



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO:
UN ENFOQUE METODOLOGICO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
PRESENTA
LONGINOS MONROY CASTILLO

MEXICO, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

I N D I C E

	Página
P R O L O G O	1
I N T R O D U C C I O N	4
CAPITULO I "BASES CONCEPTUALES DE LA PROGRAMACION"	
1. SIGNIFICADO Y CONTENIDO	7
2. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA	9
3. LA PROGRAMACION Y LA PLANIFICACION	13
4. LA PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO	15
5. LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO	17
CAPITULO II "METODOLOGIA PARA LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO"	
1. LA PROGRAMACION COMO PROCESO	23
2. ETAPAS DEL PROCESO DE PROGRAMACION	25
3. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	45
4. LOS PROGRAMAS A MEDIANO Y LARGO PLAZO COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO	55
5. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN LOS PLANES DE DESARROLLO	58
CAPITULO III "MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE LA PROGRAMACION"	
1. MECANISMOS ADMINISTRATIVOS	61
2. INSTRUMENTACION JURIDICO-LEGAL	66
3. MECANISMOS DE CAMBIO Y REFORMAS INSTITUCIONALES	68
4. MECANISMOS DE PARTICIPACION Y DE INTEGRACION	69
5. LAS TECNICAS DE PROGRAMACION	70
CAPITULO IV "LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO EN MEXICO"	
1. LOS PRIMEROS INTENTOS	76
2. LA REFORMA ADMINISTRATIVA	85
3. LAS BASES Y COYUNTURA ACTUAL	124
4. PERSPECTIVAS	138
C O N C L U S I O N E S	143
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	149
APENDICE "EL METODO DEL CAMINO CRITICO"	154
B I B L I O G R A F I A	186

P R O L O G O

En la actualidad el proceso de Programación del Sector Público en México es una realidad, ya no se trata de un deseo o de una búsqueda para contar con tal instrumento.

Sin embargo, aún cuando el proceso se encuentra institucionalizado, apenas comienza y aún no contamos con elementos de juicio para su análisis sistemático.

Lo que sí es indudable, es que tenía que implantarse al más alto nivel político.

En lo personal el tema me parece atractivo, mejor dicho me ha parecido a lo largo de doce años de experiencia en funciones inherentes a la Administración Pública; sobre todo porque es un sistema que engloba todos los sectores de la economía y todas las regiones del país, lo cual creo, da una visión más completa de la problemática nacional, a diferencia de otras disciplinas, que por su especialidad, sólo contemplan una parte a veces muy reducida, de tal problemática.

Ahora bien, se vuelve aún más interesante, porque su análisis no sólo es económico, sino conlleva en forma obligatoria el análisis histórico, político y social del país.

El proceso de programación de la Administración Pública Federal, como ahora suele llamarse al sector público, adquiere validez sólo si se encamina al desarrollo integral de la nación, entendiéndose como tal, el logro de cada vez más beneficios para la colectividad.

En el presente trabajo se ha tratado, hasta donde ha sido posible de compaginar la teoría y la práctica, por lo que muchas de las conclusiones son puntos de vista muy personales del autor y, por lo mismo, sujetos a discusión.

El estudio comprende cuatro capítulos. El primero, "Bases Conceptuales de la Programación", intenta introducir al lector en el instrumental teórico que se maneja en los capítulos subsecuentes.

Más que dar a conocer los conceptos aceptados, válidos o no, acerca de la Programación, se trata de dar a conocer los puntos de vista muy personales del autor en torno a la Programación, sin los cuales es posible no se comprenda, o mejor aún, no se justifiquen los esquemas tratados posteriormente.

En primer término, como en todo estudio, se intenta dar forma a una definición partiendo de sus bases científicas y de su contenido histórico.

Posteriormente se analiza la intervención del Estado en el campo económico y el desarrollo de la misma bajo la influencia de diversos y múltiples factores. A continuación se hace una diferenciación entre la Programación y la Planificación, que busca simplificar los conceptos y darle un alto sentido pragmático y de validez.

El capítulo segundo, denominado "Metodología para la Programación del Sector Público", trata de explicar en detalle el proceso de programación y sus etapas. Como es lógico, la simple lectura de estos incisos es tediosa y cansada, por lo que se incluye un bosquejo sistemático del proceso y sus etapas el cual, después de interpretarlo hace congruente y comprensible el análisis.

Más adelante se analiza la técnica del presupuesto por programas desde un punto de vista metodológico, y se proponen estructuras programáticas para todos los niveles de estudio; se bosqueja la importancia de la estrategia y la necesidad de incluir reformas estructurales en los planes de desarrollo.

El tercer capítulo, llamado "Mecanismos e Instrumentos de la Programación", permite conocer en forma genérica, el análisis de la implementación del proceso.

Se inicia con el análisis de los mecanismos necesarios para dar coherencia y viabilidad a todo el proceso de programación. En primer término el aspecto administrativo, fundamental en la ejecución de los programas, y luego el aspecto jurídico necesario para darle obligatoriedad e institucionalidad al proceso.

Por otra parte, analizamos las Reformas Institucionales y lo referente a la participación de los agentes de cambio, así como de los grupos de poder políticos y económicos.

Por último en forma suscita, se habla de las diferentes técnicas que pueden aplicarse en el proceso, desde las más simples hasta las más complejas y "sofisticadas".

El capítulo cuarto, denominado "La Programación del Sector Público en México," intenta evaluar las experiencias en nuestro país en programación, a la luz de los fundamentos teóricos y prácticos analizados en los capítulos anteriores. Por otra parte, se revisan los postulados y reformas que rigen al país en la actualidad para sentar las bases de las proposiciones concretas que tienen viabilidad de aplicación.

Se concluye con un resumen en donde se eslabonan las proposiciones con el fin de dar coherencia y sentido a las mismas.

Se incluye un Apéndice sobre la técnica denominada - "Camino Crítico" (en forma muy sencilla), con el fin de lograr su comprensión metodológica y su aplicación en proyectos y programas poco complicados.

Quiero hacer patente mi reconocimiento al licenciado Ismael Mora López, brillante economista y amigo sincero, por su valiosa participación en el asesoramiento y revisión de esta tesis.

Como todo autor abrigo la esperanza de que alguien - encuentre en esta obra algún mérito, acaso una luz para ver - más claros los errores.

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

La intervención del Estado en la economía surge como una necesidad histórica. Comenzó con la adopción de medidas - que era indispensable realizar, debido a las frecuentes crisis que era incapaz de superar "La mano invisible" de la política-económica liberal.

La intervención ha sido gradual y creciente, al grado que, en algunos países actualmente ha sido casi imposible - controlar todas las actividades en que, de alguna forma, se ve involucrado el Sector Público, sobre todo en el modelo llamado de Economía Mixta.

Es por esta razón que, a menos que se cuente con un instrumento capaz de dar cohesión y racionalización a dichas - actividades, el Sector Público actuará, cada día, con más anarquía y mayor ineficiencia. Si bien es cierto que este instrumento, ya se ha intentado en varios países; la mayoría de las veces adolece de un marco conceptual adecuado al país donde se intenta implantar, y en mayor medida a los cuadros metodológicos para su aplicación.

El estudio que nos ocupa se enfoca principalmente a estos dos aspectos, además de otro de igual o mayor importancia y que se refiere a la especificación de los mecanismos e - instrumentos de la programación del Sector Público, sin los cuales estaríamos bordando todas nuestras conclusiones en el - campo teórico.

La programación adquiere una concepción diferente al ser adaptada al Sector Público, puesto que más que un simple - instrumento o técnica de racionalización adquiere la connotación de proceso, permanente y dinámico, e investido de una filosofía en la cual se fundamentan sus acciones.

El proceso de programación se desenvolverá en un particular contexto político, económico y social que es el que lo determina y aún lo condiciona en su especificidad. El proceso debe coexistir en un clima de democracia social y de participación política ya que por su propio carácter dinámico requiere - de la movilización y apoyo de todos los sectores sociales.

"La racionalidad, tan exaltada por la corriente - Weberiana, pierde todo su sentido si no se inscribe en el conjunto de valores que dan origen a los Estados Democráticos. - Racionalizar la Administración Pública equivale a relacionar -

adecuadamente medios y fines, a procesar eficientemente recursos de todo orden para alcanzar objetivos predeterminados, pero este proceso carece de fundamento si, con él, no aumenta la justicia social y disminuyen la inseguridad, la marginación y la miseria ". (1)

El proceso de programación siempre debe intentarse - no importa el grado de desarrollo del país, o la intervención del Estado en su economía; estos factores obviamente van a limitar el proceso, pero sólo en su amplitud y profundidad.

La programación como todo proceso, requiere de una acción sistemática y conciente que implica evolución y desarrollo de todos sus componentes.

Ahora bien, el problema entre la teoría y la práctica ha sido un tema de grandes discusiones y ha abarcado todas las ramas del saber; el proceso de programación no escapa a esta controversia, sin embargo para no caer en tales discusiones debemos recordar que: La teoría modifica la práctica y la práctica corrige a la teoría en una unidad dialéctica, unidad de los contrarios. La teoría sin práctica es idealismo, utopía y falacia y sus resultados siempre son estériles. La práctica sin teoría es barbarie, irracional y primitiva y sus resultados siempre son absurdos.

C A P I T U L O I

"BASES CONCEPTUALES DE LA PROGRAMACION".

1.- SIGNIFICADO Y CONTENIDO:

La Programación es un proceso Intelectual de Selección, de entre varias alternativas, del curso concreto de acción más adecuado, de acuerdo a los recursos con que se dispone; implica establecer relaciones entre medios y fines, éstos es, el uso más racional de los medios para obtener los fines fijados.

El proceso de programación exige sustentar hipótesis basadas en premisas con alto grado de factibilidad. Lo que técnicamente puede estar bien planeado, puede resultar un disparate si partimos de una premisa falsa. Para poder identificar nítidamente las premisas básicas necesitamos reflexionar sobre los acontecimientos pasados y diagnosticar la situación actual.

De acuerdo a lo anterior podemos inferir que la Programación es un proceso que debe ser permanente y basarse en un razonamiento lógico.

La programación se anticipa y precede a la acción; no se puede dejar al azar los acontecimientos, se deben trazar cursos de acción, que exigen la elección de una estrategia de entre varias posibilidades. Constituye un elemento de transformación que implica decisiones e ideas que van dirigidas a alcanzar metas y objetivos que den coherencia y significado a la estrategia.

Ahora bien, la programación lleva implícito el concepto de racionalidad como idea de su razonamiento y el concepto de evolución como ingrediente dinámico de su acción.

En sentido estricto la programación del sector público implica que el desarrollo de las actividades ahora estará determinado por la voluntad humana y no por factores casuísticos o regulaciones automáticas, como pregonaba y en gran medida descansaba la Política Económica del "LAISSEZ FAIRE".

Substancialmente, el proceso de programación en una empresa privada y en una entidad pública no es diferente y sólo difiere en cuanto a los fines que persiguen.

Sin embargo, la estructura de las entidades públicas y la propia consecución de sus fines limitan su programa

ción y la hacen más compleja.

En primer lugar, la posibilidad que tiene el Sector Público para desarrollar todas sus actividades depende en gran medida del monto de recursos que tenga disponible, a la vez el monto de recursos depende del grado de desarrollo que posee el país y en mayor medida de la estructura Institucional que exista en el mismo.

En segundo lugar, los fines del Sector Público son amplios y variados: amplios en cuanto a que abarcan diversos sectores y regiones en todo el país y variados en cuanto a que en mayor o menor medida obedecen a problemas de carácter político, económico y social.

Es por esto que el principio de racionalidad adquiere sentido en la Programación del Sector Público, sólo cuando se le integra a la sociedad; en este contexto quedan subordinados los objetivos particulares a los objetivos sociales. Se requiere de la adaptación de los recursos a los fines que se persiguen; y éstos deben incluir la satisfacción de necesidades sociales, así como una estructura jerárquica de las mismas.

La participación del Sector Público en el proceso productivo debe ser creciente y gradual y su intervención en el Sector Privado deberá existir aunque sea en forma limitada.

El proceso de programación es, pues un instrumento de Racionalización, pero a la vez un esquema de la estrategia de desarrollo en donde se visualizan las decisiones políticas y económicas de un país.

Hoy en día ya no se discute si hay que programar o no, sino cómo hacer de esta acción un proceso más efectivo.

La amplitud y profundidad del proceso de programación depende del desarrollo de un conjunto de elementos que lo afectan en gran medida, tales como: La disponibilidad de recursos naturales, la magnitud de mano de obra calificada, los niveles de capacitación técnica, administrativa y dirección, la estructura jurídico-legal, la organización administrativa, la estructura institucional, el grado de desarrollo en que se encuentra el país, etc. Estos dos últimos elementos son los más importantes y en la medida que sean favorables harán del proceso un mecanismo más efectivo.

2.- LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

La intervención del Estado en la Economía se ha significado por la transformación que ha sufrido en su concepción; sin embargo, ésta ha obedecido a la presencia de un sin número de factores que han deteriorado las estructuras económicas de las naciones.

Es por esta razón que la intervención del Estado ha sido gradual y creciente, dependiendo de la necesidad de hacer frente a problemas de la economía que cada vez se hacen más - continuos y agudos.

La acción del Estado sobre la actividad económica comenzó por factores fortuitos y con la adopción de medidas que era necesario realizar debido a las frecuentes crisis que era incapaz de superar "LA MANO INVISIBLE" de la Política económica liberal.

La regulación aduanera es un ejemplo de esta primitiva intervención cuyo único objetivo era proteger a las empresas nacionales.

La excesiva protección a las empresas nacionales propició una anarquía en la producción, con la consecuente, irracional asignación de recursos; también propició el nacimiento de monopolios privados que, como consecuencia de la especulación de los movimientos internacionales de capital, ampliaron sus dominios al marco financiero.

La intervención del Estado se manifestó entonces exclusivamente en la fijación de precios "TOPE" en algunos artículos y la creación de autoridades monetarias para el control y regulación del mercado financiero; pero seguía siendo incapaz, de satisfacer las necesidades de carácter social.

La acción del Estado se caracterizó por no intentar eliminar las causas que originaban los desajustes, sino únicamente por tomar medidas que aminoraran sus consecuencias; con el agravante de que estas medidas se efectuaban en forma esporádica y sin ningún control; lo cual en muchas ocasiones originó que los efectos de tales medidas se neutralizaran.

La intervención del Estado también se vió modificada debido a transformaciones históricas; con el surgimiento de las economías de guerra (Desde 1914 a 1918 y más intensamente de 1939 a 1945), lo que exigió la movilización de todas las actividades del estado para la consecución de ese objetivo.

Otro hecho importante lo constituyen los principios teóricos formulados por Keynes, como consecuencia de la gran depresión de 1929, ellos vinieron a modificar en gran medida la filosofía de la intervención estatal.

La crisis mundial causó un impacto que produjo transformaciones socio-económicas y políticas, las cuales obedecieron a la necesidad de los gobiernos de actuar en forma diferente, o sea en otra dirección, que hiciera más coherente y equilibrada la relación estado-sociedad.

Exigió alteraciones acentuadas en las relaciones sociales y sin ninguna posición doctrinaria. Tuvo que intervenir más asiduamente en la vida económica y social, como consecuencia de las exigencias sociales mismas.

Los constantes desequilibrios entre la oferta y la demanda obligaron al Estado a sistematizar su intervención. Esta intervención se tradujo en la fijación de políticas económicas congruentes con el desarrollo de todos los sectores, lo cual implicaba ya orientar la economía hacia un sentido: Por esta razón, algunos autores suelen llamar a esta etapa dirigismo. Aunque no existen cambios estructurales profundos, esta etapa se encuentra investida de una filosofía innovadora y de orientación permanente. Se caracteriza por la creación de instituciones públicas, leyes y reglamentaciones que fueron capaces de dar cohesión y formalidad a las medidas del Estado. Un ejemplo de este tipo de intervención fueron las medidas adoptadas por el Gobierno Norteamericano para salir de la crisis de 1933, a la cual llamaron política del "NEW DEAL".

Sin embargo, pronto fue insuficiente esta política como modelo de intervención. En gran medida por el creciente número de factores externos, internos, económicos y no económicos que influyen en el desarrollo de una nación; sería imposible manejar todos los factores que intervienen en la economía de un país, sin un mecanismo capaz de dar coherencia y unión a todas las medidas adoptadas para cada uno de los campos o sectores de actividad.

Por otra parte, el Estado ha sentido cada vez más las presiones para dar satisfacción a las necesidades de carácter colectivo, las cuales se plasman en obras de beneficio y servicio social; tales como: educación, salud pública, seguridad social, servicios médicos, vivienda popular, etc., Además de lo

anterior, el Estado ha intervenido y lo sigue haciendo en forma creciente en actividades productivas que anteriormente sólo pertenecían a la iniciativa privada; esta situación también surge como una necesidad, ya que con el control Estatal de los campos estratégicos o básicos de la economía, será más decisiva su intervención, así como la orientación que deba dar a la economía en su conjunto. Tales campos varían de país a país, pero generalmente se incluyen los siguientes: energéticos, - transportes, siderurgia y comunicaciones.

La responsabilidad del Estado en la prestación de - servicios, lo ha forzado a reorientar sus funciones obedeciendo más a factores de presión que a un intento de cambio o renovación.

Si consideramos que su importancia va aumentando no sólo en forma cuantitativa, sino también cualitativa, podemos deducir el grado de responsabilidad que tiene actualmente su - intervención.

La intervención del Estado en la actualidad, deberá basarse en un proceso sistemático y conciente que sea capaz de fijar la estrategia más acorde a su etapa de desarrollo, dictando las políticas necesarias y coordinando las acciones para la consecución de objetivos y metas específicas. Este proceso deberá estar plasmado en un plan de desarrollo, el cual puede abarcar toda la economía o parte de ésta; pero sin el cual estaremos todavía en la etapa del "NEW DEAL", con todas sus peligrosas limitaciones y profundos desequilibrios consecuentes.

Como se ha visto, la intervención del Estado ha sufrido serias modificaciones desde su inicio y todas ellas han obedecido a la necesidad de éste para resolver diversos problemas y desajustes en la economía; amén de las importantes previsiones de carácter social, dadas o inminentes, que han obligado al sector público a resolver los principales problemas que afectan a la colectividad.

Es por esta razón que todos los gobiernos, aún los - regímenes dictatoriales, incluyen dentro de sus programas y objetivos, obras y servicios de carácter social.

Ahora bien, no sólo las presiones de carácter colectivo y los desequilibrios económicos hacen de la programación - algo necesario, sino también las previsiones que todo gobierno con cierta estabilidad política, debe adoptar para lograr un - equilibrio en sus acciones y obtener un mejor aprovechamiento - de sus recursos,

Quando existe escasez de recursos se hace indispensable crear mecanismos que hagan más provechoso el rendimiento de los mismos; es decir, que se utilicen lo más productivamente posible. Sin embargo, lo anterior implica seleccionar racionalmente la mejor alternativa, ya que no existe sólo una solución.

Por eso se dice que la idea central de la programación es la racionalidad, aunque más bien podríamos decir que, la necesidad de dar una utilización racional a los recursos es casos, es lo que mueve al hombre a programar sus acciones.

De lo anterior podemos inferir que la programación surge como una necesidad la cual se agudiza en la medida en que los factores tanto externos como internos que afectan al país, acusan mayores desequilibrios. Obligan a los gobiernos a transformar las prácticas tradicionales como única solución a la supervivencia y estabilidad del sistema.

"Toda planeación se sujeta a una decisión política del más alto nivel del Ejecutivo; toda decisión en este sentido es resultado de una necesidad social clara y obedece al temor del grupo en el poder de enfrentarse a conflictos sociales de gran trascendencia; ante tal temor se prefiere abandonar los esquemas, transformar las actitudes y sobrevivir". (2)

3. - PLANIFICACION Y PROGRAMACION.

El concepto de planificación ha sufrido infinidad de polémicas tanto en su interpretación teórica como su aplicación práctica y ésto se debe a que, a pesar de ser una disciplina relativamente nueva, ya cuenta con gran número de seguidores.

En la mayoría de los casos las posiciones son radicales y aunque contradictorias, son válidas en el contexto que se analizan.

Esto es cierto, debido a que se parte de concepciones e interpretaciones teóricas diferentes y de aplicaciones prácticas más o menos sofisticadas, pero también diferentes.

Ahora bien, es innegable que el proceso de planificación se inició y en general ha dado sus mejores resultados en las economías socialistas, pero ésto no quiere decir que tenga aplicación exclusiva en un determinado sistema de producción, como se le ha querido tipificar, ni tampoco que se condicione al grado de desarrollo de un país, como también se ha afirmado.

En todo caso ambos factores van a determinar la amplitud y profundidad del proceso, pero nunca pueden anular la universalidad de la disciplina ni su carácter científico.

Por esta razón las controversias en cuanto a la exclusividad del proceso, así como la terminología con que se le designe, han quedado siempre en el marco teórico.

A la planificación se le han adjudicado condiciones hipotéticas para su aplicación, de las cuales se ha llegado a conclusiones que si bien son válidas, son también limitadas y en ocasiones hasta temporales; pues sólo abarcan un contexto específico.

Se ha discutido mucho si el proceso debe llamarse de planificación, planeación compulsiva, planeación indicativa, planeación flexible, programación, etc. Sin embargo, toda esta terminología se refiere a la amplitud y profundidad con que se aplique una misma disciplina.

Ahora bien, la terminología anterior tiene una justificación; el tipificar la disciplina para que se encuentre acorde a las tendencias ideológicas de los grupos de poder del país de que se trate.

El proceso de planificación al igual que el de programación implica el uso racional de los medios para obtener los fines fijados, sólo que su aplicación en los países socialistas abarca toda la economía, debido a que el Estado controla todos o casi todos los medios de producción y los fines siempre están encaminados a satisfacer necesidades sociales (de ahí la mayor amplitud y profundidad, debida fundamentalmente a la estructura institucional).

El obstáculo de tipo estructural, que limita los objetivos y por ende la estrategia de la acción planificadora y que con más frecuencia se presenta, es la concentración del poder económico.

Sabemos que el poder económico determina el poder político y por ende la ideología que éste sustenta. Este hecho hace incompatible la inclusión de objetivos de carácter social dentro de la estrategia de desarrollo, ya que la concentración particulariza las decisiones y las acciones, dentro del contexto de los grupos de poder.

Sin embargo, los grupos de poder político como vimos anteriormente, se ven influenciados por los desequilibrios en la economía, y en mayor medida por presiones de carácter social; lo que hace reorientar sus acciones e incluir objetivos de desarrollo con contenido social.

La estructura institucional sólo determina el grado de desarrollo del proceso de planificación.

En resumen, la diferencia formal entre la programación y la planificación es sólo de grado, esto es, en cuanto a la amplitud y profundidad del proceso.

No obstante esto, el proceso de planificación se ve investido de un contenido filosófico e ideológico que, aunque sigue conservando un fondo de grado, da pie a diversas polémicas y debates alrededor de su interpretación y aplicación. Si la planificación fuera una técnica no sufriría de tales especulaciones.

Del contenido filosófico dependerá la acción consciente y sistemática, de voluntad y decisión para alterar o transformar una situación actual. Del contenido ideológico dependerá la estructuración de sus componentes, el sentido de las transformaciones, su grado de institucionalización, su estrategia y, por ende, los objetivos últimos de todo proceso.

De acuerdo a lo anterior y como consecuencia de que no podemos hacer abstracción de ambos contenidos, que influyen en forma determinante en el desarrollo del proceso, podemos justificar la terminología, aunque sea exclusivamente con fines ideológicos y no formales.

4.- PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO.

La planificación para el desarrollo es, como se ha dicho, un proceso que se basa en el principio de racionalidad entre medios y fines, pero que además por medio de él se van a satisfacer necesidades eminentemente sociales, las cuales encuentran su visualización a través de la fijación de objetivos. Los objetivos en conjunto van a formar la estrategia o filosofía de la acción planificadora.

Para que el proceso de planificación no encuentre contradicciones de grado o de carácter ideológico, debe incluir cambios estructurales dentro de sus objetivos, ya que la ausencia de éstos puede y de hecho así ha ocurrido, representar un obstáculo a ciertas metas de carácter económico y social.

En la medida en que sea posible avanzar gradualmente hasta cubrir la totalidad de la economía y también en el sentido de orientar las acciones del sector privado hacia los fines del sector público, enmarcados estos en una estrategia de contenido social, en esa medida estaremos en la posibilidad de hablar de un proceso de planificación y no de programación.

Para que el sector público se encuentre ante esta posibilidad, se requiere de la creación de mecanismos e instrumentos que en forma gradual permitan regular y orientar la actividad económica; ésto implica, desde luego, cambios estructurales, a veces profundos. La nacionalización de las principales actividades productivas de un país, llamadas estratégicas es un ejemplo de tales medidas.

En la planificación los proyectos económicos y las decisiones políticas deberán ir ligadas a los programas sociales; ésto es, la asignación de recursos en la acción planificadora debe ser racional y basarse en objetivos que satisfagan las necesidades colectivas básicas.

Ahora bien, el logro de los objetivos sociales estará en función de la adecuada escala de prioridad que se haya planeado, y del decidido apoyo y preocupación que el sector público despliegue para su consecución.

Por otra parte, cabe aclarar que el proceso de planificación desde el punto de vista semántico, involucra al sec-

tor público, por lo que sería redundante hablar de planificación del sector público y se prefiere designarlo como planificación para el desarrollo.

5.- LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO.

De acuerdo a lo anterior podemos inferir que la programación del sector público es un proceso de planificación limitado; sin embargo, esta limitación puede ser superada con la permanente inclusión de cambios de tipo estructural dentro del proceso.

La creciente intervención del Estado en la economía ha creado un nuevo modelo llamado de economía mixta, en donde el país se rige por normas dictadas por el Estado y las instituciones públicas compiten con las privadas. El sector público en algunos aspectos rivaliza con la iniciativa privada y en ocasiones la substituye.

En últimas fechas el sector público de las economías mixtas regula la actividad económica, restringe la competencia a través de limitaciones y reglamentaciones, realiza expropiaciones por considerarlas de utilidad pública, otorga permisos sujetos a ciertas normas y requisitos, y la propiedad se ve limitada y condicionada con el solo hecho de perjudicar el interés social.

El crecimiento del sector público no ha sido sólo en el aspecto cuantitativo, sino también, y en ocasiones en mayor medida, cualitativo, lo cual lo ha investido de una mayor responsabilidad tanto en la atención de las demandas de carácter colectivo, como en la estrategia de desarrollo del país.

De acuerdo con lo anterior, el sector público se ha visto en la necesidad de utilizar nuevos instrumentos normativos para sistematizar su acción, así como de crear las condiciones propicias para la consecución de los objetivos generales de desarrollo.

Debe en primer lugar utilizar en forma racional los recursos del país y participar en forma creciente en la producción de bienes y servicios (El modelo de economía mixta concibe al sector público como productor y no solo como consumidor)

Por otra parte, debe crear los mecanismos para auto-transformarse que combinen las tareas de investigación y organización con las decisiones políticas y la coordinación.

El sector público en el modelo de economía mixta es el único impulsor inmediato del desarrollo capaz de modificar el curso espontáneo de la economía de un país. Sin embargo, para poder hacerlo es necesario intentar, aunque sea en forma muy limitada, el proceso de programación.

El proceso de programación en los países de economía mixta se ve limitado en mayor o menor medida por cuatro elementos fundamentales con los cuales está estrechamente relacionado: Su grado de subdesarrollo, su estructura institucional, su marco jurídico-legal y su organización administrativa.

Este último elemento ha adquirido vital importancia en los últimos años ya que la conformación del sector público en esos países es más amplia y más compleja cada día, con la consecuente falta de coordinación y organización que requiere.

Ahora bien, es conveniente aclarar que no existe contradicción con lo que anteriormente dijimos; esto es, que los dos primeros elementos eran esenciales para que el proceso fuese un mecanismo más efectivo, ya que éstos limitan la amplitud y profundidad del proceso, mientras que los otros dos elementos, y en mayor medida el de la organización administrativa, limitan la propia implantación del proceso.

Con el fin de poder entender hasta que punto se ve limitado el proceso de programación analizaremos cada uno de los elementos.

El problema del subdesarrollo como limitante, para el logro de una mayor efectividad del proceso de programación, es un fenómeno de tipo estructural que tiene sus orígenes en las raíces históricas del desarrollo del sistema capitalista, que encuentra su visualización en el marco de las relaciones internacionales, las cuales en forma explícita crean modelos de dominación de acuerdo al grado de dependencia económica, política y tecnológica.

De acuerdo a lo anterior, el subdesarrollo se circunscribe en un contexto histórico y de grado, por ende relativo. Un país es desarrollado porque se le compara con otros países de menor grado de desarrollo y viceversa.

Para explicar lo relativo del concepto de desarrollo podemos construir las siguientes premisas: El límite de la programación es la planificación y el límite de la planificación debe ser el desarrollo, pero ¿cuál será el límite del desarrollo?.

Si se tuviera un hipotético límite del desarrollo, - la planificación y por ende la programación, como necesidad y como proceso, cambiarían radicalmente en cuanto a su concepción e interpretación teórica.

Pensemos ahora en un país de América Latina que acaba de iniciar un proceso de programación o, aún más, que se encontrara en la posibilidad de practicar el proceso de planificación; sería iluso decir que va a planificar o programar para el desarrollo; más bien sería que va a planificar para salir del subdesarrollo.

Si bien ésto no parece alentador, es necesario intentarlo y fijarnos como primera etapa, superar el subdesarrollo en el cual se encuentran atrapados todos los países de América Latina.

Para intentar cualquier proceso es necesario concebir claramente dos aspectos totalmente diferentes, lo que teóricamente es deseable y lo que prácticamente es posible. En los países de América Latina esta dicotomía nunca es conciliable y en ocasiones es hasta contradictoria. Especialmente en donde la carencia de recursos es más aguda.

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que en los países con modelo de economía mixta debe intentarse el proceso de programación como única solución para orientar su economía y superar el subdesarrollo.

A través de la programación podemos atacar en forma gradual las causas fundamentales del subdesarrollo, tales como los grados de dependencia en las relaciones comerciales-internacionales (balanza de pagos, ventajas comparativas, grado de elaboración de los productos exportables e importables, etc.). Las inversiones extranjeras, la dependencia tecnológica y política, la incapacidad e inseguridad de los inversionistas domésticos, etc.

La estructura institucional es otro elemento que limita a la programación en cuanto a su amplitud y profundidad, y encuentra sus orígenes en los albores del capitalismo; precisamente en la época en que predominó el modelo de economía liberal.

El modelo de economía mixta surge como antítesis de tal situación y actualmente en mayor o menor medida todos los países tienen una estructura institucional diferente.

Como explicamos anteriormente, la intervención del Estado ha sido creciente y gradual y en la mayoría de los casos ha recurrido a cambios estructurales más o menos profundos.

Sin embargo, el proceso de programación debe contemplar, dentro de las limitaciones de tipo ideológico y de grupos de presión, cambios estructurales dentro de los objetivos a mediano y largo plazo. Cabe aclarar que un conjunto de reformas institucionales no representan un programa de desarrollo ni mucho menos pueden substituir a éste.

En la medida en que se planteen cambios estructurales capaces de dar coherencia y viabilidad a los programas de desarrollo, estaremos en la posibilidad de cumplir con los objetivos de desarrollo con eminente contenido social. Estaremos también en la posibilidad de marginar o cuando menos limitar las pretensiones elitistas de los grupos de poder ya sea foráneos o domésticos.

El marco jurídico-legal representa otra limitación para el proceso de programación ya que con justicia social o sin ella vivimos en un régimen de derecho.

La instrumentación jurídica será en última instancia la que podrá derribar los obstáculos que se presenten en nuestros programas de desarrollo, ya que reglamentará atribuciones y acciones, dará obligatoriedad a las decisiones y políticas y será capaz de institucionalizar los mecanismos, instrumentos, organismos y el propio proceso de programación.

Por otra parte, servirá como instrumento normativo para superar las contradicciones y limitaciones de los otros tres elementos, así como para difundir los propósitos nacionales del sector público y en un momento dado contar con la participación de otros sectores más amplios del País.

La organización administrativa es el otro elemento que limita el proceso de programación, en cuanto a su implantación.

El crecimiento del sector público ha sido desordenado y explosivo; sin que, en la mayoría de los casos, se intenten los cambios que la nueva conformación exige.

La administración pública en los países de economía mixta adquiere la función y la mística de renovación y cambio permanente; se trata ya de adecuar las estructuras orgánicas y los procedimientos de trabajo a las nuevas y cambiantes situaciones del país.

Lo anterior implica toda una serie de cambios que van desde las actitudes del servidor público hasta la aplicación de las técnicas más avanzadas de la administración moderna.

Se trata en síntesis de abandonar los moldes burocráticos tradicionales a través de un programa permanente de reforma, que contemple una estrategia basada en metas y objetivos específicos.

Sin embargo, una reforma permanente de la administración pública sólo será posible con la creación de los mecanismos e instrumentos que den coherencia y viabilidad a los cambios, ésto es que sean capaces de coordinar, ejecutar y evaluar los grandes propósitos del sector público.

Por otra parte, y sólo para englobar estos dos últimos elementos limitantes, cabe aclarar que la simple organización o reglamentación de las actividades del sector público no constituyen, ni mucho menos pueden substituir un programa de desarrollo.

Como se puede observar, los cuatro elementos anteriores conforman un sistema, no es posible separarlos ya que inter-actúan entre sí, formando un todo congruente.

Por último, debemos aclarar, aunque tal vez no sea necesario, que los cuatro elementos limitantes son de grado y por ende siempre es posible intentar el proceso de programación; sin embargo no hemos considerado el aspecto político, por una simple razón, porque no es limitante del proceso, sino una condición "SINE QUA NON".

Entendido desde luego, el aspecto político, como la decisión del grupo en el poder para intentar el proceso.

C A P I T U L O I I

"METODOLOGIA PARA LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO"

1.- LA PROGRAMACION COMO PROCESO.

La programación del sector público es un proceso permanente que surge como una necesidad, y que además implica la utilización de los recursos, generalmente escasos, en una forma cada vez más racional.

La programación, como todo proceso, comienza con hipótesis sustentadas en abstracciones teóricas (a priori), sin embargo, para el nuevo ciclo se empezará con síntesis (a posteriori) derivadas de la experiencia y representan la base conceptual en la que se enmarquen nuestras nuevas hipótesis.

Ahora bien, la experiencia será en última instancia la información que retroalimiente al proceso de programación. Por esta razón, debe basarse en una metodología capaz de dar unidad, coherencia y viabilidad a todos los elementos teóricos que la componen.

Es por esta razón que, como apuntamos anteriormente, necesitamos reflexionar sobre los acontecimientos pasados y diagnosticar la situación actual. Debemos siempre ejercitar la teoría, pero sólo para perfeccionar y beneficiar a la práctica y no para contradecirla.

El razonamiento anterior en forma implícita contempla el análisis de los elementos limitantes del proceso, por lo que se pone de manifiesto el enfoque interdisciplinario que debe poseer el proceso de programación; el elitismo disciplinario ha llevado al proceso, unas veces a la ortodoxia, otras veces al pragmatismo.

La programación está en contra de lo empírico, - lo ocasional, producto de las circunstancias y el capricho e intereses de grupo.

La programación exige el concurso de varias disciplinas científicas: Geografía, economía, estadística, ingeniería, arquitectura, sociología, etnografía, psicología social, medicina social, derecho, ciencia política, etc.

Así pues, la filosofía del proceso de programación deberá estar fincada en cuadros metodológicos en todos sus niveles y en una concepción interdisciplinaria en el ámbito de todas sus acciones.

Sólo así podremos erradicar las posiciones dogmáticas y rígidas en las que ha caído el proceso de programación.

Como vimos anteriormente, la única condición para poder intentar el proceso de programación reside en la decisión política que los gobiernos adopten en cada país, lo cual se reflejará en el apoyo que den al proceso y, por ende, derribar los obstáculos para su implantación.

Ahora bien, todo gobierno estará en esta posibilidad siempre y cuando exista cierta estabilidad política, sin la cual es imposible intentar cualquier proceso sistemático.

Como sabemos, la estabilidad política se ve alterada por dos factores fundamentales: Por la ruptura en el equilibrio tradicional de poder (grupos de presión económica y partidos políticos de oposición), y por el rompimiento de la coexistencia estado-sociedad como consecuencia de necesidades sociales insatisfechas principalmente. Por esta razón, durante el desarrollo y evolución del proceso de programación, el sector público deberá sopesar todas sus decisiones con el fin de que estas no afecten la estabilidad política del país.

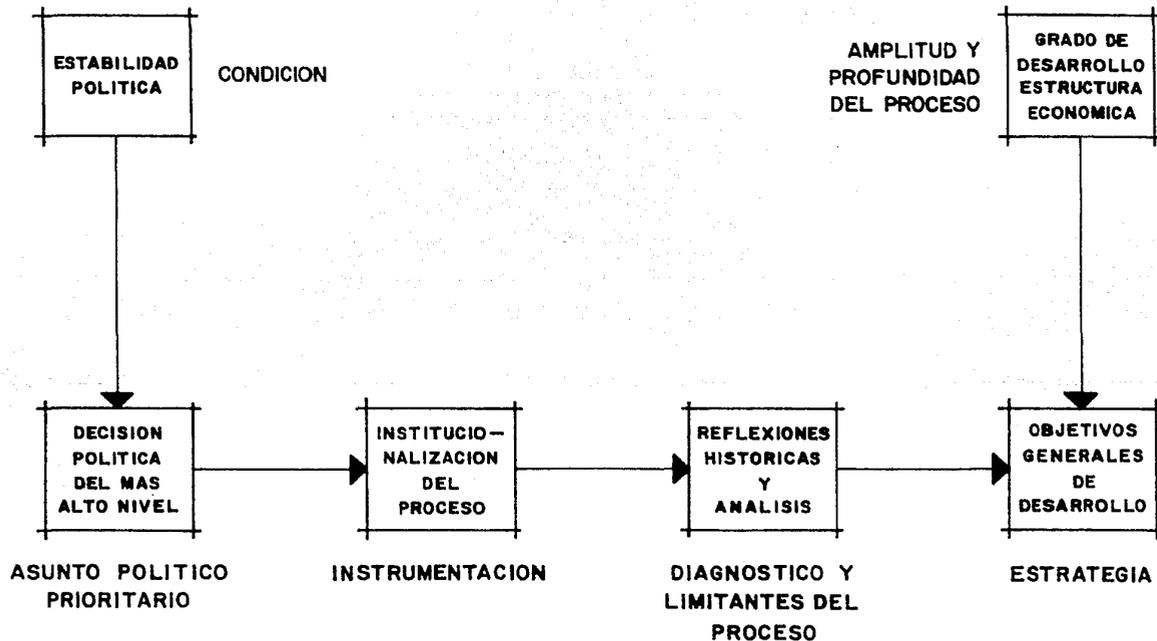
De lo anterior podemos inferir que no basta la voluntad y la capacidad de un gobierno para la ejecución de un programa de desarrollo, sino que debe haber estabilidad política. Por otra parte, la voluntad de los gobiernos debe estar encaminada para elevar el proceso de programación al grado de asunto político nacional, y no en el apoyo o dedicación a ciertos programas específicos de desarrollo; ya que sería concebir erróneamente el producto del proceso de programación con el proceso mismo. Tal concepción nos llevará a considerar que la simple elaboración de un programa nos llevaría a alcanzar mayores ritmos de desarrollo.

Por último, el proceso de programación requiere de dos fases metodológicas esenciales como principio y fin del proceso, las cuales se confunden en un ciclo permanente y dinámico: La previsión y la evaluación.

