



197
2-27

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE ECONOMIA

UNA ALTERNATIVA PARA LA
PLANIFICACION DE LA
EMPRESA PUBLICA

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN ECONOMIA

P r e s e n t a

Roberto Vargas Martínez



México, D. F.

1985



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

UNA ALTERNATIVA PARA LA PLANIFICACION

DE LA EMPRESA PUBLICA

ROBERTO VARGAS MARTINEZ

**UNA ALTERNATIVA PARA LA PLANIFICACION DE
EMPRESAS**

PREFACIO

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE: LA PLANIFICACION DE EMPRESAS

INTRODUCCION

**CAPITULO 1: PRINCIPIOS BASICOS DE LA PLANIFICACION
DE EMPRESAS**

- 1.1) EL DIAGNOSTICO ECONOMICO**
- 1.2) LA PLANIFICACION ESTRATEGICA**
- 1.3) LA FORMULACION DE POLITICAS**

CAPITULO 2: MODELOS DE ADMINISTRACION DE EMPRESAS

- 2.1) LA ADMINISTRACION ESTRATEGICA DIRECTA**

SEGUNDA PARTE: LA EMPRESA PUBLICA

INTRODUCCION

CAPITULO 3: PARTICIPACION Y ESTRUCTURA DE LA EMPRESA PUBLICA

3.1) HISTORIA Y PERSPECTIVA DE LA EMPRESA PUBLICA

3.2) ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

CAPITULO 4: PLANEACION, CONTROL Y EVALUACION DE LA EMPRESA PUBLICA

4.1) LA POLITICA ECONOMICA Y LA EMPRESA PUBLICA

4.2) LA PLANIFICACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

4.3) ELEMENTOS PARA LA EVALUACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

TERCERA PARTE: ALTERNATIVAS DE PLANIFICACION DE EMPRESAS PUBLICAS

INTRODUCCION

CAPITULO 5: LA PLANIFICACION ESTRATEGICA Y LA EMPRESA PUBLICA

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

INTRODUCCION:

El presente estudio está orientado a determinar la conveniencia de la implementación de sistemas de planificación estratégica en empresas públicas, así como a establecer y desarrollar los aspectos clave para dicha implementación.

El estudio se compone de tres grandes apartados, el primero, contenido en los Capítulos 1 y 2, describe en forma genérica el proceso de planificación de empresas a través de la síntesis de los conceptos y metodologías más utilizados en la elaboración de diagnósticos económicos, formulación de planes y otros principios de planificación empresarial.

La segunda parte, abarca los Capítulos 3 y 4 en los cuáles se pretende caracterizar los objetivos y el funcionamiento de la empresa pública.

Dentro de los Capítulos 3 y 4 se resumen los conceptos referentes a las funciones que debe cumplir la empresa pública para alcanzar objetivos predeterminados por un programa de desarrollo económico.

Es conveniente aclarar que tanto en la primera parte como en la segunda el énfasis de los capítulos está orientado a la discusión teórica de los elementos básicos necesarios para la comprensión tanto de la planificación empresarial como del funcionamiento de la empresa pública.

La tercera parte el estudio conjuga los elementos más importantes identificados en la primera y segunda parte con el fin de establecer la viabilidad y los pasos que deben ser utilizados en la implementación de modelos de planificación estratégica en empresas públicas.

El objetivo es el de patentizar la conveniencia de modificar los modelos de planificación utilizados por algunas empresas públicas, aportando a su vez, algunas consideraciones para la implementación de modelos de planificación acordes con las necesidades actuales de las empresas.

PRIMERA PARTE

LA PLANIFICACION DE EMPRESAS

INTRODUCCION:

Uno de los rasgos característicos del desarrollo económico actual es la creciente participación del Estado en el ámbito industrial.

Esta participación se ha hecho patente en dos rutas, observándose paralelismo entre ellas. La primera consiste en proveer a la economía de servicios básicos para su funcionamiento, lo que se ha denominado infraestructura, en contraste la segunda ruta se refleja en una incorporación creciente a la estructura productiva, que el Estado ha realizado a través de las empresas públicas.

La complejidad del proceso de desarrollo económico actual, conjuntamente con sus constantes variaciones obligan al Estado a adoptar modelos de planificación flexibles, y acordes con un entorno económico cambiante y complejo. Comenzaremos por definir el concepto de "planificación", la planificación es "... la formación orgánica de un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que normarán la actividad de una empresa o de un gobierno" ... 1), complementariamente la programación de una actividad económica implica el establecimiento de metas, así como la instrumentación e implementación de mecanismos que coadyuven a la asignación óptima de recursos económicos escasos con el fin de alcanzar un objetivo predeterminado.

La programación es una fase muy importante del proceso de planificación, ya que establece los criterios básicos para la elaboración de planes.

1) Martner Gonzálo "Presupuesto por Programas" ILPES-CEPAL 1981, pp 8-9.

Las bases de todo proceso de planificación son:

- a) Racionalidad
- b) Previsión
- c) Universalidad
- d) Unidad
- e) Continuidad
- f) Inherencia.

La primera característica se interpreta como la elección por la cual se hace un uso óptimo de los recursos utilizados en el proceso de planificación, elección tomada principalmente de una gama de alternativas dentro de las cuales se identifican diferentes combinaciones de recursos, las cuales proveerán diferentes niveles de bienestar para una determinada sociedad.

El segundo punto hace referencia a la característica más importante en la actualidad, dicha característica se ha dado en llamar "prognosis" ... 2) estrictamente podemos calificarla como proceso por medio del cual se pueden prever los acontecimientos futuros del entorno económico general, y también las repercusiones que dichos acontecimientos originarán.

La universalidad del proceso de planificación es el principio que estipula, que todo proceso o esfuerzo de planeación debe comprender o conjugar las diferentes fases de los procesos económicos, sociales y administrativos.

La unidad resume, como propiedad de la planificación, la integración y la compatibilidad que debe existir entre los diferentes planes, ya sean, sectoriales o bien regionales, de acuerdo con metas y objetivos prefijados en forma general dentro de lo que llamaremos plan global.

-
- 2) Proceso por medio del cual se prevén las condiciones futuras de la economía tomando en cuenta los cambios que se puedan dar en un determinado período de tiempo.

La quinta propiedad, continuidad, se explica como el proceso por medio del cual se elimina la temporalidad de metas dentro de un modelo de planificación ... 3) ésto es, que dentro de un proceso de planificación se deben superar aquéllos obstáculos que pueden cancelar o postergar el cumplimiento de alguna meta o de un objetivo.

La última propiedad (Inherencia), refiere el proceso de planificación como un elemento indispensable para el funcionamiento de cualquier estructura económica.

Conjuntando todos los principios antes expuestos, podemos concluir que la fisonomía del proceso de planificación ...4), es el medio por el cual se analiza el alcance y las características de modelos de planificación alternativos; el análisis de la fisonomía del proceso de planificación nos permite seleccionar, aquel modelo que responda a nuestras necesidades, de acuerdo a los objetivos que se consideren como la función básica del proceso de planificación.

Para entender mejor el proceso de planificación, lo dividiremos en varias etapas:

<u>ETAPAS</u>	<u>ACTIVIDADES</u>
1.	Diagnóstico Económico
2.	Identificación de Imágenes - Objetivos
3.	Formulación del Plan
4.	Revisión y Aprobación
5.	Instrumentación
6.	Ejecución
7.	Control
8.	Evaluación
9.	Retroalimentación

3) Debemos entender por temporalidad el cumplimiento de metas u objetivos por factores externos a la administración que promueve el proceso de planificación.

4) Se entenderá por fisonomía del proceso de planificación, la estructura y el conjunto de características que identifiquen algún modelo o proceso de planificación.

