

DOCUMENTOS

- Acuerdo de Sectores - Diario Oficial, 13 de marzo de 1977.
- Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Federal - Diario Oficial, Jueves 18 de mayo de 1983.
- Decreto que expide los lineamientos generales para la integración y función de los órganos de gobierno de las entidades de la Administración Pública Paraestatal - Diario Oficial, Martes 11 de octubre de 1983.
- Decreto que disuelve el Centro Nacional de Productividad y crea el Instituto Nacional de Productividad como Organismo Descentralizado - Diario Oficial, 24 de septiembre de 1982.
- Decreto que promulga la disolución de Inapro y la transferencia de sus funciones a la Dirección de Productividad de la Secretaría del Trabajo - Diario Oficial, 30 de marzo de 1983.
- Ley de Planeación - Diario Oficial, 5 de enero de 1983.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México - Edit. Porrúa, 1976.
- Manual de Organización del Centro Nacional de Productividad - Diario Oficial 1 de abril de 1982.
- Manual de Organización de la Dirección General de Capacitación y Productividad - Diario Oficial, 4 de marzo de 1983.
- Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - Diario Oficial, Miércoles 29 de diciembre de 1982.