PROCESO DE PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO

(ENFOQUE SISTEMICO)

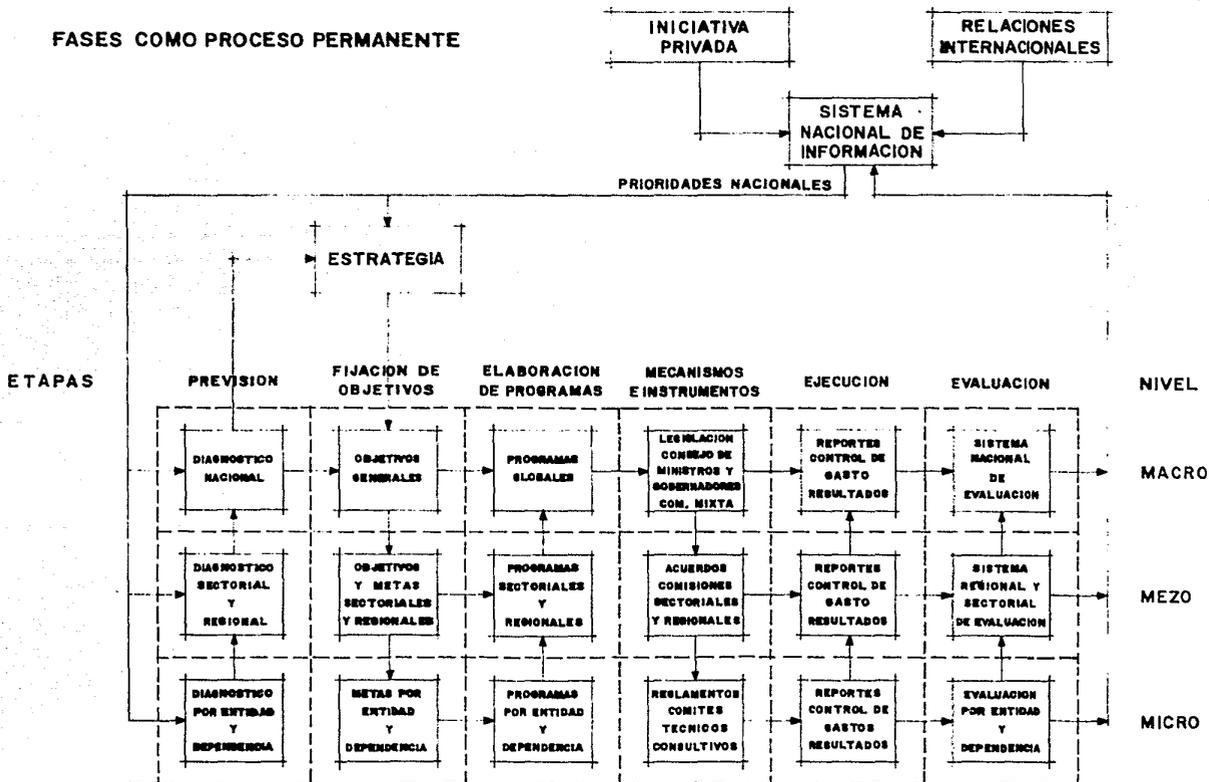
FASES PARA SU IMPLANTACION



PROCESO DE PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO

(ENFOQUE SISTEMICO)

FASES COMO PROCESO PERMANENTE



2.- ETAPAS DEL PROCESO DE PROGRAMACION.

El proceso de programación lo podemos dividir en dos grandes campos de aplicación: Macroprogramación y microprogramación.

Ambos campos se desarrollan bajo la teoría de sistemas; éste es, el campo de aplicación con el que se denominará dependerá del límite del universo que se considere. Por ejemplo, la programación sectorial tendrá un campo de aplicación micro cuando se le relacione con la programación nacional y tendrá un campo de aplicación macro cuando se le relacione con la programación de alguna actividad que corresponda a ese sector.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que exista una alternativa para seleccionar la denominación, sino que en una primera etapa serán macros y en una segunda micros o viceversa.

Esta concepción, en cuanto al marco en donde se desenvuelve la programación, es de vital importancia, ya que por ejemplo un sector o una región que se encuentre en la posición de actuar en el campo macro nunca debe dejar de considerar el marco global en donde actúa en posición de micro.

Sólo si partimos de este enfoque sistemático, es posible desarrollar una metodología que sea aplicable a todos los niveles o campos de aplicación del proceso de programación.

A continuación se enumeran las etapas del proceso de programación, las cuales las hemos dividido, sólo para fines didácticos, porque en realidad todas ellas interactúan entre sí en un ciclo permanente.

- a) Previsión o diagnóstico;
- b) Fijación de objetivo o estrategia;
- c) Elaboración de Programas;
- d) Mecanismos e Instrumentos;
- e) Ejecución;
- f) Evaluación y control.

Antes de analizar cada una de las etapas del proceso de programación del sector público, es necesario aclarar que, como se trata de una metodología para sistematizar el proceso, suponemos que se han derribado todos los obstáculos que limitan o aún impiden su implantación; esto es, se han creado ya los instrumentos y mecanismos que permiten por lo menos iniciar su funcionamiento (En el próximo capítulo se analizan los mecanismos e instrumentos de la programación).

Ahora bien, en la etapa denominada previsión o diagnóstico, trataremos los fenómenos llamados: Reflexión histórica, proyecciones naturales y diagnóstico de la situación actual; sin embargo una vez implantando el proceso y cuando las etapas se sucedan en un ciclo permanente, no será necesario analizar con gran detalle estos fenómenos ya que únicamente nos servirán como referencia; en primer lugar, porque a través de los ciclos repetitivos del proceso nos daremos cuenta precisa de la situación actual y de las posibles repercusiones históricas sobre nuestros programas, y en segundo lugar, porque la evaluación va a representar el punto de partida, más confiable y efectivo para la nueva etapa de previsión.

De acuerdo a lo anterior, la etapa de previsión se tratará desde dos puntos de vista diferentes, el primero como método para iniciar el proceso de programación y el segundo como método de fusión de un ciclo permanente del proceso.

A).- ETAPA DE PREVISION O DIAGNOSTICO.

A.1 La previsión para iniciar el proceso de programación.

En primer término, como anotamos anteriormente, se necesita que exista la decisión política del grupo en el poder para intentar el proceso de programación; además se requiere del apoyo decidido y conciente del mismo para hacer del proceso un asunto político prioritario.

Como segundo paso, se deberán crear los mecanismos e instrumentos que sean capaces de dar viabilidad a la decisión; esto es, echar mano de la instrumentación jurídico-legal y de los mecanismos de organización administrativa como infraestructura-

para realizar las funciones primarias de investigación y análisis de los acontecimientos históricos y de la situación actual.

Fases básicas de la etapa de previsión para iniciar el proceso :

- Estudio concienzudo y sistemático de la trayectoria histórica del país, en sus aspectos políticos sociales y económicos; así como las causas que de terminaron esa trayectoria;
- Análisis de las desviaciones profundas que hubiere en algunos períodos y determinación del tipo - de causas que las provocaron (Externas, coyunturales, institucionales, cíclicas, etc.);
- Interpretación histórica de la situación actual - de desarrollo, analizando las causas que determinaron o están determinando la realidad económica, política y social;
- Formulación de proyecciones naturales de las principales variables macroeconómicas, con el propósito de conocer sus tendencias a corto plazo y poder diseñar un modelo futurista que sirva de punto de referencia, para evaluarlo con situaciones-ideales y posteriormente con nuestras acciones -- programadas;
- Detección de los recursos disponibles, participaciones, factores y elementos básicos, tanto nacionales como extranjeros, sectoriales y regionales-- así como, grupos de presión económica y políticos con el fin de normar nuestro criterio con respecto a patrones o comportamientos "SUI GENERIS" que den especificidad y singularidad al proceso de programación en el país;
- Desarrollo de modelos alternativos de situaciones ideales para hacer comparaciones y medir la amplitud de sus brechas con los modelos de proyección- natural y, posteriormente, con los modelos emanados del proceso de programación;
- Enriquecimiento de nuestra información y modelos- con experiencias y estudios de otros países análogos al nuestro; sin que ésto implique adoptar sus

ideas o copiar sus modelos;

- Detección de las aspiraciones básicas del grupo en el poder, así como las motivaciones que inspiran su comportamiento con el fin de delimitar la ampli tud y profundidad del proceso de programación.

A.2 La previsión como etapa de un ciclo permanente.

Antes de comenzar un nuevo ciclo en el proceso de programación, debemos estar seguros que tenemos un amplio conocimiento de la realidad económica, política y social del país, para lo cual debemos anali zar las causas de los errores y desviaciones de -- los programas de ciclos anteriores.

Fases básicas de la etapa de previsión como ciclo-permanente del proceso:

- Detección de las fallas y limitaciones que entorpe cen el funcionamiento correcto y la evolución del -- proceso de programación;
- Como consecuencia de lo anterior, diseñar los cam bios e instrumentar las medidas tendientes a corre gir y perfeccionar el proceso. Esto implica incluir dichos cambios, y medidas dentro del propio proceso de programación;
- Señalar y poner énfasis en los programas que sufri eron desviaciones en la etapa de evaluación, así -- como diseñar los correctivos y modificaciones a -- los mismos en el nuevo ciclo;
- Investigar los antecedentes y las causas de posi -- bles cambios imprevistos en lo económico, lo polí tico y lo social; y en mayor medida si éstos modi fican el curso de nuestra estrategia;
- Elaborar proyecciones y pronósticos de las princi pales variables de acuerdo a hipótesis que se em -- plearán en el nuevo ciclo, con el fin de verificar el curso de la estrategia general de desarrollo. -- Las hipótesis siempre deberán estar sustentadas en los resultados de los ciclos anteriores (a posterio ri);

- Perfeccionar, en cada nuevo ciclo, la información en cuanto a las repercusiones de los factores exógenos del proceso de programación y, en lo posible tratar de cuantificarlas para incluirlas en el propio proceso, ya sea como factores limitantes o coyunturales;
- Perfeccionar en cada ciclo nuestro sistema nacional de información con el fin de intentar mayores sofisticaciones en nuestras proyecciones.

B.-ETAPA PARA LA FIJACION DE OBJETIVOS O ESTRATEGIA.

En el caso de la previsión para iniciar el proceso de programación, esta etapa sería automática - ya que, de acuerdo con la información emanada de la previsión, se fijarían los objetivos generales de desarrollo que en conjunto formarían la estrategia (desde luego en este caso nos encontramos con hipótesis sustentadas a priori). En el caso de la previsión en el proceso de programación como ciclo permanente, esta etapa es sustancialmente diferente, ya que se supone que existe una estrategia general de desarrollo integrada por un conjunto de objetivos a mediano y largo plazo y que en forma implícita o explícita orientan los programas a corto plazo hacia un sentido, a través de la concesión de metas.

Lo anterior implica que deberá darse continuidad y complementariedad a los programas de corto plazo con el fin de eslabonarlos con los de mediano plazo y éstos a su vez integralos con los de largo plazo y así cumplir con los objetivos generales de desarrollo previamente planteados que constituyen nuestra estrategia.

Sin embargo, ésto no siempre es posible, ya que los objetivos de desarrollo dependen de la situación económica, política y social del país, la cual es siempre cambiante.

De acuerdo con este razonamiento, es necesario -- que en cada ciclo del proceso se revisen nuestros objetivos generales de desarrollo con base en las conclusiones de la etapa de previsión; las cuales nos darán la pauta para replantear, modificar o -

cambiar algunos objetivos generales o en ocasiones la propia estrategia de desarrollo.

Cabe hacer mención que es necesario analizar las repercusiones de cada objetivo ya que éstos integran la estrategia de desarrollo y puede haber contradicciones o hasta incompatibilidades entre dichos objetivos.

En síntesis, para fijar objetivos y metas congruentes con nuestro proceso de programación, es indispensable que pasen estas tres pruebas:

Lo que es políticamente deseable,
Lo que es económicamente posible,
Y lo que es técnicamente realizable.

Fases básicas de la etapa fijación de objetivos:

- Revisión de los objetivos a mediano y largo plazo con base en el cumplimiento de las metas a corto plazo;
- Análisis e interpretación de la coherencia entre los objetivos planteados anteriormente y los fijados para el nuevo ciclo;
- Análisis de la continuidad y complementariedad de los objetivos con el fin de eslabonarlos hacia nuestra estrategia de desarrollo.
- Revisión y análisis de las causas, de los posibles cambios en los objetivos o aún de la propia estrategia;
- Fijar los nuevos objetivos de acuerdo a las modificaciones y cambios analizados, así como desarrollar un nuevo planteamiento en su caso, de la estrategia general de desarrollo;
- Fijar las metas en unidades físicas de los programas parciales de corto plazo que forman parte de otros programas de mediano y largo plazo.

C.-ETAPA DE ELABORACION DE PROGRAMAS.

Antes de analizar las fases de esta etapa es conveniente definir, aunque sea en forma arbitraria, los conceptos y términos que se manejan.

Se acostumbra dividir a los programas desde el punto de vista temporal en cuatro clases:

PROYECTIVOS: Cuya ejecución abarca más de diez años.

DE LARGO PLAZO: De 6 a 10 años.

DE MEDIANO PLAZO: De 3 a 5 años.

DE CORTO PLAZO: Bianuales y Anuales

Según su ámbito de acción en dos clases:

globales: Que abarcan toda la economía de un País

sectoriales: Que abarcan sólo una rama de la actividad económica.

Según su ámbito territorial en dos clases:

NACIONALES: Que abarcan todo el territorio del país

regionales: Que abarcan parte del territorio.

Como se dijo anteriormente, los programas de corto plazo estarán supeditados a los de mediano plazo y ambos a los de largo plazo con el fin de dar coherencia, coordinación y unidad a la estrategia de desarrollo.

Asímismo, los programas sectoriales y regionales no pueden concebirse aislados de los globales y nacionales. Si bien existen prioridades para desarrollar un sector o región en especial, será en beneficio de todo el país y su economía. Cada región o sector debe contribuir en menor o mayor grado, dependiendo de su desarrollo o potencialidad económica, a la consecución de los objetivos nacionales.

Debe existir continuidad y complementariedad en los programas, sea cual fuere su ámbito o temporalidad, con el fin de dar coherencia a la estrategia misma, ésto es lo que suele conocerse como eslabonamiento de programas.

Los programas proyectivos (Poco prácticos y usuales-- por la situación cambiante de la economía, excepto en los países socialistas) y de largo plazo, son los únicos que pueden plantear objetivos generales, ya que los demás programas a corto y mediano plazo deberán plantear metas específicas; ésto es, cuantificar, en cada caso, los resultados de los programas.

Por ejemplo, un objetivo de programas a largo plazo - sería disminuir la tasa de desempleo, lo cual constituye un propósito definido de orientación, pero sin llegar a cuantificarse.

En cambio, una meta de programa a corto o mediano plazo sería elevar la tasa de producción de petróleo crudo a un ritmo de crecimiento del 8% anual.

Por lo anterior, las metas siempre deben ser cuantificadas ya sea en términos reales o relativos y los programas a corto y mediano plazo deberán siempre marcar metas en sus resultados.

Todo gobierno debe intentar, aunque sea en forma arbitraria, calificar la economía de su país en sectores y regiones con el fin de conocer los recursos con que cuenta y el desarrollo de cada actividad.

A través de estudios sectoriales y regionales se podrán ir afinando los programas en cuanto al planteamiento de sus metas, así como a través de un sistema nacional de información, conocer el inventario de recursos y potencialidad de cada Región y el desarrollo de cada sector económico. Sin embargo, aunque no se cuente con este sistema habrá que crearlo simultáneamente al proceso de programación sin esperar a perfeccionarlo.

FASES BASICAS DE LA ETAPA DE ELABORACION DE PROGRAMAS

- De conformidad con la cantidad y calidad de la información recabada y atendiendo a los objetivos y metas fijados, desarrollar en principio, un bosquejo de los principales programas que se llevarán a cabo (Globales, nacionales, regionales, y sectoriales);
- Seleccionar de acuerdo a las prioridades nacionales, los programas más importantes para dar coherencia y factibilidad a la estrategia deseada. El análisis de estos programas, se hará con base en -

- tres criterios; costo / beneficio; servicio social y; criterio político.
- Asignar recursos financieros, humanos y materiales a estos programas prioritarios con el fin de cuantificarlos presupuestalmente. Asimismo, determinar el tiempo de ejecución de los mismos para clasificarlos. El análisis se basará en pruebas de coherencia y unidad y de factibilidad de ejecución e instrumentación;
- De acuerdo a la viabilidad y disponibilidad de recursos seleccionar los programas colaterales o de apoyo a los prioritarios con el fin de asegurar su ejecución;
- Cuantificar presupuestalmente y determinar el tiempo de ejecución de los programas colaterales;
- Todos los programas de mediano y largo plazo, habrá que detallarlos en su expresión anual. Esto es en su ejecución parcial durante un año;
- Los programas sectoriales y regionales conviene que sean anuales, en lo posible. Si no es posible habrá que detallarlos en su expresión anual;
- Asimismo, todos los programas por entidad y dependencia del sector público forzosamente tienen que ser anuales.

El detallar todos los programas implica fijar claramente todos los componentes que intervienen en ellos, esto sólo es posible si aplicamos la técnica del presupuesto por programas o presupuesto con orientación programática, en su expresión anual (Ver el siguiente inciso)

Premisa para el diseño de los programas: a menor plazo mayor detalle y viceversa.

Los programas globales, nacionales, regionales y sectoriales deberán ser diseñados por el órgano central de programación (A nivel ministerio), con la participación de las comisiones sectoriales y regionales de programación (Ver mecanismos e instrumentos del proceso de programación).

Por otra parte, los programas por entidad serán -- diseñados por órganos encargados de la programación en cada - Estado del país. Asimismo, los programas por dependencia por - los órganos de programación de cada ministerio o empresa para - estatal del sector público. En ambos casos con la participa- - ción de los comités técnicos consultivos de programación.

Para detallar los programas anuales debemos consi- - derar las siguientes clasificaciones:

a) Los programas de acuerdo a su contenido pueden ser:

BASICOS o ESTRATEGICOS: Los cuales se refieren a - funciones o actividades sustantivas;

DE APOYO O COLATERALES: Los cuales se refieren a - funciones o actividades adjetivas, de mantenimien- - to o auxiliares;

b) Los programas de acuerdo con su repercusión en el capital- - pueden ser:

DE INVERSION: Cuando aumentan el activo fijo;

DE OPERACION: Cuando afectan sólo el gasto corrien- - te;

c) Los programas de acuerdo con su vigencia pueden ser:

DE EMERGENCIA: Diseñados para corregir eventuali- - dades de carácter económico y social, ya sea provo- - cados por factores exógenos o Naturales;

SECESIVOS: Que se diseñan año con año y son repeti- - tivos o secuenciales.

- Ahora bien, una vez identificados los programas, deberán - desglosarse en subprogramas y éstos a su vez en proyectos- - (cuando son programas de inversión) o actividades (cuando - son programas de operación).

- Como todos los programas tendrán su expresión anual, debe- - rán calcularse las metas en unidades físicas en todos sus - niveles. Esto es, metas del programa, de los subprogramas- - de ese programa y de los proyectos o actividades de esos - subprogramas.

Es importante mencionar que existen excepciones y - en algún nivel del desglose, no es posible determinar las me- - tas.

Ejemplo: En un programa llamado de prevención de accidentes (en el cual sí es posible determinar una meta, aunque sea en números relativos), específicamente en la actividad Administración para la prevención de accidentes, es prácticamente imposible calcular la meta; lo anterior obedece a que el administrar requiere de una evaluación de carácter cualitativo y no-cuantitativo.

Sin embargo, para efectos del programa no tiene relevancia la meta de esta actividad y conforme al costo de la misma es posible en programas futuros evaluar si es rentable o no esa actividad.

- Una vez logrado el desglose de los programas y su determinación de metas, se procede a asignar los recursos humanos, materiales y financieros a todos los componentes de los programas, determinando las fechas y cantidades de suministro que son necesarias para la conclusión oportuna del programa y el logro de las metas del mismo. Todos los programas deben llevar un resumen y justificación. Como se apuntó anteriormente para diseñar y detallar eficientemente los programas es indispensable aplicar la técnica del presupuesto por programas.
- Cada Dependencia del sector público y entidad del país deberá enviar sus programas al órgano central de programación en forma de proyecto anual del presupuesto por programas. En todo caso deberán adoptar los lineamientos y recomendaciones tanto del órgano central de programación como de las comisiones y comités de programación.
- El órgano central de programación integrará todos los programas en su expresión de presupuesto por programas en un solo plan anual. Con el fin de lograr una combinación coherente y óptima de los recursos, se integrarán los programas a través del proceso de aproximaciones sucesivas, eliminando alternativas.

Es preciso tratar de integrar los programas del sector privado a este plan general, con el fin de que forme un todo orgánico y compatible. Asimismo, debemos considerar, hasta donde sea posible, las repercusiones de las relaciones internacionales con nuestro país, aunque sólo sea como variables exógenas de nuestro plan general. En cuanto al sector privado, debemos considerar su participación en una comisión mixta, como veremos más adelante en los mecanismos e instrumentos de la programación. Sin embargo, aunque su participación sea pasiva al principio, contamos o debemos contar con suficientes instrumentos de política económica que de alguna forma orienten la actividad del sector privado hacia la dirección de la estrategia fijada.

- Una vez integrado el plan general, determinar las fuentes de financiamiento del mismo, grado de factibilidad y las fechas de disponibilidad para la ejecución oportuna de los programas, para determinar las repercusiones de los resultados en los programas futuros.
- Integrar en un solo documento el plan general para someterlo a su discusión y aprobación. Todos los programas, como se dijo anteriormente, deberán presentarse en una versión anual aún los de mediano y largo plazo, con metas y asignación de recursos anuales, sin importar que sólo representen una ejecución parcial.
- Someter el plan general a discusión de la junta de ministros los cuales como jefes de sector lo someterán a las comisiones sectoriales. Asimismo, someter el plan a la discusión de los gobernadores de los estados, los cuales como jefes de región lo someterán a las comisiones regionales.
- Por otra parte, someter el plan a discusión de los comités técnicos consultivos de las dependencias del sector público y de las entidades del país.
- Por último, someter el plan a discusión de la comisión mixta del sector público, privado y representantes sindicales.
- Una vez discutido y, en su caso, modificado el plan general deberá someterse para su aprobación al poder político, generalmente constituido en tres poderes:

EJECUTIVO,
LEGISLATIVO y
JUDICIAL.

D. ETAPA DE MECANISMOS E INSTRUMENTOS.

No debemos olvidar que la elaboración de los programas y su integración a un plan general, incluso aprobado por el nivel político más alto, no constituye todo el proceso de programación, sólo representa una etapa del proceso mismo.

Podemos afirmar que ya está claramente planteado qué-queremos hacer, con cuánto lo vamos a hacer, qué resultados-esperamos obtener y en cuánto tiempo lo vamos a hacer. Sin-embargo, nos falta saber cómo lo vamos a hacer.

Esta etapa consiste en implementar los programas con mecanismos e instrumentos que determinen los cursos de acción que habrán de seguirse para la ejecución de los mismos.

Por lo anterior, esta etapa es eminentemente administrativa, Jurídico-legal y técnica.

La ejecución de los programas requiere de mecanismos de participación, coordinación e información así como de instrumentos jurídicos que le den base legal a los propios mecanismos y fijen los principios de obligatoriedad del proceso en todos sus niveles.

FASES BASICAS DE LA ETAPA MECANISMOS E INSTRUMENTOS.

- Una vez aprobado el plan por el poder político deberá darle obligatoriedad en forma de ley, pero sólo en su versión anual, con el fin de poder, en ese lapso, modificar, ajustar o corregir programas y objetivos inadecuados u obsoletos por la situación cambiante de la economía del país.
- Esta Ley debe ser publicada y distribuida a toda la opinión pública para su conocimiento.
- Crear o implantar las comisiones de jefes de sector (Junta de ministros) y región (junta de gobernadores) a nivel nacional.
- Crear o instalar la comisión mixta con la participación de la iniciativa privada y los representantes sindicales.
- Crear o instalar las comisiones regionales y sectoriales.
- Crear o instalar los comités técnicos consultivos de entidades del país y dependencias del sector público.
- Crear en su caso, los organos de programación a nivel estatal y de dependencia del sector público.
- Con la participación de todos los mecanismos anteriores crear o modificar las leyes y reglamentos necesarios para la ejecución del plan, incluye base legal de los organismos participantes.
- Dictar los lineamientos y medidas de política económica necesarios para lograr la participación de todos los sectores en la consecución del plan.

- Determinar a todos los niveles las políticas y procedimientos que regirán la ejecución de los programas, proyectos y actividades que integran el plan.
- Implantar un sistema de publicación de todos los mecanismos e instrumentos del proceso de programación, así como de los acuerdos lineamientos y recomendaciones a que se llegue en cada sesión.
- Crear o actualizar los sistemas de registro y control para que los órganos encargados de ejecutar los programas y proyectos rindan sus reportes de avance, contables y de consecución de metas con toda precisión y oportunidad.
- Crear o actualizar el sistema nacional de evaluación, así como, sus mecanismos a todos los niveles para la captación oportuna de los reportes.
- Dar a conocer a las unidades ejecutoras tanto el contenido como alcance de los programas a desarrollar, con el fin de lograr toda su colaboración e interés.
- Con la participación de las unidades ejecutoras determinar la aplicación de las técnicas más modernas para el desarrollo, ejecución, control y evaluación de los programas y proyectos.

E.- ETAPA DE EJECUCION.

La ejecución es concretar, a través de métodos y procedimientos, las acciones encaminadas a la realización de actividades o proyectos.

La etapa de ejecución es eminentemente administrativa y como tal requiere de una reforma permanente de las estructuras organizacionales y de los procedimientos de trabajo en todos los niveles.

La división del trabajo y la descentralización de Actividades y funciones son principios básicos de la ejecución. Cabe hacer mención que la descentralización conlleva la delegación de autoridad para la toma de decisiones.

Es importante no confundirlo con el término desconcentrar que implica sólo dividir un todo en partes con el fin de extender las actividades y funciones a un ámbito más amplio, pero no implica la delegación de autoridad.

Ahora bien, la división del trabajo y la descentralización de actividades y funciones sólo es posible cuando se fijan claramente los objetivos, líneas de autoridad y las funciones de los puestos que integran una organización, así como los métodos y procedimientos de trabajo en los que intervienen dichos puestos.

Tales esquemas de organización y procedimientos no funcionarán debidamente si no se fijan las políticas que delimiten y encaucen las acciones. Sin embargo tales políticas estarán también limitadas por la base legal de la institución de que se trate.

Por otra parte, la debida toma de decisiones a todos los niveles de la organización, es prácticamente imposible sin un sistema permanente de comunicación confiable y oportuno. Mientras el sistema de comunicación fluye en una corriente de abajo hacia arriba, la toma de decisiones, en base al mismo, fluye en una corriente de arriba a abajo.

FASES BASICAS DE LA ETAPA DE EJECUCION.

- Una vez implantados e instalados los mecanismos e instrumentos que harán posible la realización de los programas, revisar y en su caso reformar las estructuras organizacionales de las unidades ejecutoras de los programas;
- Revisar y, en su caso, modificar los procedimientos y métodos de trabajo de las propias unidades;
- Revisar, modificar o adecuar las políticas de organización y procedimientos para encauzar las acciones de los programas;
- Plasmar por escrito, en forma de manuales, la implantación o modificación de los puntos anteriores;
- Establecer o actualizar los sistemas permanentes de comunicación de la unidad ejecutora para la correcta toma de decisiones durante la ejecución de los programas;
- Descentralizar (hasta donde sea posible y óptimo) las actividades y funciones de la unidad ejecutora, implica a su vez coordinar eficientemente los recursos tanto humanos como materiales y financieros. Si bien las fases anteriores corresponden a la etapa de mecanismos e instrumentos, se quiso puntualizarlos en esta etapa por corresponder a otro proceso que debe adoptar el sector público, amén que siempre se olvida en

el proceso de programación y que veremos con mayor detalle en capítulos siguientes: El proceso de reforma administrativa;

- Aplicar los sistemas de registro y control para conocer los avances de los programas con toda oportunidad y precisión;
- Coordinar todas las acciones de las unidades ejecutoras, con las unidades técnicas del organismo, con el fin de lograr la asesoría y auxilio necesarios en el desarrollo de los programas;
- Reportar periódicamente (de preferencia cada mes, dependiendo del programa o proyecto) los avances en términos de costo y consecución de metas a los órganos encargados de los sistemas de evaluación e información. Los reportes anteriores estarán diseñados en función de los sistemas de registro y control -- implantados, así como de las técnicas de programación utilizadas para la ejecución, control y evaluación de los programas y proyectos .

F) ETAPA DE EVALUACION Y CONTROL .

La evaluación es la comparación cualitativa y cuantitativa -- de los resultados y repercusiones de las acciones realizadas con los resultados y repercusiones de las acciones programadas.

Implica una revisión con análisis crítico y eminentemente técnico.

Por lo anterior, la función evaluatoria deberá recaer en cuadros altamente técnicos, con gran experiencia y conocedores de las acciones sujetas al análisis de evaluación.

La evaluación debe siempre buscar la eficiencia y eficacia en las acciones que se desarrollan, entendiendo la eficiencia -- como el logro de los fines perseguidos con la combinación óptima de los medios con que se cuenta, implica alta productividad en los factores que intervienen. A diferencia de la eficacia, la cual logra los fines sin importar la combinación óptima de los medios, e implica ajustar todas las acciones y medios a los fines perseguidos.

La evaluación no se puede concebir sin la medición. - Debemos saber en mayor o menor grado el avance de los programas tanto en costo como en tiempo. El conocimiento exacto de estas variables estará en función de las técnicas utilizadas para su medición, las cuales pueden ser rudimentarias o muy sofisticadas.

Por lo anterior, podemos definir la evaluación como - la medición de los resultados parciales o totales en relación con los programados con el fin de corregir, mejorar o formular las acciones concretas y orientarlas a los resultados perseguidos.

FASES BASICAS DE LA ETAPA DE EVALUACION:

- Analizar y comparar (de conformidad con los reportes periódicos) lo programado con lo realizado durante el período de tiempo que abarca el reporte;
- Cuantificar las desviaciones entre lo programado y lo realizado en términos de resultados, costos y tiempos;
- Con base en lo anterior y al flujo del sistema de comunicación (Reuniones de coordinación y resolución del problema), dictar las medidas correctivas para orientar las acciones ejecutadas hacia lo programado. Tales medidas deberán especificar claramente las repercusiones en términos de costo y tiempo. Las medidas adoptadas deberán incluir una justificación en términos de índice de resultados, rentabilidad, manipulación de sus puestos críticos y coherencia con los demás programas y proyectos en términos de repercusiones negativas;
- Con base en los reportes periódicos y las medidas correctivas adoptadas, llevar un registro de las operaciones financieras de los programas y proyectos, con el fin de contar con un sistema contable de los mismos;
- Asimismo, el órgano encargado del sistema contable deberá elaborar informes periódicos de los asientos y registros contables de las operaciones financieras de los programas y proyectos, con el fin de contar con un sistema de auditoría;
- Los órganos encargados del sistema de evaluación y del sistema de auditoría actuarán como inspectores en la ejecución de los programas y proyectos cada uno en su ámbito de acción;
- Reportar e informar sobre las desviaciones y medidas correctivas adoptadas, a través de las reuniones de coordinación con los comités y comisiones, a los órganos superiores encargados del sistema de evaluación;
- Adoptar en todo caso, las recomendaciones y lineamientos en materia de evaluación dictadas por el sistema de evaluación a nivel nacional;

- Consultar y coordinar todas las actividades de evaluación con el órgano encargado del sistema de información, el cual a su vez a través de las reuniones de coordinación con los comités y comisiones integrarán y mejorarán el sistema nacional de información.

El sistema nacional de información será la base que retroalimentará el nuevo proceso de programación en su etapa de previsión.

De esta forma, el proceso de programación se convierte en un proceso permanente y dinámico en donde se confunde el principio y el fin.

Cabe hacer mención que el sistema nacional de información se ve enriquecido al contemplar, no sólo las experiencias del sector público sino también las repercusiones y acciones de las variables exógenas de éste como son:

La iniciativa privada y las relaciones internacionales.

3.- EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS:

El presupuesto por programas o también llamado presupuesto con orientación programática, es una técnica de programación; sin embargo, la tratamos en este capítulo por ser indispensable su aplicación dentro del proceso de programación.

Como vimos anteriormente, en las etapas del proceso de programación, los programas tienen que expresarse en su versión anual, aunque éstos sean de mediano y largo plazo y que sus resultados deberán expresarse en metas (unidades físicas cuantificables).

Para tal efecto tenemos que adoptar la técnica del presupuesto por programas en nuestro proceso de programación, ya que es prácticamente imposible con la aplicación del presupuesto tradicional.

Afortunadamente la práctica del presupuesto por programas se encuentra generalizada actualmente en la mayoría de los países, aunque no en su completa y correcta aplicación.

Lo anterior obedece a que como no existe un proceso de programación permanente, se adecúan los programas a las funciones inherentes de la dependencia y los subprogramas y proyectos a las unidades ejecutoras, confundiendo un programa con una función y un proyecto con una unidad administrativa.

Sin embargo, es un buen comienzo sobre todo para implantar el proceso de programación en forma permanente.

Ahora bien el presupuesto por programas es una técnica programática y financiera que refleja en forma inmediata las metas, orientaciones y el sentido de los programas, constituidos estos en un conjunto armónico de actividades y proyectos con su expresión en costos y tiempos hasta su nivel más detallado; está fundamentado en resultados en unidades físicas medibles

El presupuesto por programas ajusta la estructura programática de las dependencias, entidades, sectores y regiones a los requisitos de los programas nacionales y a la estrategia de desarrollo.

Por otra parte, el presupuesto por programas requiere de mecanismos de coordinación, información y evaluación.

Como se puede observar, estos planteamientos ya fueron tomados en consideración en las etapas del proceso de programación, por lo que la técnica del presupuesto por programas es un requisito indispensable en el proceso.

El presupuesto por programas deberá aplicarse a todos los niveles del proceso de programación, pero siempre respetando una estructura programática que dé coherencia y factibilidad a la estrategia de desarrollo.

Por lo anterior, el primer paso para aplicar el presupuesto por programas es diseñar la estructura programática de cada nivel.

La estructura programática del sector público deberá diseñarse bajo la metodología siguiente:

- A partir de la estrategia del sector público describir los objetivos a largo y mediano plazo;
- De conformidad con los objetivos, modificar o reformar la estructura administrativa y la base jurídico-legal;
- Derivar, de los objetivos y conforme a la estructura administrativa y base legal, las funciones que deberá desempeñar para el logro de los mismos;
- Derivar, de las funciones, los programas de desarrollo, tanto los de largo y mediano plazo, como los de corto plazo;
- Clasificar los programas de desarrollo en, nacionales y globales, y a su vez éstos en regionales y sectoriales;
- Determinar las metas en unidades físicas, tanto nacionales y globales, como regionales y sectoriales en su expresión anual.
- Calcular la asignación de recursos de cada programa en su versión anual, así como determinar los mecanismos de coordinación para la ejecución de los programas;
- Establecer e instalar los sistemas nacionales de evaluación e información;
- Presentar en forma de documento el presupuesto por programas anual del sector público,

El documento anterior deberá contener obviamente los presupuestos por programas regionales, sectoriales por entidad y por dependencia del sector público.

El esquema metodológico es esencialmente el mismo. A continuación presentamos en forma de diagrama la metodología para diseñar las estructuras programáticas a todos los niveles.

Con el fin de simplificar el presupuesto por programas a nivel entidad y dependencia del sector público, a continuación se definen los elementos de esta técnica con el fin de identificar cada acción que se realice.

ELEMENTOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. (3)

PROGRAMAS DE OPERACION	PROGRAMAS DE INVERSION
<p>Programa: Instrumento destinado al cumplimiento de una función. Implica la descripción de metas en unidades físicas</p>	
<p>Subprograma: Subdivisión de programas complejos para facilitar su ejecución. Implica la descripción de metas parciales en unidades Físicas.</p>	
<p>Actividad: Subdivisión de un programa de operación para el cumplimiento de una meta específica (en unidades físicas).</p>	<p>Proyecto: Toda realización para la formación de bienes de capital que funcione en forma independiente. Implica la descripción de metas específicas.</p>
<p>Tarea: Etapa de una actividad para simplificar la ejecución de operaciones específicas. Sólo describe el avance en tiempo y costo.</p>	<p>Obra: Todo bien de capital específico que forma parte de un proyecto describe una meta en unidades físicas.</p>
	<p>Trabajo: Paso sistemático que se debe ejecutar para terminar una obra. Sólo describe el avance en tiempo y costo.</p>

Cabe hacer mención que la metodología para diseñar la estructura programática de las dependencias del sector público-incluye a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Asímismo, puede llegarse con el mismo esquema de las entidades a nivel municipal. Sin embargo, no tiene mayor trascendencia ya que la división política tanto de los estados como de los municipios es totalmente arbitraria. Lo ideal sería dividir las regiones en subregiones, y diseñar la estructura programática por subregión.

Sin importar que abarcara dos o más entidades o, aún más, un sinnúmero de municipios de varios Estados, estas afinaciones deben intentarse a través de convenios de participación-interestatales, pero siempre contando con una base legal adecuada y sin interferir en la integración socio-política de los Estados.

Ahora bien, una vez diseñada la estructura programática a todos los niveles, la presentación del documento presupuestal por programas deberá contener los siguientes capítulos:

a) AL NIVEL ENTIDADES Y DEPENDENCIA DEL SECTOR PUBLICO.

- Descripción clara y concisa de todos los programas y subprogramas de inversión y operación. Incluye todos sus elementos
- Determinación de las unidades ejecutoras, o sea, las oficinas encargadas de la ejecución de los programas;
- Determinación de las metas anuales en unidades físicas, tanto por programas como por elemento, así como el costo de las mismas tanto total como unitario;
- Distribución de los recursos, clasificando los mismos por objeto del gasto;
- Descripción del personal clasificado por funciones, incluyendo el monto de sus remuneraciones;
- Estructura del financiamiento; ésto es, clasificar las fuentes de financiamiento para la ejecución de los programas (Monto de los recursos presupuestales, créditos, aportaciones, ingresos propios, etc.);

- Resumen del presupuesto por programas en donde aparezcan -- los costos totales y unitarios, así como coeficientes de -- rendimiento o estándares.

b) AL NIVEL SECTORIAL Y REGIONAL.

- Integración de todos los presupuestos por programas de las -- entidades y dependencias del sector público participantes -- en los programas de cada sector y región;
- Manejo de los estándares o coeficientes de rendimiento para -- calcular el costo de las metas sectoriales y regionales;
- Resumen del presupuesto por programas a nivel sectorial y -- regional.