El diagnóstico económico comprende tres procesos interdependientes; primeramente se recopila y resume información de macroambientes y microambientes... 5), posteriormente se analiza dicha información con carácter selectivo con la finalidad de eliminar información redundante y confusa, por último, se elabora un análisis de sensibilidad en donde se identifican las variables que influyen significativamente sobre el comportamiento de la empresa sujeta a estudio y se determina que tan vulnerable es la misma a los cambios de los macroambientes y microambientes.

La identificación de las imágenes-objetivo es la selección de la ruta que se requiere para alcanzar una meta, el apego a dicha ruta implica el cumplimiento de varios objetivos, que pueden fijarse en el corto, mediano y largo plazo, de acuerdo con los criterios de planeación que se utilicen. En una acepción muy amplia la formulación del plan es la conjugación del resultado obtenido por el diagnóstico económico y la identificación de las imágenes-objetivo, dentro de la formulación del plan, se especifican los lineamientos que normarán la instrumentación, ejecución y control del mismo.

La revisión y aprobación de un plan es la discusión del mismo por parte de los sectores económicos involucrados, que conjuntamente con la factibilidad del plan, entendida ésta, como la congruencia que exista entre el plan y las metas primarias de la economía en general condicionarán su aprobación.

Instrumentar un plan es la selección y la determinación del funcionamiento de los mecanismos que utilizarán el plan para llevar a cabo sus objetivos y así alcanzar sus metas; la puesta en marcha del plan, la comprobación de la correcta consecución de las actividades de los ejecutantes del plan y la comparación de las metas presupuestadas contra los logros alcanzados a un tiempo determinado conjugan las fases de ejecución, control y evaluación de un plan.

5) Se entenderá por macroambientes, la situación de la economía en general, el ambiente social, el ambiente político y la evolución de la tecnología; el microambiente es la situación operacional y el entorno competitivo en donde se encuentre una empresa.

La retroalimentación es la corrección del plan en función a la identificación de cambios que puedan afectar al proceso de planificación.

En la elaboración de planes, la fijación del período de tiempo dentro del cual se llevarán a cabo, tiene especial importancia, sobre todo en aquellas actividades que necesitan prerequisites especiales y por lo tanto, difíciles de implementar (producción de acero, maquinaria y equipo industrial, etc.), o bien, actividades cuya importancia intrínseca las hace prioritarias y su ejecución debe procurarse en el corto plazo, podemos enmarcar que el proceso de planificación observa la ejecución de sus objetivos en tres rangos de tiempo:

- 1.- Planes a corto plazo
- 2.- Planes a mediano plazo
- 3.- Planes a largo plazo

La determinación del tiempo que cada plazo debe abarcar es muy variable y depende de la industria y/o empresa que se está planificando.

Resumiendo podemos decir, que la planificación es un proceso por medio del cual se espera lograr la utilización óptima de los recursos que se pienses administrar, con la finalidad de alcanzar niveles superiores de bienestar.

CAPITULO 1. Principios Básicos de la Planificación de Empresas.

1.1 El Diagnóstico Económico:

La función de los modelos de planificación dentro del ámbito empresarial, es el de procurar la mayor utilidad y/o rentabilidad de la empresa, observando una utilización óptima de los recursos.

Uno de los problemas a los que hay que enfrentarse al planear una empresa, son los cambios en el entorno económico, los cuales pueden provocar un fuerte impacto en la estructura de la empresa; las características del desarrollo del entorno económico en la década de los 80's serán:

- 1.- Complejidad Inimaginable del macroambiente y el microambiente.
- 2.- Limitación de recursos, sobre todo financieros.
- 3.- Presiones sociales.
- 4.- Capacidad de producción alta y acelerada tasa de obsolescencia.
- 5.- Efectos imprevistos sobre los ciclos de vida de los productos.
- 6.- Problemas para lograr satisfacer la demanda.
- 7.- Una tasa de cambio tecnológico muy alta.

Las características anteriormente señaladas, nos obligan a pensar en un entorno muy cambiante, por lo cual es de esperarse que el desarrollo económico tome 2 modalidades:

- a) Discontinuidad en el crecimiento y
- b) Dirección y ritmo impredecibles.

Estas modalidades afectan principalmente a las siguientes variables que se utilizan como parámetros en la evaluación de modelos de planificación empresarial:

- i) Crecimiento y rentabilidad de las operaciones de la empresa.
- ii) Implementación de una estrategia competitiva exitosa.
- iii) Selección de tecnologías apropiadas
- iv) Predicción del clima sociopolítico y económico.

Los cambios originados por las modalidades del desarrollo económico se pueden enmarcar y caracterizar por medio de una guía que divida los cambios en: cambios tecnológicos, sociopolíticos y económicos; dicha guía se puede estructurar de la siguiente manera:

- a) Cambios tecnológicos en:
 - i) Principios y sistemas de administración.
 - ii) Medios de transporte y comunicación.
 - iii) Procesos de manufactura
 - iv) Energía y utilización de recursos naturales

- b) Cambios sociopolíticos como:
 - i) Crecimiento de la población
 - ii) Disponibilidad de la mano de obra
 - iii) Política gubernamental
 - iv) Tendencia del desarrollo internacional

- c) Cambios económicos en:
 - i) Producto interno bruto
 - ii) Total del ingreso de la población
 - iii) Distribución del ingreso
 - iv) Inflación
 - v) Tasas de interés
 - vi) Paridad cambiaria

Los cambios esperados en las variables antes listadas esbozan escenarios macroeconómicos, los cuales son el punto de partida de todo proceso de planificación.

Al estudio del comportamiento de las variables económicas que afectan la operación de la empresa, se le denomina diagnóstico económico externo ... 6).

La evaluación de escenarios macroeconómicos se fundamenta en la asignación de probabilidades de ocurrencia sobre el comportamiento puntual de variables económicas, ésto es, que se planifica en base a un escenario, el más probable, y a escenarios económicos contingentes.

6) Se denomina diagnóstico económico externo a toda evaluación del comportamiento de variables económicas exógenas a la empresa y sobre las cuales no se tiene control.

Dentro del diagnóstico económico se caracterizan el macroambiente (diagnóstico externo), el cual intenta describir y predecir los cambios de la economía y/o del sector industrial en donde se localizan las actividades de la empresa; así como el microambiente o diagnóstico interno, este último estudio está dirigido a evaluar aspectos como la posición competitiva de la empresa, su estructura financiera, su función económica y social... 7).

Uno de los puntos más importantes para poder realizar un diagnóstico económico es la recopilación de información, dicha actividad deberá ser continua con la finalidad de mantener actualizadas las estimaciones que del entorno se realicen.

Existen varias fuentes de información, de las cuales enunciaremos las más importantes:

- 1) Boletines informativos emitidos por agencias de investigación económica o instituciones gubernamentales.
- 2) Periódicos y revistas.
- 3) Bancos de Datos.
- 4) Información interna de la empresa.
- 5) Otras fuentes.

Uno de los postulados más convenientes considerados en la elaboración de diagnósticos internos es el propuesto por G. Steiner: "el diagnóstico económico interno debe considerar como premisa básica que el comportamiento y desarrollo de la empresa están correlacionados entre sí y con cambios en el ambiente económico general...8).

La propuesta básica de Steiner referente a la correlación entre el comportamiento y el desarrollo de la empresa la podemos expresar considerando primero que los factores que configuran las áreas de toda actividad económica (financiamiento, producción y comercialización) se encuentran asociados, para ejemplificar podemos listar los

-
- 7) Diagnóstico económico o análisis de ambiente "Corporate Planning" J. Ansoff, 1975, P. Press.
 - 8) "Strategic Planning. G. Steiner, 1969, Ed. McGraw Hill.

factores más importantes:

FACTORES

<u>Financiamiento</u>	<u>Producción</u>	<u>Comercialización</u>
- Fuentes de Recursos Financieros	- Uso de Tecnología Apropriada	- Canales de Distribución
- Costo del Financiamiento	- Determinación de Requerimientos de Servicios	- Diversionamiento del Mercado
- Determinación de la Estructura de Capital	- Fuentes de Materias Primas	- Estimaciones de Demanda Futura
- Grado de Apalancamiento	- Rendimientos Establecidos	- Apertura de Nuevos Mercados
- Políticas de Créditos	- Programa de Adquisición de Activos Fijos	- Determinación del Precio del Producto y/o Servicio
- Política de Inversiones	- Grado de Establecimiento	
- Decisiones de Inversión	- Costo de Manufactura	
	- Variaciones en Precios de Materias Primas	

Suponiendo que exista una relación lineal entre las variables que conforman los factores, obtendríamos primero que:

- Factores financieros: $F = (F_1, F_2 \dots F_j)$

- Factores Productivos: $P = (P_1, P_2 \dots P_k)$

- Factores Comerciales $C = (C_1, C_2 \dots C_L)$

y, asumiendo que la rentabilidad (R) de toda actividad económica es la variable más importante, tendríamos:

$$R = f(F, P, C)$$

la expresión de tal asociación en forma de un modelo lineal sería:

$$R_t = \alpha F_t + \beta P_t + \gamma C_t \dots (1) \dots (9)$$

entonces:

$$R_t = \sum_{i=0}^j \alpha_i F_{i,t} + \sum_{i=0}^k \beta_i P_{i,t} + \sum_{i=0}^l \gamma_i C_{i,t} \dots (2)$$

basados en que el desarrollo de la actividad de una empresa implica el análisis de las variables a través del tiempo y su estimación a futuro, podremos inferir que:

$$R_{t+h} = \sum_{i=0}^j \alpha_i \hat{F}_{i,t+h} + \sum_{i=0}^k \beta_i \hat{P}_{i,t+h} + \sum_{i=0}^l \gamma_i \hat{C}_{i,t+h} \dots (3)$$

en donde (t+h) significa el período de tiempo de la estimación.

Los resultados obtenidos de la aplicación de un modelo lineal de regresión a una empresa en particular definirán:

- 1- Aquellos factores internos que tengan una influencia significativa en la operación de la empresa.
- 2- Ya relativa facilidad y/o imposibilidad de proyectar la rentabilidad de la operación a diferentes estimaciones de los factores.

Este ejercicio ejemplifica el procedimiento a seguir en la elaboración de un diagnóstico interno.

9) Considerando que él no es un modelo de regresión sobre la variable tiempo y que ésta queda incluida en la exposición constante en (3).

El diagnóstico externo, o diagnóstico del macroambiente tiene como objetivo la descripción de las variables exógenas a la empresa que ejercen una influencia significativa en el comportamiento de la misma.

Dentro del diagnóstico externo se contempla el análisis y monitoreo del comportamiento de diferentes variables macro-económicas, como por ejemplo: la tasa de crecimiento de la economía, cambios en el ingreso y cantidad de la población, regulaciones gubernamentales como disposiciones comerciales y cambios en la política fiscal y financiera.

La forma de evaluar el macroambiente ha tenido particular importancia en la última década al proliferar la elaboración de escenarios macroeconómicos basados en diferentes supuestos.

Siendo la elaboración de escenarios macroeconómicos una tarea compleja y que por si misma se encuentra al borde de las funciones de la planificación estratégica algunos autores recomiendan que en los diagnósticos extremos se incluyen las estimaciones de instituciones especializadas.

La tarea posterior a la obtención de los escenarios macroeconómicos es la de asociar el comportamiento de las variables exógenas con las variables endógenas de la empresa en forma independiente.

Esto es, si consideramos una empresa cuya carga financiera signifique el 50.0% de sus ventas netas y su utilidad antes de impuestos sea de 25% podemos inferir que su estructura financiera la hace muy vulnerable a cambiar en la tasa de interés, dicha debilidad la podemos expresar de la siguiente forma:

$$R_t = (V_n - (V_n (.25) + V_n (50))$$

en donde:

R_t = Rentabilidad (Utilidad antes de impuestos)

V_n = Ventas netas

$V_n (.25) = \text{Costo de gastos de manufactura} = CM$

$V_n (.50) = \text{Intereses} = I$

Si consideramos a $V_n (.25)$ con una constante, tendremos:

$$R_t = (V_n - (CM + I))$$

la influencia que un aumento en la tasa de interés pudieran tener en R_t se expresaría:

$$\hat{r}_t = (V_n - (P_x(CM)(W_{EN}) + P_y(Z)(W_z)))$$

Siendo P_x y P_y las probabilidades de ocurrencia de aumentos en costos de manufactura e intereses respectivamente y W_{CM} y W_z la ponderación de cada variable que en una escala cuartil sería $W_{CM} = 1$ y $W_z = 2$

El ejemplo anterior relaciona los cambios esperados en una variable macroeconómica con alteraciones en la rentabilidad de una empresa.

Sin tratar de ser un análisis completo, el "estudio de la capacidad competitiva" ... 10) de una empresa es la metodología más utilizada en el diagnóstico enfermo, dicho estudio complementa la relación establecida entre el comportamiento de la empresa y la economía en general añadiendo la visión comparativa de la empresa con sus competidores mediante el análisis de los siguientes tópicos:

1. Estructura administrativa y operacional
2. Grado de avance técnico con que opera la planta
3. Recursos financieros
4. Recursos humanos y teóricos
5. Posición dentro del mercado
6. Naturaleza de la competencia comercial
7. Perfil económico de la rama o subrama.

Del punto 1 al 6 es una revisión de la posición de una empresa con respecto a sus competidores, toda comparación debe hacerse conservando algún parámetro, los más utilizados son:

10) Ansoff Igor "Strategic Planning", Feb. 1982, Corporate Strategy.

- a) Comparaciones por volumen de ventas
- b) Comparaciones por tecnología utilizada
- c) Comparaciones por cualidades de los productos.

En el último punto del estudio de capacidad de competencia de una empresa se analizan las características de la rama o subrama de actividad económica en donde se centran sus operaciones. Por medio de la caracterización de la estructura de los ambientes en los cuales opera una empresa, el diagnóstico económico descubre aquellos factores que se identificarán como, debilidades y fortalezas, que patentiza la empresa en su estructura y por otro lado riesgos y oportunidades que tendrá que enfrentar.

De la identificación de los factores que más afectan el comportamiento de la empresa, se desprenderán los criterios que normarán las bases para la elaboración de un plan estratégico, cuya finalidad sea la administración óptima de la misma.

Con la finalidad de poder agrupar algunos de los factores que intervienen en el diagnóstico externo, se ha sintetizado una matriz de análisis del entorno, (ver cuadro 1).

CUADRO NO. 1. FACTORES ESTRATEGICOS DE UN DIAGNOSTICO EMPRESARIAL EXTERNO.

FACTORES TECNOLOGICOS

- 1.- Cambios (tipo y grado)
- 2.- Nuevas aplicaciones (tecnología existente vs nueva)
- 3.- Falta de tecnología
- 4.- Obsolescencia tecnológica

FACTORES SOCIOLOGICOS

- 1.- Valores y prioridades
 - Medio ambiente
 - Estilo de vida
 - Responsabilidad social
- 2.- Necesidades y Expectativas (Bienes y Servicios)
- 3.- Grupos de Influencia Política (Temas que preocupan y status de la persona representativa)
- 4.- Cambios Demográficos
 - Migraciones poblacionales
 - Composición de la fuerza de trabajo.