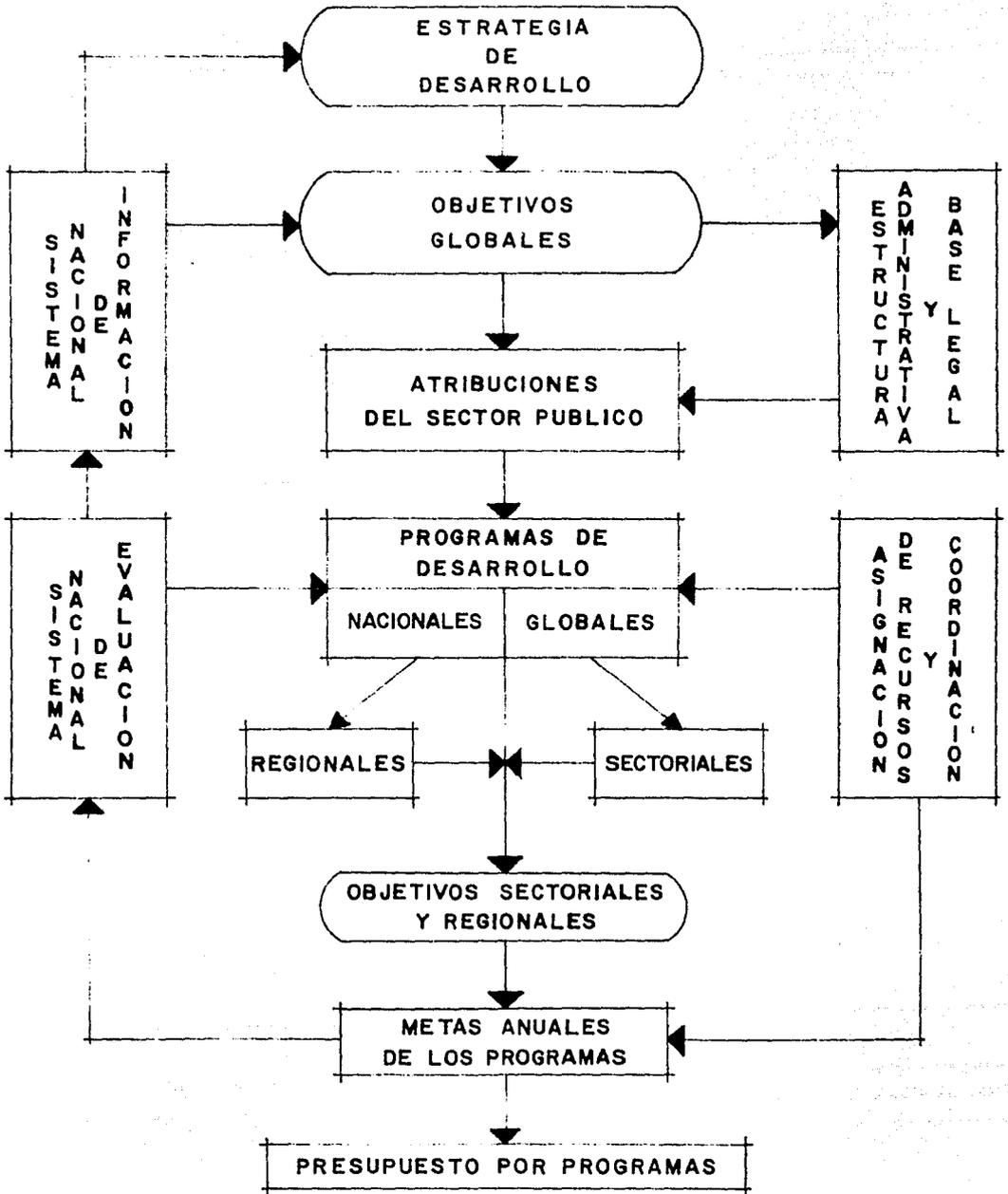
c) AL NIVEL SECTOR PUBLICO.

- Integración de todos los presupuestos por programas secto-- riales y regionales;
- Manejo de los coeficientes de rendimiento para calcular el -- costo de las metas anuales, globales y nacionales;
- Presentación en forma de ley del presupuesto por programas -- anual del sector público. Debe incluir una exposición de -- motivos; clasificación de la economía por sectores de acti-- vidad, clasificación del territorio nacional en regiones, -- de conformidad con su potencial y actividad económica; li-- neamientos de política económica; metas cuantificadas en -- unidades físicas y; las fuentes de financiamiento.

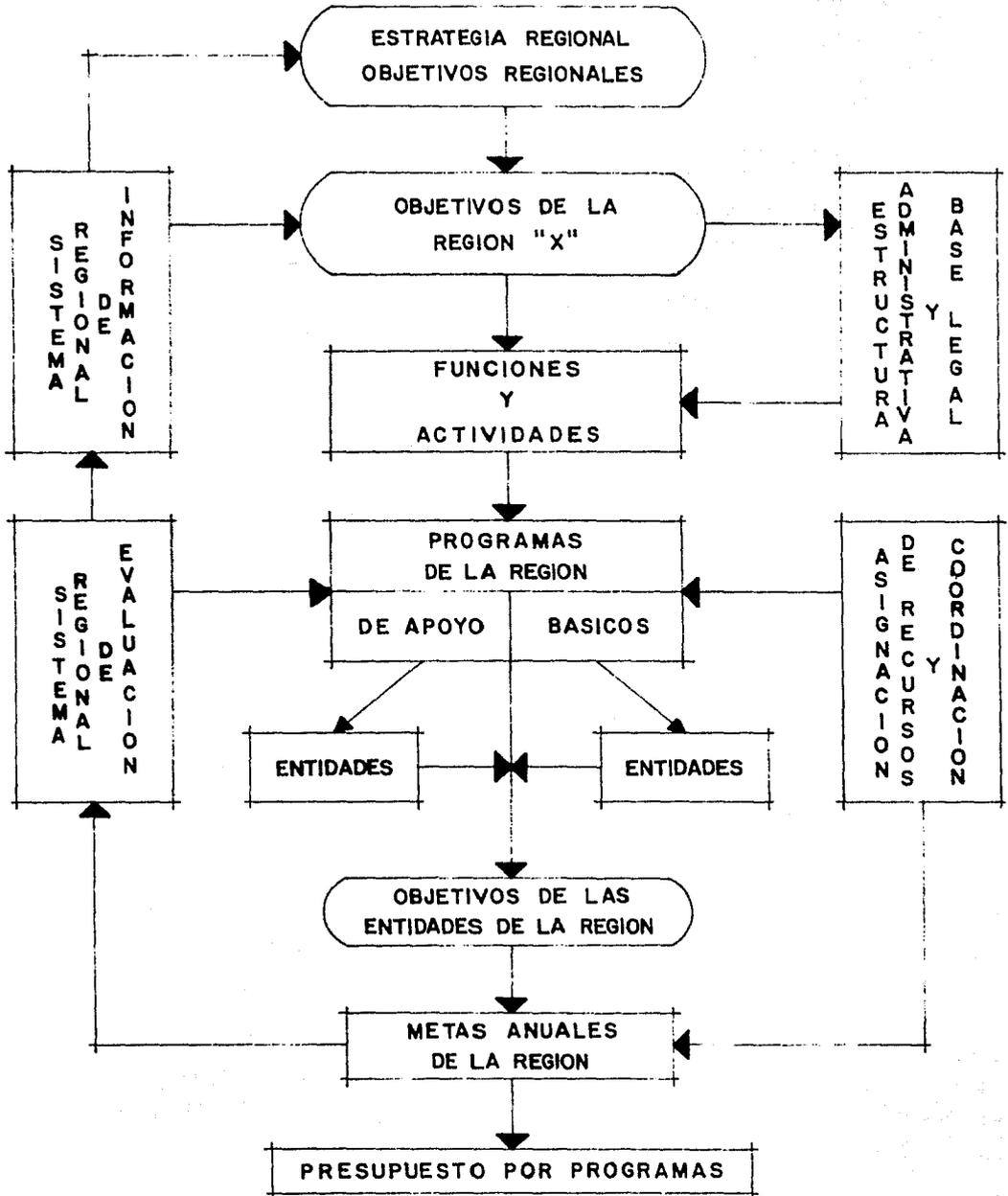
Cabe mencionar que la aplicación de la técnica del -- presupuesto por programas no es suficiente para llevar a cabo -- en forma permanente el proceso de programación, si bien es in-- dispensable su aplicación en el proceso, nunca lo sustituye.

Como veremos más adelante, existen otras técnicas que -- darán más precisión al proceso de programación.

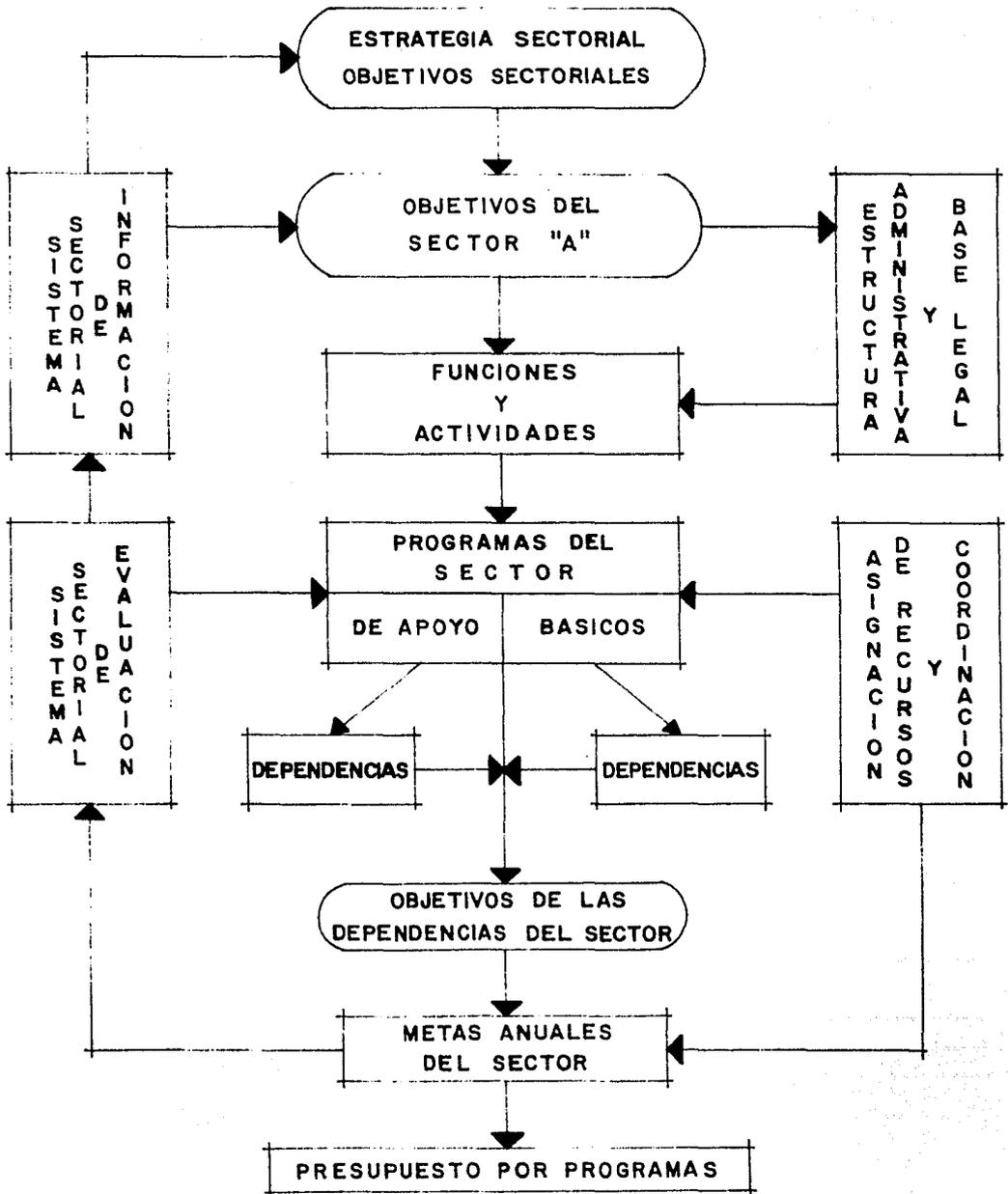
ESTRUCTURA PROGRAMATICA DEL SECTOR PUBLICO



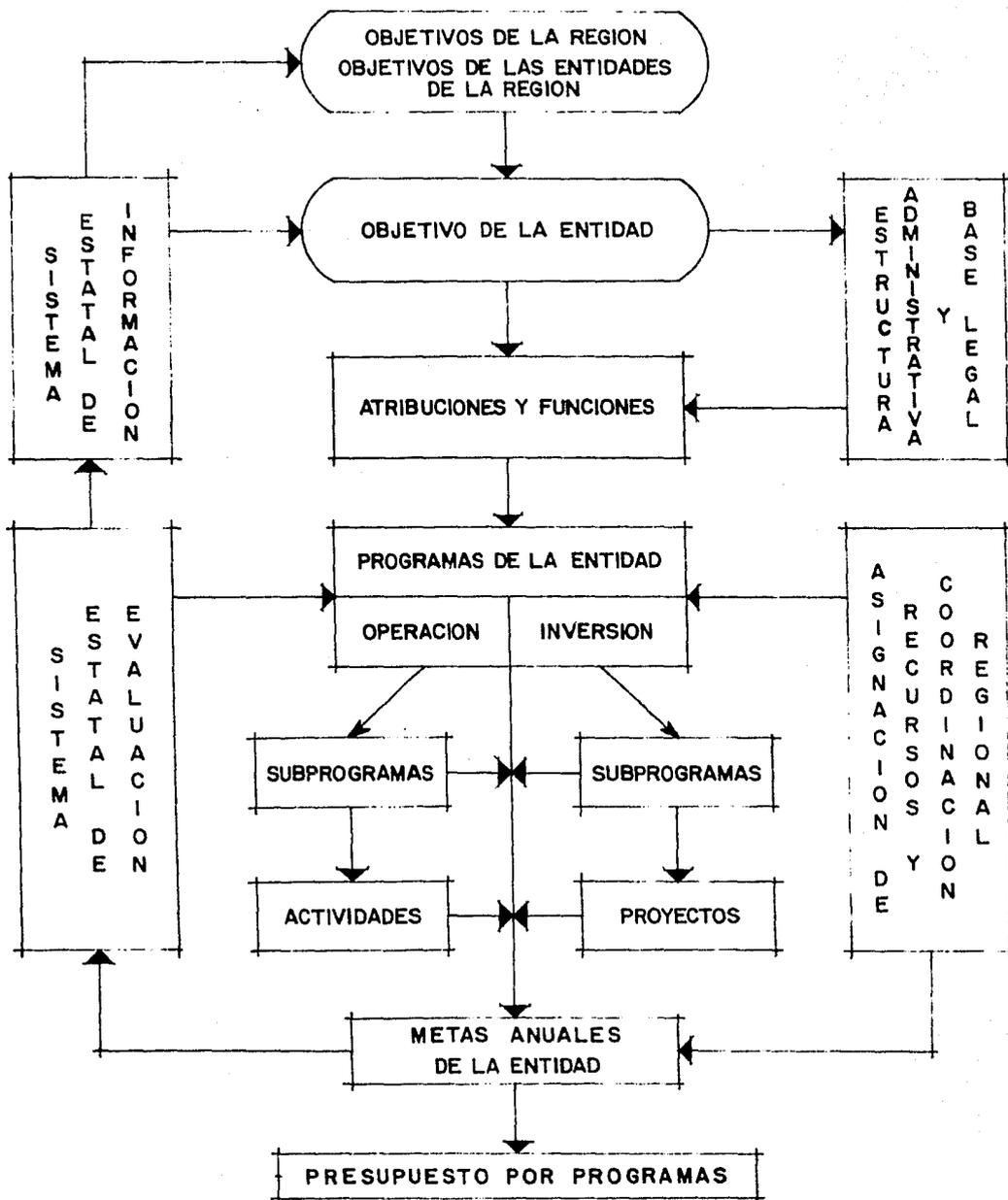
ESTRUCTURA PROGRAMATICA POR REGION



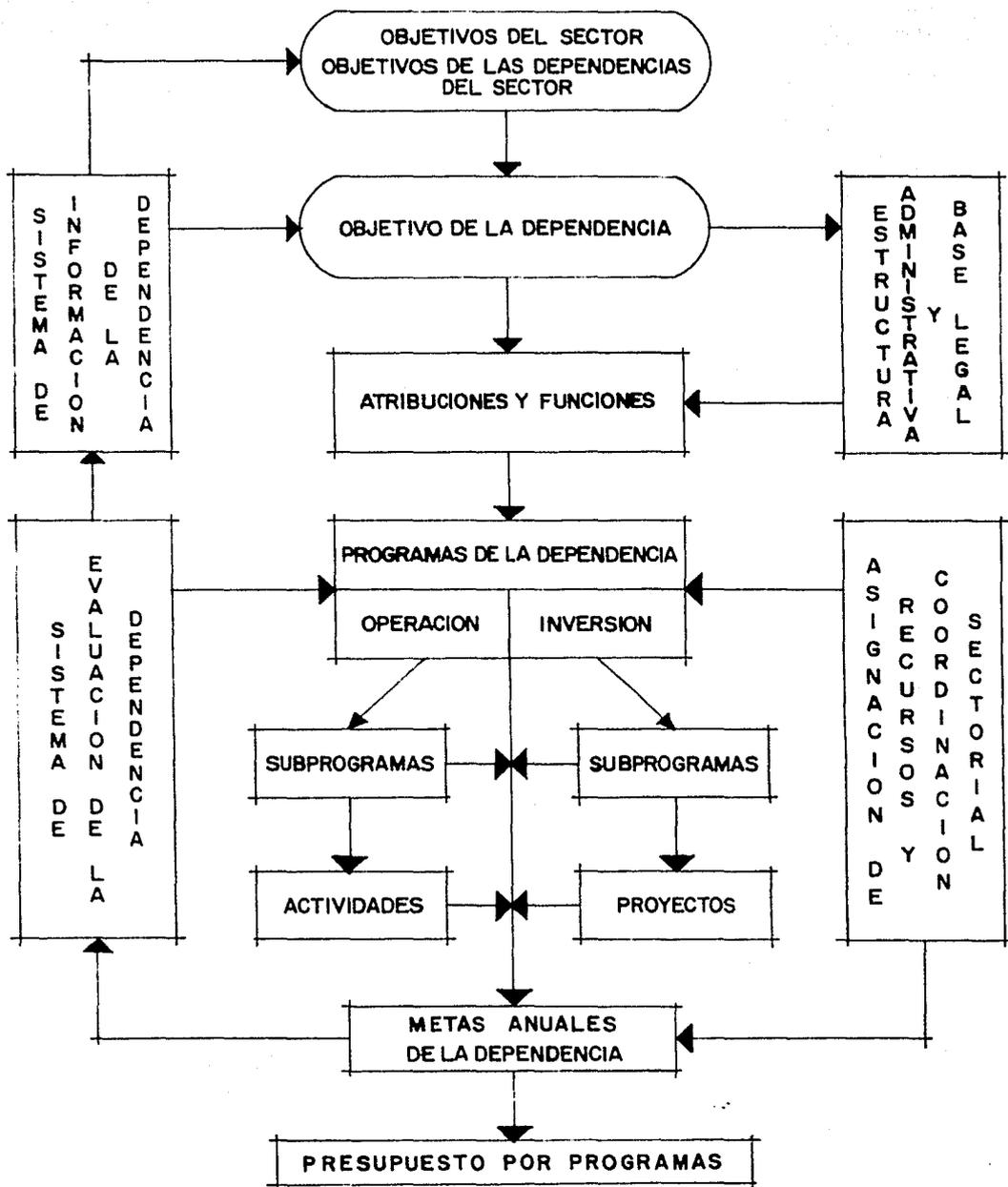
ESTRUCTURA PROGRAMATICA POR SECTOR



ESTRUCTURA PROGRAMATICA DE LA ENTIDAD



ESTRUCTURA PROGRAMATICA DE LA DEPENDENCIA



4.- LOS PROGRAMAS A MEDIANO Y LARGO PLAZO COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

Como se dijo anteriormente, los programas globales de mediano y largo plazo fijan objetivos en la mayoría de los casos no cuantificados; representan orientaciones de la economía hacia un sentido definido; estos objetos son los que conforman la estrategia de desarrollo.

Sin embargo, la estrategia como la economía misma es cambiante y no es posible mantener objetivos que en la actualidad son benéficos o deseables, y dentro de cierto tiempo ya no lo son, incluso hasta pueden ser perjudiciales. Lo anterior no significa que el proceso de programación falle o que no se puedan hacer planes de mediano y largo plazo. Lo que sucede es que en las economías mixtas existen factores exógenos, fuera del control del sector público, que pueden y de hecho lo hacen, modificar el desarrollo de una economía. Tales factores podemos resumirlos en dos: El sector privado y el sector externo (las relaciones internacionales).

En la medida en que el sector público dependa menos de ellos, en esa medida nuestros planes so sufrirán modificaciones profundas en su contenido y sentido.

Ahora bien, el proceso de programación, como toda actividad que se intenta, es perfectible. Sólo a través de la experiencia podemos eliminar los errores; y este fenómeno también repercute en el cambio de los objetivos en los planes de mediano y largo plazo.

Los objetivos de los programas a mediano y largo plazo, aunque no pueden cuantificarse en la mayoría de los casos, deben ser analizados con mucho detenimiento, ya que éstos van a repercutir en toda la economía. Por otra parte, existen objetivos, que por concebirlos en forma aislada, son incompatibles o no son controlables, por no contar el sector público con los instrumentos y mecanismos adecuados.

Debido a lo anterior, la primera premisa es: de conformidad con lo deseado, fijar los objetivos en la medida de su factibilidad y analizando las repercusiones de los mismos en forma conjunta y no aislada; asimismo, evaluar sus repercusiones con el fin de conocer hasta qué punto es posible su control y, en su caso, modificar la estrategia misma.

Por ejemplo, un objetivo puede ser reducir la tasa de inflación. Los programas deberán estar encaminados en principio a reducir el circulante; para tal efecto, deberá reducirse el gasto público; elevar la tasa de interés bancario; reducir los créditos bancarios; mantener el nivel de salarios; etc.

Sin embargo, para cumplir en mayor grado con nuestro objetivo, es necesario que el sector público cuente con los instrumentos y mecanismos que hagan posible manipular, aunque sea con restricciones, tales variables económicas.

Esto es, no es posible aumentar la tasa de interés bancario para captar mayores montos de ahorro y, por consiguiente, reducir el circulante, ni restringir los créditos bancarios vía el aumento de los intereses por concepto de préstamos; si no contamos con una autoridad monetaria, sea ministerio o banca central, que contemple dentro de sus atribuciones la variación y fijación de dichas tasas con obligatoriedad para la banca privada.

He aquí la importancia en primer término, de establecer los objetivos con base en situaciones y repercusiones que sean controlables a través de los mecanismos e instrumentos con que se cuenta; en segundo término, incluir dentro de los programas la creación de tales mecanismos e instrumentos para cumplir cabalmente con el objetivo deseado.

Ahora bien, los objetivos no podemos analizarlos en forma aislada, por ejemplo, el objetivo de reducir la tasa de inflación vía circulante y aumento de la tasa de interés bancario nos puede reducir la inversión si no existen incentivos de mayor "PESO" que el interés bancario, lo cual a su vez nos puede llevar a incrementar nuestra tasa de desempleo.

Esto no quiere decir que ambos objetivos (reducir la tasa de inflación y reducir la tasa de desempleo) sean incompatibles. Lo que sucede es que deberán analizarse en forma conjunta para conocer hasta donde podemos manipular las variables económicas. Sin embargo, y volvemos a insistir, si no se cuenta con los mecanismos e instrumentos adecuados, tal manipulación sale del control del sector público y ambos objetivos se convierten en contradictorios y anulan los resultados del proceso de programación.

Lo mismo puede suceder con otros objetivos, como lograr una tasa anual del P.N.B., alta y estable que podría ser contradictoria con una distribución más equitativa del ingreso, etc.

El sector externo, es decir, las relaciones internacionales representa un factor sumamente importante en cuanto a sus repercusiones en los planes a mediano y largo plazo, ya que si no se toman en cuenta tales repercusiones, éstas pueden ser perjudiciales para la economía.

Las variables económicas más importantes podemos resumirlas en:

Monto de la deuda externa y su amortización; monto y calidad de las exportaciones e importaciones; balanza de pagos; el mercado de cambios de metales y divisas; relaciones comerciales en las zonas fronterizas y puertos libres; etc.

Otras variables que afectan la economía de un país - son las relaciones políticas internacionales y, en menor grado los intercambios tecnológicos y culturales.

Asimismo, volvemos a insistir, si el sector público - no cuenta con un mínimo de mecanismos e instrumentos capaces de controlar estas variables, fracasarán nuestros planes a mediano y largo plazo, y por ende, nuestra estrategia de desarrollo.

5.- LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN LOS PLANES DE DESARROLLO.

Como vimos anteriormente, la estructura institucional determina la amplitud y profundidad del proceso de programación

Ahora bien, la programación como un proceso permanente y dinámico tendrá necesariamente que ir evolucionando, ampliándose y profundizándose en el contexto de la economía. Para -- tal efecto deberá modificar y, en su caso, destruir los obstácu-- los que lo determinan en forma restrictiva.

De ahí que el proceso de programación en sus programas a mediano y largo plazo (planes de desarrollo) deberá incluir reformas a las estructuras institucionales.

Dentro de las etapas del proceso de programación hemos identificado claramente los sectores más productivos de la economía, así como las regiones en términos potenciales y de -- explotación mas productivas del territorio; sin embargo, no todos estos sectores y regiones están controlados por el sector -- público. Tal cuestión limita el proceso de programación.

Por lo anterior, los planes de desarrollo deberán incluir reformas a la estructura de esos sectores y regiones, con el fin de lograr gradualmente un control efectivo de los mismos incluso parcialmente.

Es altamente satisfactorio que en la actualidad el -- sector público de la mayoría de los países de economía mixta -- tiene un control parcial o total de los principales sectores, -- llamados estratégicos de la economía (Energéticos, comunicacio-- nes, transportes, siderurgia, etc.).

El sector público, a través del proceso de programación deberá ir interviniendo en forma gradual en todas las actividades de la economía. Para tal efecto, deberá crear organismos y empresas, incluso de capital mixto, que abarquen la producción y abasto de alimentación, producción de maquinaria y -- equipo, construcción de viviendas, servicios de seguridad social producción y ensamble de vehículos automotores, servicios de -- banca múltiple, servicios turísticos, etc.

La intervención más directa en estos campos de la actividad económica lo constituyen las empresas de participación -- estatal (ya sea en forma mayoritaria o minoritaria).

A través de la experiencia sobre las repercusiones -- y de su participación en la economía de estas ramas, se incluirán en los programas de desarrollo modificaciones y creaciones de empresas paraestatales.

Asimismo, las ramas estratégicas de la economía deberán ser controladas en forma gradual en su totalidad, ya que representan un peligro inminente por sus repercusiones en la economía. En todo caso y como medida de emergencia, en una etapa de crisis económica deberá incluso, expropiarse o nacionalizarse una rama estratégica de la economía.

No se trata, sin embargo, de terminar con la propiedad privada o la libre empresa, ya que tal medida está fuera del alcance del proceso de programación y negaría como tal el sistema de economía mixta.

En síntesis, se trata que el sector público tenga bajo su control las ramas estratégicas de la economía y que en todo momento cuente con los mecanismos e instrumentos capaces de sortear repercusiones negativas, y aún crisis, en algunos sectores por desajustes en la economía.

En la medida en que al sector público avance en el control de las ramas estratégicas de la economía, en esa medida el proceso de programación logrará mayor profundidad y amplitud pudiendo con ello desarrollar más y mejores programas en beneficio de la colectividad.

C A P I T U L O I I I

" MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE LA PROGRAMACION "

1.- MECANISMOS ADMINISTRATIVOS.

Los mecanismos e instrumentos del proceso de programación constituyen la maquinaria que hace posible echar a caminar todos los programas y planes planteados por el sector público.

Los mecanismos e instrumentos como etapa del proceso de programación, se refieren exclusivamente a los programas específicos diseñados para un período determinado, por lo que no se deben confundir con los del proceso de programación en su conjunto.

Por ejemplo, un mecanismo del proceso de programación sería crear una dirección o coordinación, encargada de un sistema nacional de información. Ahora bien, un mecanismo como etapa del proceso de programación es crear la comisión de la explotación de la naranja en la región noroeste del país; este mecanismo surge como necesidad de un programa específico que puede ser la industrialización de cítricos.

Cabe señalar que los mecanismos e instrumentos como etapa del proceso de programación que se vuelven permanentes pasan a formar parte de la infraestructura de los mecanismos e instrumentos del propio proceso de programación.

Los mecanismos administrativos mínimos con que debe contar el proceso de programación son :

- a) Un consejo de ministros, integrado por el presidente de la República y todos los ministros o secretarios de Estado que conforman el sector público;
- b) Un ministerio o secretaría de Estado encargado de la programación y el presupuesto ;
- c) Todos los ministerios, organismos y empresas para estatales deberán estar clasificados por sectores de la actividad económica, habiendo un ministro como jefe de cada sector como coordinador del mismo;
- d) Un consejo de gobernadores, integrado por el presidente de la República y todos los gobernadores de los Estados o Entidades del país;

- e) Todos los Estados o Entidades deberán estar clasificadas en regiones, de acuerdo a su potencialidad económica y otros factores socio-políticos, - habiendo un gobernador como Jefe de cada región, - como coordinador de la misma;
- f) Comisiones sectoriales: Con la participación del secretario de Estado. coordinador y los secretarios y titulares de las dependencias del sector - público que integran cada sector;
- g_) Comisiones regionales: Con la participación del gobernador coordinador y los gobernadores y presidentes de los Municipios que integran cada región. Si existe una clasificación por subregiones (caso ideal), es necesario nombrar un presidente municipal como coordinador de la subregión independientemente de la participación de los presidentes de los municipios que la integran;
- h) Una comisión mixta con representantes del sector - público, sector privado y líderes sindicales a nivel nacional;
- i) Una dirección o unidad de programación y presupuesto por cada dependencia del sector público y por cada Entidad y municipio (Caso ideal) del país;
- j) Comités técnicos consultivos por sector: Un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto como coordinador y los titulares de la dirección o unidad de programación y presupuesto de cada dependencia del sector público que integran el sector;
- k) Comités técnicos consultivos por región y subregión: Un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto como coordinador y los titulares de la dirección o unidad de programación y presupuesto de cada Entidad y municipio que integra la región o subregión.
- l) Una subsecretaría dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada del sistema nacional de evaluación, cuyo titular participará en las reuniones del consejo de ministros y de gobernadores;
- m) Dos direcciones generales encargadas de los sistemas sectorial y regional de evaluación, cuyos titulares participarán en las reuniones de las comisiones sectoriales y regionales respectivamente;

- n) Un subdirector o subjefe de unidad dependientes de los titulares de Programación y Presupuesto, encargado del sistema de evaluación por cada dependencia del sector público y entidades del país;
- ñ) Comités técnicos consultivos de evaluación por sector: Un representante de la dirección general del sistema sectorial de evaluación y los titulares del sistema de evaluación de cada dependencia del sector público que integran el sector;
- o) Comités técnicos consultivos de evaluación por región : Un representante de la dirección general del sistema regional de evaluación y los titulares del sistema de evaluación de cada entidad que integren la región.
- p) Una subsecretaría dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada del sistema nacional de información cuyo titular participará en las reuniones del consejo de ministros y de gobernadores, así como en la comisión mixta;
- q) Dos direcciones generales encargadas de los temas sectoriales y regionales de información cuyos titulares participarán en las reuniones de las comisiones sectoriales y regionales, respectivamente;
- r) Una dirección o unidad de información (se puede llamar informática pero debe incluir estadísticas y sistemas computarizados), por cada dependencia del sector público y por cada entidad del país;
- s) Comités técnicos consultivos de informática por sector: Un representante de la dirección general del sistema sectorial de información y los titulares de las direcciones o unidades de informática de cada dependencia del sector público que integran el sector.
- t) Comités técnicos consultivos de informática por región: Un representante de la dirección general del sistema regional de información y los titulares de las direcciones o unidades de informática de cada Entidad del país que integran la región.

Los comités técnicos consultivos de informática también podrán reunirse con la participación de todas las dependencias del sector público, sin importar a que sector pertenezcan. Lo anterior con el propósito de integrar y mejorar en forma conjunta el sistema nacional de información. - Lo mismo deberá hacerse con las Entidades del país, sin importar a que región pertenezcan;

- u) Siguiendo con el mismo esquema, deberán crearse los mecanismos administrativos de apoyo o auxiliares que requiere el proceso de programacionales como:

SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD:

- Comités técnicos consultivos regionales y sectoriales de contabilidad;
- Unidades de contabilidad en cada dependencia del sector público y en cada entidad del país.

SISTEMA NACIONAL DE AUDITORIA :

- Comités técnicos consultivos, regionales y sectoriales de auditoría;
- Unidades de auditoría interna en cada dependencia del sector público y en cada Entidad del país.

SISTEMA NACIONAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA,

- Comités técnicos consultivos, regionales y sectoriales de organización y métodos;
- Unidades de organización y métodos en cada dependencia del sector público y en cada Entidad del país;

SISTEMA NACIONAL DE DISPOSICIONES JURIDICAS.

- Comités técnicos consultivos regionales y sectoriales de disposiciones jurídicas;

- Unidades jurídicas en cada dependencia del sector público y en cada entidad del país.

SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS.

- Comités técnicos consultivos, regionales y sectoriales de recursos humanos.
- Unidades de recursos humanos en cada dependencia del sector público y en cada Entidad del país.

2.- INSTRUMENTACION JURIDICO - LEGAL.

En la actualidad, todos los países viven en un régimen de derecho, bueno o malo, pero todos se basan en las leyes y reglamentos para ejercer su autoridad política y encaminar todas las acciones hacia los propósitos del grupo dominante en el poder sea político o económico.

Los instrumentos jurídico-legales para el proceso de programación deberán ser básicamente los siguientes :

- a) Una constitución política, económica y social de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, como su nombre lo indica, deberá contemplar en su articulado, las principales atribuciones del sector público en materia económica y social (En materia política ya se contemplan);
- b) En la propia Constitución deberá incluirse el proceso de programación como una de las atribuciones más importantes del sector público ;
- c) Una ley orgánica del sector público que abarque todas las atribuciones de las dependencias del mismo, clasificándolas por sectores de la actividad económica. Asimismo deberá contener la clasificación regional del territorio nacional;
- d) Una ley orgánica por cada dependencia del sector público y por cada entidad del país, independientemente de que exista una Constitución por cada Estado. Por tratarse de Estados libres y soberanos, o en todo caso incluir en un solo documento lo orgánico, lo político, económico y social de cada Entidad;
- e) Un reglamento interior por cada dependencia del sector público;
- f) Los reglamentos necesarios para dar cumplimiento a la legislación de cada Entidad (incluyendo las leyes y reglamentos de los municipios);
- g) Otorgar al presupuesto por programa anual del sector público, el carácter de Ley.
- h) Crear una ley del proceso de programación a nivel nacional;

- i) Desde luego, legislar e incluir en las leyes y reglamentos todos los mecanismos de carácter administrativo planteados en el punto anterior.

3.- MECANISMOS DE CAMBIOS Y REFORMAS INSTITUCIONALES.

Este tipo de mecanismos y reformas existen en todos los países; sin embargo, varían en cuanto a los objetivos planteados por el grupo en el poder. Ambos deberán incluirse en el proceso de programación para ir en forma sucesiva derribando obstáculos de tipo estructural.

Los mecanismos de cambio son la creación de organismos o dependencias por parte del sector público, encaminados a impulsar, o desarrollar cierta actividad económica y social, o alguna región del país.

Como ejemplo de estos mecanismos tenemos la creación de: bancos rurales; bancos ejidales, desarrollo integral de la familia; banco nacional de comercio exterior; grupos de promotoras voluntarias; fideicomisos; comisiones; procuradurías; institutos, etc.

Las reformas institucionales constituyen un instrumento más sustancial que los mecanismos de cambio y están en función de la decisión del grupo en el poder, sin menoscabo de la estabilidad política. Tales reformas son entre otras: La reforma agraria; la reforma política; la reforma fiscal; el control de cambios; la nacionalización de sectores llamados estratégicos de la economía; la fijación de precios de garantía y precios en el mercado; la fijación de salarios mínimos; el reparto de utilidades, etc.

Los mecanismos de cambio y las reformas institucionales deben incluirse, aunque sea en forma limitada, dentro del proceso de programación.

4. - MECANISMOS DE PARTICIPACION Y DE INTEGRACION.

Los mecanismos de participación son mecanismos fuera del control del sector público que, sin embargo, es necesario crearlos o hacerlos participar en el proceso de programación, ya que representan una aportación técnica, un criterio de solidaridad, una línea de comportamiento y hasta de apoyo económico y social a los propósitos del sector público. Tales mecanismos son, por ejemplo: Técnicos (Institutos, universidades, academias, asociaciones profesionales, etc.); De solidaridad (Asociaciones civiles, grupos sindicales, ligas y comunidades agrarias, organizaciones populares, partidos políticos, etc.); De comportamiento (confederaciones y cámaras de industriales y comerciantes, asociación de banqueros, asociaciones de empresas transnacionales, asociaciones de productores, coordinaciones empresariales, etc.); De apoyo económico y social (Fundaciones educativas y culturales, cruz roja, fundaciones internacionales, premios nacionales, etc.)

Los mecanismos de integración son mecanismos también fuera del control del sector público, en los cuales éste debe participar o, en su caso, promover su desarrollo para utilizar sus resultados dentro del proceso de programación.

Tales mecanismos generalmente son de carácter internacional: Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización de los Estados Americanos (OEA), Asociación Latinoamericana de libre Comercio (ALALC), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Comisión económica para América Latina (CEPAL), Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), etc.

5. - LAS TECNICAS DE PROGRAMACION.

Como vimos anteriormente, existe una técnica de programación llamada presupuesto por programas, cuya aplicación es indispensable en el proceso de programación; ahora bien, otra técnica muy conveniente de aplicar, sobre todo en los proyectos y obras de los programas de inversión, es la denominada camino crítico o trayectoria crítica. Como es un instrumento de vital importancia, consideramos revisarla ampliamente en un apéndice de este trabajo.

Cabe señalar que las unidades ejecutoras de los programas, con la ayuda de las unidades técnicas de su dependencia o Entidad, deberán seleccionar las técnicas más idóneas para el control, ejecución y evaluación de los programas encomendados.

El análisis estadístico es otra técnica de vital importancia para el proceso de programación; en especial para la etapa de previsión; los sistemas de información a todos los niveles que retroalimentan el proceso de programación, deberán estar basados en conclusiones estadísticas y datos computarizados.

Dentro del análisis estadístico existen otros instrumentos muy valiosos para determinar los pronósticos y las posibles alternativas de resultados en las variables económicas, como son el cálculo de probabilidades y la teoría de los juegos.

En la etapa de elaboración de programas existe una técnica muy conveniente de utilizar: La investigación de operaciones, una técnica que a través de la combinación de los recursos con que se cuenta se optimizan los resultados. El enfoque primordial de la investigación de operaciones es la toma de decisiones y la evaluación de las decisiones, lo cual se efectúa considerando criterios de efectividad económica.

La metodología de la investigación de operaciones se puede resumir en cinco fases:

- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA;
- CONSTRUCCION DEL MODELO;
- DEDUCCION DE UNA SOLUCION;
- PRUEBA DEL MODELO Y EVALUACION DE LA SOLUCION;
- EJECUCION Y CONTROL DE LA SOLUCION.

Los instrumentos matemáticos de la investigación de operaciones son: La programación lineal y el cálculo diferencial e integral.

Otra técnica aplicable al proceso de programación - en su etapa de evaluación es la auditoría operacional, que es el análisis de las áreas de operación de una dependencia o Entidad, para determinar si se tienen los controles suficientes para operar con eficiencia, tendiendo a la disminución de gastos para incrementar la productividad.

Su objetivo es incrementar la eficiencia y eficacia de operación en las diferentes áreas de una Entidad, coadyuvando al mejor aprovechamiento y utilización de los recursos de la misma. Para lograr lo anterior, determina deficiencias e irregularidades, identifica mejores métodos y procedimientos de trabajo, identifica mejores formas de control y establece operaciones más eficientes.

M E T O D O L O G I A :

- Panorama general del problema (familiarización);
- Visita a las instalaciones;
- Análisis financiero;
- Análisis de información operativa (No financiera);
- Entrevistas;
- Examen de la documentación;
- Diagnóstico preliminar;
- Selección de operaciones a examinar
- Ejecución;

- Resumen de problemas detectados;
- Discusión previa de los problemas detectados;
- Diagnóstico.