FACTORES GUBERNAMENTALES

1. Legislación
 - Disposiciones Legales de Impacto Inmediato
 - Legislación en preparación.
 - Relación con grupos de Influencia política
2. Implementación y Jurisdicciones
 - Conflictos de Jurisdicción
 - Prácticas
3. Impuestos
 - Tipos de tasas
 - Requerimientos de pago
4. Incentivos especiales
 - A la producción
 - A la exportación e importación.

FACTORES ECONOMICOS

- 1.- Inflación
- 2.- Devaluación
- 3.- Política Fiscal
 - Gastos
 - Créditos
 - Variaciones de impuestos
- 4.- Política monetaria
- 5.- Balanza de pagos
- 6.- Controles
 - Precios
 - Salarios
- 7.- Disponibilidad y precios Internacionales de materias primas y capital.

El cuadro No. 1 cumple la función de una lista de los aspectos que debemos tener presentes en la elaboración de un diagnóstico externo.

1.2 La Planificación Estratégica:

La planificación estratégica la podemos definir como el conjunto de actividades coordinadas por una metodología preestablecida, las cuales comprenden la identificación y el análisis de los factores externos e internos que afectan significativamente a una empresa, institución y/o país.

Dentro del estudio de la planificación estratégica, nos referiremos a los esquemas y factores que conforman los modelos conceptuales de planificación estratégica.

Los planes estratégicos se dividen en:

- a) Planes operativos y
- b) Planes de innovación

Los primeros se centran en el funcionamiento de la empresa y tienen la particularidad de concentrar objetivos y políticas dirigidos a la optimización de la actividad fundamental de la empresa; los planes de innovación ofrecen básicamente propuestas de inversión cuya finalidad es el encontrar medios para incrementar en forma potencial la rentabilidad presente.

Todo ejercicio de planificación estratégica se basa en el "análisis estratégico básico..." 11) el cual identifica, analiza y establece jerarquías a los factores estratégicos, dividiendo primero la actividad de la empresa en áreas de negocio, de dichos análisis se desprenden los objetivos, los cuales son sometidos a un análisis de costo-beneficio, con la finalidad de hacer comparaciones y evaluar las alternativas que el análisis estratégico ofrezca, dichas alternativas darán énfasis al plan estratégico.

La importancia del análisis estratégico básico estaba en la identificación de factores estratégicos ... 12), con la finalidad de elegir una estrategia acorde con la estructura, recursos y finalidad de la empresa.

11) Ansoff Igor "Strategic Planning", Feb, 1982, Corporate Strategy.

12) Los factores estratégicos son aquéllos, en donde el desarrollo de las actividades de la empresa se torna más sensible a cambios del entorno Steiner, G. "Top Management Planning".

Una forma de identificar los factores que afectan significativamente la operación de una empresa, es utilizar como base dos reportes financieros ampliamente conocidos, el estado de resultados y el balance general.

Partiremos de que el estado de pérdidas y ganancias, así como el balance general resumen en forma condensada la operación de una empresa, la primera parte del análisis se centra en la composición de cada factor estratégico, siendo en el estado de resultados la utilidad neta (U_n) y en el balance el total del pasivo y capital (R_t).

El análisis del estado de resultados se podría expresar de la siguiente forma:

$$V_B/V_B = d/V_B + U_n/V_B + C_v/V_B + G_0/V_B + I/V_B + U/V_B$$

Ejemplificando la composición porcentual del mismo reporte financiero y en donde se especifica la importancia que cada factor tiene sobre la generación de una determinada utilidad.

Sea en la ecuación V_B , las ventas brutas, d , descuento sobre ventas, C_v , costos de lo vendido, G_0 Gastos de operación, I , impuestos e intereses y U , utilidad neta.

Con referencia al balance general denominares a los recursos financieros totales con que cuenta una operación R_t , sin dejar de lado a recursos propios generados por la empresa como son bancos y las inversiones en valores.

El análisis de composición del balance sería:

$$R_t/R_t = C_p/R_t + P_{CP}/R_t + P_{LP}/R_t + C_c/R_t$$

en donde C_p , es cuentas por pagar, P_{CP} pasivo a corto plazo, P_{LP} pasivos a largo plazo y C_c capital contable; este análisis ejemplifica las fuentes de recursos financieros que utiliza la empresa para

su funcionamiento y la contribución de cada una a los recursos totales.

Esta aproximación primaria de un análisis estratégico básico identifica los factores y/o variables estratégicas que influyen significativamente en la operación de la empresa.

El análisis estratégico básico ofrece los parámetros sobre los cuales los presupuestos y programas son elaborados, en donde el énfasis estratégico se podría dar en:

- 1- Cambios en la participación del mercado
- 2- Desarrollo de nuevos productos
- 3- Desarrollo de nuevos mercados
- 4- Elección de fuentes de financiamiento
- 5- Programas de inversión discriminantes
- 6- Implementación de cambios en recursos humanos
- 7- Cambio en canales de información
- 8- Cambio en sistemas operativos
- 9- Cambios tecnológicos
- 10- Cambios en la estructura de la empresa

Todo plan estratégico dentro de la fase de formulación contiene las siguientes actividades:

- 1- Determinación de objetivos
- 2- Planeación de la estrategia
- 3- Establecimiento de metas
- 4- Desarrollo operacional de la empresa
- 5- Establecimiento de políticas
- 6- Planeación de la estructura organizativa
- 7- Planeación de los recursos humanos
- 8- Establecimiento de procedimientos
- 9- Elaborar facilidades de procesos
- 10- Obtención de capital
- 11- Determinación de las normas de funcionamiento

- 12- Establecer los programas de dirección empresarial
- 13- Proveer sistemas efectivos de información.

Siendo todos procesos de apoyo al desarrollo de un sistema de planificación estratégica.

Como hemos visto, la definición de la Planificación Estratégica la podemos analizar desde tres puntos de vista:

- A) Como la proyección futura de las decisiones actuales
- B) Como un proceso de planeación
- C) Como una forma de dirección empresarial.

Considerando a la planificación estratégica como un proceso de planeación, está fundamenta estructuralmente la tarea de determinar, analizar y evaluar las características actuales y futuras de una empresa, formulando procesos e implementado tareas para encauzar o guiar el proceso de crecimiento de la misma; con la previsión de las condiciones futuras, tanto internas como externas, que influyan en la operación de la empresa.

Dentro de la tarea de planificación, hay cinco fases o partes del proceso comunes en diferentes modelos de planificación; estas fases son:

- 1- Elaborar las premisas para la planificación
- 2- Formulación de los planes
- 3- Implementación y revisión de planes
- 4- Flujos de información, desviaciones y reglas de evaluación
- 5- Definir en el modelo de planificación los pasos operativos a corto y mediano plazo.

Las fases que conforman los modelos conceptuales para la elaboración de planes estratégicos, son los siguientes:

- A.- Canales de Información (localización)
- B.- Diagnóstico económico
- C.- Definición de estrategias, políticas, metas y objetivos
- D.- Implementación de los mismos
- E.- Evaluación y revisión de los mismos planes
- F.- Identificación de alternativas
- G.- Identificación de objetivos estratégicos.

La importancia de la planificación estratégica en el proceso de dirección empresarial estriba en que:

- 1.- Es indispensable para la limitación de responsabilidades en la dirección empresarial
- 2.- Puede simular las condiciones futuras del entorno para la elección de las alternativas de desarrollo
- 3.- Identifica los puntos estratégicos de la empresa
- 4.- Optimiza todos los procesos
- 5.- Simula los patrones de desarrollo de la empresa
- 6.- Determina las herramientas para el proceso
- 7.- Cuantifica y evalúa las operaciones de la empresa
- 8.- Establece prioridades
- 9.- Establece canales de comunicación
- 10.- La Planeación Estratégica alterna con diferentes tipos de dirección gerencial.

Dentro de la planificación estratégica, el análisis más utilizado es el de apertura, en el cual se analizan los planes de crecimiento de una empresa conjuntamente con sus potencialidades reales, tomando en consideración cuatro áreas estratégicas básicas:

- 1.- Los puntos fuertes de una empresa
- 2.- Los puntos débiles
- 3.- Las oportunidades que puede ofrecer el entorno y
- 4.- Los riesgos del mismo.

Regresando a la formula que ejemplifica el análisis estratégico básico del balance general podrían simular la posición financiera de dos empresas: la empresa A con un índice de apalancamiento $(P_{CP} + P_{LP})/R_t$ de .50 y la empresa B con un índice de .80; en el análisis de el estado de resultados la empresa A configura la siguiente composición: ... 13).

$$V_B/V_B (1) = .10 + .90 + .60 + .30 + .10$$

y la empresa B:

$$V_B/V_B (1) = .5 + .95 + .40 + .20 + .40$$

de esta ejemplificación podemos concluir:

Empresa A)

1. Puntos fuertes: Bajo apalancamiento con alta capacidad de endeudamiento y baja carga financiera.
2. Puntos débiles: Alto costo de ventas, y baja capacidad se incrementa el margen de utilidad.
3. Oportunidades: Posibilidad de crecimiento vía ampliar la producción (volumen) con recursos externos.
4. Riesgos: Incrementos en materias primas y materiales

Empresa B)

1. Puntos fuertes: Bajo costo de ventas y de operación con la capacidad de incrementar su utilidad.
2. Puntos débiles: Empresa muy endeudada con alta carga financiera y cuya única capacidad de crecimiento es con recursos propios.
3. Oportunidades: Aumento de volumen de producción con capital propio.
4. Riesgos: Aumento en las tasas de interés.

El ejercicio interno ejemplifica en forma muy simplificada las bases de un análisis de apertura, de dicho estudio se desprenden las estrategias que normarán la operación de cada una de las áreas de la empresa.

13) El supuesto básico es que ambas empresas producen el mismo bien o satisfactor con precio controlado y con una tecnología equivalente.

Lo importante es que la planificación estratégica ofrece una gran flexibilidad de implantación de nuevos planes y procedimientos y la sustitución de los mismos dentro del esquema general de administración empresarial.

Probablemente lo más importante en la conformación de una organización adecuada, son los factores que influyen en el diseño de sistemas de administración, dichos factores se pueden dividir en corporativos y operativos según el nivel de abstracción.

1.- Factores Corporativos:

a. Organización

- Compromisos y responsabilidades gerenciales

b. Estilo de dirección

- Políticas heredadas en la empresa
- Dirección centralizada
- Planeación inexperta

c. Complejidad del entorno empresarial

- Entorno estable
- Poca competitividad
- Muchos mercados

d. Complejidad en el proceso de producción

- Tiempos de producción muy grandes
- Uso intensivo de capital
- Uso intensivo de mano de obra
- Integración de procesos de manufactura
- Alta tecnificación
- La reacción del mercado es lenta

e. Naturaleza de los problemas

- Enmarcar la complejidad de los problemas con soluciones a largo plazo
- Problemas especiales

- f. Propósitos para el sistema de planeación
 - Coordinación de las actividades divisionales

2.- Factores Operativos:

- a. Organización
 - Pequeñas economías de una sola planta
- b. Estilo de dirección
 - Descentralización participativa en la toma de decisiones
 - Operaciones al día
 - Planeación intuitiva
 - Experiencia en la planeación
 - Inexperiencia en la planeación
- c. Complejidad del entorno empresarial
 - Entorno inestable
 - Muchos mercados y clientes
 - Un solo mercado y cliente
- d. Complejidad en el proceso de producción
 - Tiempo de producción muy corto
 - Procesos de manufactura muy simples
 - Baja tecnificación
 - La reacción del mercado a nuevos productos es corta o rápida
- e. Naturaleza de los problemas
 - Encaramiento de los problemas a corto plazo
- f. Propósito para el sistema de planeación
 - Información al Staff Directivo

Existen diferentes tipos alternativos de planeación, entre ellos resaltan:

1. La planeación intuitiva
2. La planeación estratégica formal

3. La planeación al día
4. La planeación empresarial oportunista
5. La planeación de acercamientos adaptativos

Debemos señalar que se dan diferentes conceptualizaciones sobre la colección de la base estadística, en donde también se implementan sistemas de valores y evaluación para los cuadros directivos.

Haciendo un análisis sobre modelos de dirección empresarial, en los cuales el análisis de las cifras y la elaboración de estudios es muy importante, podemos listar los estudios más utilizados:

- 1.- Análisis de ventas
- 2.- Desglose de la utilidad de operación
- 3.- Análisis de la Depreciación
- 4.- Estudio de flujo de efectivo descontado
- 5.- Determinación de Gastos por Capital
- 6.- Plan de Inversiones
- 7.- Estudio de retorno de la inversión
- 8.- Estudio de participación de mercado

Con referencia a la información básica necesaria para la elaboración de dichos análisis debe tomarse en cuenta:

- A. Análisis de clientes y mercados
- B. Estructura de recursos de la empresa
- C. Análisis corporativo con los competidores
- D. Evaluación del entorno empresarial y
- E. Otras áreas de interés.

Con respecto al análisis a futuro, éste es una mera extrapolación de los estudios anteriores.

Los elementos primordiales de los análisis antes citados son los factores estratégicos, agrupados en las cuatro áreas básicas, que son:

Debilidades, fortalezas, oportunidades y riesgos.

Dentro del área de desarrollo básico de proyectos y objetivos de una empresa, sólo se observan dos tópicos importantes, que son:

- A) La determinación jerárquica de proyectos y objetivos
- B) La determinación de las áreas de operación de los proyectos y objetivos de la empresa.

Para evaluar el desarrollo de los objetivos, es recomendable utilizar los siguientes criterios:

- Que el objetivo sea medible en el tiempo
- Localizado en un área específica
- Probable/posible (que sea realista)
- Flexible (determinación de un rango de confianza)
- Conmensurable
- Accesible
- Que genere compromisos y responsabilidades
- Participativo
- Establecimiento operativo del mismo

Otro aspecto importante son los tópicos que determinan los métodos a emplearse, para la elaboración de los objetivos de una empresa:

1. Basarse en el desarrollo pasado de la empresa y de su entorno
2. Evaluación de los agentes circunstanciales
3. Área de actividad en la industria de la empresa, así como su participación en el mercado
4. Localización de recursos
5. Canales de negociación
6. Intervenciones y estrategias
7. Elaboración de estrategias
8. Herramientas analíticas

Dentro de la programación funcional a mediano plazo se contempla la estructuración de varios planes funcionales básicos, que determinan el carácter del programa a mediano plazo, éstos son:

- Planes de mercadeo
- Planes de desarrollo e investigación
- Planes de manufactura
- Planes de financiamiento
- Planes de utilización de personal
- Otros

Estos planes definen las (Imágenes-objetivo) a mediano plazo de una empresa.

La transportación del plan estratégico a las decisiones corrientes se lleva a cabo por medio de los presupuestos de la empresa, o lo que llamaremos presupuestos operacionales; los elementos para su transportación son:

1. Sistemas de pronóstico económico
2. Apalancamiento e interrelación
3. Flexibilidad de los presupuestos
4. Planes para proyectos y su evaluación
5. Determinación de la dirección estratégica

Dentro del proceso de la planeación empresarial, se debe elaborar planes de contingencia, con la finalidad de explorar alternativas futuras para el desarrollo de la empresa, con los planes de contingencia se pretende dar elementos para la toma de decisiones y la corrección de las estrategias principales o secundarias, con la finalidad de también determinar alternativas presupuestales.

El control de los planes se lleva a cabo con la consecución de dos pasos:

- Evaluación
- Corrección (Si el objetivo no ha sido alcanzado).