ELEMENTOS DE APOYO:

- Estudio y evaluación del control interno;
- Análisis financiero y estadísticas de producción;
- Estudio de la organización interna, objetivos, políticas, sistemas y procedimientos existentes;
- Situación de la Entidad.
 - . Ubicación de oficinas y locales;
 - . Estado físico;
 - . Distribución por áreas de importancia;
 - . Ambiente;
 - . Características de equipos.
- Presupuesto autorizado y ejercido por conceptos;
- Estudio de formatos;
- Diagramas de flujo.

ESTRUCTURA DE UN INFORME DE AUDITORIA OPERACIONAL.

- Informe;
- Resumen de problemas;
- Descripción de las operaciones con problema;
- Comentarios y sugerencias.
- Apéndice.

Una técnica de vital importancia en especial para la etapa de ejecución del proceso de programación es la contabilidad de costos. Esta técnica dá excelentes resultados cuando se aplica al presupuesto por programas.

La contabilidad de costos es la técnica que sirve para registrar y clasificar todas las operaciones productivas de una entidad, de tal forma que podemos determinar el costo unitario de los productos.

Su objetivo es controlar todas las operaciones productivas de un organismo a través de clasificaciones apropiadas al proceso de producción, con el fin de saber en un momento dado el costo de la unidad productiva.

Los costos pueden ser históricos (Después de la producción) o predeterminados (Antes de la producción).

M E T O D O L O G I A :

- a) Diseñar el catálogo de cuentas, de conformidad con lo que se va a producir (Estructura del sistema contable);
- b) Registro uniforme de las operaciones (Guía para la preparación de los estados financieros y los presupuestos);
- c) Determinación de los sistemas de costos a utilizar:
 - Históricos;
 - . Costos por órdenes de producción;
 - . Costos por clases;
 - . Costos por proceso;
 - . Costos por operación;
 - Predeterminados.
 - . Costos estimados;
 - . Costos estándar;
 - Sistema de costos incompletos;
- d) Análisis de los elementos del costo de producción.
 - . Materias primas directas;
 - . Mano de obra directa;

. Gastos indirectos;

e) Determinación del costo unitario (Cuantificar mermas y desperdicios).

Existen otras técnicas, no menos importantes, como son la econometría, el análisis de insumo-producto, administración por objetivos, etc.

Sería tema de otro estudio analizar todas las técnicas de programación, por lo que sólo se citan en forma enunciativa.

C A P I T U L O I V .

" LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO EN MEXICO "

1.- LOS PRIMEROS INTENTOS.

A la luz del análisis del proceso político de México, encontramos que éste coincide con los primeros intentos de programación del sector público en nuestro país, aún mejor, con los primeros intentos por crear mecanismos capaces de dar una orientación racional a la economía del país.

El período post-revolucionario (1920-1929), se caracterizó por una intensa lucha por el poder político con la consecuente inestabilidad política y social de los habitantes.

"Como se carecía de un Jefe máximo reconocido, esa etapa se caracterizó por las constantes luchas civiles; en 1920 1923, 1927 y 1929 la nación fue asediada por las rebeliones, pues los militares aspirantes a la presidencia que resultaban descartados, acudían a las armas. Preferían realizar una campaña militar más que política, porque el candidato "OFICIAL", el que tenía el apoyo del presidente saliente- siempre tenía asegurado el triunfo, lo mismo que ahora" (4).

En 1929 se consolida el poder político con la fundación del partido oficial con el General Calles al frente del mismo y como Jefe máximo de la revolución mexicana.

Es precisamente un año antes, en 1928 cuando se crea nuestro primer mecanismo de orientación:

El Consejo Nacional Económico, órgano encargado de elaborar estudios legislativos y administrativos relacionados con la actividad económica.

Para 1930, se expide el primer ordenamiento jurídico:

La Ley sobre Planificación General de la República, con la cual se pretendía "Coordinar y encauzar las actividades de las distintas Dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y consecutivo del país, a fin de organizarlo en una forma ordenada y Orgánica".

Ese mismo año y con el fin de dar coherencia y aplicabilidad a la ley, se crea la Comisión Nacional de Planeación y la Comisión de Programa; la primera como órgano consultivo y la segunda como órgano oficial en materia de planeación, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Por primera vez se empiezan a manejar los conceptos de la programación del sector público; sin embargo, esta ley - careció de la debida instrumentación en la práctica.

Es hasta 1933 cuando se formula el primer Plan Sexenal (1934-1940), el cual constituyó el primer esfuerzo serio - para integrar en un programa político de gobierno, orientaciones de carácter económico y social.

Este plan fue elaborado por la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario y una comisión técnica de colaboración integrada por miembros del gabinete presidencial.

Ahora bien, este plan obedeció principalmente a presiones de tipo social, amén de las repercusiones económicas de la crisis mundial de 1929.

Podemos sintetizar las principales limitaciones de - este primer plan como sigue:

- a) Falta total de información estadística y, aún más, de la - infraestructura para crearla;
- b) No se crearon los mecanismos e instrumentos administrati- vos, jurídico-legales, de participación y de coordinación- que dieran coherencia y aplicabilidad al plan;
- c) El plan se basó en inquietudes y propósitos de grupos polí- ticos y técnicos, sin tomar en cuenta el concenso general y el diagnóstico de la economía mexicana en ese momento;
- d) No se contempló técnica alguna para su ejecución, evalua- ción, y control, amén de la falta de personal calificado - para esos menesteres (El Consejo Nacional de Economía, sólo resolvía problemas de carácter general, ésto es, de di- rección y no de operación).

A pesar de todas estas limitaciones, se lograron - - grandes resultados durante ese sexenio. Algunos no precisamen- te como consecuencia del plan, sino por iniciativa del General Lázaro Cárdenas, quien encauzó su gobierno hacia los ideales - agrarios de la revolución y el nacionalismo.

Se dió gran impulso a la reforma agraria y a la in- dustrialización.

El primer acuerdo se expidió en 1934, el primer -

Código Agrario, que vino a dar unidad y coherencia a toda la dispersa legislación que había sobre la materia. Se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935); La Nacional Financiera (1934); la Comisión Federal de Electricidad (1937); y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA, ahora CONASUPO), en 1938.

La política gubernamental se caracterizó por un gran movimiento nacionalista, del cual se derivó la expropiación petrolera en 1938. En materia de educación se creó el Instituto Politécnico Nacional.

Cabe mencionar que durante ese sexenio (1934-1940), se crearon una serie de organismos de los llamados descentralizados, principalmente por tres causas:

- a) Lograr cierta estabilidad en el sistema económico y propiciar el propio desarrollo económico;
- b) Prestación directa de ciertos servicios públicos;
- c) Controlar las actividades llamadas básicas de la economía.

En 1935 se creó un Comité Asesor Especial como organismo consultivo de las políticas nacionales que constituían el plan; además de coordinar la planificación. Este comité estuvo integrado por el gabinete presidencial y representantes del Banco de México, el recién creado Banco Nacional de Crédito Ejidal y de la Comisión Nacional de Irrigación (Creada desde 1926). Nunca funcionó.

El segundo Plan Sexenal para el período 1940-1946 fue elaborado el año de 1939 por una Oficina Técnica dependiente de la Secretaría de Gobernación y aprobado por la Asamblea General del Partido de la Revolución Mexicana.

Este segundo plan se caracterizó por ser más realista que el anterior, con objetivos prioritarios y mucho más concretos, previendo la coordinación necesaria entre dependencias y sectores y creando las bases para mejorar la estadística e integrar al plan las distintas regiones del país.

En ese mismo año se instituye el Consejo Nacional del Partido de la Revolución Mexicana para vigilar y adaptar el plan a la acción gubernamental.

En 1942 se crean la Comisión General de Planeación Económica y el Consejo Mixto de Economía Regional como mecanismos para la ejecución y coordinación de los programas.

Sin embargo, el Segundo Plan Sexenal tuvo escasos -- efectos prácticos y adoleció de métodos y técnicas en materia de programación, sólo hubo algunos resultados aislados en el campo de los transportes y la irrigación, además de la creación de Altos Hornos de México (1942); Guanos y Fertilizantes, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, en 1943.

En 1945 ya no se elaboró otro Plan Sexenal, hubo conferencias y mesas redondas durante la campaña electoral del candidato a la presidencia y sólo se hicieron sugerencias y recomendaciones aisladas que de ninguna manera representaban un programa de gobierno.

Ya durante el sexenio 1946-1952 se elaboraron una serie de programas de política económica, pero sin integrarse en un plan nacional. Aún más, sólo representaban problemas agrupados por sectores.

Para 1947, la economía mexicana alcanzaba su mayor tasa de crecimiento. En primer lugar por los efectos indirectos que beneficiaron al país, durante la segunda guerra mundial y, en segundo lugar, por lo altamente productivas que resultaron las inversiones tanto públicas como privadas.

En ese mismo año y como consecuencia del crecimiento desordenado y anárquico del sector público se contaba ya con 75 organismos y empresas de los denominados paraestatales, sin ninguna reglamentación y control.

Ante estas presiones se promulga en diciembre de 1947 la Ley para el Control de los Organismos y Empresas del Estado; y con el propósito de dar cumplimiento a este ordenamiento, en enero de 1948 se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la cual iba a desaparecer un año más tarde.

Por intermediación del Banco de México se preparó el primer Plan de Inversiones del Gobierno Federal para el período 1947-1952 el cual abarcaba ya al Sector Paraestatal.

En diciembre de 1950 se expide la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, en donde se faculta al gobierno para intervenir en la producción y distribución de mercancías y servicios.

Durante este sexenio (1946-1952), se crearon dos comisiones, la del Tepalcatepec y la del Papaloapan, ambas para desarrollar las cuencas de los ríos de los mismos nombres. Se puede decir que fueron los primeros intentos de programación regional en nuestro país.

En el año 1951 se crea Diesel Nacional; para 1952, - Nacional Financiera en Coordinación con el Banco de México y con Técnicos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), elaboraron un programa Nacional de Inversiones para el período 1953-1960. Sin embargo no fue tomado en cuenta, ya que en 1953 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público junto con la Secretaría de Economía, prepararon un plan de Inversiones del Sector Público para el período 1953-1958.

Cabe señalar que ya para fines de 1952 se empezaban a sentir los efectos inflacionarios de la economía mexicana, - amén de lo débil de la posición de nuestra balanza de pagos.

Para efectos del Plan de Inversiones se pidieron - los programas de inversiones a todas las dependencias, tanto del sector central como paraestatal; para el estudio y evaluación de los proyectos se crea en 1954 la Comisión de Inversiones como órgano asesor, dependiente directamente del Ejecutivo Federal. Todas las dependencias y organismos debían someter a la Comisión cualquier inversión para su autorización.

Debido a los diversos cambios que experimentó la - economía del país y principalmente por la necesidad de financiar los proyectos con créditos del exterior, esta Comisión - se vio en la necesidad de formular en 1956 un nuevo Plan de Inversiones para los dos años siguientes del sexenio. Los resultados de esta Comisión fueron altamente positivos, pero limitados por abarcar sólo las inversiones federales; por otra parte la Comisión manejaba un sinnúmero de proyectos que, aunque técnicamente estaban bien planteados, se desechaban por falta de recursos, incluso pasaban los criterios de ponderación dictados por la Comisión; los cuales se pueden resumir en: Productividad del proyecto, beneficio social, grado de coordinación con otros proyectos y grado de avance, volumen de ocupación de mano de obra, etc.

Ante el dilema de seleccionar los proyectos más adecuados, la Comisión optó por invertir en los proyectos tradicionales, que representaban más del 75% de la inversión total: Irrigación, electricidad, petróleo, comunicaciones y transportes.

A fines del año de 1958, y como consecuencia de la publicación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se creó la Secretaría de la Presidencia, como dependencia de coordinación de la política económica del gobierno; asimismo, en la propia Ley desaparece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y se crea la Secretaría del Patrimonio Nacional con amplias facultades para la vigilancia

y control de los organismos descentralizados, y se restituye - en sus términos correctos la Secretaría de Industria y Comercio por la anterior Secretaría de Economía.

La Comisión de Inversiones pasa a formar parte de la Secretaría de la Presidencia con la denominación de, Dirección de Inversiones Públicas y se crean otras dos direcciones denominadas de Planeación y del Gasto Público.

En 1959, se constituye la Junta de Gobierno de los - Organismos y Empresas del Estado, como órgano dependiente de - la Secretaría de Patrimonio Nacional.

Ese mismo año se inicia el programa de desarrollo nacional para la península de Yucatán, con crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); a mediados del año de 1959, se publica un acuerdo presidencial sobre la elaboración de los programas de inversiones públicas para el período 1960-1964; - en agosto de 1961, se publica otro acuerdo: A las Secretarías y Departamentos de Estado sobre la Planeación del Desarrollo - Económico y Social del País.

Este último acuerdo facultaba a la Secretaría de la Presidencia a coordinar la planeación nacional y captar la información para la elaboración de los programas de desarrollo, - asimismo, fijaba como tareas, entre otras:

"Puntualizar la política económica y social más adecuada para acelerar el desarrollo del país, buscando siempre el interés nacional y el bienestar de la mayoría de la población.

Elaborar planes nacionales de desarrollo económico y social en que se fijen metas concretas en beneficio de la colectividad y la forma de alcanzarlas.

Formular programas especiales para aquellas actividades económicas y sociales cuyo mayor desenvolvimiento sea indispensable para el progreso del país.

Planear el desarrollo integral de las regiones o localidades que necesiten con más urgencia ayuda gubernamental, - a efecto de lograr un crecimiento equilibrado de la nación.

Fomentar la coordinación de las actividades de las - Entidades del sector público entre sí, con los gobiernos estatales y municipales y la iniciativa privada". (5)

Ambos acuerdos presidenciales no funcionaron por falta de mecanismos e instrumentos para implementarlos.

Cabe hacer mención que durante el período de mandato del presidente Adolfo López Mateos se nacionalizó la industria eléctrica (1960).

En marzo de 1962, y como consecuencia de la falta total de coordinación, se crea la Comisión Intersecretarial para la formulación de los planes nacionales de desarrollo económico y social a corto y largo plazo.

La Comisión Intersecretarial era un grupo de trabajo representado por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta Comisión formuló el Plan de Acción inmediata para el período 1962-1964, cuyo enfoque principal lo constituían las inversiones públicas.

Este Plan se basó fundamentalmente en las recomendaciones de la Alianza para el Progreso (ALPRO): la reunión de los países de América Latina en Punta del Este en mayo de 1961, en donde se reconoció que todos los países latinoamericanos necesitaban de una programación a largo plazo para su desarrollo económico.

Cabe recordar que en febrero de 1960 se había firmado el tratado de Montevideo para instituir la Asociación Latinoamericana de libre Comercio (ALALC).

Asimismo, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo regional de las Naciones Unidas crea en julio de 1962 el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) como órgano de capacitación y asesoría de todos los países de América Latina.

El plan de acción inmediata se fijó metas en cuanto al crecimiento del producto nacional bruto y el canalizar las inversiones a problemas de carácter social; asimismo, por primera vez se intentó incluir la inversión privada a través de ciertas políticas y supuestos para orientarla.

Durante 1965 se estableció el plan Lerma-Chapala-Santiago para el desarrollo integral de la región comprendida en la Cuenca del Río Lerma-Santiago durante el período 1966-1970. Para tal efecto se creó una Comisión, la cual posteriormente, se convirtió en Fideicomiso, y en 1977 se crea un Comité Técnico Asesor dependiente de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para continuar el Plan cuya extensión en la actualidad abarca diez Estados de la República.

Para fines de 1965 se publica una nueva Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación Estatal; en esta ley se incluyen las empresas de participación estatal minoritarias.

La propia Comisión Intersecretarial formuló el programa de desarrollo económico y social para el período 1966 - 1970; en febrero de 1967, la Comisión Intersecretarial constituye la Subcomisión de Inversión-Financiamiento como mecanismo de coordinación, análisis y evaluación de los programas formulados por las distintas dependencias del sector público.

El programa de desarrollo (1966-1970) nunca llegó a formalizarse, ya que sufrió varios tropiezos en cuanto a su instrumentación en especial adoleció de medidas concretas de política económica para alcanzar las metas fijadas; en parte también influyeron las alteraciones en la estabilidad política del gobierno por los sucesos estudiantiles de fines del año 1968.

En diciembre de 1970 se emite la ley para el control por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. El mismo mes se crea la Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Comisión Nacional de la Industria Azucarera.

En enero de 1971 se crea la Comisión Coordinadora y de Control del gasto público, integrada por las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y de Patrimonio Nacional.

También a principios de ese año se crean los siguientes organismos: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), La Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE).

Las experiencias posteriores de programación en México se encuentran dentro del proceso de Reforma Administrativa, la cual se analiza en las páginas siguientes:

En general, hasta 1970 todos los planes y programas de desarrollo sólo han existido en el papel y se debe fundamentalmente a las siguientes limitantes:

- Falta de decisión política de la mayoría de los gobernantes;
- Excesiva presión por parte de los grupos económicamente dominantes, que no apoyan los programas de gobierno.

- Desequilibrios económicos causados por factores exógenos que obligan al grupo en el poder a cambiar y modificar los cursos de acción previamente planeados;
- En algunos casos desquebrajamiento de la estabilidad política causado por el descontento de grupos sociales que ha motivado a los gobiernos a tomar medidas de emergencia en aras del mantenimiento del sistema;
- Los planes regionales no ha sido posible integrarlos a un plan nacional y en todos los casos no representan regiones técnicamente clasificadas;
- Falta de mecanismos en instrumentos que hagan posible la ejecución de los programas;
- La práctica del presupuesto anual tradicional que clasifica las acciones desde el punto de vista de su estructura administrativa no programática;
- En menor medida, falta de información veraz y oportuna para elaborar los programas de desarrollo.

De conformidad con la experiencia sobre la elaboración de planes y programas de desarrollo existe una contradicción muy marcada; cuando con mayor énfasis se ha querido adoptar la programación en México, incluso con decretos a nivel presidencial es cuando menores resultados se han obtenido. Esta contradicción es perfectamente entendible si consideramos que la programación debe ser un proceso permanente y sistemático y no aislado como lo han representado los planes sexenales (Supeditados a períodos del grupo en el poder y elaborador por "TECNICOS" de cualquier ministerio o del partido político en el poder), planes de inversiones públicas, planes de acción inmediata, etc.

Cabe hacer mención que todos estos planes sólo han servido para darle prestigio al gobernante en turno ya que incluyen propósitos que supuestamente beneficiarán a los grupos de más escasos recursos, asimismo, han servido de plataforma política al partido político que detenta el poder.

El crecimiento de la economía durante el período 1940-1970, de ninguna manera obedeció a la aplicación de planes y programas de desarrollo, sino a otros factores como son la coyuntura de la segunda guerra mundial y a las políticas de fomento a la industria, al comercio, a la banca y a las inversiones extranjeras.

2. LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

2.1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

Podemos decir que los antecedentes de la Reforma Administrativa se encuentran tan lejanos como la propia consumación de la independencia de nuestro país; sin embargo, sólo constituían meros propósitos aislados con el afán de hacer más eficiente el aparato gubernamental.

Varios autores coinciden en que el primer antecedente de reforma se encuentra en el primer Reglamento de Gobierno (1821) en donde se establece que "cada ministro está obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás ministerios para proponer reformas generales" (6).

Cabe mencionar que en 1821 sólo existían 4 ministerios, a saber: Hacienda, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Relaciones Exteriores e Interiores y de Guerra y Marina.

El segundo antecedente, probablemente se encuentre en un manifiesto del gabinete de Don Benito Juárez publicado en 1861 y que dice: "El instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas han comprendido que las revoluciones serán estériles; y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa" (7).

Las ideas de Juárez no llegaron a concretarse debido, fundamentalmente, a la inestabilidad política existente en esa época; sin embargo, tienen a nuestros días plena validez.

En 1917 y como consecuencia de la publicación de nuestra Constitución Política se crea el Departamento de Aprovechamientos Generales y el Departamento de Contraloría; este último para compatibilizar los ingresos y los egresos del sector público y tenía entre otras atribuciones la de "Realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública" (8).

Dicho departamento funcionó hasta 1934, fecha en que desapareció.

En 1932 se encomendó a la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la elaboración de estudios de organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo para lograr la eficiencia en los servicios públicos.

En el año de 1943 se forma una comisión intersecretarial integrada por todos los subsecretarios del ramo, secretarías generales de los departamentos de Estado y un representante del procurador general de la República; la cual se encargaría de "Formular y llevar a cabo un plan coordinador de mejoramiento de la organización de la administración pública, a fin de suplir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos" (9).

Las medidas dictadas por tal comisión no se instrumentaron debidamente.

En el año de 1947 y como consecuencia de la publicación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de ese año, se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en cuya dirección técnica de organización administrativa tenía entre otras funciones la de "Coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macro organización, sugerir al jefe del ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública, y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran" (10).

En el año de 1958 se promulgó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado con la cual desaparece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y se crean la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia.

Entre las atribuciones de la Secretaría de la Presidencia estaba la de "Coordinar los programas de Inversiones de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse" (11).

En el Acuerdo Presidencial de 1961 sobre la planeación del desarrollo económico y social del país, se marca como una de las tareas de las dependencias del sector público, en coordinación con la Secretaría de la Presidencia, la de "Promover las modificaciones que sean necesarias en la estructura y funcionamiento de la administración pública" (12).

Sin embargo, y a pesar de existir tales reglamentaciones, es hasta el día 9 de abril de 1965 cuando por acuerdo del Subsecretario de la Presidencia se crea la Comisión de Administración Pública (CAP), para hacerse cargo de la promoción y coordinación de la reforma administrativa del ejecutivo federal.

La Comisión de Administración Pública representa en sí la institucionalización del mecanismo capaz de llevar a cabo, en forma permanente, el proceso de reforma administrativa.

La Comisión de Administración Pública visualizó y concibió, además en forma correcta, que la reforma administrativa debería estar ligada y de algún modo como parte de vital importancia a la programación formal del desarrollo nacional, ésto es, se perseguía " Elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el gobierno pudiera realizar de la manera más eficiente posible, la tarea que le correspondía en la elaboración, aplicación y control del Plan Nacional de desarrollo " (13).

Para tal efecto, la Comisión de Administración Pública incluyó en su programa de acción de reforma administrativa, que formaba parte del Plan Nacional de Desarrollo 1966-1970, los siguientes compromisos:

- " 1.- Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberán hacerse en su actual organización para:
 - a) Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social;
 - b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior;
 - c) Lograr una mejor preparación del personal gubernamental.
- 2.- Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan." (14).

Sin embargo y como era de esperarse, el famoso Plan Nacional de Desarrollo 1966-1970 no se llevó a cabo como vimos en el punto anterior y, por ende, el proceso de reforma administrativa que estaba supeditado a él se suspendió.

Durante 1966-1970 sólo se crearon las bases y la filosofía de la reforma administrativa que hubo de soportar una serie de obstáculos, sobre todo para su implementación.

En 1967 y como consecuencia de no haberse formalizado el Plan Nacional de Desarrollo, se intentó separar el proceso de reforma administrativa cambiando el enfoque y la estrategia; para tal efecto la Comisión de Administración Pública elaboró un "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana" con el fin de continuar con el proceso de reforma a pesar de los obstáculos y limitaciones; el año de 1968 la Comisión de Administración Pública crea el Secretariado Técnico como órgano de enlace, estudio y apoyo con los demás organismos públicos.

En el informe de referencia ya se proponía la creación de una Unidad de Asesoría Técnica permanente en cada Dependencia que podría llamarse "Unidad de Organización y Métodos", asimismo, se señalaba la conveniencia de agrupar y clasificar las dependencias por sectores de actividad.

Por instancia de la Comisión de Administración Pública se formó una Comisión para el estudio del sector agropecuario y, durante los años 1968 y 1969, se elaboró un estudio llamado "Recomendaciones de Reforma Administrativa para el Sector Agropecuario", en el cual se analiza todo el sector al formarse diez subcomisiones para su estudio.

Ya a fines del sexenio la Comisión de Administración Pública, en coordinación con la Dirección del Gasto Público, ambas de la Secretaría de la Presidencia, participaron en el Análisis de aspectos fundamentales como el establecimiento del presupuesto por programas en el sector público, aspectos prioritarios del sector agropecuario y aspectos sobre comercio exterior.

Cabe recordar que en 1970 al publicarse la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se desconcentra éste en 16 delegaciones con amplias facultades de sus titulares para dirigir el ámbito de su circunscripción territorial.

2.2. CONSOLIDACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

En enero de 1971 se crean de una manera institucional y obligatoria, las unidades de organización y métodos (UOM) y las Comisiones Internas de Administración (CIDA), en todas las dependencias del sector público; mediante un acuerdo presidencial denominado "Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas admini

trativas del sector público federal" (15).

La CIDA concebida para "Plantear y realizar en el ámbito interno de su dependencia las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, así como, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto" (16).

La UOM como el órgano auxiliar técnico y de asesoría de la CIDA para realizar los estudios y proyectos que ésta determine.

Asimismo, en febrero del mismo año, la Comisión de Administración Pública dependiente de la Secretaría de la Presidencia fue sustituida por la Dirección General de Estudios Administrativos conservando la misma dependencia.

En marzo del mismo año se crean las Unidades de Programación (UP) a través de un acuerdo presidencial denominado "Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal" (17).

Las Unidades de Programación se crearon con el propósito de "Asesorar a sus titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir dentro de sus atribuciones y fines específicos, las tareas que correspondan a cada entidad" (18).

Asimismo, se establece que las Unidades de Programación participen en las Comisiones Internas de Administración (CIDAP).

Por otra parte y para dar coherencia a estas unidades, se establecen dos nuevas direcciones en la Secretaría de la Presidencia; la de Estudios Económicos y la de Inversiones Públicas.

"Las entidades del sector público tratan de estructurar sus actividades, según un proceso que les permita contar con bases cada vez mejores, para tomar decisiones encaminadas a cumplir con eficiencia los objetivos para los cuales fueron creadas.

A medida que el país ha avanzado se ha ido reconociendo y tratando de tomar en cuenta, cada vez en mayor grado, la interdependencia de las actividades que realizan las entidades públicas. Esto ha aumentado para ellas la complejidad del proceso de análisis y hace cada vez más difícil la toma de decisiones.

Con el fin de resolver más fácilmente estos problemas, el Jefe del Ejecutivo ha acordado que en cada entidad del sector público se establezca una unidad de programación que, básicamente, estará a cargo de realizar funciones e incorporar conceptos que mejoren sistemáticamente el análisis y orientación de las actividades de su entidad hacia la consecución de los objetivos de desarrollo.

PARTICIPACION DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.

A fin de cumplir con sus objetivos, es menester que cada entidad del sector público realice las siguientes funciones:

- Determinar los objetivos que su dependencia tiene, dentro del marco de desarrollo nacional establecido por el Poder Ejecutivo.
- Realizar los estudios necesarios para determinar el panorama tanto de necesidades o demandas de los bienes y servicios que provee su dependencia, como de recursos humanos, materiales y financieros que la satisfacción de tales necesidades requiere;
- Colaborar, a la vista de los objetivos establecidos para su dependencia y ante el panorama de necesidades y recursos disponibles, en la formación del marco de desarrollo económico y social de la nación, de donde deben derivarse lineamientos generales de política económica y social;
- Determinar, conforme a los lineamientos generales establecidos, criterios de evaluación que serán utilizados posteriormente en el análisis de programas alternativos de inversión y en la determinación de los gastos de operación y mantenimiento;
- Efectuar sistemáticamente estudios encaminados a formular alternativas de solución a las necesidades propias de la entidad, según la prelación que los objetivos del desarrollo reclamen;
- Evaluar, para cada alternativa de solución propuesta, su contribución a la consecución de los objetivos de desarrollo nacional y sectorial, así como el costo económico y social de los recursos necesarios para su realización;

- Formular, en base a las alternativas de solución, programas específicos de inversión con sus efectos en los niveles de gasto corriente, los cuales deberán hacerse del conocimiento de la Secretaría de la Presidencia, para los efectos de coordinación de conjunto que ésta proponga al titular del Poder Ejecutivo Federal;
- Observar, una vez que su programa de inversión y gasto corriente ha sido autorizado, si éste se ejerce en la forma proyectada, y proponer la solución adecuada a los problemas que pudieran surgir;
- Analizar en forma sistemática los programas ya realizados para estimar el grado en que se han logrado los resultados previstos. Del Diagnóstico de causas de discrepancia entre los resultados logrados y los previstos, resultará una modificación de los criterios y métodos de evaluación utilizados y, ulteriormente, se podrá precisar con mayor realismo la política de desarrollo económico. De esta forma, con un nuevo panorama de necesidades y recursos, se puede reiniciar el proceso de actividades de las dependencias públicas.

FUNCIONES DE LAS UNIDADES DE PROGRAMACION.

Dado que en las entidades públicas su interdependencia y sus relaciones con el resto de los sectores económicos y sociales seguirán aumentando en complejidad con la dinámica del desarrollo del país, deberá mantenerse una gran flexibilidad conceptual de las funciones a realizar por las unidades de programación.

Asimismo, con el objeto de que las actividades de las unidades de programación sean compatibles y de que tomen en cuenta los lineamientos generales de política económica y social y los criterios de evaluación de las inversiones y del gasto corriente, la Secretaría de la Presidencia mantendrá un estrecho contacto con tales unidades de programación, a fin de coordinar y armonizar sus funciones.

Algunas funciones específicas de las Unidades de Programación son:

- En la determinación de los objetivos de su dependencia:
 - Asesorar al titular en el establecimiento de los objetivos específicos de su dependencia, que se deriven de los objetivos generales de desarrollo nacional y que contem-

plen su vinculación con el resto de la economía;

- En la determinación del panorama de necesidades y recursos:
 - . Recabar la información necesaria para realizar estudios - sobre la demanda presente y futura de los bienes y servicios que su dependencia proporciona, así como la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros que la satisfacción de tal demanda requiere;
- En la formulación del marco de desarrollo económico y social:
 - . Participar con la Secretaría de la Presidencia en la determinación del marco de desarrollo de la nación y en la formulación de lineamientos generales de política económica y social, a fin de ser sometida a la consideración del presidente de la república;
 - . Formular programas de acción para su entidad, tomando en consideración los sectores de actividad económica y social con los que su relación es mayor. Estos programas deberán incluir metas a corto, mediano y largo plazos, congruentes con el panorama de necesidades y el de recursos disponibles y deberán estar compuestos en su caso por programas de inversión, operación y gasto corriente;
- En la formulación sistemática de alternativas de solución de los problemas específicos planteados:
 - . Orientar los estudios de preinversión de acuerdo con la prelación dada a los problemas dentro de los lineamientos generales de política económica;
 - . Procurar, junto con las Unidades de Organización y Métodos que exista la debida interacción entre las distintas áreas de trabajo de una dependencia;
 - . Proponer y evaluar alternativas de solución a los problemas específicos planteados.
- En la determinación de criterios de evaluación:
 - . Procurar, en colaboración con las Unidades de otras dependencias, que haya compatibilidad en los criterios de evaluación de proyectos y programas de inversión y actividades.
 - . Procurar que los criterios de evaluación midan la contribución efectiva que un proyecto o programa hace al logro de las metas establecidas, así como el costo económico y social que para la nación representan los recursos necesarios

para su realización y operación,

- En la formulación de programas específicos de inversión y gasto corriente:
 - . Incorporar avances y promover la investigación sobre la metodología de asignación de recursos y selección de inversiones;
 - . Elaborar para su dependencia, programas tentativos de inversión y gasto corriente de corto, mediano y largo plazos;
 - . Colaborar con la Secretaría de la Presidencia en el análisis de coordinación y jerarquización de inversiones y gasto propuestos, tomando en cuenta la interdependencia con los programas de acción de las demás entidades del sector público y de la iniciativa privada.
- En la realización de inversiones y actividades de operación y gasto corriente de su dependencia y en la evaluación sistemática de resultados logrados:
 - . Establecer sistemas de control que permitan, primero, conocer el avance físico y las erogaciones con el fin de poder detectar problemas durante la ejecución de los mismos y, segundo, evaluar periódicamente los resultados obtenidos una vez que los programas han sido terminados;
 - . Sugerir, con base en la evaluación de resultados obtenidos las modificaciones pertinentes en los métodos y criterios de evaluación,
- Respecto a la recabación y uso de información:
 - . Coordinarse con la Secretaría de la Presidencia a fin de que sus métodos y sistemas de información sean compatibles con los del resto del sector público, para facilitar la construcción de un sistema nacional de información económica y social;
 - . Hacer accesible la información de su dependencia a las del resto del sector público;
 - . Promover, en coordinación con las Unidades de Organización y Métodos, la incorporación de medidas que mejoren los métodos de captación, archivo, análisis e interpretación de la información que garanticen un sistema operativo,

- Respecto a la organización administrativa de la dependencia:

- . Participar en las comisiones internas de Administración - con objeto de que los trabajos de reforma administrativa se ajusten a los programas de inversión y operación de su entidad.

A D S C R I P C I O N .

Es requisito fundamental el acceso a la más alta autoridad de la dependencia por parte del titular de la Unidad de Programación sea directo y expedito, con el objeto de que ésta pueda cumplir con eficacia su función. La estructura de la Unidad de Programación debe determinarse con el asesoramiento de la Unidad de Organización y Métodos en todo lo que se refiere a aspectos administrativos. La agrupación y organización de las distintas oficinas que han estado desempeñando las actividades y funciones atribuibles a la Unidad de Programación harán posible, en muchos casos, la rápida estructuración y funcionamiento de tal unidad.

RELACIONES CON LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

No pueden exagerarse las ventajas de un contacto fluido y permanente entre la Unidad de Programación y la Secretaría de la Presidencia; teniendo en cuenta la especialización de funciones de las oficinas de esta última, conviene que para las labores de programación económico y social e información, se comunique con la Dirección de Estudios Económicos; en lo que se relacione con proyectos de inversión lo hagan con la Dirección de Inversiones Públicas; y en los diversos aspectos administrativos a que su creación y funcionamiento dé lugar, se dirijan a la Dirección General de Estudios Administrativos" (19).

En base a este marco jurídico, la Dirección General de Estudios Administrativos elaboró en el año de 1971 un documento denominado "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal para 1971-1976", en él se establecía el Plan Global de reforma que contenía 11 programas a saber.

BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA 1971 - 76 (20) EST/2

PROGRAMAS	OBJETIVOS		RESPONSABLES		
	GENERALES	PARTICULARES	MACROADMINISTRATIVOS	MECANISMOS DE PARTICIPACION	MICROADMINISTRATIVOS
<p>I. INSTRUMENTACION DE LOS MECANISMOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de los órganos y mecanismos de reforma. - Promoción de la ejecución del programa mínimo de reforma en las dependencias. - Apoyo y asesoría a los órganos y mecanismos de reforma. 	<p>Establecer o adecuar, en su caso, los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieren las entidades del Ejecutivo, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.</p>	<p>A Corto Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer Comisiones Internas de Administración (CIDAs) en cada una de las dependencias federales. - Establecer o adecuar Unidades de Programación (UPs) para auxiliar a los titulares de las dependencias en la formulación de sus programas y la definición de sus objetivos. - Establecer o adecuar Unidades de Organización y Métodos (UOMs) que asesoren técnicamente a los titulares de las CIDAs y a las unidades operativas de cada dependencia en las tareas de reforma. - Establecer los Comités Técnico Consultivos y otros mecanismos que sean necesarios para coordinar y compatibilizar las reformas. - Establecer las bases para el programa de reforma administrativa de 1971 a 1976, así como los lineamientos fundamentales para su ejecución y evaluación. - Determinar el programa mínimo de reforma de las dependencias. 	<p>Titular del Ejecutivo Secretaría de la Presidencia: Dirección de Estudios Administrativos (conjuntamente con la Dirección de Estudios Económicos y Dirección de Inversiones Públicas, por lo que respecta a implementar las Unidades de Programación).</p>	<p>Comité Técnico Consultivos y otros mecanismos de participación</p>	<p>Titulares de las Dependencias Comisiones Internas de Administración Unidades de Programación Unidades de Organización y Métodos Unidades operativas sujetas a estudio y reforma, en cada caso.</p>
<p>II. REORGANIZACION Y ADECUACION ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DE PROGRAMACION.</p>	<p>Sentar las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, implementar, controlar y evaluar los programas de actividades del Sector Público Federal.</p>	<p>A Mediano y Largo Plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disponer de mecanismos de participación para efectos de programación, a nivel regional y sectorial. - Conocer la cantidad y el grado de preparación del personal con que cuenta el sector público en materia de programación. - Integrar o adecuar el sistema nacional de programación del Desarrollo Económico y Social. - Integrar el sistema de programación del Sector Público. 	<p>Secretaría de la Presidencia: Dirección de Estudios Administrativos Dirección de Estudios Económicos Dirección de Inversiones Públicas.</p> <p>Organismo normativo y coordinador del Sistema de Programación*</p>	<p>Mecanismos de participación del Sistema de Programación.</p>	<p>Titulares de las Dependencias Unidades de Programación</p>
<p>III. RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO.</p>	<p>Establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente.</p>	<p>A Corto Plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocer y diagnosticar la organización y el funcionamiento del sistema presupuestario actual. - Fortalecer jurídica y administrativamente a la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, o a un mecanismo equivalente. <p>A Mediano y Largo Plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contar con unidades presupuestarias adecuadas en cada dependencia. - Promover la utilización de técnicas de programación presupuestaria en el Sector Público Federal. 	<p>Secretaría de la Presidencia: Dirección de Estudios Administrativos Dirección de Estudios Económicos Dirección de Inversiones Públicas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público.</p>	<p>Mecanismos de participación del Sistema de Programación. Mecanismos de participación del Sistema de Presupuesto*.</p>	<p>Titulares de las Dependencias Comisiones Internas de Administración. Unidades de Programación Unidades de Presupuesto de las Dependencias.</p>
<p>IV. REESTRUCTURACION DEL SISTEMA DE INFORMACION Y ESTADISTICA.</p>	<p>Integrar el Sistema Nacional de Información y Estadística que asegure el acopio y proceso de estadísticas, con el grado de confiabilidad y oportunidad necesarias que requieren las actividades del Sector Público, especialmente la programación del Desarrollo Económico y Social del país.</p>	<p>A Corto Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocer la situación administrativa de las Unidades de Estadística del Sector Público Federal. - Contar con mecanismos de participación que formulen recomendaciones encaminadas a reestructurar el actual Servicio Nacional de Estadística. <p>A Mediano y Largo Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contar con un Sistema Nacional de Información y Estadística debidamente integrado. - Disponer de la información básica para la programación de las actividades de las entidades del Sector Público Federal y del desarrollo económico y social. 	<p>Secretaría de la Presidencia: Dirección de Estudios Administrativos Dirección de Estudios Económicos Secretaría de Industria y Comercio, Banco de México.</p>	<p>Comité Técnico Consultivos de Unidades de Información y Estadística del Sector Público.*</p>	<p>Unidades de Información y Estadística de ámbito interno</p>

<p>V. DESARROLLO DEL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS.</p>	<p>adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas para elevar su eficiencia y productividad, basando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando al público.</p>	<p>A Corto Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar el diagnóstico sobre la distribución de funciones entre las dependencias del Sector Público Federal. Contar con una clasificación de estadísticas de todas las instituciones que integran el Sector Público Federal conforme a criterios jurídicos, administrativos y económicos. - Revisar la estructura, funcionamiento y eficacia de las Comisiones Intersecretariales y Mixtas. - Promover apoyo técnico e información, que permita el desarrollo de la Unidad de Organización y Métodos, la solución de sus problemas comunes y la evaluación de sus actividades. - Elaborar y publicar guías técnicas y manuales administrativos. - Mantener actualizado el Manual de Organización. - Promover y coordinar la ejecución del Programa Mínimo de Reformas Internas de las Dependencias. - Contrarrestar el problema de la centralización excesiva de autoridad en funcionamiento pública de nivel directivo. 	<p>Secretaría de la Presidencia; Dirección de Estudios Administrativos.</p>	<p>Comité Técnico Consultivo Específico.</p>	<p>Unidades operativas sujetas a estudio.</p>
<p>VI. REVISIÓN DE LAS BASES LEGALES DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA FEDERAL.</p>	<p>Compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo. Promover el Poder del Ejecutivo y las instancias de la dependencia las medidas que permitan contar con un sistema jurídico administrativo adecuado a los requerimientos de la actual estrategia del Desarrollo Económico y Social del país.</p>	<p>A Corto Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover la creación de Comisiones de Revisión y Análisis de Normas Jurídicas dentro de cada dependencia. - Compilar y diagnosticar, por entidades, sistemas y sectores las normas jurídicas que regulan la actividad del Ejecutivo Federal y hacer las recomendaciones que procedan para evitar duplicaciones, falta de coordinación, lagunas de la ley, obsolescencias, indeterminación de campos de actividad, etc. - Promover criterios homogéneos para la elaboración de disposiciones reglamentarias similares y comunes a varias dependencias (el Reglamento Interior, el de Comisiones Generales de la Cámara). - Elaborar promontorios de normas jurídicas. <p>A Largo Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizar las disposiciones jurídicas que regulan la estructura y funciones de los mandos administrativos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para proponer lineamientos básicos comunes, en sus organizaciones y funcionamiento. - Promover la codificación de las disposiciones jurídicas del sector público. - Promover las reformas que demandan los ordenamientos legales que norman las actividades de las instituciones, sistemas y sectores del Sector Público Federal. 	<p>Secretaría de la Presidencia; Dirección de Estudios Administrativos; Dirección Jurídico Consultiva y de Legislación; Procuraduría General de la República.</p>	<p>Comité Técnico Consultivo de Codificación y Análisis de Normas Jurídicas.</p>	<p>Comisiones Internas de Administración; Comisiones de Revisión y Análisis; Unidades de Consulta Jurídica, de ámbito interno.</p>
<p>VII. REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.</p>	<p>Establecer un sistema integral para la Administración y el Desarrollo de los Recursos Humanos del Sector Público, que contemple:</p> <p>La planeación; el empleo (reclutamiento, selección, inducción, etc.); la capacitación y el desarrollo del personal; la administración de sueldos y salarios; las prestaciones y servicios; la relación laboral; y la información para la toma de decisiones.</p>	<p>A Corto Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crear los organismos normativos, asesores y operativos, en la materia, de cada dependencia. - Reestructurar las unidades de administración de recursos humanos del sector público. - Promover la actualización del conocimiento, y el desarrollo de los amplios de base y de nivel medio y superior, a fin de contar con recursos humanos capacitados para las distintas áreas de actividad. - Instrumentar programas del Sector Público para preparar funcionarios de nivel medio y superior. - Contar con el servicio de recursos humanos del sector público. <p>A Mediano y Largo Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implantar sistemas administrativos integrales de recursos humanos para el sector central. - Implantar sistemas administrativos integrales de personal de las dependencias del sector descentralizado. - Elaborar manuales y guías técnicas para el mejoramiento de la administración de personal y de sueldos y salarios en el sector público. 	<p>Secretaría de la Presidencia; Dirección de Estudios Administrativos; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría del Patrimonio Nacional; Secretaría de Educación Pública; Secretaría del Trabajo; Secretaría de Gobernación; SISFE; DMS; y las dependencias que tienen o tendrán atribuciones normativas respecto al sistema.</p>	<p>Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos; Consejo de Recursos Humanos del Gobierno Federal; Otros mecanismos de participación con atribuciones para analizar y proponer mejoras al sistema.</p>	<p>Comisiones Internas de Administración; Unidades de Programación y de Organización y Métodos, de ámbito interno; Unidades de Administración de Recursos Humanos, de ámbito interno.</p>
<p>VIII. REVISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES.</p>	<p>Contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos, los referentes a la adquisición, control de existencia y aprovechamiento de materiales, equipo y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.</p>	<p>A Corto Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Racionalizar los macro y microsistemas y procedimientos utilizados para la adquisición y control de bienes y servicios. - Elevar la eficiencia y eficacia de las unidades administrativas de adquisición y control de bienes y servicios. - Diagnosticar la existencia y el aprovechamiento de los equipos, maquinaria y materiales utilizados por el Gobierno Federal. - Levantar el inventario de los bienes inmuebles, propios o arrendados, del Gobierno Federal. - Diagnosticar la situación que guardan éstos, en relación con las necesidades del Sector Público. <p>A Mediano y Largo Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contar en forma progresiva las adquisiciones del Gobierno Federal. - Contar en forma progresiva con "bolsas" o "parques" centrales de equipo, maquinaria e implementos de alto costo a disposición de las dependencias del Gobierno Federal. - Diseñar e implantar políticas adecuadas en lo referente a las adquisiciones; al uso y aprovechamiento de equipo, maquinaria y herramientas, de bienes inmuebles y al macrom, en el Sector Público Federal. 	<p>Secretaría de la Presidencia; Dirección de Estudios Administrativos; Secretaría del Patrimonio Nacional; Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público.</p>	<p>Comité Técnico Consultivo para el estudio de los sistemas de Almacenes, Adquisiciones y Administración de los Recursos Materiales del Sector Público.</p>	<p>Comisiones Internas de Administración; Unidades de Programación y de Organización y Métodos, de ámbito interno.</p>

<p>IX. RACIONALIZACION DEL SISTEMA DE PROCESAMIENTO ELECTRONICO DE DATOS.</p>	<p>Racionalizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el Sector Público en materia de procesamiento electrónico de datos o informáticos, para contribuir al mejoramiento de la actividad de la Administración Pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.</p>	<p>A Corto Plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocer el grado de eficiencia con que realizan sus actividades las Unidades de Sistemización de Datos del Sector Público Federal. - Promover la reorganización interna de las Unidades de Sistemización de Datos para aumentar su nivel de eficacia. - Propiciar la coordinación entre las Unidades de Sistemización de Datos del Sector Público Federal y promover el intercambio de recursos y experiencias entre ellas. <p>A Mediano y Largo Plazos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diseñar políticas y mecanismos de intercambio sistemático de información, experiencias, recursos, programas y tecnología entre las Unidades de Sistemización de Datos del Sector Público Federal. - Establecer una unidad normativa y coordinadora, que administre las políticas nacional y del Sector Público Federal en materia de sistemización de datos. 	<p>Secretaría de la Presidencia Secretaría del Patrimonio Nacional Secretaría de Comunicaciones y Transportes Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>Comité Técnico-consultivo de Unidades de Sistemización de Datos del Sector Público.</p>	<p>Unidades de Sistemización de Datos de ámbito interno. Unidades de Programación y de Organización y Métodos, de ámbito interno.</p>
<p>X. RACIONALIZACION DE LOS SISTEMAS DE CONTROL ADMINISTRATIVO Y DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.</p>	<p>Contar con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el Sector Público Federal, en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.</p>	<p>A Corto y Mediano Plazos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocer la situación que existe en materia administrativa en las unidades de contabilidad del Sector Público Federal. - Proponer medidas para corregir las deficiencias en los registros y aumentar la eficacia de los sistemas de contabilidad pública y auxiliar administrativa. - Establecer las bases para nombrar la contabilidad pública en un sistema integral y, posteriormente, en el contexto de las cuentas nacionales. - Definir las áreas de competencia y coordinación entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, por lo que respecta al control de las actividades de las entidades del Sector Público Federal. <p>A Largo Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integrar un sistema de contabilidad para el Sector Público Federal y modernizar las técnicas de registro contable y de auditoría administrativa, adecuándolas a las actuales necesidades. - Conseguir que el sistema de contabilidad del Sector Público Federal proporcione información para la adopción de decisiones, el control de actividades, el mejoramiento de las estadísticas y la elaboración de cuentas nacionales. - Disponer de medios de control para asegurar que las actividades de las entidades del Sector Público Federal se ajusten a las normas jurídicas que las regulan. 	<p>Secretaría de la Presidencia Dirección de Estudios Administrativos Secretaría de Hacienda y Crédito Público Banco de México Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público.</p>	<p>Comité Técnico-Consultivos.</p>	<p>Unidades de Organización y Métodos de ámbito interno. Unidades de contabilidad de ámbito interno.</p>
<p>XI. MACRO REFORMA SECTORIAL Y REGIONAL.</p>	<p>Dotar a la Administración Pública de mecanismos que permitan racionalizar sus funciones en los ámbitos sectorial y regional, evitando las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado.</p>	<p>A Corto y Mediano Plazos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definir convencionalmente los sectores, de acuerdo con lo que se considere más conveniente para la situación actual y los programas de desarrollo del país. - Definir convencionalmente las regiones. - Diseñar los mecanismos que permitan coordinar los sectores de actividad económica y social en que participa el sector público, a fin de darles consistencia interna y evitar duplicaciones y desperdicio de recursos. - Establecer mecanismos de carácter regional, que orienten en forma coordinada y coherente las distintas políticas sectoriales buscando alcanzar el desarrollo regional que padece el país. 	<p>Secretaría de la Presidencia Dirección de Estudios Administrativos Dirección de Estudios Económicos Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público.</p>	<p>Mecanismos de coordinación, consultivos e instrumentales, de carácter sectorial o regional.</p>	<p>Unidades específicas, de ámbito interno de las dependencias, que cumplen las funciones relevantes para cada mecanismo de coordinación.</p>

*No se han formado todavía.

Como podemos observar, el proceso de programación a partir de ese momento pasa a formar parte del proceso de reforma administrativa y, en cierto modo, supeditado a ésta; sin embargo ésto fue consecuencia de todas las limitaciones y fracasos que no se pudieron subsanar durante los intentos de tantos años de programación.

El Plan Global de Reforma incluía la evaluación de los avances de los 11 programas planteados.

" La Reforma Administrativa debe ser concebida como un proceso sistemático que requiere una programación y una instrumentación similares a las que se emplean para acelerar el desarrollo económico. Reclama, sin embargo, un método propio que permita la utilización más eficiente del actual acervo técnico, debidamente adaptado a nuestra realidad" (21).

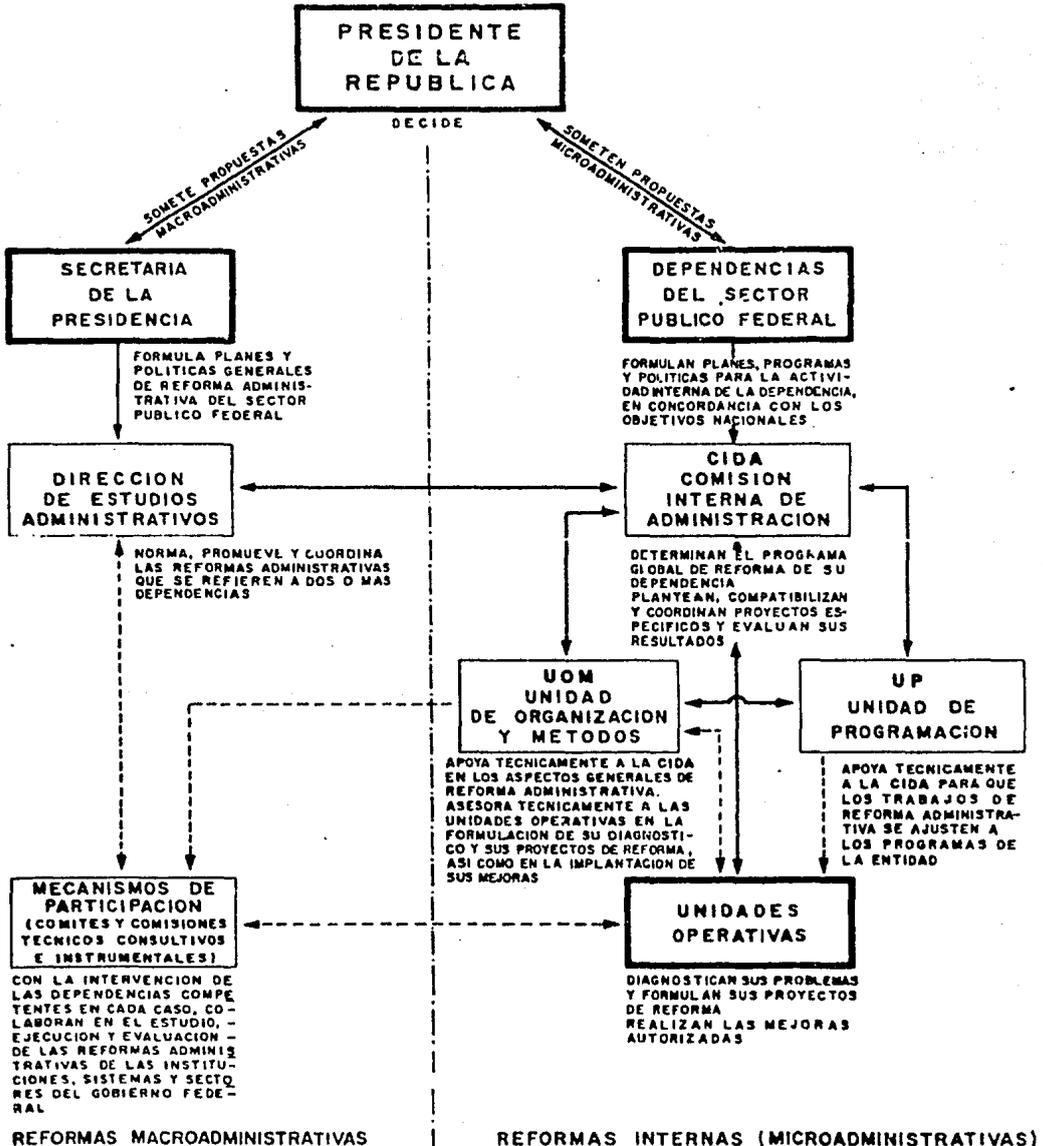
" El Programa Global de Reforma Administrativa se orientará, por tanto a proveer los cambios que se requieran a nivel de:

- a) Instituciones,
- b) Sistemas de apoyo administrativo,
- c) Sectores de actividad de acuerdo a la estrategia y a las prioridades que señale el titular del Ejecutivo Federal.

Las Reformas Institucionales (micro) habrán de encargarse a los funcionarios responsables de cada entidad, mientras que la revisión macro administrativa será responsabilidad del propio Ejecutivo con la asesoría de la Secretaría de la Presidencia " . (22).

MECANISMO E INSTRUMENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA
DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS
DEA / DOM / Octubre - 1971



ORGANISMOS OPERATIVOS

INSTRUMENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

En marzo de 1971 se constituye una Comisión Intersecretarial para dar cumplimiento al Plan Lago de Texcoco, con el propósito de desarrollar esa zona para fines agrícolas, industriales, recreativos y turísticos. Dicho plan fue aprobado en julio del mismo año.

En junio de 1971, por acuerdo presidencial se promueve la capacitación en todas las dependencias del sector público con el fin de elevar la aptitud profesional y obtener ascensos conforme al escalafón de todo el personal incorporado al ISSSTE; incluye además programas de difusión cultural, deportiva y recreativa. Con motivo de la primera reunión de jefes de las Unidades de Organización y Métodos del Sector Público celebrada en Oaxtepec, Morelos, a fines de julio de 1971, se llegó a un acuerdo sobre aspectos mínimos que deberán contemplar los programas internos de reforma administrativa de cada dependencia del Sector Público Federal.

" I INSTRUMENTACION DE LOS MECANISMOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

Los titulares de cada dependencia pública deben procurar, a la brevedad posible, establecer o integrar y garantizar el adecuado funcionamiento de:

- a) La Comisión Interna de Administración (CIDA)
- b) La Unidad de Programación (UP),
- c) La Unidad de Organización y Métodos (UOM).

Así como proceder a la designación de enlaces con la Secretaría de la Presidencia y de participantes en los distintos Comités Técnico Consultivos y otros mecanismos de participación.

II P R O G R A M A C I O N .

Cada unidad administrativa u operativa de las dependencias del Ejecutivo Federal deberá determinar sus objetivos y metas y formular los programas que le permitan alcanzarlos, con el auxilio y coordinación de las Unidades de Programación.

III REVISION DE ORGANIZACION.

Para aumentar la productividad y eficiencia adminis-

trativa de las dependencias del Ejecutivo Federal, será necesario que con la supervisión de la CIDA y el auxilio de la UP y la UOM, cada Unidad Interna proceda a:

- a) Precisar claramente sus objetivos;
- b) Revisar y, en su caso, determinar sus funciones;
- c) Revisar y, en su caso, determinar la estructura;
- d) Formular manuales de organización.

IV REVISION Y ACTUALIZACION DE LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS.

Todas las dependencias del Ejecutivo Federal deberán realizar, con auxilio de sus Unidades de Consulta Jurídica, una revisión de las principales disposiciones jurídicas que sean aplicables a su dependencia, así como su Reglamento Interior, circulares, Normas y demás disposiciones reglamentarias internas con el propósito de actualizarlas y adecuarlas al buen funcionamiento de la dependencia.

V REVISION Y ADECUACION DE LOS PROCEDIMIENTOS BASICOS DE TRABAJO.

Para aumentar la productividad y eficiencia administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal, será necesario que, con la supervisión de la CIDA y el auxilio de la UP y la UOM, cada Unidad Interna proceda a:

- a) Revisar y, en su caso, determinar las actividades que les permitan cumplir sus objetivos y funciones;
- b) Diagnosticar y programar la simplificación de los procedimientos que se refieren a sus actividades básicas.

VI PROMOCION DE LA DESCENTRALIZACION OPERATIVA.

Para la atención en forma expedita de los servicios que se proporcionan al público, las dependencias del Ejecutivo Federal deberán, siempre que sea viable, descentralizar sus mecanismos operativos delegando autoridad suficiente para resolver asuntos en niveles adecuados.

VII PERFECCIONAMIENTO DE LA APTITUD Y ACTITUD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Es necesario que todos los servidores públicos conozcan y se capaciten en forma suficiente para desempeñar las actividades que les corresponden, procurando que al realizarlas no sólo se consiga una mayor eficiencia, sino que los servidores públicos encuentren satisfacción al llevarlas a cabo, lo cual debe traducirse en actitudes positivas y amabilidad en el trato al público que acude a las oficinas del gobierno.

Cada dependencia auxiliada por su respectiva Unidad de Administración de Personal, deberá desarrollar entre otros programas:

- a) De capacitación y adiestramiento;
- b) De divulgación y sensibilización;
- c) De motivación e incentivación;
- d) De estudios de análisis y valuación de puestos y calificación de méritos.

VIII DETERMINACION DE POLITICAS PARA EL MEJOR APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS MATERIALES DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL.

La Comisión Interna de Administración debe impulsar y facilitar las tareas de mejoramiento administrativo que permitan cumplir, en la forma más productiva, los objetivos y metas de los programas de la dependencia, así como optimizar el gasto corriente y de capital de la misma, para lo que deberá determinar las políticas referentes a la adquisición, uso, aprovechamiento, conservación y disposición de bienes muebles e inmuebles, otorgando prioridad a:

- a) La rentabilidad de equipos de alto costo, tales como computadoras, maquinaria pesada y vehículos.
- b) La construcción, arrendamiento y localización de los edificios y locales destinados a los servicios públicos.

IX MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE ATENCION AL PUBLICO.

Las Comisiones Internas de Administración de cada dependencia deberán decidir sobre aquellos aspectos que permitan:

- a) Aumentar y mejorar la calidad de los servicios que se otorgan al público.
- b) El desarrollo de programas para la orientación que el público requiere dentro de cada dependencia.
- c) El desarrollo de programas para suministrar la información que el público requiere para hacer uso de los servicios.
- d) La simplificación de los trámites que permitan minimizar el lapso necesario para atender al público.

X PROPOSICION DE REFORMAS MACROADMINISTRATIVAS.

Todas las dependencias del Ejecutivo Federal deberán determinar los problemas que obstaculizan el eficaz desarrollo de sus programas y el logro de sus metas, y cuya resolución sale del ámbito interno de cada dependencia, proporcionando dicha información a la Secretaría de la Presidencia, a fin de que ésta promueva los mecanismos necesarios para su estudio y la proposición de alternativas para su solución, mismas que han de someterse a la consideración del Titular Ejecutivo" (24).

En agosto de 1971 se crea el Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda Popular, en el cual se autoriza, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), celebrar convenios con los gobiernos de los Estados.

En septiembre del mismo año se promueven tres programas económicos, sociales y culturales para el desarrollo de regiones marginadas, para tal efecto se crean tres centros coordinadores Indigenistas, uno para la región Mixe, otro para la región Maya y el tercero para la región Tzeltal, Tzotzil, Tojolal y Lacandona.

Posteriormente, se creó otro centro coordinador para el desarrollo de la región Huicot.

En noviembre de 1971 se lleva a cabo la segunda reunión de jefes de Unidades de Organización y Métodos del Sector Público en Atlihuetzia, Tlaxcala; en la cual, con el fin de compartir responsabilidades, se formularon recomendaciones sobre planeación y metodología en organización y métodos, capacitación de personal y sensibilización de funcionarios y empleados para los trabajos de reforma administrativa (25).

En marzo de 1972 se crea una Comisión para dar cumplimiento al Plan para el desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec; dicha Comisión se disolvió 5 años más tarde.

Con motivo de la primera reunión de jefes de Unidades de Programación del Sector Público, llevada a cabo en marzo de 1972 en Oaxtepec, Morelos, se formularon recomendaciones sobre el funcionamiento de tales unidades, asimismo, se formaron mesas de trabajo para abordar los siguientes temas: Sector agropecuario, sector transportes, sector industrial, sector de bienestar social y grupo de administración. (26).

En la propia reunión se dió a conocer un documento, elaborado por la Dirección de Estudios Económicos de la Secretaría de la Presidencia, denominado "Problemas, objetivos e instrumentos de política económica 1972-1976". Tal documento estaba orientado a tres objetivos globales planteados por el presidente de la república:

- a) Crecimiento económico;
- b) Distribución equitativa del ingreso;
- c) Independencia externa.

Asimismo, en la propia reunión se solicitó a todas las dependencias del sector público la elaboración del presupuesto de gasto corriente y de inversión para el año 1973 y para el período 1974-1976; con el objeto de no restringir los proyectos y programas a un período de 12 meses. Finalmente, se habló de los trabajos realizados para la implantación y mejoramiento del sistema Nacional de Información Económica y Social y de las actividades de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL).

En mayo de 1972 se crea una Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres.

En junio del mismo año, se crea otra comisión intersecretarial denominada "Comisión Coordinadora de la Industria-

Siderúrgica", con el fin de coordinar los programas de producción y expansión de esta industria.

En el mes de julio del mismo año se crea la Comisión Intersecretarial de Colonización Ejidal con el fin de elaborar y ejecutar planes regionales para la creación de nuevos centros de población ejidal y repoblación de los ya existentes.

Con fecha 28 de diciembre de 1972 se dicta un acuerdo presidencial por medio del cual se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y se establece la semana laboral de 5 días de duración para todos los trabajadores al servicio del Estado.

En febrero de 1973 se creó otra comisión intersecretarial denominada "Comisión Nacional de Energéticos", para la elaboración de un plan de energéticos que promoviera el mejor uso y aprovechamiento de los recursos energéticos.

En abril del mismo año se crea la Comisión Coordinadora para el desarrollo integral de la Península de Baja California.

Con fecha 5 de abril de 1973 se dicta un acuerdo presidencial en el que se dispone, que los titulares de cada dependencia deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa; para lo cual deberán presidir las Comisiones Internas de Administración y Programación, asesorándose directamente de las Unidades de Organización y Métodos y la de Programación. Con esa misma fecha se dicta el acuerdo en el que se dispone, que las dependencias del sector público procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos.

En la misma fecha se dictó otro acuerdo en el cual se dispone que las dependencias del sector público, procederán a establecer sistemas de orientación e información al público, a fin de que se le facilite el trámite, gestión o solución de los asuntos que plantee ante dichas dependencias. En esa misma fecha se dicta el acuerdo que dispone que todas las dependencias del sector público, establezcan la coordinación adecuada con el ISSSTE a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base.

En julio de 1973 se crea otra comisión intersecretarial llamada "Comisión Nacional de la Industria del Maíz para el Consumo Humano".

En agosto del mismo año se crea el Comité para la regulación de la Tenencia de la Tierra; un año más tarde este comité pasa a ser organismo descentralizado con el nombre de Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra. - - (CORET).

En noviembre de 1973 se crea la comisión intersecretarial para coordinar las actividades que realizan las diversas secretarías y departamentos de estado, para el mejoramiento de las comunidades rurales e indígenas del país.

Con fecha 16 de abril de 1974 se dicta un acuerdo presidencial por medio del cual se da a conocer, que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar a cabo visitas periódicas de evaluación en materia de reforma administrativa; así como, elaborar los diagnósticos necesarios, relacionando se para ello, con las Comisiones Internas de Administración y Programación, y con las Unidades de Organización y Métodos.

En mayo de 1974 se establecen los mecanismos de programación de las inversiones federales para cada entidad de la república; para tal efecto se crea la Dirección General de Desarrollo Regional dependiente de la Secretaría de la Presidencia, con el fin de coordinar las acciones de los comités promotores de desarrollo socio-económico de cada Estado; los cuales se fueron instalando desde 1971.

La función básica de los Comités consistía en evaluar los recursos de la entidad y proponer programas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

También en mayo de 1974 se crea otra Comisión del Lago de Texcoco para llevar a cabo el Plan de Texcoco. Dicha comisión queda integrada a la Secretaría de Recursos Hidráulicos y desaparece la Comisión anterior creada en julio de 1971.

El 17 de julio de 1974 por acuerdo presidencial se ordena la realización del Censo de Recursos Humanos del Sector Público, por parte de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

En enero de 1975 se integra la Comisión Mixta de la Industria Textil de Algodón, con representantes del sector público y representantes empresariales y sindicales de dicha industria.

El 27 de enero de 1975 se realiza una reunión de ga

binete con el fin de informar sobre los avances de los trabajos de reforma administrativa en las dependencias del sector público, dándose a conocer los resultados de los once programas planteados.

A fines de enero del mismo año se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, con el fin de proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo para dos o más entidades federativas, asimismo, se crean los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico en los Estados que aún no contaban con ellos y se modifican los anteriores ampliando sus funciones para coordinar sus acciones con la Comisión Nacional.

Para tal efecto, se crea en la Secretaría de la Presidencia la Dirección Coordinadora de la Programación Económica y social y dentro de la Dirección General de Inversiones de la propia Secretaría se ponen en marcha los Programas de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER). Cabe hacer mención que la Dirección Coordinadora de la Programación Económica y Social promovió un sistema nacional de información, así como, un programa nacional de capacitación tecnoeconómica para funcionarios públicos.

En febrero de 1975 se crea el organismo descentralizado denominado "Comisión del Desarrollo de la Tribu Seri", del Estado de Sonora, dicha comisión se disolvió 2 años más tarde.

En julio del mismo año se crea otra comisión intersecretarial llamada "Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público", con el fin de promover y programar la política industrial del sector público y, sobre todo, para coordinar sus acciones con la Subcomisión de Inversión-Financiamiento. Para 1977 tal atribución pasaría a formar parte de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

También en julio de 1975 se crea la Comisión Nacional del Sector Agropecuario (COCOSA); esta comisión elaboró todos los lineamientos generales de política agropecuaria y el plan nacional de desarrollo Agropecuario y Forestal. Para efectos del plan se crearon las Comisiones Coordinadoras del Sector Agropecuario en todos los Estados.

Cabe hacer mención que el proyecto del presupuesto de egresos de la federación para 1976 se presentó con un criterio programático.

En enero de 1976 se publica la Ley sobre el desarrollo Urbano del Distrito Federal, de la cual se derivó un plan director en noviembre del mismo año y cuya finalidad era ordenar el desarrollo urbano en el Distrito Federal.

El 9 de febrero de 1976 se dicta otro acuerdo presidencial por el cual la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal coadyuvará permanentemente con las dependencias del sector público en el establecimiento y cumplimiento de las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos. En marzo de 1976 se crea otra comisión intersecretarial llamada "Comisión Nacional para el Desarrollo Industrial", con el fin de formular los programas y metas a corto y mediano plazo para el desarrollo del sector industrial. En dicha comisión participaron además, la Confederación de Cámaras Industriales, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación y la Asociación Nacional de Banqueros.

Con esta misma fecha se crea otra comisión intersecretarial: "Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo", con la finalidad de formular programas para esa industria específica.

En mayo de 1976 se crea la Comisión del Plan Nacional Hidráulico dependiente de la Secretaría de Recursos Hídricos, con el fin de formular y actualizar el plan Hidráulico Nacional e integrarlo a los planes sectoriales y regionales.

El 23 de junio de 1976 se lleva a cabo una reunión de gabinete denominada "Planeación en la Libertad" en la cual se hizo una evaluación de las acciones en materia de programación a cargo de la Secretaría de la Presidencia.

A fines de junio del mismo año se amplían las funciones de los Comités Promotores del desarrollo socio-económico de los Estados en relación a los asentamientos humanos de su entidad; desaparece la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano con el objeto de diseñar un plan Nacional de Desarrollo Urbano.

En diciembre de 1976, por acuerdo presidencial y a través de los Comités Promotores de Desarrollo Socio-Económico de los Estados, se propone celebrar convenios únicos de coordinación para la realización de programas específicos de desarrollo, que les competen tanto al gobierno federal como al estatal de manera concurrente.

2.3. CONSOLIDACION DEL PROCESO DE PROGRAMACION.

Con el cambio de poderes en diciembre de 1976, el Presidente entrante José López Portillo abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y la sustituye por la denominada "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" (27).

En esta ley se establecen las bases de la organización y funcionamiento de la administración pública federal, tanto centralizada como paraestatal. Cabe hacer mención que con esta ley se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano central del proceso de programación.

Como complemento de la ley anterior se dictan 2 leyes más: la "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público" y "La Ley General de Deuda Pública" (28).

Instrumentos ambos de gran trascendencia en el proceso de programación, ya que se institucionaliza la aplicación del presupuesto con orientación programática.

En esa misma fecha se dicta otro decreto en el cual se "Reforma y Adiciona en diversos artículos la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda" (29)

Lo anterior con el fin de dar mayor facilidad en sus funciones al órgano supremo fiscalizador. Conforme a los lineamientos de la nueva Ley Orgánica se dictan dos decretos, el primero que adiciona a la Ley de Inspección de adquisiciones el Artículo 27 y el segundo que adiciona el Artículo 39 a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (30).

"Habremos de apoyarnos siempre en la Ley, modificándola cuando sea necesario; en la Administración, rectificándola cuando sea conveniente y en la programación conforme a presupuestos.

La planeación, particularmente importante de los momentos actuales, exige una nueva estructura del gasto público y su financiamiento, así como procedimientos aptos para evaluar y vigilar su aplicación.

La iniciativa de Ley del Gasto Público desarrolla los presupuestos con orientación programática ampliando las disposiciones de la vigente Ley de Egresos. Se incluyen en ella los recursos del gobierno federal, los descentralizados,

las empresas de participación estatal y los fideicomisos constituidos por el sector público. Se comprenden todas las erogaciones, incluyendo la inversión física, la financiera, el gasto corriente y la deuda pública; se introducen cambios que liberalizan y agilizan la ejecución del gasto, responsabilizando a las entidades encargadas de los programas y proyectos. Se tiende a descentralizar el presupuesto para apoyar la regionalización. Por la simplicidad de operación al eliminar controles previos y establecer métodos de evaluación de resultados se garantiza el conocimiento a tiempo del desarrollo de los programas y sus rendimientos económicos y sociales.

Una sola Secretaría se encarga de programación, presupuesto y Gasto Público" (31)

El 3 de enero de 1977 se dicta un acuerdo presidencial mediante el cual la Secretaría de Gobernación dará a conocer a las dependencias del sector público que, a partir de esa fecha se servirán enviar a la Presidencia de la República, los proyectos de acuerdos presidenciales correspondientes a sus respectivos ramos.

Con esa misma fecha se dicta el acuerdo en el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos. Al desaparecer la Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Estudios Administrativos pasa a ser coordinación con dependencia directa de la Presidencia de la República.

En enero de 1977 se crea el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) como organismo descentralizado y como resultado de la fusión de la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN) y el Instituto Mexicano de Protección a la Infancia (IMPI).

En enero de 1977 se dicta un acuerdo presidencial denominado "Acuerdo por el que las entidades de la administración Pública paraestatal, a que se refiere este acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina" (32).

Este acuerdo hace posible la clasificación por sectores que requería el proceso de programación.

El 21 de enero del mismo año se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), dependiente directamente del presidente.

de la república.

El 28 de enero de 1977 y con motivo de la primera reunión de gabinete sobre reforma administrativa, el presidente de la república enfatizó su propósito de llevar a cabo la reforma administrativa para el desarrollo económico y social del país.

"Las decisiones fundamentales en materia macroadministrativa están tomadas en cuanto arranque; falta sólo ya la operación de un sistema que hemos significado como el Eje de esta Reforma Administrativa y que, considero está constituido por la formación de la Secretaría de Programación y Presupuestos a la que corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación, para retroalimentar el ciclo.

La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta reforma, fue haber dividido la Secretaría de Hacienda en las áreas de ingresos y egresos y haber otorgado a un solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes se otorgaba a otra Secretaría a partir de la política de ingresos.

Hemos pues querido subrayar con este propósito algo que es fundamental: Concebir como origen y fin del desarrollo al instrumento de planeación y no al instrumento de captación de recursos. Amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso, constituye, en el fondo, el secreto de esta reforma administrativa.

De ahí que tengamos que apoyar todos esta idea central: planear, proporcionar el recurso al objetivo y a la meta para salir de las trampas con que nos hemos encontrado en toda nuestra historia administrativa. Si podemos lograrlo, habremos dado un paso fundamental en el desarrollo y en el progreso del país" (33).

En la propia reunión se dieron a conocer los lineamientos que deben observar las dependencias y entidades de la administración pública federal en sus programas de Reforma Administrativa:

- I INTEGRACION DE LOS MECANISMOS DE PROGRAMACION Y DE REFORMA ADMINISTRATIVA;
- II PROGRAMACION;
- III REVISION DE LA ORGANIZACION INTERNA;

- IV REVISION DE LAS LEYES, DE LOS REGLAMENTOS Y DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS;
- V REVISION Y ADECUACION DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTO DE TRABAJO;
- VI DELEGACION DE DESCONCENTRACION DE FACULTADES;
- VII ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS;
- VIII DETERMINACION DE POLITICAS PARA EL MEJOR APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS MATERIALES;
- IX MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE ATENCION AL PUBLICO;
- X MODALIDADES E INSTANCIAS DE DECISION EN MATERIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

Asimismo, en esta primera reunión se inicia la primera etapa de reforma que se denomina "Organizar al gobierno para organizar al país" y que se orienta específicamente a las reformas institucionales que se requirieren para dar cumplimiento a todas las disposiciones jurídicas emitidas para la organización y funcionamiento de la administración pública federal.

Desde los primeros días de su mandato, el presidente López Portillo, adoptó como medida de solución a la crisis de fines de 1976, el programa llamado "Alianza para la producción", que presupone el concurso de todos los Sectores del país. Se trata en resumen de racionalizar los procesos de producción, elaboración y comercialización de productos.

"La alianza se sustenta en el hecho y en el derecho que tiene cada quien de constatar la dedicación y afán de los demás, con quien ha pactado actuar con entusiasmo, eficiencia y racionalidad. Sólo así se sentirá al mismo tiempo incitado y obligado a cumplir lo suyo. Cuestión de tiempo y modo. O lo hacemos juntos o no se hace: Unos pagando impuestos adecuados, otros no cayendo en la corrupción que envenena la política, que es la actividad del género humano, y todos trabajando productivamente. De esta manera aseguramos el adelanto, resueltos a la ratificación y sin miedo a rectificaciones". (34)

Con fecha 31 de enero de 1977 se dictan 3 acuerdos más en materia de recursos humanos, el primero en el que se establece el sistema de trabajo que permita realizar coordinadamente todas las actividades durante la semana laboral de 5 - -

días entre las 7:00 y las 19:00 horas. El segundo por el que se establece un procedimiento de reasignación de personal al servicio de la administración pública centralizada y coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y que se dió en llamar, Bolsa de Trabajo. Y el tercero por medio del cual se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

El 11 de marzo de 1977 se establecen en todos los Estados del país Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico ya como organismos públicos con personalidad jurídica y patrimonio propio; para llevar a cabo la planificación y programación a nivel local (Planes Estatales). Estos Comités quedaron presididos por el gobernador de la entidad, por los funcionarios de mayor jerarquía del Gobierno Federal que actuaban en el Estado y por los funcionarios del propio Estado.

En mayo de 1977 se dicta otro acuerdo por medio del cual se agregan a los sectores, a que se refiere el acuerdo de sectorización de enero del mismo año, las Entidades de la Administración Pública Paraestatal que se señalan.

El 25 de mayo del mismo año se firma un convenio mediante el cual se agilizan los trámites para la descentralización industrial y el otorgamiento de los incentivos fiscales, entre las Secretarías del Patrimonio y Fomento Industrial y la de Hacienda y Crédito Público. En junio de 1977 se crea la Dirección General de Información y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República.

El 16 de junio del mismo año se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano a fin de dar congruencia a todas las políticas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano las cuales deberán quedar plasmadas en un Plan Nacional. Posteriormente a este plan se generó el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.

El 22 de junio del mismo se crea la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. Sustituye a la Comisión que funcionaba en la frontera norte desde 1972. Para tal efecto se crea la coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto para el control y vigilancia de la ejecución de programas.

El 29 de junio de 1977 se crea como organismo descentralizado la Comisión del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, dependiente directamente del jefe del Departamento -

del Distrito Federal.

Con motivo de la segunda reunión de Gabinete en materia de reforma administrativa celebrada el 22 de julio de 1977 se dictan los lineamientos para la sectorización de la administración pública federal, los cuales fueron modificados y dados a conocer hasta mayo de 1979. Con esta segunda reunión se inicia la segunda etapa de reforma denominada Sectorización de las Actividades de la Administración Pública Federal, la cual consiste en agrupar por sectores todas las dependencias de la administración pública federal, contando cada sector con un jefe responsable como coordinador de sector.

En agosto de 1977 se constituye la Comisión Coordinadora de Relaciones Financieras y Fiscales con los Estados y Municipios. En septiembre del mismo año se establece la obligación de implantar, en todas las dependencias de la administración pública federal, el Sistema de Orientación, Información y Quejas del Gobierno Federal.

En octubre de 1977 se dicta un acuerdo por medio del cual las entidades de la administración pública, deberán remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto los planes de Inversión que se incluyen en el anteproyecto de programa y presupuesto del siguiente ejercicio fiscal de acuerdo a las normas, fechas, montos y plazos establecidos.

En octubre del mismo año se establece por acuerdo presidencial el sistema Nacional de Evaluación bajo la coordinación de la Presidencia de la República. Con esa misma fecha se reforma el reglamento de diversos Artículos de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

El 21 de diciembre de 1977 se lleva a cabo la tercera reunión de gabinete en materia de reforma administrativa, en la cual el presidente de la república expuso:

"El gran propósito de la Reforma Administrativa, lo hemos dicho muchas veces, es convertir a la administración en un óptimo instrumento del desarrollo económico y social, acreditar la capacidad de nuestra sociedad para generar riqueza, para producir bienes y servicios; lograr el desarrollo económico adecuadamente en la sociedad; desarrollo social que sólo se orienta si logramos acercar los bienes y los servicios a las estructuras de justicia; la distributiva que merece cada capacidad real de trabajo, la conmutativa que merece cada derecho desconocido o disputado y la social que merece todo hombre en nuestra sociedad para recibir, hasta donde la capacidad de nuestra sociedad puede producirlos, los satisfac

tores que necesita con Independencia de su capacidad para generarlo.

Esto atañe, a ésto aspira la Reforma Administrativa: convertir la fuerza del Gobierno en un instrumento del desarrollo Económico y Social, y para ello hemos fijado los objetivos de la Reforma; entre ellos, uno fundamental en el que quiero insistir: Programar y Presupuestar como ejercicio paralelo para incrementar nuestra eficiencia.