Esto implica tres pasos primarios que son:

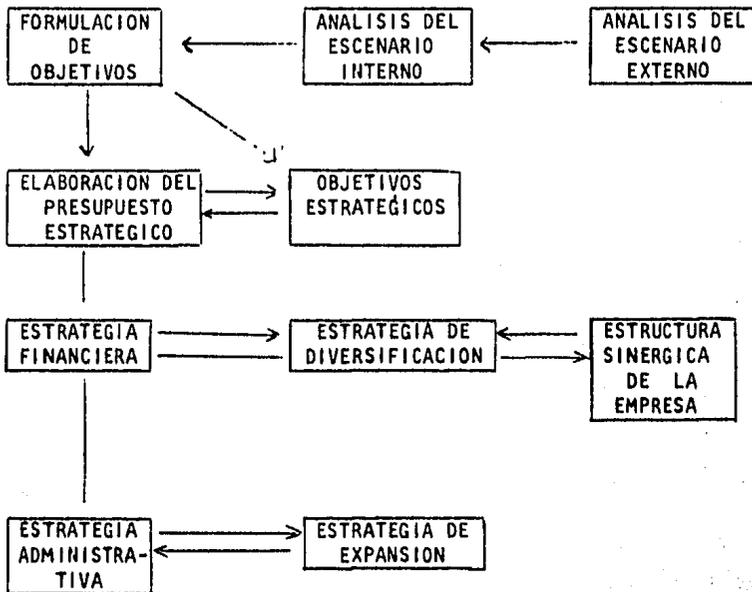
- Establecimiento de metas
- Enfrentamiento de los datos del estudio contra las metas

Dentro de los tipos de control de planes tenemos:

- 1 Estandarización de actividades
- 2 Conservación de activos
- 3 Estandarizar la calidad
- 4 Delimitación de responsabilidades directivas

Para resumir la configuración de un plan estratégico utilizaremos el esquema funcional de J. Argenti, en el cual se ejemplifican las relaciones y secuencias de ejecución de los diferentes tópicos que componen un plan estratégico.

Ejemplo de la Conformación de un Plan Estratégico (11)



11) Fuente: "Practical Corporate Planning" Argenti, John George Allen & Unwin, 1980, Londres.

1.3 La Formulación de Políticas:

Por definición se debe entender como política empresarial "el conjunto de lineamientos de misiones, propósitos y objetivos por los cuales se regirá la operación de la empresa en un determinado período de tiempo" ... 12)

Los principales lineamientos de política para la planificación estratégica empresarial son:

- 1.- Asegurar el acopio de recursos estratégicos (materias primas y recursos financieros)
- 2.- Correlacionar la estrategia de desarrollo con la estructura de la empresa
- 3.- Desarrollar sistemas de información económica, rápidos y eficaces.
- 4.- Operar con un amplio margen de acción en la toma de decisiones dentro de la empresa
- 5.- Trabajar siempre de acuerdo con una lista de prioridades preestablecidas.

"La formulación de políticas depende de la historia de la empresa y del estilo de dirección que los accionistas acuerden para la misma" ... 13).

Analizando los principales lineamientos para la formulación de políticas empresariales tenemos que en cada uno se resume tanto las expectativas como la modalidad que de la operación de la empresa se esperan.

La importancia del análisis estratégico básico estriba en la identificación de factores estratégicos ...), con la finalidad de elegir una estrategia acorde con la estructura, recursos y finalidad de la empresa.

12) McNichols J. Thomas "Planeación Empresarial" 1975, pp. 16.

13) Drucker Peter/ "Strategic Planning" Oxford Press, 3a. 1978.

CAPITULO 2. Modelos de Administración de Empresas.

2.1 La Administración Directa:

Durante muchos años los administradores de empresas han ofrecido alternativas para aproximarse a una solución sistemática de los problemas empresariales, dentro de las que resaltan, la planificación a largo plazo, la administración o dirección por objetivos, la planificación estratégica, el presupuesto en base cero y la administración estratégica directa; por supuesto cada uno de estos sistemas tiene sus propias limitaciones.

En los últimos años, la administración directa se ha distinguido de los demás modelos de planificación empresarial, básicamente en tres aspectos, que son:

1. Un diagnóstico estratégico que selecciona al sistema más adecuado para la planificación operativa y administrativa de la empresa.
2. Procura el desarrollo dentro de la empresa de recursos humanos y materiales adecuados para la planificación de la empresa.
3. Relacionar y combina la administración directa o sea la toma de decisiones con la implementación de las mismas, dentro de una misma acción gerencial.

Dentro del cuadro No. 2 podemos observar el proceso evolutivo por el cual han pasado los diferentes sistemas de administración general y planificación empresarial.

En la década actual se perfila un ambiente muy diferente del observado en los años 50's, las principales características que

CUADRO 2:

EVOLUCION DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION GENERAL

TIEMPO	1900	1930	1950	1980
Cambios en el entorno empresarial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Satisfacción de demandas básicas 2. Crecimiento acelerado 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Respuesta a preferencias de los consumidores 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Internacionalización 2. Proliferación tecnológica 3. Saturación del crecimiento 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Competencia global 2. Entorno inestable 3. Presiones socio-políticas 4. Límites al crecimiento
Perspectiva Estratégica				
Horizonte en el tiempo	Cambios			
Pasado	<p>Estable</p> <p>Incrementos</p> <p>Incrementos</p> <p>Crecimiento discontinuo</p> <p>Ambiente impredecible</p> <p>Sorpresas de Negocios</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Manual de Políticas y Procedimientos . Control Financiero . Presupuestación 	<ul style="list-style-type: none"> . Dirección por objetivos . Planeación a largo plazo . Planeación . Administración Directa . Administración estratégica directa 	

diferencian dichos períodos de tiempo son:

1. Una competencia global
2. Un entorno externo inestable
3. Un aumento en las presiones socio-políticas
4. Limitaciones al crecimiento de la actividad empresarial
5. Prevalece un ambiente de incertidumbre en cuanto al comportamiento de los factores estratégicos financieros y comerciales.

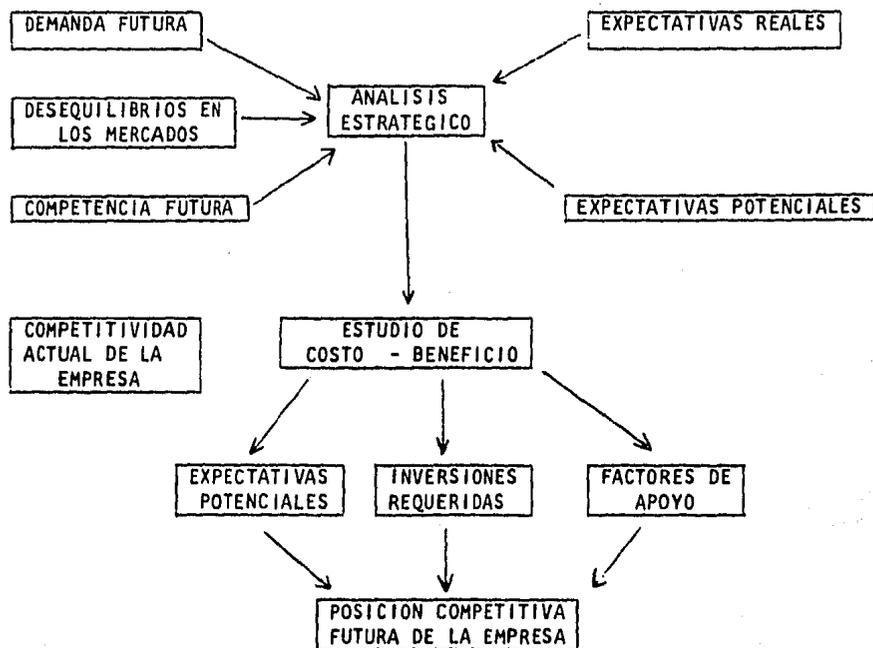
El ambiente empresarial de los 80's patentiza la necesidad de identificar las áreas estratégicas dentro del proceso de planificación empresarial e implementar los modelos de administración acordes con las necesidades que se presenten.