La Reforma Administrativa tiene, por ello, un Eje; pero hay que recordar que los Ejes lo son porque algo gira en su torno, y toda la Administración debe girar en torno a este Eje, que son las Secretarías con responsabilidad Global: Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público" (35).

En esta reunión se hizo patente la necesidad de contar con un organismo de Comunicación entre ambas Secretarías para lograr un Programa simultáneo de Gasto y su Financiamiento. Asimismo se habló de la Reforma Política para elevar el número de Partidos Políticos en las contiendas Electorales y poder participar un mayor número de corrientes ideológicas.

Con esta reunión se inició la Tercera Etapa de Reforma denominada "Integración Intersectorial de las Acciones del Gobierno", se trata con ésto de darle coherencia global a la Sectorización.

A fines del año de 1977 se elabora un plan denominado "Programa de Acción del Sector Público Federal 1978-1982", en dicho programa se formulan planes quinquenales para cada uno de los Sectores de la Economía, con sus respectivos diagnósticos, pronósticos, objetivos y metas.

Con fecha 16 de enero de 1978 se dicta el Acuerdo Presidencial para que se lleven a cabo los Estudios encaminados a desconcentrar Territorialmente la Administración Pública Federal.

Con motivo de la reunión del Presidente de la República con todos los Gobernadores de la República Mexicana celebrada en Querétaro en febrero de 1978 llamada también "Primer Reunión de la República" se afianzó uno de los objetivos del Primer Mandatario: El Fortalecimiento del Federalismo. El cual, un año antes se había iniciado con el Acuerdo para la Celebración de Convenios Unicos de coordinación-

con los Ejecutivos Estatales.

Para tal efecto en la propia reunión se fijaron los siguientes objetivos a saber:

- a) Reafirmar las decisiones Políticas fundamentales del Federalismo y Democracia contenidas en nuestra Constitución.
- b) Analizar los avances de los Convenios únicos de coordinación con todos los Estados (CUC)
- c) Revisar el funcionamiento de los Comités promotores de desarrollo Socio-económico de los Estados (COPRODES)
- c) Considerar los adelantos registrados en las Relaciones Fiscal y Financiera entre la Federación y los Estados.
- e) Analizar los Avances de la Reforma Administrativa.
- f) Conocer las modalidades de Operación del Sistema Nacional de Evaluación.
- g) Explicar las características del plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- h) Conocer los Avances del Programa de desconcentración de la Administración Pública.
- i) Conocer el grado de Incorporación de estos objetivos en los programas de Gobierno de los Estados.
- j) Fortalecer el Pacto Federal mediante un Sistema eficaz de Comunicación y trabajo con todos los Gobernadores" (36).

La reunión concluyó con la firma de los Convenios únicos de coordinación para 1978.

En febrero de 1978 se dicta otro acuerdo por medio del cual se crean los mecanismos para reubicar y reasignar al personal de las entidades de la Administración Pública Federal. En abril del mismo año se dicta otro acuerdo en el que se agregan a la Sectorización, a que se refiere el Acuerdo de enero de 1977, Entidades de la Administración Pública Paraestatal. El 27 de abril de 1978 se autoriza el Plan Nacional Agropecuario y Forestal para ese mismo año.

El 19 de mayo de 1978 por Decreto Presidencial se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Con motivo de la Cuarta Reunión de Gabinete en materia de Reforma Administrativa llevada a cabo el día 22 de junio de 1978, se inicia la 4a. Etapa de Reforma denominada "Reforma de Ventanillas", la cual consiste básicamente en otorgar una mayor orientación y mejor atención al público usuario de los servicios públicos, así como simplificar y agilizar los trámites que realiza la Ciudadanía. Como consecuencia de esta Etapa se llevaron a cabo 31 reuniones con cada uno de los Gobernadores de los Estados; con el fin de iniciar un proceso de participación popular, durante el período comprendido del 27 de junio al 28 de agosto de 1978.

El 21 de septiembre de 1978 se lleva a cabo la 5a. Reunión de Gabinete de Reforma Administrativa. Por primera vez se incluyen en el anteproyecto del Presupuesto Programático de cada Dependencia del Sector Público los programas de Reforma Administrativa; con lo que se establece el vínculo entre los Procesos de Programación-Presupuestación y Reforma Administrativa. Se transfiere la función del control de Adquisiciones y Bienes Muebles del Gobierno Federal a la Secretaría de Comercio y las de Electricidad y Gas a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Con lo anterior corresponde a la Secretaría de Comercio ser la responsable del Sistema Integral de Administración de Recursos Materiales. En la propia reunión se dieron a conocer las recomendaciones para la reestructuración del sistema General de Administración y Desarrollo del Personal del Gobierno Federal.

Con fecha 5 de febrero de 1979 y con motivo de la "Segunda Reunión de la República, celebrada en Acapulco, Guerrero, se firman los Convenios Unicos de Coordinación con todos los Estados de la República para ese mismo año y se da a conocer la Ley de Coordinación Fiscal con los Estados, la cual a su vez dió lugar a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En febrero de 1979 se dicta otro acuerdo en el que se agregan a la Sectorización a que se refiere el Acuerdo de 1977, Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

El 24 de abril de 1979 se dicta el acuerdo por medio del cual las Entidades de la Administración Pública Federal deberán adecuar sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso programado y participativo de Reforma Administrativa.

Con motivo de la 6a. Reunión de Gabinete en materia de Reforma Administrativa llevada a cabo el 25 de mayo de 1979, se inicia la 5a. Etapa de Reforma denominada "Administración y Desarrollo de Personal" cuyos programas se pueden resumir:

- a) El Sistema Escalafonario:
 - Empleo .
 - Remuneración.
- b) Capacitación:
- c) Planeación y Organización.
- d) Relaciones Jurídico-Laborales.

En esa misma reunión se dió a conocer el documento: "Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal".

Es hasta el 29 de julio de 1979 cuando se institucionaliza, por acuerdo presidencial, la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, con la participación de las 2 dependencias de Orientación y Apoyo Global: la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 28 de enero de 1980 se dicta otro acuerdo en el que se agregan a la sectorización, a que se refiere el acuerdo de enero de 1977, Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

La instrumentación de la Sectorización de la Administración Pública Federal se ha dividido en 4 partes:

- a) Agrupamiento Sectorial,
- b) Lineamientos para la Sectorización,
- c) Depuración de Sectores,
- d) Lineamientos de eficiencia, eficacia y rentabilidad Social y Financiera de las Entidades Paraestatales.

"Entre los objetivos básicos que se plantea y propone el nuevo Esquema de Organización y Funcionamiento-

Sectorial de la Administración Pública Federal, destacan los siguientes:

- 1) Ordenar la basta y compleja administración pública paraes total en grupos sectoriales que permitan una mayor coordi nación y control de las entidades que la integran, a fin de elevar la eficiencia, eficacia y congruencia de este - ámbito de la administración pública federal, así como agi litar el proceso de su depuración, reestructuración y, en su caso fortalecimiento.
- 2) Convertir a las entidades federativas agrupadas en cada - sector administrativo en coadyuvantes fundamentales de - las políticas sustantivas a cargo de la dependencia cen- tralizada correspondiente.
- 3) Modalizar los sistemas de planeación, programación, presu puestación, información y evaluación de la administración pública federal con la nueva instancia sectorial, a efec- to de dar mayor precisión y coherencia al Plan y a los - programas globales que permiten la compatibilización de - los planes y Programas Sectoriales Institucionales.
- 4) Dar unidad y direccionalidad al gasto público federal en su conjunto" (37).

Este nuevo enfoque sectorial obliga a los secto- res administrativos a adecuar los sistemas, estructuras y - funciones al programa de Reforma Administrativa, así como, a mejorar los procesos de Planeación, Presupuestación, Evalua- ción de Acciones y Empleo de Recursos, de ahí la importancia del acuerdo presidencial del 24 de abril de 1979.

"La sectorización debe entenderse como parte im- portante del Proceso de Programación Global, y en este senti- do establece la forma en que las Dependencias de Orientación y Apoyo Global, las Coordinadoras de Sector y las Entidades- Paraestatales habrán de participar en los sistemas básicos - de planeación, Programación-Presupuestación y Evaluación, - mismos que a su vez se apoyan en el sistema Nacional de In- formación y se encuadran en el Marco Jurídico y Organizacio- nal de la Administración Pública Federal en su conjunto" (38)

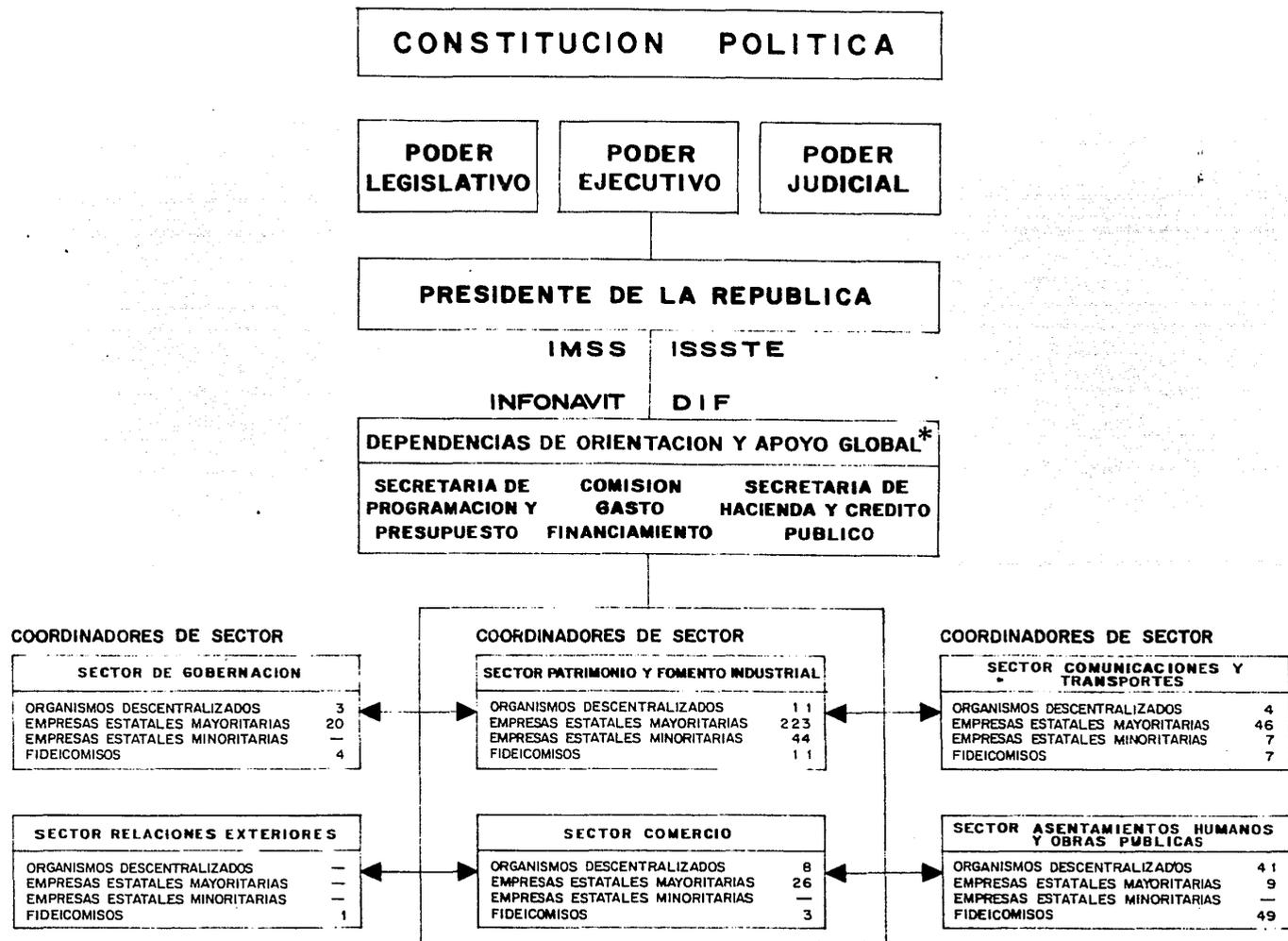
Para lograr un programa simultáneo de Gasto-Finan- ciamiento para la Administración Pública Federal se creó la Comisión Gasto-Financiamiento como instancia de coordinación y preparación de la información de las dependencias de orien- tación y apoyo global (S.P.P. y S.H. y C.P.), con instancia- autónoma de decisión.

Las dependencias coordinadoras de sector (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos), deberán armonizar las acciones de un conjunto de entidades paraestatales y serán el canal de integración y presentación de los planes y programas de dichas entidades ante las dependencias de Orientación y Apoyo Global.

Los lineamientos para la sectorización de la Administración Pública Federal se han dividido en cinco grandes fases:

- a) PLANEACION.
- b) PROGRAMACION-PRESUPUESTACION.
- c) EVALUACION.
- d) INFORMACION.
- e) NORMAS JURIDICAS, ORGANIZACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA

ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (39)



SECTOR DEFENSA NACIONAL	
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	1
EMPRESAS ESTATALES MAYORITARIAS	—
EMPRESAS ESTATALES MINORITARIAS	—
FIDEICOMISOS	1

SECTOR HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	5
EMPRESAS ESTATALES MAYORITARIAS	79
EMPRESAS ESTATALES MINORITARIAS	3
FIDEICOMISOS	59

SECTOR PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	5
EMPRESAS ESTATALES MAYORITARIAS	9
EMPRESAS ESTATALES MINORITARIAS	—
FIDEICOMISOS	2

SECTOR PESCA	
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	—
EMPRESAS ESTATALES MAYORITARIAS	22
EMPRESAS ESTATALES MINORITARIAS	1
FIDEICOMISOS	1

SECTOR AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICO	
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	11
EMPRESAS ESTATALES MAYORITARIAS	51
EMPRESAS ESTATALES MINORITARIAS	5
FIDEICOMISOS	23

SECTOR TRABAJO Y PREVION SOCIAL	
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	3
EMPRESAS ESTATALES MAYORITARIAS	—
EMPRESAS ESTATALES MINORITARIAS	—
FIDEICOMISOS	4

SECTOR REFORMA AGRARIA	
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	1
EMPRESAS ESTATALES MAYORITARIAS	1
EMPRESAS ESTATALES MINORITARIAS	—
FIDEICOMISOS	4

RESUMEN	
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	127
EMPRESAS ESTATALES MAYORITARIAS	518
EMPRESAS ESTATALES MINORITARIAS	63
FIDEICOMISOS	195

TOTAL 903

SECTOR EDUCACION PUBLICA	
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	16
EMPRESAS ESTATALES MAYORITARIAS	13
EMPRESAS ESTATALES MINORITARIAS	—
FIDEICOMISOS	16

SECTOR SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	13
EMPRESAS ESTATALES MAYORITARIAS	—
EMPRESAS ESTATALES MINORITARIAS	—
FIDEICOMISOS	—

SECTOR TURISMO	
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	—
EMPRESAS ESTATALES MAYORITARIAS	17
EMPRESAS ESTATALES MINORITARIAS	3
FIDEICOMISOS	10

SECTOR DEPARTAMENTO DEL D.F.	
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	5
EMPRESAS ESTATALES MAYORITARIAS	2
EMPRESAS ESTATALES MINORITARIAS	—
FIDEICOMISOS	—

*LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Y LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO ADEMAS DEL PAPEL DE —
DEPENDENCIAS DE ORIENTACION Y APOYO GLOBAL, FUNGEN TAMBIEN COMO COORDINADORAS DE SECTOR.

FECHA DE ACTUALIZACION : 28 DE ENERO DE 1980.

FUENTE : COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

Con motivo de la séptima reunión de Gabinete en materia de reforma administrativa llevada a cabo el 18 de diciembre de 1979, se dieron a conocer los resultados de los once programas de reforma durante el año de 1979, con esta reunión se puso en marcha el Gabinete del Sector Salud y el de Comercio Exterior, asimismo, se suscribieron programas entre la coordinación nacional para las zonas deprimidas y grupos marginados y diversas dependencias como el Seguro Social Conasupo, Fonapás, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

En la propia reunión se propuso la creación de un Sistema Nacional de Archivos Administrativos e Históricos.

Con fecha 5 de febrero de 1980 y con motivo de la "Tercera Reunión de la República" que se llevó a cabo en la ciudad de Veracruz, Ver., se evaluaron los resultados del Programa de gobierno denominado "Fortalecimiento del Federalismo".

Se presentó un proyecto de Manual de Administración Municipal como apoyo a los trabajos de Asesoría en Reforma Administrativa, la reunión finalizó con la firma de los Convenios Unicos de Coordinación con los Estados.

En marzo de 1980 se crea el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) con el propósito de lograr la autosuficiencia en la producción de artículos básicos de consumo, elevar los cuadros nutricionales de la población y elevar el nivel de vida de los productores campesinos. En 1981 se logró la autosuficiencia en la producción de maíz, frijol, arroz y trigo.

Con fecha 15 de abril de 1980 se lleva a cabo una reunión de gabinete con el fin de dar a conocer el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 el cual fue publicado dos días después y lo veremos más adelante.

"La estrategia económica y social que instrumenta el Plan Global está orientada, principalmente a transformar, el crecimiento económico en desarrollo social, es una política de compromiso con las mayorías" (40).

El 30 de abril de 1980 se lleva a cabo la octava-reunión de gabinete en materia de reforma administrativa con la cual se dio inicio a la etapa de reforma denominada "Programa de Reforma Administrativa en el Sistema de Impartición

de Justicia", en la propia reunión se analizaron los subsistemas del mismo:

- a) PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS.
- b) PROCURACIÓN DE JUSTICIA.
- c) ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.
- d) READAPTACIÓN SOCIAL.
- e) CONTROL DE LA LEGALIDAD.

En diciembre de 1980 se promulga la Ley de Información Estadística y Geográfica con el fin de institucionalizar tal información como servicio público.

3. LAS BASES Y CONYUNTURA ACTUAL.

- 3.1 Las bases del proceso de programación en México. La consolidación de la Reforma Administrativa del Sector Público a partir de 1971 coincide con los intentos serios de programación en México - y ésto es lógico si consideramos que es hasta esa fecha cuando se crean los mecanismos de ambos procesos; el de Reforma Administrativa y el de Programación.

Sin embargo, en este sentido el proceso de programación quedó supeditado como un programa más del proceso de reforma administrativa.

Esto también se puede considerar lógico si pensamos - que la reforma administrativa se concibió en el período 1965- -- 1970 como Programa del Plan Nacional del Sector Público para el mismo período y que nunca se llevó a cabo.

Para 1971 afirma el Lic. Fernando Solana "Nuevamente no habrá de quedar atado el esfuerzo de reforma administrativa - a la planeación económica, aunque es deseable establecer una --- coordinación entre ambos procesos" (41).

Cabe hacer mención y basta analizar la actuación del Presidente Echeverría durante su gestión 1970-1976 que se abusó de la creación de mecanismos de coordinación para llevar a cabo las acciones de Gobierno, a mi modo de ver le dio "INTERSECRETARIALITIS", vélgase la expresión, al crear un sinnúmero de comisiones intersecretariales en donde participaban las mismas personas y a un nivel muy alto (Secretario, Subsecretario u Oficial Mayor); que si cada comisión se reuniera cada mes no alcanzarían los días para cumplir con todas, independientemente de que no se podrían dedicar a las funciones inherentes del puesto que les -- fue conferido.

Sin embargo, dentro del programa de Reforma Administrativa hubo significativos resultados, los cuales fue posible - medir porque se contaba con un sistema de evaluación dentro de - los propios Programas de Reforma.

Ahora bien si en 1971 se consolidó la Reforma Administrativa al institucionalizarse, podemos asegurar que en 1976 se consolidó el proceso de programación y no sólo se institucionalizó al crearse los mecanismos administrativos del proceso, sino - también se crean los instrumentos jurídico-legales para llevarla a cabo. Desde ese momento la programación y la coordinación-

del Sector Público se vuelven la esencia de la Reforma Administrativa.

"Una adecuada programación del Sector Público se vuelve prerequisite para alcanzar los niveles de productividad en -- que habrán de sustentarse tanto el incremento del empleo, como -- el aumento de la inversión pública que permitan una redistribución más equitativa del ingreso" (42).

Con la creación de la Secretaría de Programación y -- Presupuesto, así como, de los Sistemas Nacionales de Evaluación e Información (Mecanismos) se da coherencia a las funciones de -- planeación, programación, presupuestación, evaluación e información.

Asimismo, se implanta al presupuesto por programas como; técnica para la presentación de los planes anuales de la Administración Pública Federal; todo ello con la base legal que le da congruencia y obligatoriedad a las acciones, tales como, la -- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del -- Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley de Deuda Pública, Etc.

Cabe hacer notar que desde el principio del sexenio -- del Presidente López Portillo se dieron a conocer los objetivos globales de su Gobierno, los cuales a la fecha han sido congruentes con las acciones y los resultados obtenidos.

Los objetivos globales del sexenio son:

- 1)" Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una Reforma Administrativa para que el desarrollo económico y social que contribuya a garantizar institucionalmente la -- eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.
- 2) Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
- 3) Establecer un sistema de administración y desarrollo de -- personal público federal, que al mismo tiempo que garantiza los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

- 4) Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y el federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal, respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno propicie, por una parte el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres Niveles de gobierno-federación, estados y municipios- en los procesos de desarrollo económico y social del país.
- 5) Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar así su confianza en las instituciones y en sus gobernantes" (43).

El cumplimiento de los dos primeros objetivos se ha ido desarrollando con las tres primeras etapas en materia de Reforma Administrativa.

1a. Etapa (diciembre de 1976) cambio en la estructura (reformas institucionales) de la Administración Pública Federal precisando la competencia en cada dependencia del Gobierno Federal (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

2a. Etapa (julio de 1977) Sectorización de las actividades de la Administración Pública Federal (Reformas Sectoriales) que consiste en el agrupamiento de todos los Organismos Paraestatales en sectores bajo la coordinación de una Dependencia Central del Ejecutivo como "CABEZA" de sector (Acuerdo donde -- las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, se agrupan por Sectores).

3a. Etapa (diciembre de 1977) coordinación de las -- acciones intersectoriales, la cual consiste en articular e integrar las acciones de gobierno entre los sectores el Gabinete Económico, y Gabinetes Sectoriales: Agropecuario, de Comercio Exterior y de Salud, Comisión Gasto Financiamiento, Comisión de Precios, Salarios y Empleo, Comisión Asesora de Financiamientos Externos, Etc., otra medida para el cumplimiento de los 2 primeros objetivos lo constituyen: La institucionalización del presupuesto por programas, el Sistema Nacional de Evaluación, el Sistema Nacional de Información, el Programa de Acción del Sector Público Federal 1978-1982 y el Plan Global de Desarrollo 1980- - 1982.

La cuarta etapa (abril de 1978) se orientó al cumplimiento del objetivo "promover y garantizar la participación ciudadana en la programación de las acciones de Reforma Administrativa" fijado en una reunión de gabinete el cual se refiere a la simplificación de trámites, atención y orientación al público, dicha etapa se ha dado en nombrar "Reforma de ventanillas" (Implantación del sistema de orientación e información al público, subsistemas de quejas y sugerencias, participación ciudadana organizada y a título personal).

Para el cumplimiento del tercer objetivo de Gobierno se inicia la 5a. Etapa (mayo de 1979) llamada de Administración y Desarrollo del Personal del Ejecutivo Federal (Diversos acuerdos para la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal).

Para el cumplimiento del cuarto objetivo se llevan a cabo desde 1978 cada 5 de febrero "Reuniones de la República" -- con la participación de los 3 Poderes y los Gobiernos de los Estados, se integraron Comités para la planeación del Desarrollo Económico de los Estados (COPLADES), Convenios únicos de coordinación con los Estados (CUC). Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) así como varias Comisiones a nivel Regional.

Para el cumplimiento del quinto objetivo se inicia en abril de 1980, la reforma denominada "Programa de Reforma Administrativa en el Sistema de Impartición de Justicia".

Otro objetivo fijado en reunión de gabinete fue la desconcentración territorial de la administración pública federal para lo cual se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano que elaboró un Plan Nacional donde se contempla la desconcentración incluso de la propia Administración Pública Federal.

Por otra parte han sido relevantes los resultados de la famosa "Alianza para la producción" en varios Sectores de la actividad económica y que se puso en marcha desde el inicio del sexenio. Asimismo, hemos logrado la Autosuficiencia en algunos productos básicos de consumo como consecuencia de la puesta en marcha del Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

3.2 LA COYUNTURA ACTUAL.

Actualmente tenemos un sistema nacional de planeación que ha permitido guiar la política económica y social de nuestro país.

"La planeación se ha venido sujetando a - propósitos de claro contenido social; como disciplina técnica que es, su utilidad, depende, sin embargo, no tanto a su consistencia interna como de su congruencia con principios socialmente válidos. Es por eso - que en esta administración (1976-1982), se ha realizado la planeación del desarrollo y no sólo la del crecimiento. Ello ha implicado la atención a los procesos de producción y distribución, como elementos que sirvan para alcanzar metas sociales superiores. Se - planea para fortalecer la independencia del país; para generar suficientes fuentes de empleo para la población que lo demande, en un medio de vida digno; para lograr un crecimiento alto y sostenido, y para ello - mejorar la distribución del ingreso. Es así como se utiliza la planeación como medio para alcanzar la justicia social, atendiendo en forma equilibrada los distintos aspectos del desarrollo" (44).

El sistema nacional de planeación es integral, participativo y democrático y se define como - "El conjunto de las relaciones políticas, normativas, administrativas y técnicas entre las Dependencias e - Instituciones que participan en los procesos de formulación, instrumentación, control y evaluación de planes y programas" (45).

El sistema nacional de planeación se sustenta en los principios de filosofía política: De - justicia, libertad y seguridad.

En la construcción del Sistema Nacional de Planeación se apoyaron en tres elementos a saber:

- a) Metodología derivada del marco conceptual.
- b) Estructura institucional, mecanismos administrativos y de -- coordinación e infraestructura legal.
- c) Un proceso de planeación dividido en tres etapas:
 - FORMULACION
 - INSTRUMENTACION
 - CONTROL Y EVALUACION

Cabe señalar que antes de la formulación se establece una etapa que proporciona los insumos del proceso y que se dividen en:

- INFORMACION
- APOYO TECNICO
- INFRAESTRUCTURA.

Para la formulación del Plan Global de Desarrollo --- 1980-1982 se partió de la formulación e instrumentación de los - Planes Sectoriales, en cuanto a su instrumentación se integraron los presupuestos programáticos anuales, con el nombre de Programa de Acción del Sector Público, el cual obviamente se vincula a los programas de mediano plazo y a las metas del Plan Global de Desarrollo. A esta fase de la instrumentación se le denomina -- "DE OBLIGACION".

El Programa de Acción del Sector Público se integró - en tres Niveles: Sectorial, Regional y Global; y corresponde a una versión anual del Plan Global. Se utilizaron los instrumentos macroeconómicos de conformidad con los lineamientos del Plan Global; a esta fase se le denomina con el nombre de "INDUCCION":

Para el nivel regional se estableció la coordinación- con los estados de la república a través de los mecanismos existentes (Convenios únicos de Coordinación, Coordinación General - del Plan Nacional de Zonas deprimidas y grupos marginados, Comi- sión coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las --- Franja Fronterizas y Zonas Libres, Programa Integral de Desarrollo Rural y Comités para la Planeación del Desarrollo de los Estados).

A esta fase, el sistema le llama de "COORDINACION".

Por último, se fortalecieron los mecanismos de parti- cipación de los sectores privado y social con el fin de orientar sus acciones a los objetivos y metas del Plan. A esta fase, el - sistema le denomina de "CONCENTRACION".

El sistema Nacional de Planeación se basa en un cua- dro metodológico matricial en donde:

En el primer nivel de políticas globales (Estrategia) se busca congruencia global.

El segundo nivel de políticas regionales (Congruencia regional).

El tercer nivel de políticas sectoriales (Congruencia sectorial).

En el cuarto nivel de instrumentación se someten los- programas a los criterios de congruencia, eficacia y eficiencia.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 es Global porque abarca lo Económico, lo político y lo social, porque su concepción es de desarrollo integral y porque abarca todo el territorio nacional.

"La estrategia seguida por la actual administración - (1976-1982), se ha orientado, desde su inicio hacia la consecución de 4 objetivos. Estos surgen del Proyecto Nacional y se fortalecen y se soportan mutuamente, siendo cada uno indispensable para el logro de los demás.

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

En suma, la estrategia del plan es el camino por el cual el país busca superar los retos de la modernización y la marginación social, con un modelo propio. Apoya simultáneamente los cuatro objetivos y fija, con base en diagnósticos específicos, propósitos, metas y acciones para los principales instrumentos de la política de desarrollo.

Veintidos Políticas básicas integran la estrategia; - ésta supone la utilización concertada de todos los instrumentos y medios a disposición del sector público:

1. Fortalecer al estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requieren, cada vez más, el esfuerzo común.
2. Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
3. Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia. Se propone crear 2.2 millones de nuevos puestos de trabajo, entre 1980 y 1982.
4. Consolidar la recuperación económica, logrando, por lo menos,

- un crecimiento del producto interno bruto de 8%, durante los próximos tres años.
5. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital.
 6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
 7. Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.
 8. Impulsar el sistema Alimentario Mexicano.
 9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.
 10. Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.
 11. Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto.
 12. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural.
 13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
 14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo.
 15. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.
 16. Vincular la educación terminal -media y superior - con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales, que requiere el sistema Nacional de Producción.
 17. Impulsar la capacitación y la organización social para el -

trabajo.

18. Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los -- asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.
19. Controlar y reducir el ritmo de la inflación.
20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento-del desarrollo.
21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que es timule la modernización y eficiencia del aparato productivo.
22. Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción". (48).

"Por otra parte, el Plan aspira a ser una etapa más en el proceso de construcción de un sistema Nacional de Planeación; una etapa que sirve para cotejar opiniones, para orientar a la Nación sobre direcciones de políticas, sobre estimaciones de crecimiento de la economía y, sobre todo, para tratar de integrar, en un sistema congruente, definiciones conceptuales de política" (49).

El Plan Global de Desarrollo, como se puede observar, tiene un carácter eminentemente social, sin embargo, sus resultados pueden no serlo, sobre todo porque es el primer intento que cumple con todos los requisitos substanciales de lo que debe ser un plan y sólo a través de sus resultados, los cuales serán, con toda seguridad limitados, podremos formular otro plan más realistas y congruente con la etapa actual que vive nuestro país.

Sin embargo, esto no es para desilusionarse, al contrario, por fin se tiene un sistema Nacional de Planeación y con la formulación de los planes subsecuentes se irán corrigiendo -- los errores y sobre todo estaremos en la posibilidad de determinar claramente el triple dilema de la programación: Lo que es políticamente deseable, lo que es económicamente posible y lo -- que es técnicamente realizable.

A propósito de la técnica, el sistema nacional de planeación cuenta ya con un sistema de información estadística y geográfica que se actualiza día a día.

"El sistema actual permite acciones globales, sectoriales y estatales.

A nivel global destacan: El sistema de cuentas Nacionales, los Censos Nacionales, que parten de un diseño conceptual discutido ampliamente con los sectores usuarios de información y cuentan con un esquema de operación desconcentrado en los Gobiernos estatales y municipales, y normatividad centralizada; encuestas que han revitalizado su marco de muestreo, información continua con mejoras en los procedimientos de captura y procesamiento. Manuales de información básica de la nación para una cobertura amplia de los usuarios; e información geográfica de gran visión, como lo es el atlas nacional del medio físico.

A nivel sectorial destacan: El establecimiento de Comités Técnicos para el desarrollo de los sistemas de información sectoriales, mismos que presiden representantes de las cabezas de sector, y son mecanismos de participación que responden a lineamientos Presidenciales de Sectorización de la Administración Pública Federal; la realización de diagnósticos de información sectoriales y como resultado de los mismos, Manuales de Estadísticas Básicas Sectoriales; y el programa de desarrollo estadístico de cada sector.

A nivel estatal destacan: Los Convenios únicos de Coordinación para la producción de estadísticas estatales, el establecimiento de Comités Técnicos para el desarrollo de Sistemas de información, mismos que son presididos por los señores gobernadores de los Estados; el Manual de Estadísticas básicas Estatales, y la Síntesis de Información Geográfica Estatal, cuyos primeros resultados se ofrecen para los Estados de Guanajuato y Jalisco" (50).

"La instrumentación del plan global de desarrollo ha permitido amarrar objetivos, metas, acciones y presupuestos en los sectores y entre ellos para integrarlos en la estrategia señalada. Presupuesto y programa se ligan ahora en función de un Proceso de negociación sistematizado en el programa de acción del Sector Público, pero atendiendo a las directrices, fines y metas del plan y su factibilidad. El presupuesto de Egresos de la Federación para 1981, aprobado por la Cámara de Diputados, así lo refleja.

Adicionalmente, con el objeto de dar operatividad a las diferentes disposiciones legales que norman el cumplimiento -

de los compromisos presupuestarios y programáticos, la Secretaría de Programación y Presupuesto, los coordinadores Sectoriales y las Entidades coordinadas - conforme a las normas, reglamentos y lineamientos de sectorización ya establecidos -, han venido suscribiendo ante el C. Presidente de la República, a partir de marzo de --- 1981, bases de coordinación de acciones en materia de programación, presupuestación control y evaluación" (51).

4. PERSPECTIVAS.

Quisiera, aunque no estaba previsto, hacer mención en forma por demás escueta de la situación económica de nuestro país en estos 9 meses del año de 1982, y confieso en forma escueta, porque aún no se cuenta con los elementos de juicio para poder llevar a cabo un análisis más completo.

Desde 1977 se acentuó la recesión económica a nivel mundial, haciendo cada vez más grande la brecha entre los países desarrollados y los países subdesarrollados; sin embargo, el crecimiento de la economía mexicana fue alto y sostenido durante el período 1977 - 1981. Por todos es sabido que, a partir del segundo semestre de 1981, el proceso inflacionario de nuestro país se agudizó como nunca antes había sucedido, al grado que hubo incrementos en el precio de los productos básicos hasta en un 100%, asimismo, el Banco de México confesó un índice inflacionario del 50% en sólo 10 meses. Con el fin de contrarrestar los efectos del proceso inflacionario se tomaron diversas medidas por parte del Gobierno Federal, poniendo especial énfasis en los instrumentos financieros y de política monetaria. Así, se incrementó la tasa de interés bancaria a niveles nunca previstos, tanto por los préstamos concedidos, como en los depósitos en inversiones financieras a plazo fijo.

"Las crisis complican el panorama porque obligan al Estado por una parte, a proteger a las clases populares y por la otra a fomentar, o cuando menos a mantener, la inversión y la estructura productiva y comercial. Ello se transfiere a déficit y de ahí alimentan presiones inflacionarias" (52).

Según datos del sexto informe de gobierno del Presidente López Portillo entre 1977 y 1981 el ritmo de crecimiento de la economía mexicana superó en un 60% al promedio de la economía mundial, en un 20% al de los países subdesarrollados y países socialistas y en un 100% al de los países desarrollados.

La crisis actual en nuestro país la podemos resumir en las siguientes 8 causales:

- a) Recesión y crisis aguda a nivel mundial.
- b) Baja drástica en el precio del petróleo a nivel internacional.
- c) Aumento en la tasa de interés de los préstamos internacionales - en un 300%.
- d) Como consecuencia de lo anterior se incrementó la deuda externa.
- e) Salida excesiva de divisas (en especial el dolar norteamericano)

Para inversiones en bienes inmuebles en el extranjero, cuentas de ahorro en bancos extranjeros y pagos anticipados de deudas contraídas; auspiciado todo esto, por la libertad cambiaria en nuestro país y por la banca privada mexicana.

- f) Incremento en las cuentas de ahorro en dólares en nuestro país, - fomentadas por la banca privada mexicana.
- g) Como consecuencia de lo anterior, pérdida de la confianza en el - peso mexicano, especulación y devaluación del mismo.
- h) Deslizamiento gradual del peso mexicano hasta llegar a una segun- - da devaluación, propiciada por la propia especulación en un merca- - do de libertad cambiaria.

"Condiciones fuera de nuestro control, no conocidas ni - - previstas, cambiaron completa y repentinamente el cuadro.

El Plan Global, los Planes Sectoriales y los proyectos es- - pecíficos por primera vez en nuestra historia expresos, integra- - dos e instituidos, que partían de ciertos supuestos estables de - - financiamiento, cuando estaban ya en marcha tras cuatro años de - - ejecución, entraron en brutal contradicción con factores internos- - y externos. Las crisis no surgen por que sí. Muchos elementos - - han contribuido. Muchas responsabilidades se han combinado. El - - Gobierno, a mi cargo, asume la suya.

Ciertamente, la inflación interna acentuó sin duda las - - tendencias al desequilibrio financiero. El origen y las causas de estos fenómenos han sido objeto de diversas interpretaciones, mu- - chas de ellas preñadas de prejuicios" (53)'

A partir de la primera devaluación en este sexenio, el Go- - bierno adoptó diversas medidas de austeridad y hasta implantó un - - sistema de mercado cambiario dual para frenar la especulación; - - sin embargo, no fue suficiente.

"Puedo afirmar que en unos cuantos, recientes años, ha si- - do un grupo de mexicanos sean los que fueran, -en uso cierto es, - de derechos y libertades pero encabezado, aconsejado y apoyado - - por los bancos privados, el que ha sacado más dinero del país, - - que los Imperios que nos han explotado desde el principio de nues- - tra historia" (54).

Ante tal situación y como medida drástica, en especial pa- - ra terminar con la especulación, el presidente de la república en- - su sexto informe de gobierno del 1º. de septiembre de 1982 deci- - de nacionalizar la banca privada del país y establecer un control

generalizado de cambios. Hasta aquí se pueden explicar las causas de la crisis actual, sin embargo, el origen de las mismas son, por lo menos ahora, un misterio que impide analizarlas con mayor profundidad.

Las perspectivas de nuestro proceso de programación o mejor como se le conoce en el ámbito de la Administración Pública del Sistema Nacional de Planeación, no son desalentadoras, a pesar de la crisis, al contrario, creo que se consoliden ya que esas "condiciones fuera de nuestro control" de las que manifestaba el presidente de la república se vuelven tangibles y, sobre todo, manipulables al Nacionalizarse la banca privada y al instrumentarse el control generalizado de cambios.

Sin embargo, la crisis económica subsiste y, por ende, son, más limitados los recursos con que se cuenta para desarrollar los programas prioritarios de la nación, pero esto no interfiere con nuestro proceso, sólo requiere que en nuestra etapa de formulación seamos más realistas y coherentes con la situación actual por la que atraviesa nuestro país,

Si bien elogiamos la congruencia del presidente López Portillo en cuanto a los objetivos de Reforma Administrativa, no cumplió ni fue coherente con los objetivos económicos y sociales planteados en el plan Global de Desarrollo, va le hasta cierto punto una justificación por ser el primer plan, en sus dos últimos años de gobierno y por la crisis inesperada que le tocó vivir,

Ahora bien, López Portillo, sentó las bases para consolidar el proceso de programación y las bases para sistematizar con congruencia y eficiencia las acciones de Reforma Administrativa; le toca ahora al presidente electo para el sexenio 1982-1988 sistematizar con congruencia y eficiencia las acciones del proceso de programación e iniciar, acaso, una verdadera Reforma Social entendida ésta como la creación de las bases para que la colectividad tenga las mismas posibilidades de generar los satisfactores que le den mejores niveles de vida en beneficio de todos y no de unos cuantos,

Queda pues, un difícil camino de recorrer al próximo presidente; Miguel de la Madrid, sin embargo, sin duda sabrá sortearlo con los nuevos mecanismos e instrumentos con que dispone, amén de la experiencia que adquirió como titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto y como Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.