La administración directa es un proceso sistemático, planeado y ejecutado por el gerente general de una empresa, por medio del cual debe asegurar la continuidad, supervivencia y rentabilidad futura de una empresa.

Esto incluye el posicionamiento de la empresa dentro de áreas de sus mercados específicas, en donde se pueda percibir una ventaja comparativa para la empresa, por su estructura propia y su funcionamiento o bien por ventajas operativas; por ejemplo, la tecnología utilizada en una fase específica del proceso puede hacer más competitiva una empresa que a otra dentro del mercado, por medio de una mayor productividad. Orientando la operación de la empresa a la obtención y acaparamiento de mercados, ofreciendo productos que de una manera u otra puedan optimizar las ventajas competitivas que el mercado pudiera ofrecer, es como la empresa podrá asegurar una posición competitiva ventajosa, en comparación con sus competidores.

La administración directa, debe anticipar el impacto que en el comportamiento y desarrollo del ambiente comercial pudieran tener los cambios en el entorno socio-político, el cual se encuentra en una posición interactuante con grupos de interés político que detentan la

Ejemplificando esquemáticamente las áreas estratégicas en la planificación empresarial, tenemos:



capacidad para poder gestar cambios sensibles en el ambiente empresarial, como por ejemplo: gobiernos centrales, gobiernos locales, grupos específicos de consumidores y uniones de trabajadores.

Se pueden observar diferencias básicas entre la planificación estratégica y la administración directa, las cuales pueden identificarse por medio de la especificación de las características de esta última:

- a) Alarga y profundiza el proceso de planificación
- b) La administración directa añade al proceso de planificación empresarial la flexibilidad de la capacidad estratégica de cambiar de una posición a otra dentro del mercado en un plazo de tiempo muy limitado.
- c) La planificación estratégica termina su proceso con un plan, mientras que la administración directa con una nueva convivencia estratégica con el entorno empresarial.
- d) Mientras que la planificación estratégica es un sistema, la administración directa es un sistema de acción en la toma de decisiones.

Con referencia al diagnóstico estratégico, uno de los estudios más utilizados para ello es el diagnóstico Dupont que delinea diferencias financieras específicas en donde el diagnóstico estratégico identifica los problemas estratégicos de la empresa.

El resultado del diagnóstico debe implicar una revisión condensada de la posición de la empresa o por lo menos debe listar los problemas específicos más importantes en orden jerárquico.

"Para la administración directa, el primer paso o acción es la solución directa de los problemas que el diagnóstico estratégico identifica y además lanzar aquellos proyectos que delinear la actividad empresarial de la empresa, la administración directa es un enfoque de posición del problema y no de entrar en la implementación de un sistema" ... 14).

La solución del problema directamente implica la conjunción de esfuerzos y cooperación de grupos de administradores de empresa cuya

14) Ansoff I. "Planned Management of Turbulent Change" E.I.A.S.M., 1978.

preparación sea interdisciplinaria.

Dentro de la administración directa, la planificación y la implementación van acompañadas una junto a la otra en un mismo período de tiempo.

Para la administración directa de la empresa se debe tomar en cuenta uno de los elementos más importantes dentro de la planificación empresarial que es la estructura de la misma, "la estructura de una empresa debe estar matizada por sus principales objetivos, por el entorno y por la forma (tecnología), como piensa desarrollar sus actividades" ... 15), en sí la administración directa se puede dividir en las siguientes etapas:

I. El administrador debe de identificar el proyecto que cambiará la posición estratégica de la empresa.

II. Dichos proyectos son puestos en marcha y/o en fase de arranque.

Los componentes de la fase de instrumentación son:

- a) Continuación del desarrollo e investigación administrativa
- b) Revisión de incentivos al equipo de trabajo, con el fin de promover la administración directa y/o bien la administración estratégica.
- c) Captura de información suficiente para la configuración de un sistema que ofrezca la oportunidad de planear la empresa con cierta coherencia.
- d) Introducción de la mentalidad estratégica en el grupo administrativo de la empresa.
- e) Introducción de puentes estratégicos en la toma de decisiones cotidianas.

15) Porter Michael "Competitive Strategy", Free Press, N.Y., 1980.

- f) Revisión y control de la estructura organizativa de la empresa.
- g) Proveer los elementos para ajustes y correcciones para la apropiada planificación de la empresa.
- h) Ajustar la estructura de toma de decisiones al interior de la empresa con el fin de lograr una mayor flexibilidad de acción.

III. Auditorías periódicas con la finalidad de enmarcar y analizar la posición financiera de la empresa en el presente y proyectar hacia el futuro para poder evaluar o estimar los flujos de efectivo y por lo tanto la obtención de una utilidad neta potencial.

Diagrama del diagnóstico estratégico:

- 1. Determinación de la utilidad futura = A
- 2. Plan estratégico de la empresa = B
- 3. Corto plazo = C
- 4. Largo plazo = D

Corresponde A a B

Revisión de la capacidad de la empresa

a C ó a D

D

C

El análisis estratégico a corto plazo emplea dos tópicos de análisis, que son:

1. Punto de interés en la posición dentro del mercado
2. El grado de competitividad de la empresa en comparación con sus más cercanos competidores.

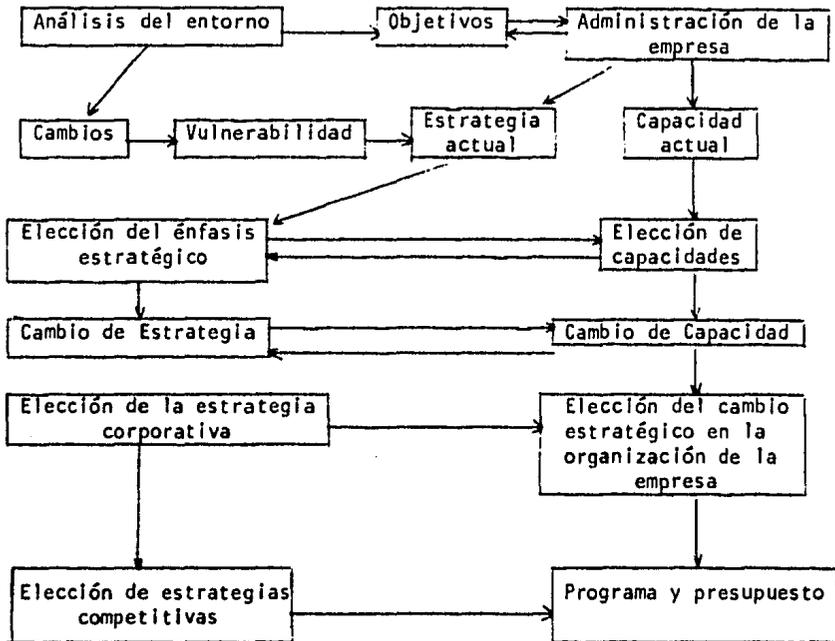
Mientras que el análisis a largo plazo emplea dos tópicos de análisis:

1. Evaluación de la posición estratégica de la empresa con referencia a:
 - Saturación de la demanda
 - Obsolescencia tecnológica
 - Oportunidades de diversificación
 - Vulnerabilidad a cambios radicales en el entorno socio-político
 - Estrategia de crecimiento
2. Evaluación de los elementos básicos para la adaptación a un entorno cambiante.