Cabe por lo menos pensar que como creador intelectual del Plan Global de Desarrollo para 1980-1982 dará continuidad y afianzará el Sistema Nacional de Planeación.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), a través de su Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) elaboró un plan básico 1982-1988 como programa de acción del nuevo presidente electo, sin embargo, éste no constituye un plan definido, sino una serie de problemas detectados durante la campaña electoral agrupados por sectores de la actividad económica. No es sino hasta la toma de posesión del presidente electo cuando se conocerán los lineamientos de política económica que habrán de regir las acciones para los próximos años.

"El plan básico de Gobierno 1982-1988 y la plataforma electoral de nuestro Partido aprovechan los esfuerzos de planeación de los gobiernos revolucionarios y dan relevancia al concepto de la planeación democrática, al afirmar que ésta constituye el camino más viable para convertir las expectativas de hoy, en realidades del mediano y largo plazo. De esta forma se supera la improvisación al introducirse sistemas más racionales y eficaces, que permitan aprovechar el enorme potencial de recursos del país, a la vez que se orienta el crecimiento económico hacia la corrección de las desigualdades y los desequilibrios existentes.

La planeación democrática debe consolidarse mediante su sistematización normativa y jurídica. Una ley que establezca las normas y principios básicos, conforme a los cuales se lleve a cabo la planeación integral del país; que obligue al sector público a sujetar sus acciones al sistema de planeación; que defina las bases para que el Ejecutivo Federal convenga con los Gobiernos Locales y que fije los principios de consulta y concertación con los organismos, sociedades, asociaciones, instituciones y demás agrupaciones legalmente constituidas, que promueva las acciones de los particulares para que contribuyan a los objetivos nacionales.

En suma, la planeación es el camino para transformar el crecimiento económico en desarrollo social, con un modelo propio que comprenda las grandes metas históricas de nuestro "Proyecto Nacional" y así, dar respuesta a los retos de la modernización cabal del país y superar la marginación social". (55).

A manera de inquietud quisiera señalar que las relaciones entre las Dependencias de Orientación y Apoyo Global (S.P.P. y S.H. y C.P.) no han funcionado todo lo bien que se -

desea, a pesar de la famosa comisión gasto-financiamiento; a mi modo de ver porque las han investido de fuerza y poder que de hecho las han convertido en super Secretarías, no es descomocido para nadie que las discrepancias entre ambas, le han costado el puesto a cuatro Secretarios de Estado, ahora bien, ésto no representa un problema técnico, sino político que habrá de considerarse para el buen desarrollo de nuestro proceso de programación.

Por otra parte, sería importante analizar por qué no es factible transferir la atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: "Proyectar y calcular los ingresos tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal" (56), a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Es una función de programación, que probablemente aliviaría en gran parte las discrepancias entre ambas Secretarías.

Resulta importante, a la vez, incluir las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica y social a la Constitución, así como, algunos instrumentos esenciales de la intervención del Estado en la economía.

Deberá continuarse con las fases de la sectorización de la Administración Pública Federal, en especial con la denominada "Lineamientos de eficiencia, eficacia y rentabilidad social y financiera de las entidades paraestatales".

Reestructurar las dependencias, organismos y mecanismos de los sectores: Salud, comercio y educación que cada día se ven más dispersos y sin ninguna coordinación.

Sustituír los Comités de Planeación del desarrollo de los Estados "COPLADES" por comisiones Estatales de Administración y Programación para que además de la Planeación lleven a cabo la Reforma Administrativa en su Entidad; presididas por los Gobernadores y contando con el apoyo técnico de Unidades o Direcciones Estatales de Programación, Organización y Métodos, e Informática. Posteriormente y siguiendo el mismo esquema implantar estos mecanismos a nivel Municipal.

En forma simultánea intentar la regionalización geográfica del país bajo bases técnicas y sociopolíticas. Así mismo, de conformidad con lo anterior intentar la subregionalización. Por último, crear los Comités Técnicos Consultivos Regionales de Programación, Organización y Métodos, Informática y Evaluación.

C O N C L U S I O N E S.

1.- La Programación es un proceso intelectual que se anticipa y precede a la acción, es un instrumento de racionalización, pero a la vez un esquema de la estrategia de desarrollo en donde se visualizan las decisiones políticas y económicas cuando se aplica al sector público; en este aspecto la racionalidad adquiere sentido sólo cuando se le integra a la sociedad, cuando los objetivos particulares quedan subordinados a los objetivos sociales.

2.- La intervención del Estado en la economía ha sido gradual y creciente, ha sufrido serias modificaciones desde su inicio y todas ellas han obedecido a la necesidad de éste, para resolver diversos problemas y desajustes en la economía, amén de las importantes presiones de carácter social, dadas o inminentes. La programación surge como una necesidad, necesidad de dar una utilización racional a los recursos siempre escasos y como única solución a la supervivencia y estabilidad del sistema.

3.- La diferencia formal entre la planificación y la programación es sólo de grado, en cuanto a la amplitud y profundidad del proceso, la planificación en cuanto a proceso más amplio porque controla todos los medios de producción, y más profundo en cuanto siempre sus fines están encaminados a satisfacer necesidades de tipo social. La planificación, no obstante, se ve investida de un contenido filosófico que también conserva un fondo de grado con respecto a la programación. No podemos hacer abstracción de este contenido por lo que debemos justificar la terminología, aunque sea exclusivamente con fines ideológicos y no formales.

4.- En la medida que sea posible avanzar gradualmente hasta cubrir la totalidad de la economía y también en el sentido de orientar las acciones del sector privado hacia los fines del sector público, enmarcados estos en una estrategia de contenido social, en esa medida estaremos en la posibilidad de hablar de un proceso de planificación y no de programación. En la planificación los proyectos económicos y las decisiones políticas deberán ir ligadas a los programas sociales. Sería redundante hablar de planificación del sector público, por lo que se prefiere designarlo como planificación para el desarrollo.

5.- La intervención del Estado en la economía ha creado un modelo llamado de economía mixta, y el sector público se convierte en el único impulsor inmediato del desarrollo. El proceso de programación en los países de economía mixta se ve limitado en mayor o menor medida por cuatro elementos, los cuales están estrechamente relacionados: Grado de subdesarrollo, estructura institucional, marco jurídico-legal y organización administrativa.

Los dos primeros como limitantes de la amplitud y profundidad del proceso y los dos últimos como limitantes de la implantación y funcionamiento del mismo. Cabe aclarar que la decisión del grupo en el poder (aspecto político) es una condición "sine qua non" para intentar el proceso.

6.- La programación del sector público es un proceso permanente y dinámico, en donde la experiencia será en última instancia la información que retroalimenta el proceso, por esta razón debe basarse en una metodología capaz de dar unidad, coherencia y viabilidad a todos los elementos teóricos que la componen. Contempla el análisis de los elementos limitantes del proceso y pone de manifiesto el enfoque interdisciplinario que debe poseer; el elitismo disciplinario ha llevado al proceso, unas veces a la ortodoxia, otras veces al pragmatismo. No basta la capacidad y la voluntad de un gobierno para intentar el proceso de programación, sino que debe haber estabilidad política. El proceso de programación requiere de dos fases metodológicas esenciales como principio y fin del proceso, las cuales se confunden en un ciclo permanente y dinámico: La previsión y la evaluación.

7.- El proceso de programación lo podemos dividir en dos campos de aplicación: Macro-programación y micro-programación, ambos desarrollados bajo la teoría de sistemas. Sólo si partimos de un enfoque sistémico, es posible desarrollar una metodología que sea aplicable a todos los niveles o campos de acción del proceso de programación. Sólo para fines didácticos se divide el proceso en seis etapas:

- Previsión o diagnóstico
- Fijación de objetivos o estrategia.
- Elaboración de programas
- Mecanismos e instrumentos
- Ejecución
- Evaluación y control.

Ver diagramas de programación (fases para su implantación y fases como proceso permanente).

El proceso de programación deberá contar con un sistema nacional de información con sus respectivos mecanismos de coordinación, el cual será la base que retroalimente el nuevo proceso en su etapa de previsión en un ciclo permanente y dinámico. - Cabe hacer mención que el sistema nacional de información se ve enriquecido al contemplar, no sólo las experiencias del sector público, sino también las repercusiones y acciones de las variables exógenas de éste como son: La iniciativa privada y las relaciones internacionales.

8.- El presupuesto por programas es una técnica programática y financiera que refleja en forma inmediata las metas, orientaciones y el sentido de los programas, constituidos éstos en un conjunto armónico de actividades y proyectos con su expresión en costos y tiempos hasta su nivel más detallado, está fundamentado en resultados en unidades físicas medibles. El presupuesto por programas ajusta la estructura programática de las dependencias, entidades, sectores y regiones a los requisitos de los programas nacionales y a la estrategia misma de desarrollo; requiere para su aplicación de mecanismos de coordinación, información y evaluación. La aplicación del presupuesto por programas es indispensable en el proceso de programación, ya que cuenta con los elementos necesarios para expresar los programas y planes de desarrollo en su versión anual,

Ver modelos de estructura programática a todos los niveles.

9.- Los programas globales a mediano y largo plazo conforman la estrategia de desarrollo, ésta al igual que la economía es cambiante sobre todo por las repercusiones de las variables exógenas del proceso de programación: El sector privado y el sector externo. En la medida que el sector público dependa menos de ellas, en esa medida nuestros planes no sufrirán modificaciones profundas en su contenido y sentido. Los objetivos a mediano y largo plazo deben fijarse en la medida de su factibilidad analizando las repercusiones de los mismos en forma conjunta y no aislada; asimismo, evaluar sus repercusiones con el fin de conocer hasta que punto es posible su control y en su caso modificar la estrategia misma. Si el sector público no cuenta con un mínimo de mecanismos e instrumentos capaces de controlar las variables exógenas, fracasarán nuestros planes a mediano y largo plazo y, por ende, nuestra estrategia de desarrollo,

10.- El proceso de programación, en sus programas a mediano y largo plazo (planes de desarrollo), deberá incluir reformas a las estructuras institucionales, con el fin de que éste vaya

evolucionando, ampliándose y profundizándose en el contexto de la economía. Las ramas estratégicas de la actividad económica deberán ser controladas en forma gradual por el sector público a través de empresas paraestatales incluso mixtas. Asimismo en los planes de desarrollo deberán incluirse la creación de mecanismos e instrumentos que den coherencia a tal participación y control.

11.- El proceso de programación requiere de un mínimo de mecanismos administrativos e instrumentos jurídico-legales para su implantación y para el desarrollo de todas sus etapas. Los mecanismos e instrumentos como fase del proceso se realicen exclusivamente a la creación de los mismos para cumplir con los programas específicos diseñados para un período determinado y no deben confundirse con los del proceso de programación en su conjunto. Los mecanismos e instrumentos como etapa del proceso que se vuelven permanentes pasan a formar parte de la infraestructura de los mecanismos e instrumentos del propio proceso de programación.

12.- Los mecanismos de cambio son la creación de organismos o dependencias por parte del sector público encaminados a impulsar o desarrollar cierta actividad económica y social o alguna región del país; las reformas institucionales constituyen un instrumento más substancial que los mecanismos de cambio y están en función de la decisión del grupo en el poder, sin menoscabo de la estabilidad política. Como ejemplo de los primeros tenemos: a los bancos rurales y ejidales, fideicomisos, procuradurías y comisiones. Como ejemplo de los segundos tenemos la reforma política, fiscal, agraria etc. Los mecanismos de cambio y las reformas estructurales deben incluirse, aunque sea en forma limitada dentro del proceso de programación.

13.- Los mecanismos de participación son mecanismos fuera del control del sector público que, sin embargo, es necesario crearlos o hacerlos participar en el proceso de programación ya que representan aportaciones técnicas, criterios de solidaridad, líneas de comportamiento y hasta de apoyo económico y social a los propósitos del sector público. Ejemplo de estos mecanismos son: institutos, grupos sindicales, confederaciones y cámaras de industriales y comerciantes, fundaciones educativas y culturales. Los mecanismos de integración también fuera del control del sector público son los mecanismos en los que se debe participar o cuando menos promover su desarrollo para utilizar sus resultados dentro del proceso de programación; ejemplos de tales mecanismos son: = O.N.U., O.P.E.P., A.L.A.L.C., F.M.I., etc.

14.- La aplicación de las más modernas técnicas de programación en el proceso, harán del mismo un instrumento más eficiente, confiable y preciso. Como vimos anteriormente es indispensable la aplicación de la técnica del presupuesto por programas, asimismo, para la planeación, evaluación y control de proyectos, sobre todo los que se refieren a los programas de inversión, es conveniente aplicar el método del camino crítico, del cual se incluye un análisis metodológico en el Apéndice de este trabajo. Existen a su vez otras técnicas - cuya aplicación adquiere vital importancia en el contexto de los programas específicos por ejecutar. Cabe hacer mención que la selección de las técnicas aplicables al proceso de programación estará a cargo de los mecanismos asesores en coordinación con las unidades ejecutoras de los programas en cada dependencia o entidad.

15.- A la luz del análisis del proceso político de México, encontramos que éste coincide con los primeros intentos de programación del sector público en nuestro país. Es, en 1928, al terminar el período post-revolucionario con la consolidación del poder político; cuando se crea el primer mecanismo de orientación del sector público: sin embargo, hasta 1970 todos los planes y programas de desarrollo sólo han existido en el papel debido a una serie de limitaciones y contradicciones. Cabe hacer mención que todos estos planes sólo han servido para darle prestigio al gobernante en turno, ya que incluyen propósitos que supuestamente beneficiarán a los grupos de más escasos recursos, asimismo, han servido de plataforma política al partido político que detenta el poder. Los intentos posteriores a esta fecha (1970), se encuentran enmarcados dentro de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal.

16.- La reforma administrativa en nuestro país encuentra sus antecedentes más remotos con la consumación de la independencia cuando sólo existían cuatro ministerios en el Gobierno. La reforma administrativa se concibió además en forma correcta, como programa de los planes de desarrollo hasta 1970, sin embargo, como éstos fracasaron se independizó y consolidó en 1971. A partir de este momento el proceso de programación pasó a formar parte del proceso de reforma administrativa y en cierto modo supeditado a ésta. Dentro de los once programas de reforma se incluía la creación de las unidades de programación como mecanismos del proceso de programación en cada dependencia del sector público. Es hasta 1976 cuando se consolida el proceso de programación, al crearse el órgano central del proceso: La Secretaría de Programación y Presupuesto, al institucionalizarse la aplicación del presupuesto con orientación programática, al ampliarse las funciones

de las Unidades de Programación y al crearse la instrumentación jurídico-legal y los mecanismos de coordinación, información y evaluación del proceso.

17.- Los primeros intentos serios de programación en México, coinciden con la consolidación de la Reforma Administrativa (1971), sin embargo, durante todo ese sexenio (1970-1976) sólo hubo planes aislados que se llevaban a cabo con la formación de comisiones intersecretariales, abusándose de tales mecanismos de coordinación; lo anterior por no contarse con un órgano central de programación. El período sexenal 1976-1982 se caracterizó por una gran congruencia entre las acciones de reforma administrativa y los objetivos gubernamentales, sin embargo, esa congruencia no tuvo el suficiente éxito en materia económica.

18.- El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 cuyo contenido e instrumentación parecían coherentes y viables se vio fatalmente interrumpido por presiones inflacionarias internas y en mayor medida por factores de tipo financiero y de especulación de la moneda con el exterior. A pesar de lo anterior existe en la actualidad el sistema denominado "Sistema Nacional de Planeación", basado en un marco conceptual realista para nuestro país, que cuenta con un esquema metodológico y estructura institucional definidos; y un proceso de planeación permanente. A partir de este sistema se creó el Plan Global de Desarrollo.

19.- Si bien es cierto que la crisis actual en nuestro país va a limitar los resultados de los planes de desarrollo, no debe ser limitante del proceso de programación, ni mucho menos, de su aplicación permanente para lograr la recuperación de la economía en su conjunto.

20.- Al Presidente López Portillo le tocó sentar las bases para consolidar el proceso de programación en nuestro país y las bases para sistematizar con congruencia y eficiencia las acciones de reforma administrativa; le toca ahora al presidente electo Miguel de la Madrid sistematizar con congruencia y eficiencia las acciones del proceso de programación e iniciar, acaso, una verdadera reforma social, entendida ésta, como la creación de las bases para que la colectividad tenga las mismas posibilidades de generar los satisfactores que le den mejores niveles de vida; en beneficio de todos y no de unos cuantos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS :

- (1) Baca Rivero, Jaime. "Documento de Referencia (I) "Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia - de la República, 1977, p.4.
- (2) García Medrano, Renward. "El Programa Nacional de Alfabetización y su Expresión como Presupuesto-Programa", Tesis Profesional, E.N.E., U.N.A.M., 1968. p.p. 11-12
- (3) Naciones Unidas, Informe del seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica E/CN. 12/634/ Rev. 1962.
Martner, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas, Ed. Siglo XXI 1967 p.p. 135-137.
Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuesto por programas para el sector público de México, Ed. U.N.A.M. 1971 p.p. 23-25
- (4) Hansen, Roger D. -La política del desarrollo mexicano-, Ed. Siglo XXI, 1973. p.p. 209-210.
- (5) "Acuerdo Presidencial sobre la Planificación del Desarrollo Económico y Social del País". Artículo Primero D.O. 2 de Agosto de 1961.
- (6) Carrillo Castro, Alejandro. "Documento de Referencia (1)". Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República. 1977. p.10
Boletín de Estudios Administrativos No. 7. Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia. 1976 p. 33.
"Bases de la Reforma Administrativa" Publicación del I.S.S.S.T.E. 1974. p.11.
- (7) -La Administración Pública en la Epoca de Juárez-, Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia. 1973. Tomo II p. 125.
Carrillo Castro, Alejandro. Ob. Cit. p. 11.
- (8) Carrillo Castro, Alejandro. Ob. Cit. p.12.
Boletín de Estudios Administrativos No. 7. Ob. Cit. p.33.
- (9) Carrillo Castro, Alejandro, Ob. Cit. p.12
Boletín de Estudios Administrativos No. 7, Ob. Cit. p.33.
Bases de la reforma administrativa, Ob. Cit. p. 12.

- (10) "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado". Artículo 15, D.O. 13 de diciembre de 1946.
Carrillo Castro, Alejandro. Ob. Cit. p.12.
- (11) "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado". Artículo 16 inciso IV, D.O. 24 de diciembre de 1958.
- (12) "Acuerdo Presidencial Sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País". Artículo Primero, inciso-VII, D.O. 2 de agosto de 1961.
- (13) Carrillo Castro, Alejandro. Ob. Cit. p. 18.
- (14) "Informe sobre Reforma a la Administración Pública Mexicana". Comisión de Administración Pública, Secretaría de la Presidencia. 1967 p.17.
- (15) D.O. 28 de enero de 1971.
- (16) "Acuerdo por el que se establecen las bases para la Promoción y Coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal". Artículo Primero, D.O. 28 de enero de 1971.
- (17) D.O. 11 de marzo de 1971
- (18) "Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal". Artículo Primero, D.O. 11 de marzo de 1971.
- (19) "Primera Reunión de las Unidades de Programación del Sector Público. Relatoria General". Dirección de Estudios Económicos, Secretaría de la Presidencia. 1972 p.p.17-20
"Boletín de Estudios Administrativos No. 2" Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia. 1977. p.p. 15-18.
- (20) "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976", Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República. 1977. p.p. 51-52.
- (21) "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976". Ob. Cit. P.43.

- (22) "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" Ob. Cit. P.45
- (23) "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" Ob. Cit, p, 63.
- (24) "Boletín de Estudios Administrativos No. 1", Dirección de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia.- 1972 p.p.23-25.
- (25) Para mayor información véase el Boletín de Estudios Administrativos No. 1" Ob. Cit. p.p. 29-32.
- (26) Para mayor información véase "Primera Reunión de las Unidades de Programación del Sector Público. Relatoria General" Ob. Cit. p.p. 25-29
- (27) D.O. 29 de diciembre de 1976.
- (28) D.O. 31 de diciembre de 1976.
- (29) D.O. 31 de diciembre de 1976.
- (30) D.O. 31 de diciembre de 1976.
- (31) "Discurso pronunciado por el C.Lic. José López Portillo, - durante la ceremonia de Toma de Posesión como Presidente - Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos", Primero - de diciembre de 1976.
"Boletín de Estudios Administrativos No. 8". Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República. 1977 p.p. 10-11.
- (32) D.O. 17 de enero de 1977 y Fé de Erratas D.O. 31 de marzo de 1977.
- (33) "Palabras pronunciadas por el C. Presidente de la República, José López Portillo, durante la primera reunión de Gabinete en materia de Reforma Administrativa", 28 de enero de 1977.
"Boletín de Estudios Administrativos No. 8" Ob.Cit. p. 15.
- (34) "Primer informe de gobierno del presidente José López Portillo, mensaje político", Primero de septiembre de 1977.

- (35) "Palabras improvisadas del C. Presidente de la República José López Portillo, al término de la tercera reunión de Gabinete en materia de Reforma Administrativa", 21 de diciembre de 1977
"Boletín de Estudios Administrativos No. 10". Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República. 1978. p.12
- (36) "Primera reunión de la República" Querétaro, Qro., 4 de febrero de 1978.
"Boletín de Estudios Administrativos No. 11". Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República. 1978. p.12.
- (37) "Base Legal y Lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo Federal", Coordinación General de Estudios Administrativos Presidencia de la República. Primera versión 1979. p.p. 41-42.
"Boletín de Estudios Administrativos No. 16" Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República. 1980. p.17
- (38) "Base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo Federal", Ob. Cit. p.p. 44-45,
"Boletín de Estudios Administrativos No. 16", Ob. Cit. p. 18.
- (39) Cuadro elaborado con datos del "Boletín de Estudios Administrativos No. 16" Ob. Cit. p.22.
- (40) De la Madrid Hurtado, Miguel. "Reunión de gabinete del - 15 de abril de 1980".
"Boletín de Estudios Administrativos No. 17". Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República. 1981. p.108.
- (41) Solana, Fernando. "Los Marcos de la Reforma de la Administración", Revista de Administración Pública No. 22, enero de 1971.
 Citado por Carrillo Castro, Alejandro. Ob. Cit. p.25.
- (42) Carrillo Castro, Alejandro. Ob. Cit. p.34
- (43) Boletín de Estudios Administrativos No. 10". Ob. Cit. p.17

- (44) "El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo". Secretaría de Programación y Presupuesto. Serie Organismos y Programas No.8. 1981 p.12.
- (45) "El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo". Ob. Cit. p. 20.
- (46) "El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo". Ob. Cit. Anexo. 1.
- (47) "El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo". Ob. Cit. Anexo II.
- (48) "Plan Global de desarrollo 1980-1982". Secretaría de Programación y Presupuesto. 1980. p.p. 6-8.
- (49) "Plan Global de desarrollo 1980-1982", Ob. Cit. p. 19
- (50) "Primer informe de avance del Plan global de desarrollo-1980-1982", Secretaría de Programación y Presupuesto.- Serie Organismos y Programas No. 9. 1981 p.p. 86-87
- (51) "Primer informe de avance del Plan global de desarrollo 1980-1982", Ob. Cit. p.p. 88-89.
- (52) López Portillo, José. "Sexto Informe de Gobierno" Primero de septiembre de 1982.
- (53) López Portillo, José. "Sexto Informe de Gobierno". Ob. Cit.
- (54) López Portillo, José. "Sexto Informe de Gobierno". Ob. Cit.
- (55) I.N.C.O.P.S.E. y L.E.R. "Reuniones Regionales de Análisis del Plan Básico 1982-1988 y de la Plataforma Electoral". Ed. Porrúa. 1982, p. 33, 71 y 77.
- (56) Artículo 31 fracción VI de la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". D.O. 29 de diciembre de 1976.

A P E N D I C E :

E L M E T O D O D E L C A M I N O C R I T I C O

La planeación y control de proyectos se identifican básicamente con las técnicas: Gráfica Gantt, método de trayectoria crítica y teoría de las redes.

- 1) GRAFICA GANTT.- Es un elemento de control para el desarrollo de las actividades en cuanto a su tiempo de iniciación y de simultaneidad. (Ver figura 3).
- 2) METODOS DE TRAYECTORIA CRITICA.
 - a) Método P.E.R.T. (Program Evaluation and Review - - Technique: Técnica de Evaluación y Revisión de Programas). Utilizado por primera vez por Willard Fazard en 1958 para proyectos espaciales de la NASA; únicamente minimiza el tiempo.
 - b) Método C.P.M. (Critical Path Method: Método de ruta Crítica). Utilizado por primera vez en 1958 por los técnicos de la firma Dupont; únicamente minimiza el costo.
 - c) Método R.A.M.P.S. (Reource Allocation and Multi Project Scheduling: Programación de Proyectos Multi- ples y Asignación de Recursos.) Utilizado por primera vez en 1961 en los Estados Unidos; se utiliza para proyectos donde existen limitaciones y se puede minimizar el costo o el tiempo.

Los métodos de trayectoria crítica, se pueden aplicar a todo proceso que sea susceptible de ser planeado y programado; y para que dé los mejores resultados es necesario aplicarlo a proyectos específicos y no a modelos.

La aplicación del método adecuado estará en función del objetivo deseado:

- i) Que se logre el proyecto en el menor tiempo posible sin importar el costo (Método P.E.R.T.)
- ii) Que se logre el proyecto al menor costo posible sin importar el tiempo (Método C.P.M.)
- iii) Que se logre el proyecto en el menor tiempo posible o al menor costo posible cuando tenemos limitación de recursos (Método R.A.M.P.S.)

- d) Método de Camino Crítico (optimización).- Es una -- técnica administrativa de planeación, programación, ejecución y control de todas y cada una de las actividades de un proyecto que debe desarrollarse dentro de un tiempo crítico y al costo óptimo.

Este método al igual que los demás no toma decisiones, sólo ayuda a tomarlas.

3) CONCEPTO DE LA TEORIA DE REDES.

Actividad.- Todo trabajo a desarrollar que consume tiempo y recursos, para fines prácticos se representan con letras.

Evento.- Tiempo de iniciación o terminación de una actividad, no consume tiempo ni recursos, se representan con números, los cuales se recomienda ordenarlos de izquierda a derecha y de arriba a abajo (Ver figura 2).

Actividades

Ficticias.- Flechas de liga, cuyo objetivo es conservar la secuencia lógica entre las actividades, su duración es nula y se representan por flechas punteadas. (Ver figura 2).

METODO DEL CAMINO CRITICO.

El método del camino crítico consta de dos ciclos con sus respectivas etapas.

1er. Ciclo: PLANEACION Y PROGRAMACION.

- Etapas: 1) Definición del proyecto.
 2) Lista de actividades.
 3) Matriz de secuencias y antecedentes.
 4) Determinación de tiempo.
 5) Gráfica Gantt y red de actividades
 6) Costos y pendientes.
 7) Compresión de la red.
 8) Determinación de holguras de la red Aprobada.
 9) Red de Actividades a tiempo programado.

2do. Ciclo: EJECUCION Y CONTROL.

- Etapas: 1) Aprobación del proyecto,
 2) Ordenes de trabajo,
 3) Gráficas de control
 4) Reportes y análisis de avances
 5) Toma de decisiones y ajustes.

El primer ciclo termina hasta que las personas directoras o responsables de los diversos procesos que intervienen en el - proyecto están plenamente de acuerdo con el desarrollo, tiempo - costos, elementos utilizados, coordinación, etc., tomando como - base la red del camino crítico diseñada al efecto.

El segundo ciclo termina al tiempo de hacer la última - actividad del proyecto. En este ciclo, será necesario graficar - en los esquemas de control todas las decisiones tomadas para - ajustar a la realidad el plan original.

Para efectos metodológicos sólo analizaremos el primer - ciclo.

I.- PLANEACION Y PROGRAMACION.

1) Definición del Proyecto.- Esta etapa comprende la investiga - ción de causas, objetivas, métodos, elementos viables y dispo - nibles, limitaciones, necesidades de entrega, etc., ésto es, - todos los elementos esenciales para un conocimiento más claro - del proyecto.

Para ilustrar todas las etapas de este ciclo se presenta el - siguiente ejemplo:

Se requiere hacer la ampliación de una fábrica y ya se - consideró viable el proyecto después de su estudio, pero es ne - cesario que su terminación esté dentro del lapso de 30 días. - Al consultar a las personas responsables se obtuvo la siguiente - información, respecto a las actividades que habrían de ejecutar:

2) L I S T A D E A C T I V I D A D E S .

- A.- Elaboración del proyecto parcial de ampliación.
 B.- Cálculo del costo y preparación del presupuesto de amplia - ción.

- C.- Desempaque de las máquinas nuevas.
- D.- Colocación de las máquinas viejas y nuevas
- E.- Instalación de las máquinas.
- F.- Pruebas generales.
- G.- Revisión y limpieza de máquinas viejas
- H.- Pintura de máquinas viejas.
- I.- Pintura y limpieza del edificio
- J.- Elaboración del proyecto eléctrico.
- K.- Cálculo de los costos y preparación del presupuesto eléctrico.
- L.- Instalación de un transformador nuevo.
- M.- Instalación de un nuevo alumbrado.
- N.- Instalación de interruptores y arrancadores.
- O.- Elaboración del proyecto de obra muerta
- P.- Cálculo de los costos y preparación del presupuesto de obra muerta.
- Q.- Cimentación de las máquinas.
- R.- Pisos Nuevos.
- S.- Colocación de ventanas nuevas.

3) MATRIZ DE SECUENCIAS Y ANTECEDENCIAS.

Esta matriz se obtiene preguntando a las personas responsables de los procesos dos cuestiones:

- a) Cuáles actividades deben quedar terminadas para ejecutar cada una de las que aparecen en la lista. Cada una de las actividades debe tener cuando menos un antecedente.- En el caso de ser iniciales, la actividad antecedente -- será cero.
- b) Cuáles actividades deben hacerse al terminar cada una de las que aparecen en nuestra lista. Se debe presentar la tabla de secuencias iniciando con la actividad cero que servirá para indicar solamente el punto de partida de las demás.

A continuación presentamos la información que obtuvimos. (Ver figura 1)

TABLA DE ANTECEDENCIAS Y SECUENCIAS.

ACTIVIDAD	ANTECEDENTES	SECUENTES
A		A, J, O.
B		B
C	A	C, G
D	B	D, S
E	C, Q	E
F	D, N	F
G	C, R	H
H	B	I
I	G	
J	H	K
K		L
L	J	M
M	K	N
N	L	E
O	M	P
P		Q
Q	O	D, S
R	P	F
S	S	R
	C, Q	

ACTIVIDADES INICIALES= A, J, O.

ACTIVIDADES FINALES = F, I.

4) DETERMINACION DE TIEMPOS.- Se pregunta a las personas responsables de las actividades, de los tiempos de las mismas, siguiendo el criterio siguiente:

o.- Tiempo óptimo.- Tiempo mínimo posible sin importar el costo o cuantía de elementos materiales y humanos que se requieran.

p.- Tiempo pésimo.- Es un tiempo excepcionalmente grande, - tomando en cuenta sucesos accidentales - por los que pudieran sobrevenir retrasos, (no el ocio).

n.- Tiempo normal.- Es el que necesita normalmente tomando en cuenta la experiencia personal del informador.

e.- Tiempo estándar. Tiempo promedio ponderado calculado -- con la fórmula: $e = \frac{o + 4n + p}{6}$

Los resultados siempre deberán ser números enteros por lo que las cantidades fraccionarias por pequeñas que sean se tomarán como días completos, ejemplo: las actividades: J,L.O.

TABLA DE TIEMPOS (DIAS)

ACTIVIDAD	O	N	P	E
A	1	2	4	3
B	1	1	1	1
C	2	2	2	2
D	4	6	8	6
E	2	4	5	4
F	2	5	11	6
G	5	7	8	7
H	2	2	2	2
I	10	12	14	12
J	1	2	4	3
K	1	1	1	1
L	1	2	4	3
M	4	6	8	6
N	1	2	3	2
O	1	2	4	3
P	1	1	1	1
Q	5	6	7	6
R	3	4	5	4
S	2	3	4	3

5) Gráfica Grantt y red de actividades.

A continuación elaboramos una tabla de información con el fin de trazar nuestra Gráfica Gantt y Red de Flechas.

TABLA DE INFORMACION

ACTIVIDAD	SECUENCIAS	TIEMPOS	
		E	O
A	A, J, O.	3	1
B	B	1	1
C	C, G.	2	2
D	D, S.	6	4
E	E.	4	2
F	F	6	2
G	H	7	5
H	I	2	2
I		12	10
J	K	3	1
K	L	1	1
L	M	3	1
M	N	6	4
N	E	2	1
O	P	3	1
P	Q	1	1
Q	D, S.	6	5
R	F	4	3
S	R	3	2

RED DE ACTIVIDADES A TIEMPO ESTANDAR (26 DIAS)

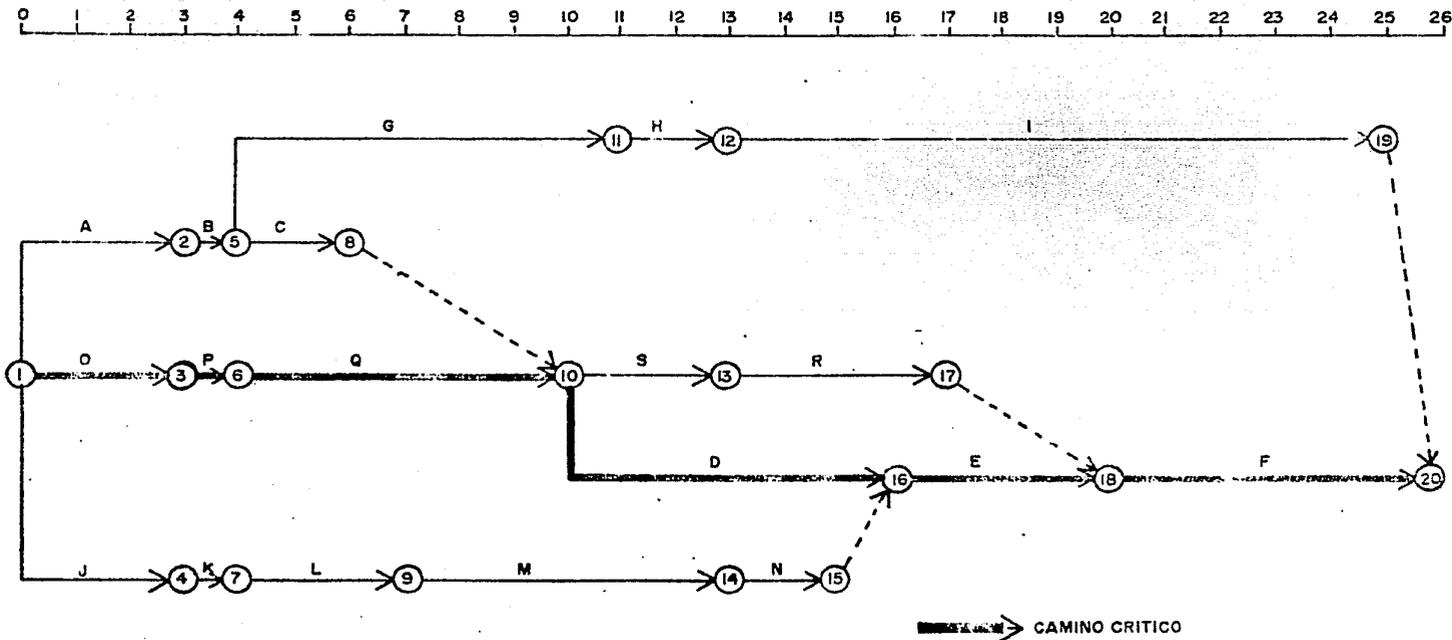


Figura 2

GRAFICA GANTT A TIEMPO ESTANDAR.

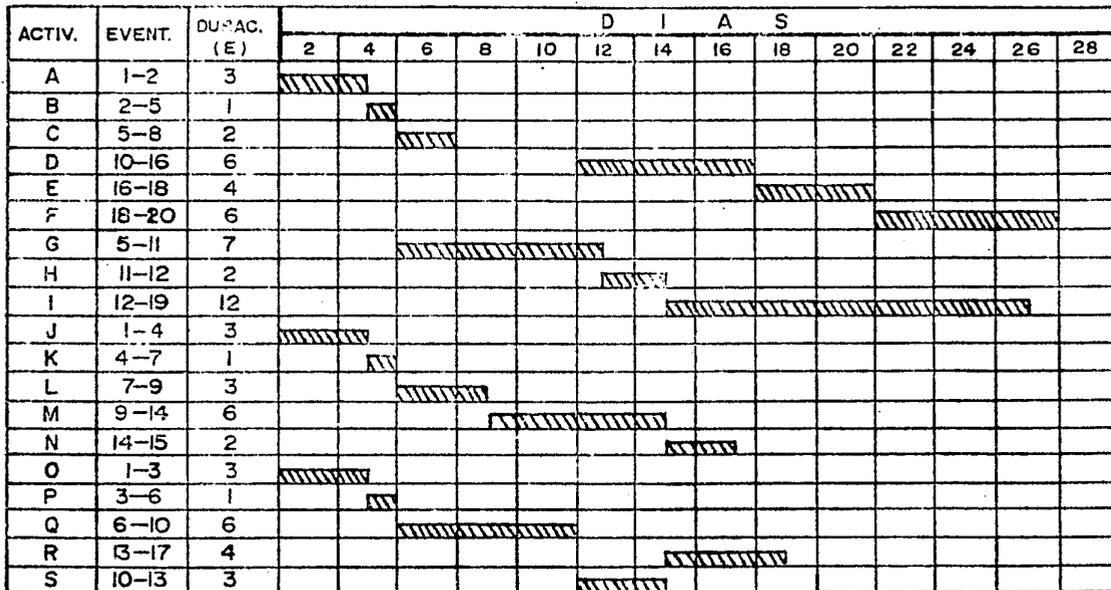


Figura 3.

En la red de la Figura 2 se aprecia lo siguiente:

- a) Las actividades que son secuentes a dos o más actividades - aparecen dibujadas a continuación de la antecedente que tenga en su evento final la fecha más alta. Como la actividad "s" que es secuenta de la actividad "q" y "c" la actividad "c" termina el día 6 y la "q" el día 10; lo mismo ocurre con las actividades "e" y "f"
- b) Las ligas que aparecen en la gráfica significan lo siguiente: la actividad "s" es continuación de la "c", y la "e" es continuación de la "n"; la "f" continúa de la "r" y la "i" acabará de concluir el proyecto.
- c) El camino crítico es la serie de actividades que se inician en el primer evento del proyecto y terminan en el evento final del mismo sin sufrir interrupción por lo que señala el tamaño o duración del proyecto, y está representado por las actividades o, p, q, d, e, f.

RED DE ACTIVIDADES A TIEMPO OPTIMO

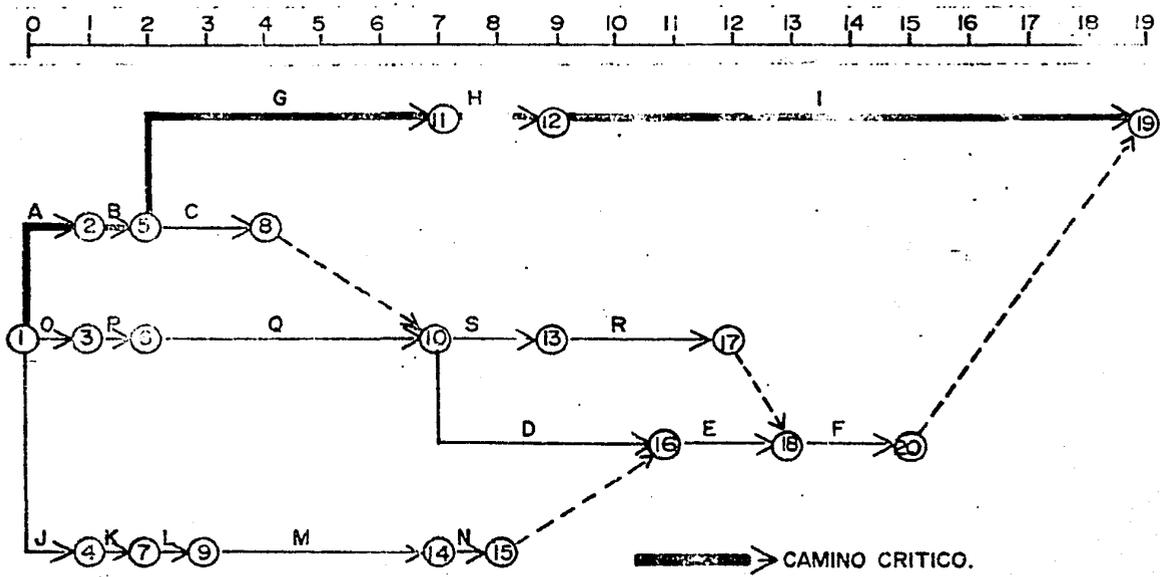


Figura 4.

GRAFICA GANTT A TIEMPO OPTIMO

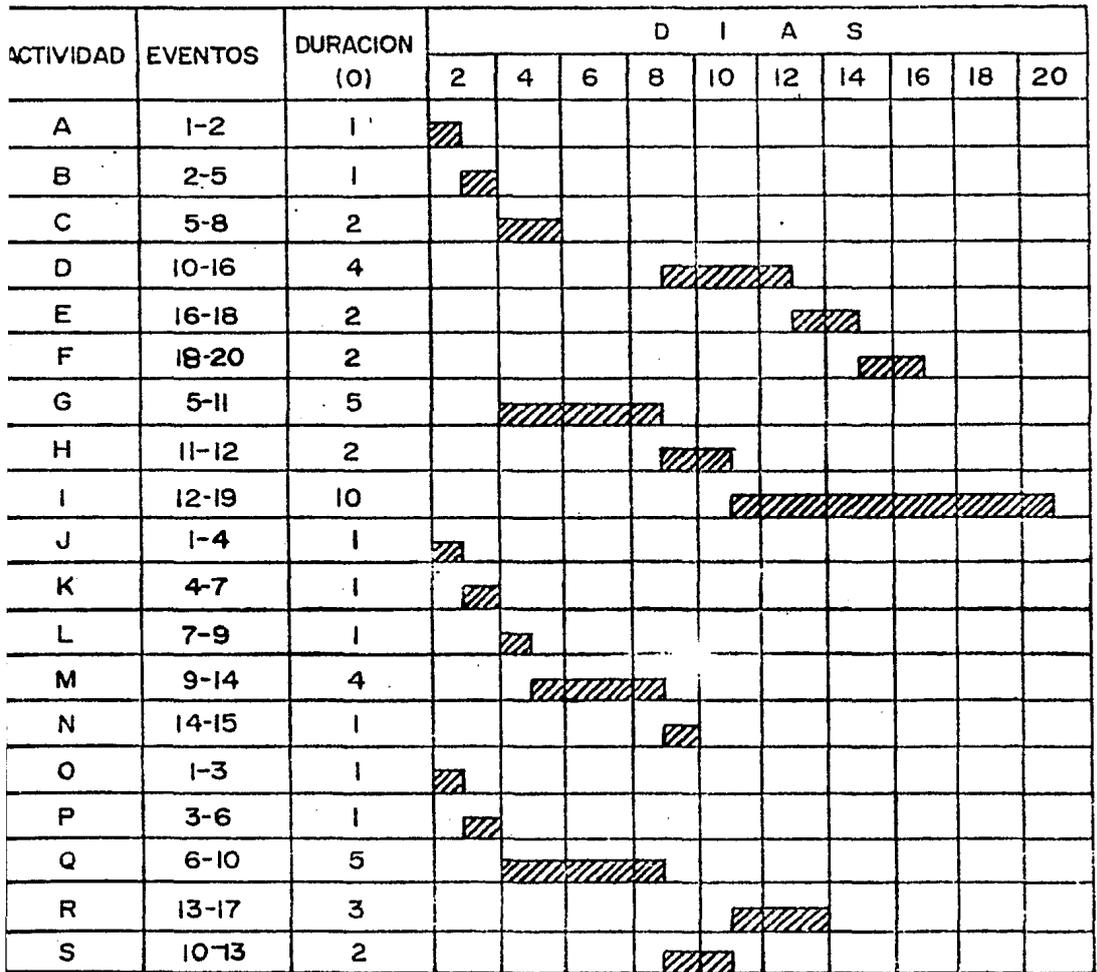


Figura 5.

6) COSTOS Y PENDIENTES

Se solicitan los costos de cada actividad a tiempo óptimo y a tiempo estándar; a las personas responsables, de acuerdo con los presupuestos preparados por ellas.

En el caso de la ampliación de la fábrica se obtuvieron 3 presupuesto para los procesos y uno para la inversión fija de maquinaria, además se determinaron los gastos fijos en la fábrica a razón de \$ 500.00 diarios (estos gastos se erogan, aunque no se lleve a cabo el proyecto).

En la tabla (figura 6): \$ N=Costo normal para actividades realizadas a tiempo estándar.

\$ L=Costo límite para actividades realizadas a tiempo óptimo.

COSTOS DEL PROYECTO DE AMPLIACION DE LA FABRICA "X"

ACTIVIDADES	\$ N	\$ L
	Normal (26 días)	Límite (19 días)
<u>Del ingeniero de planta:</u>		
A Proyecto	\$ 600.00	\$ 800.00
B Costeo	100.00	100.00
C Desempaque	200.00	200.00
D Colocación	600.00	800.00
E Instalación	1,400.00	2,800.00
F Pruebas	6,100.00	6,300.00
G Revisión	2,100.00	2,800.00
H Pintura de máquinas	960.00	960.00
I Pintura de edificio	3,160.00	3,520.00
	<u>\$ 15,220.00</u>	<u>\$ 18,280.00</u>
<u>Del ingeniero electricista:</u>		
J Proyecto	\$ 6,000.00	\$ 6,500.00
K Costeo	100.00	100.00
L Transformador	18,600.00	19,000.00
M Alumbrado	8,900.00	9,300.00
N Interruptores	4,100.00	4,400.00
	<u>\$ 37,700.00</u>	<u>\$ 39,300.00</u>

Del ingeniero contratista:

O Proyecto	\$ 4,000.00	\$ 4,600.00
P Costeo	100.00	100.00
Q Cimentación	3,400.00	3,800.00
R Pisos	2,800.00	3,200.00
S Ventanas	1,900.00	2,200.00
	<u>\$ 12,200.00</u>	<u>\$ 13,900.00</u>
Suma de los tres presupuestos	65,120.00	71,480.00
Compra de maquinaria nueva	<u>80,000.00</u>	<u>80,000.00</u>
Gastos fijos	\$ 13,000.00	\$ 9,500.00
T O T A L E S	\$ 158,120.00	\$ 160,980.00

FIGURA # 6

\$ 158,120.00 Indica el costo total del proyecto ejecutado a tiempo estándar.

\$ 160,980.00 Indica el costo del proyecto en el caso de - que todas las actividades se desarrollen a - tiempo óptimo.

m= Pendiente de actividad = Relación que existe entre el costo y el tiempo.

$$\text{Pendiente} = \frac{\text{costo}}{\text{tiempo}}$$

$$m = \frac{\$ L - \$ N}{e - o} = \text{Incremento en el costo -- por cada día de compr- sión.}$$

Se estima "m" para cada actividad y se forma así la tabla de pendientes (tabla # 7), Ejemplo:

$$m = \frac{\$ L - \$ N}{e - o}$$

$$m = \frac{800 - 600}{3 - 1} = \frac{200}{2} = 100$$

$$m = \frac{2,200 - 1,900}{3 - 2} = \frac{300}{1} = 300$$

TABLA DE PENDIENTES

ACTIVIDAD	e	o	\$ N	\$ L	m
A	3	1	\$ 600	800	100
B	1	1	100	100	0
C	2	2	200	200	0
D	6	4	600	800	100
E	4	2	1,400	2,800	700
F	6	2	6,100	6,300	50
G	7	5	2,100	2,800	350
H	2	2	960	960	0
I	12	10	3,160	3,520	180
J	3	1	6,000	6,500	250
K	1	1	100	100	0
L	3	1	18,600	19,000	200
M	6	4	8,900	9,300	200
N	2	1	4,100	4,400	300
O	3	1	4,000	4,600	300
P	1	1	100	100	0
Q	6	5	3,400	3,800	400
R	4	3	2,800	3,200	400
S	3	2	1,900	2,200	300

TABLA # 7

7) COMPRESION DE LA RED

Pasos:

- La red de actividades a tiempo estándar (26 días) servirá de base de compresión.

20. Se divide el proyecto en todos los caminos posibles desde el evento inicial del proyecto hasta el evento final sin excepciones y se acumulan los tiempos óptimos de las actividades componentes de cada camino.

	CAMINO	DURACION
1)	A,B,G,H,I _____	19 días
2)	A,B,C,S,R,F _____	11 días
3)	A,B,C,D,E,F _____	12 días
4)	O,P,Q,S,R,F _____	14 días
5)	O,P,Q,D,E,F _____	15 días
6)	A,K,L,M,N,E,F _____	12 días

La cantidad máxima es de 19 días a tiempo óptimo, la cual representa el camino crítico a tiempo óptimo. Es el tiempo menor en que puede ejecutarse todo el proyecto. (figura 4)

30. Se acumulan también los tiempos estándar de las actividades componentes a cada camino.

1)	A,B,G,H,I _____	25 días
2)	A,B,C,S,R,F _____	19 días
3)	A,B,C,D,E,F _____	22 días
4)	O,P,Q,S,R,F _____	23 días
5)	O,P,Q,D,E,F _____	26 días
6)	J,K,L,M,N,E,F _____	25 días

26 días - 19 días = 7 días (capacidad de compresión)

40. Las actividades deben comprimirse en forma sucesiva tomando primero las actividades que tienen pendiente menor hasta llegar a las de pendiente mayor. Únicamente deben comprimirse las actividades que sean necesarias y solamente en el tiempo que se requiera para dar la medida del intervalo disponible, las actividades con pendiente igual a cero no se pueden comprimir.

En el ejemplo tenemos que el camino crítico de la red a tiempo óptimo es; A, B, G, H, I; el cual tiene un tiempo estándar de 25 días, por lo que tenemos que hacer la compresión de 6 días: B y H no se pueden comprimir por tener $m=0$, se comienza con la compresión de "A" ya que su pendiente es la menor $(3-1)=2$ días, después I $(12-10)=2$ días y por último G $(7-5)=2$ días; total 6 días.

CUADRO DE COMPRESION

Camino	Actividad	e	o	m	x	Incremento en el costo
1 Crítico	A	3	1	100	1	200
	B	1	1	0	1	0
	G	7	5	350	5	700
	H	2	2	0	2	0
	I	<u>12</u>	<u>10</u>	<u>180</u>	<u>10</u>	<u>360</u>
			25		19	1,260

X = Tiempo programado

El segundo camino: A, B, C, S, R, F: tiene una duración a tiempo estándar de 19 días, tiempo límite de compresión, además como ya se comprimió "A" el tiempo total es de 17 días (los tiempos estándar ya comprimidos se ponen entre paréntesis en el cuadro de compresión con el fin de no hacer duplicaciones, y para la suma de tiempos estándares tomaremos el tiempo programado para esas actividades), por lo tanto no hay necesidad de compresión.

CUADRO DE COMPRESION

Camino	Actividad	e	o	m	X	Incremento en el costo
2	A	(3)	1	100	1	
	B	1	1	0	2	
	C	2	2	0	2	
	S	3	2	300	3	
	R	4	3	400	4	
	F	<u>6</u>	<u>2</u>	<u>50</u>	<u>6</u>	
		17			17	

En el tercer camino, hay necesidad de comprimir un día
 $F (6 - 5) = 1$ día

Camino	Actividad	e	o	m	X	Incremento en el costo
3	A	(3)	1	100	1	
	B	1	1	0	1	
	C	2	2	0	2	
	D	6	4	100	6	
	E	4	2	700	4	
	F	<u>6</u>	<u>2</u>	<u>50</u>	<u>5</u>	<u>50</u>
		20			19	50

Camino	Actividad	e	o	m	x	Incremento en el costo
4 F(5-2)= 3 días	O	3	1	300	3	
	P	1	1	0	1	
	Q	6	5	400	6	
	S	3	2	300	3	
	R	4	3	400	4	
	F	(6)	2	50	2	150
		<u>22</u>			<u>19</u>	<u>150</u>

Camino	Actividad	e	o	m	x	Incremento en el costo
5 D(6-4)=2 días O(3-2)=1 días	O	3	1	300	2	300
	P	1	1	0	1	
	Q	6	5	400	6	
	D	6	4	100	4	200
	E	4	2	700	4	
	F	(6)	2	50	2	
		<u>22</u>			<u>19</u>	<u>500</u>

Camino	Actividad	e	o	m	x	Incremento en el costo
6 L(3-1)=2 días	J	3	1	250	3	
	K	1	1	0	1	
	L	3	1	200	1	400
	M	6	4	200	6	
	N	2	1	300	2	
	E	4	2	700	4	
	F	(6)	2	50	2	
		<u>21</u>			<u>19</u>	<u>400</u>

Suma del incremento del costo = 2360

1260 costo del proyecto.	65,120	
50 maquinaria.....	80,000	
150 gastos fijos.....	9,500	(19 días)
500 incremento en el costo	2,360	
400	<u>156,980</u>	
<u>2,360</u>		

65,120	
<u>2,360</u>	
<u>67,480</u>	costo del proyecto.

19 días = 156,980 es menor a 26 días = 158,120

Para investigar si existe un costo menor que representa el ---
 óptimo se debe investigar dentro del intervalo de ejecución --
 del proyecto a tiempo estándar (26 días) y óptimo (19 días).
 Para ello se busca un tiempo intermedio, en el ejemplo tenemos
 $\frac{26 + 19}{2} = 22.5$ (23 días) y si el costo total es igual o mayor

que los ya obtenidos significa que ya no hay posibilidad de --
 reducir el costo, y por lo tanto, ya no se hacen más tentati--
 vas, pero si el costo total es menor en el tiempo intermedio --
 al de cualquiera de los dos extremos debe investigarse minucio--
 samente con todos los tiempos que sean necesarios, siempre den--
 tro del intervalo hasta encontrar el óptimo.

COMPRESION A 23 DIAS

Camino	Actividad	e	o	m	x	Incremento en el costo
1	A	3	1	100	1	200
	B	1	1	0	1	
	G	7	5	350	7	
	H	2	2	0	2	
	I	12	10	180	12	
			<u>25</u>			

A (3-1)= 2 días

Camino

2 17 días

Camino

3 20 días

Camino

4 23 días

Camino

5	O	3	1	300	3
	P	1	1	0	1

	Q	6	5	400	6	
	D	6	4	100	6	
	E	4	2	700	4	
F(6-3)=3 días	F	6	2	50	3	150
		<u>26</u>			<u>23</u>	<u>150</u>
Camino						Suma del Incremento del costo.
6	22 días					350

65,120						
80,000						
11,500	(23 días)		23 días es menor a 19 días			
350						156,980
<u>156,970</u>		156,970				

65,120
350
 65,470 costo del proyecto

Compresión a 22 días

Camino	Actividad	e	o	m	x	Incremento del costo
1	A	3	1	100	1	200
	B	1	1	0	1	
	G	7	5	350	7	
	H	2	2	0	2	
	I	12	10	180	11	180
		<u>25</u>			<u>22</u>	<u>380</u>

A (3-1)= 2 días
 I (12-11)= 1 día

Camino
 2 17 días

Camino
 3 20 días

Camino						
4	O	3	1	300	3	
	P	1	1	0	1	

	Q	6	5	400	6	
	S	3	2	300	3	
	R	4	3	400	4	
	F	<u>6</u>	<u>2</u>	<u>50</u>	<u>5</u>	<u>50</u>
F(6-5) = 1 día		23			22	50

Camino

5	O	3	1	300	3	
	P	1	1	0	1	
	Q	6	5	400	6	
	D	6	4	100	6	
	E	4	2	700	4	
	F	<u>(6)</u>	<u>2</u>	<u>50</u>	<u>2</u>	<u>150</u>
		25			22	150

F (5-2) = 3 días

Camino

6 21

Suma del incremento en el costo
580

65,120
580
65,700 Costo del Proyecto

65,120
80,000
11,000 (22 días)
580 Incremento en el costo
156,700

22 días
156,700

23 días
es menor a 156,970

COMPRESION A 21 DIAS

Camino	Actividad	e	o	m	x	Incremento en el costo
1	A	3	1	100	1	200
	B	1	1	0	1	
	G	7	5	350	7	
	H	2	2	0	2	
	I	<u>12</u>	<u>10</u>	<u>180</u>	<u>10</u>	<u>360</u>
		25			21	560

A(3-1)=2 días
I(12-10)= 2 días

Camino
2 17 días

Camino
3 20 días

Camino 4	O	3	1	300	3	
	P	1	1	0	1	
	Q	6	5	400	6	
	S	3	2	300	4	
F (6-4) = 2 días	R	4	3	400	4	
	F	6	2	50	4	100
		<u>23</u>			<u>21</u>	<u>100</u>

Camino 5	O	3	1	300	3	
	P	1	1	0	1	
	Q	6	5	400	6	
	D	6	4	100	5	100
	E	4	2	700	4	
F(4-2)=2 días	F	(6)	2	50	2	100
D(6-5)=1 día		<u>24</u>			<u>21</u>	<u>200</u>

Camino
6 21 días Suma del incremento en el costo 860

65,120	
80,000	
10,500	(21 días)
860	incremento en el costo 21 días 22 días
<u>156,480</u>	156,480 es menor a 156,700

65,120	
860	
<u>65,980</u>	Costo del proyecto

COMPRESION A 20 DIAS

Camino	Actividad	e	o	m	x	Incremento en el costo
1	A	3	1	100	1	200
	B	1	1	0	1	
	G	7	5	350	6	350
A(3-1)= 2 días	H	2	2	0	2	
I(12-10)= 2 días	I	<u>12</u>	10	180	<u>10</u>	<u>360</u>
G(7-6)= 1 día		25			20	910
Camino						
2	17 días					
Camino						
3	20 días					
Camino						
4	O	3	1	300	3	
	P	1	1	0	1	
	Q	6	5	400	6	
	S	3	2	300	3	
	R	4	3	400	4	
	F(6-3)= 3 días	F	6	2	50	3
		<u>23</u>			<u>20</u>	<u>150</u>
Camino						
5	O	3	1	300	3	
	P	1	1	0	1	
	Q	6	5	400	6	
	D	6	4	100	4	200
	E	4	2	700	4	
	F(3-2)= 1 día	F	<u>(6)</u>	2	50	2
D(6-4)= 2 días		<u>23</u>			<u>20</u>	<u>250</u>

Camino	Actividad	e	o	m	x	Incremento en el costo
6	J	3	1	250	3	
	K	1	1	0	1	
	L	3	1	200	2	200
	M	6	4	200	6	
	N	2	1	300	2	
L(3-2)= 1 día	E	4	2	700	4	
	F	(6)	2	50	2	
		<u>21</u>			<u>20</u>	<u>200</u>

Suma del incremento en el costo 1,510

65,120		65,120
80,000		1,510
10,000	(20 días)	<u>66,630</u>
1,510	Incremento en el costo	
<u>156,630</u>		

20 días es mayor a 21 días

156,630

156,480

Como el costo en 20 días es mayor ya no se hacen más intentos, el costo mínimo es 21 días.

(21 días)	(20 días)	(22 días)	(23 días)	(19 días)
156,480	156,630	156,700	156,970	156,980

(26 días)

158,120

RED DE ACTIVIDADES A TIEMPO PROGRAMADO

(21 DIAS)

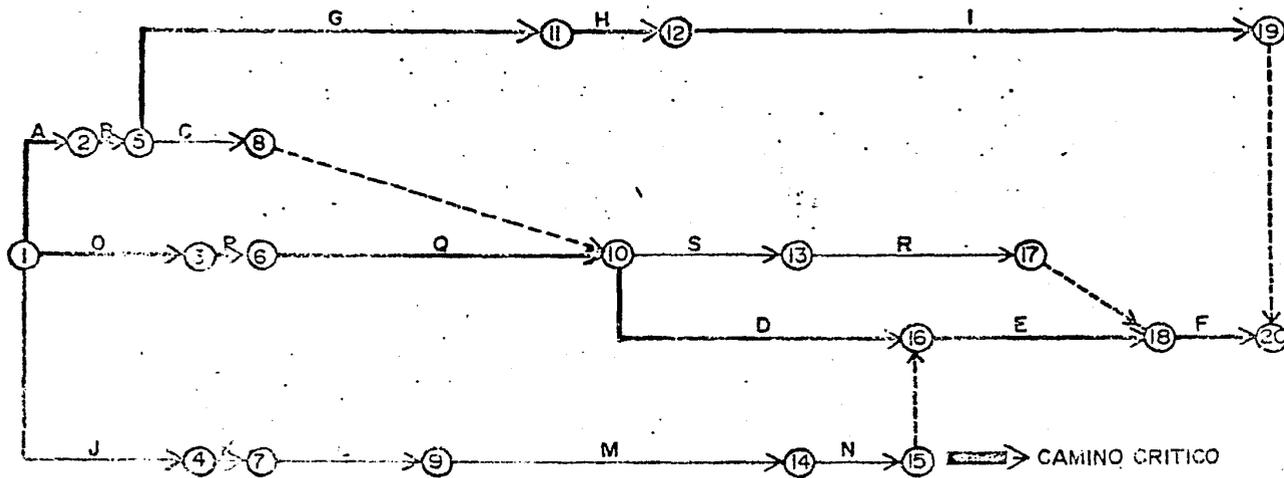


Figura 8.

GRAFICA GANTT A TIEMPO PROGRAMADO

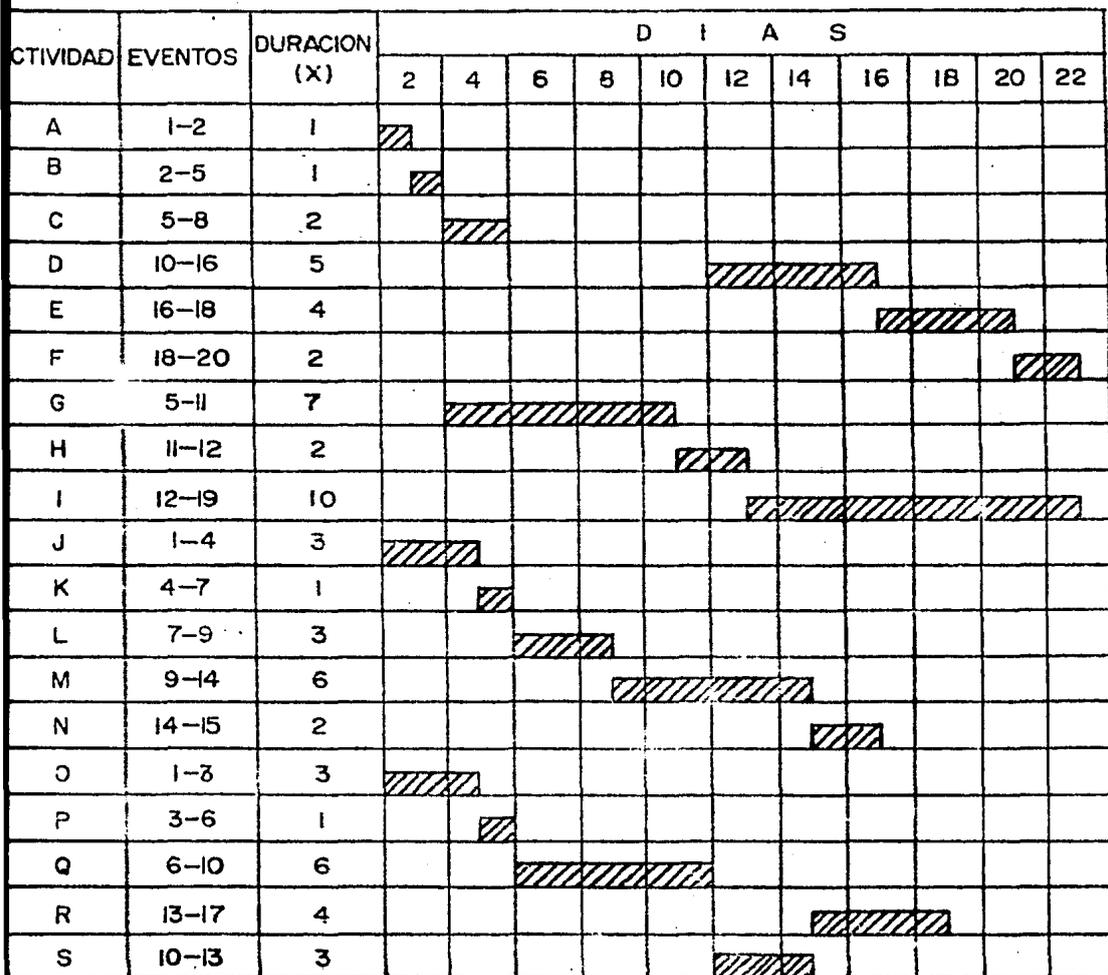


Figura 9.

CURVAS DE COSTOS DEL PROYECTO

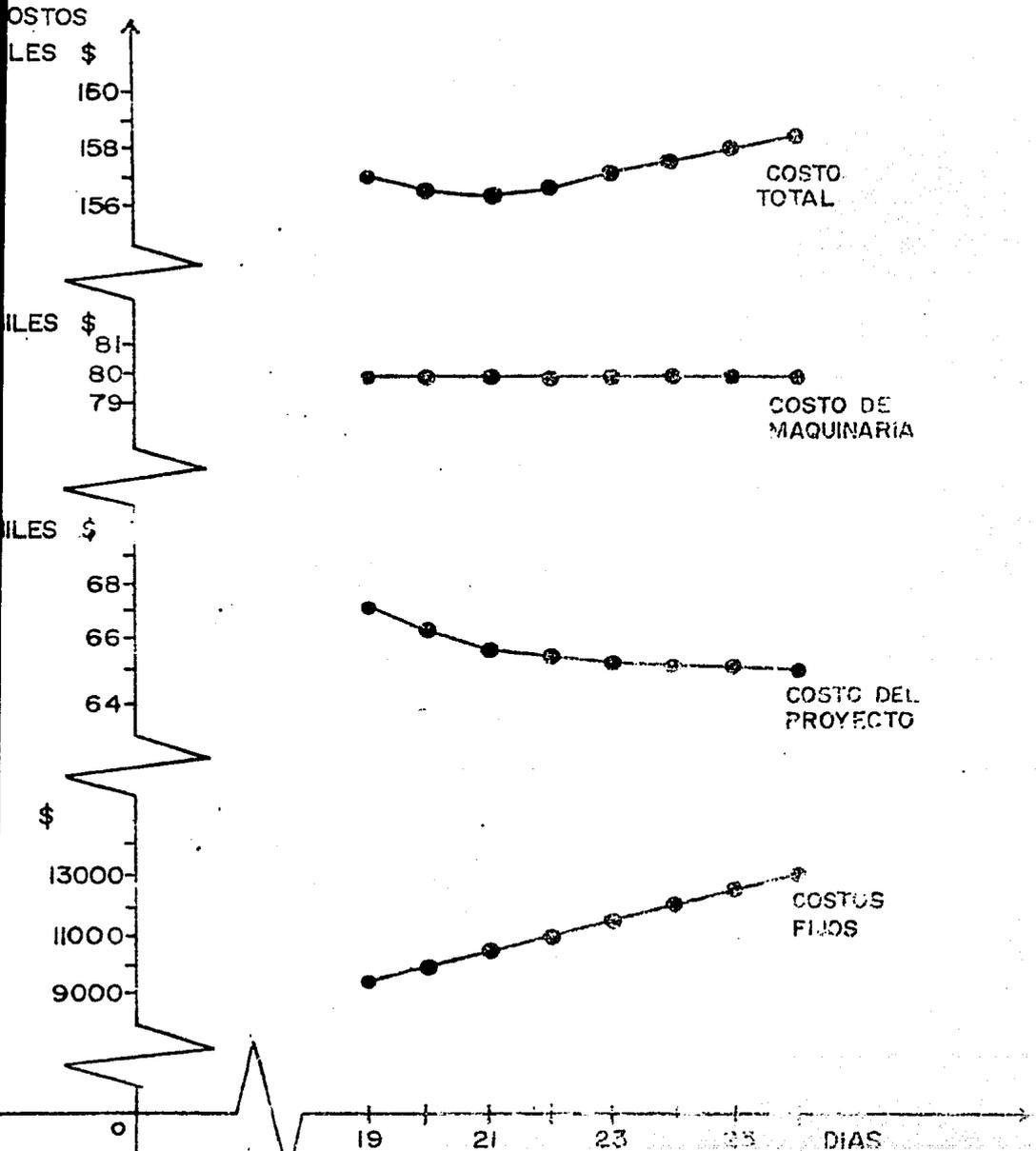


Figura 10.

8) DETERMINACION DE HOLGURAS DE LA RED APROBADA

Holgura o tiempo flotante.- Es la libertad que tiene una actividad para alargar su tiempo de ejecución sin perjudicar otras actividades o el proyecto total.

Holgura total. (HT)

HT = L-E

E= tiempo más corto de terminación de una actividad, se calcula acumulando los tiempos programados a partir del primer evento.

Quando dos o más actividades convergen en un evento, se tomará la duración mayor para hacer la indicación del evento.

L= Tiempo más tardío de terminación de una actividad lo que se calcula reduciendo los tiempos programados a partir del último evento. Cuando de un evento final se retroceda a dos o más eventos iniciales de una actividad se tomará la duración menor para la indicación del evento.

COEFICIENTE DE HOLGURA: porcentaje del tiempo disponible de acuerdo con el tiempo programado.

$$CH = \frac{HT}{X} (100)$$

Clase de actividad.- (CL) Jerarquización de las actividades según su carácter de control. C= Crítica.

Posibilidad de compresión.- (P.C) Días que es posible comprimir cada actividad en caso necesario.

m = pendiente.- Aumento del costo por cada día de compresión, solo aparecen las pendientes de las actividades que se pueden comprimir.

(ver tabla de holguras)

TABLA DE HOLGURAS

ACTIVIDAD	DURACION X	L	E	HT	CH	CL	Posibilidad de compresión (días)	M
A	1	1	1	0	0	C	_____	_____
B	1	2	2	0	0	C	_____	_____
C	2	10	4	6	300%	3o.	_____	_____
D	5	15	15	0	0	C	1	100
E	4	19	19	0	0	C	2	700
F	2	21	21	0	0	C	_____	_____
G	7	9	9	0	0	C	2	350
H	2	11	11	0	0	C	_____	_____
I	10	21	21	0	0	C	_____	_____
J	5	3	3	0	0	C	2	250
K	1	4	4	0	0	C	_____	_____
L	3	7	7	0	0	C	2	200
M	6	13	13	0	0	C	2	200
N	2	15	15	0	0	C	1	300
O	5	3	3	0	0	C	2	300
P	1	4	4	0	0	C	_____	_____
Q	6	10	10	0	0	C	1	400
R	4	19	17	2	50%	1o.	1	400
S	3	15	13	2	67%	2o.	1	300

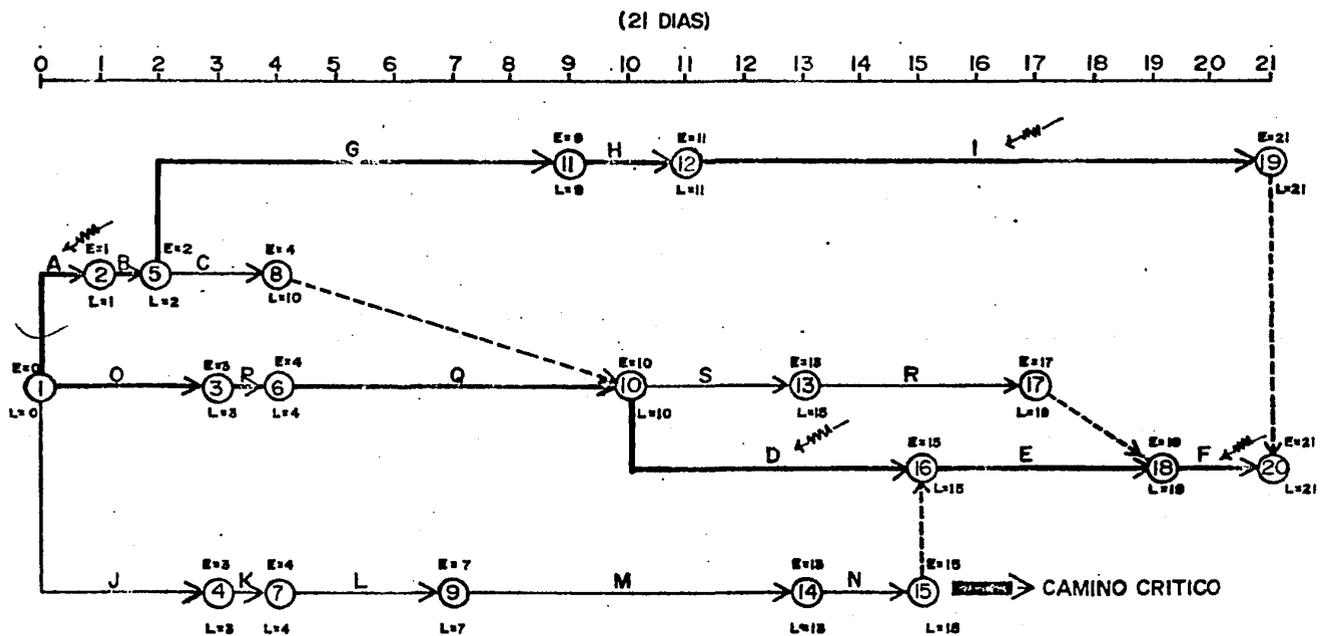


figura 11

ACTIVIDADES COMPRESAS

LMCA

B I B L I O G R A F I A

- (1) ADDER.
Planificación sectorial y por proyectos en materia de proyectos
Ed. Tecnos.
México, 1970
- (2) Aguilar, H.A.
Planeación del desarrollo económico
Ed. U.N.A.M.
México, 1964
- (3) Bangs, Robert B.
Financiamiento del desarrollo económico
Ed. F.C.E.
México, 1971
- (4) Bettelheim, Charles.
Planeación y crecimiento acelerado
Ed. F.C.E.
México, 1965
- (5) Bettelheim, Charles.
Problemas teóricos y prácticos de la planeación económica
Ed. Tecnos.
Madrid, 1965
- (6) Carrillo Arronte, Ricardo
Ensayo analítico metodológico de planificación interregional en México
E.d. F.C.E.
México, 1973
- (7) Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique.
El sector público en la planificación del desarrollo
Ed. Siglo XXI (Textos del I.L.P.E.S.)
México, 1975

- (8) Comisión de Administración Pública, República de Venezuela.

Informe Sobre la Reforma de la Administración pública nacional
Ed. C.A.P. (2 volúmenes)
Caracas, 1972

- (9) García Medrano, Renward.

"El programa nacional de alfabetización y su expresión como presupuesto-programa"
Tesis Profesional E.N.E., U.N.A.M.
México, 1968

- (10) Hansen, Roger D.

La Política del Desarrollo Mexicano
Ed. Siglo XXI
México, 1973

- (11) I.L.P.E.S.

Ensayos sobre planificación regional del desarrollo
ED. Siglo XXI
México, 1976

- (12) I.L.P.E.S. / O.E.A. / B.I.D.

Experiencias y problemas de la planificación en la América Latina.
Ed. Siglo XXI
México, 1974

- (13) I.L.P.E.S.

Guía para la presentación de proyectos
Ed. Siglo XXI
México, 1973

- (14) I.L.P.E.S.

Manual de medición de costos por programas
Manuales Operativos del I.L.P.E.S.
Chile, 1967

- (15) Kadishev, L.A. y Sorokin, G.M.
Leyes económicas y planificación socialista
Ed. Grijalvo (colección 70's)
México, 1970
- (16) Lange, Oskar.
Ciencia, planificación y desarrollo
Ed. Nuestro Tiempo
México, 1974
- (17) Lange, Oskar
Ensayos sobre planificación
Ed. Ariel
Madrid, 1970
- (18) Lange, Oskar
Planificación y desarrollo
Ed. F.C.E.
México, 1962
- (19) Lewis, Arthur W.
La planificación económica
Ed. F.C.E. (Colección Breviarios)
México, 1965
- (20) Lewis, Arthur W.
Teoría de la planificación económica
Ed. F.C.E.
México, 1968
- (21) Marrama, Vittorio.
Problemas y técnicas de programación económica
Ed. Aguilar
Madrid, 1970
- (22) Martner, Gonzalo.
Planificación y presupuesto por programas
Ed. Siglo XXI (textos del I.L.P.E.S.)
México, 1967

- (23) Muñoz Amato, Pedro.
"Introducción a la administración pública"
Ed. F.C.E. (2 volúmenes)
México, 1966
- (24) Myrdal, Gunnar.
"El estado del futuro"
Ed. F.C.E. (Colección Popular)
México, 1971.
- (25) Pichardo Pagaza, Ignacio.
"10 años de planificación y administración pública en México"
Ed. I.N.A.P.
México, 1974
- (26) Sachs, Ignacy.
"Obstáculos al desarrollo y planificación"
Ed. Nuestro Tiempo,
México, 1967.
- (27) Segredo, Dardo.
"Programación a corto plazo en economías mixtas"
Ed. Siglo XXI (Textos del I.L.P.E.S.)
México, 1973.
- (28) Sen, A.K.
"La elección de técnicas. Un aspecto de la teoría del desarrollo económico planificado"
Ed. F.C.E.
México, 1969.
- (29) Soza Valderrama, Héctor.
"Planificación del desarrollo industrial"
Ed. Siglo XXI (Textos del I.L.P.E.S.)
México, 1974.

- (30) Timbergen, Jan.
"La planeación del desarrollo"
Ed. F.C.E.
México, 1973
- (31) Timbergen, Jan.
"Planificación central"
Ed. Aguilar
Madrid, 1968.
- (32) Tinbergen, Jan.
"Planificación del desarrollo"
Ed. Mc. Graw Hill (Biblioteca del Hombre Actual)
Madrid, 1967.
- (33) Uman, B. David.
"Planificación y control de nuevos proyectos"
Ed. Técnica
México, 1970.
- (34) Varios autores.
"Bases para la planeación económica y social de México"
Ed. Siglo XXI
México, 1966.
- (35) Varios autores.
"Discusiones sobre planificación económica"
Ed. Siglo XXI (Textos del I.L.P.E.S.)
México, 1975.
- (36) Varios autores.
"La programación del desarrollo económico"
Ed. F.C.E.
México, 1969
- (37) Varios autores.
"Planeación del desarrollo económico"
Ed. F.C.E.
México, 1964.

- (38) Varios autores.
"Planeación rural en los países en desarrollo"
Ed. F.C.E.
México, 1969.
- (39) Vázquez Arroyo, Francisco.
"Presupuesto por programas para el sector
público de México."
Ed. U.N.A.M.
México 1971.
- (40) Vuskovic, Pedro.
"Técnicas de planificación"
Cuadernos del I.L.P.E.S.
Chile, 1965.
- (41) Waterston, Albert.
"Planificación del desarrollo: Lecciones
de la experiencia"
Ed. F.C.E.
México, 1969.
- (42) Zamora, Francisco.
"La planeación económica en México."
Ed. F.C.E.
México, 1969.
- (43) Zamora, Francisco.
"La sociedad económica moderna"
Ed. F.C.E.
México, 1970