La administración directa es una forma de conjugar la planificación estratégica y la toma de decisiones en un mismo tiempo, esto implica que la empresa detenta información actualizada y herramientas analíticas que permitan el prever acontecimientos en el entorno económico. Es sin duda la delegación de la toma de decisiones el punto más importante en la administración directa.

2.2 La Administración Estratégica Directa:

Para iniciar el estudio de la administración estratégica directa, se debe ejemplificar el flujo esquemático que se utiliza en la implementación de dicho modelo:



Tanto la planificación estratégica como la administración directa requieren de un período de tiempo regular (3 a 6 meses) para poder reaccionar a los cambios del entorno económico, por lo cual no son capaces de responder a cambios que tengan lugar a un período menor a 6 meses, esto ha obligado a varias empresas a implementar una modalidad de la planificación estratégica llamada administración estratégica directa, por medio de la cual se provee a la empresa de flexibilidad para poder reaccionar tan pronto como se visualicen los problemas e intentar implementar una solución inmediata.

La administración estratégica directa es simple de implementar y no interfiere con los sistemas de planificación anteriormente adquiridos.

Los elementos de la administración estratégica directa son:

1. Una vigilancia constante sobre los factores estratégicos y/o cambios continuos en las áreas: financiera, económica, social, política y comercial.
2. El impacto de los pasos a seguir se presenta y se interpreta como la clave de la administración estratégica directa.
3. El análisis jerarquizado de los cambios que afectan a la empresa serán analizados de la siguiente manera:
 - a) Aquéllos que requieran una inmediata y urgente respuesta
 - b) Aquéllos que se puedan resolver en el ciclo o período de planificación futuro
 - c) Aquéllos que requieran un control constante
4. Los aspectos o factores urgentes son orientados al estudio inmediato, para ello es necesario que existan unidades que proporcionen una respuesta rápida de las bases analíticas y la reporten a la dirección corporativa de la empresa.
5. El control de la resolución debe abarcar, tanto el área táctica (operacional) como la estratégica.
6. La lista de los puntos o tópicos estratégicos es actualizada cada día.

En el cuadro No. 3 el área de factibilidad de manejo empresarial directo está delimitada por problemas a corto plazo, en donde la estructura de la empresa puede por medio de controles presupuestales, implementar una solución acorde con la naturaleza del problema.

Cuadro 3: ESTIMULOS Y RESPUESTAS GRADUADAS DE LOS FACTORES ESTRATEGICOS QUE AFECTAN A UNA EMPRESA.

<div style="text-align: right;">Respuestas</div> <div style="text-align: left;">Estímulos o Señales</div>	A	B	C	D	E	F
<p>I. Percepción del riesgo</p> <p>II. Identificación del origen del problema</p> <p>III. Formación concreta del problema</p> <p>IV. Respuesta Estratégica</p> <p>V. La respuesta estratégica es presupuestable</p>	<p>Area de factibilidad de manejo empresarial estratégico directo</p>					

Nota: Nomenclatura: A, (cambios en el entorno); B, (identificación de factores estratégicos empresariales); C, (Redacción de la vulnerabilidad estratégica externa); D, (Incremento interno de la flexibilidad estratégica); E, (Planes de Capacidad); F, (Acciones y planes de respuesta). Fuente "Corporate Strategy", cit. op.

Cuadro 4:

MATRIZ DE SELECCION DE SISTEMAS DE ADMINISTRACION

Características del entorno							
Principios Básicos	Cambios Contínuos	Perspectivas de Cambios	Planeación a Largo Plazo	Planeación Estratégica	Administración Directa	Administración estratégica directa	Administración en tiempo breve
1) Aceptable	Contínuos	Prespuestables	*				
2)	Discontínuos	Estímulos leves	*			*	
3)		Sorpresas	*			*	*
4) Inaceptable	Contínuos	Presupuestables	*	*			
5)	Discontínuidad	Predecible	*	*	*		
6)	Discontínuidad Extraña	Estímulos leves	*	*	*	*	
7)		Sorpresas	*	*	*	*	*

A) Fuente: "La Estrategia empresarial para la década del ochenta" H.A.C. Van Riemsdijtc.. Devota.- Administración de Empresas, Vol. XII; No. 139, Octubre, 1981.

La implementación de una administración estratégica directa implica que la dirección de la empresa debe delegar las responsabilidades en la toma de decisiones, así como proveer el apoyo necesario (recursos financieros, legales y humanos), a cada una de sus áreas estratégicas de negocios.

Dentro del cuadro No. 4 se puede observar que la administración estratégica directa, como sistema de administración y planificación de empresas, obedece a las particularidades del entorno económico de la década de los 80's, como son:

1. Cambios repentinos dentro del área comercial
2. Discontinuidad de patrones de crecimiento empresarial
3. Condiciones de operación financiera y comercial impredecibles
4. Incremento en la complejidad de los factores estratégicos que afectan el desarrollo de una empresa.

en una visión muy general del proceso de planificación de empresas la administración estratégica directa implica un esfuerzo de planificación estratégica previo a la implementación del sistema de administración antes citado.

SEGUNDA PARTE

LA EMPRESA PUBLICA

INTRODUCCION:

Dentro de la teoría del crecimiento económico, uno de los problemas básicos es el de ajustar el desarrollo económico con un patrón equitativo de distribución del ingreso.

Los factores que se pueden considerar como responsables de una distribución inequitativa del ingreso en un proceso de crecimiento económico son:

1. La cantidad de recursos humanos calificados y su localización
2. La estructura económica prevaleciente
3. La organización social y política predominante
4. El dualismo que pueda existir al interior de la estructura económica

Debido a los factores antes citados, en las economías en vías de desarrollo, "la intervención del estado es mucho mayor, con el fin de disminuir el efecto distorsionador que el dualismo económico tiene sobre la tasa de distribución del ingreso, por medio de intervenir más intensamente en el área productiva de la economía, con la finalidad de lograr una distribución del ingreso más equitativa vía la modalidad de subsidiar y crear categorías de trabajo remunerado con el objeto de revertir el efecto de concentración del ingreso por la diferente calificación de los recursos humanos" ... 16)

La consecuencia de crear actividades o involucrar inversiones públicas en ramas económicas no rentables obliga a considerar que el Estado por medio de subsidios mantiene actividades económicas que generan recursos o requisas virtuales; con la obvia carga financiera que implica dicha modalidad de crecimiento económico.

16) "Economic Growth, Policy and Income Distribution" Loehr William en: The Economics of the Less Developed Countries. Kamrany M. Nake, 1978.

Uno de los objetivos más importantes del Estado es el de compaginar el crecimiento económico y la eliminación gradual del dualismo, podemos inferir que las áreas más importantes que debe considerar la política económica son:

1. La formación de recursos humanos calificados y cuya preparación esté correlacionada con las necesidades impuestas por el patrón de desarrollo económico.
2. El control del aumento de la población.
3. El subsanar la intervención directa del gobierno en la actividad económica.
4. Incrementar la intervención directa del gobierno en la actividad económica.

Las áreas de política económica antes listadas implican "la formación y capacitación de recursos humanos y un mayor crecimiento económico propiciado por un proceso acelerado de industrialización, con lo cual se podría obtener una mayor equidad en la distribución del ingreso" ... 17).

El mayor problema que enfrenta la economía en vías de desarrollo es sin duda la de tener una estructura económica heterogénea, desarticulada y de carácter dual, para el cual la política de estabilización seguida por algunos gobiernos sólo incrementa la desigualdad del ingreso profundizando el problema esencial.

Dentro del crecimiento económico, el Estado participa preponderantemente por medio del gasto público, o sea el presupuesto de egresos del gobierno y su asignación a prioridades se determina por medio de la política económica establecida, a su vez, su importancia estriba en el condicionamiento de la velocidad y dirección del proceso de cre-

17) "The Economics of Governmental Activity" Hyman M. David, ed. Holt and Winston, Inc., 1973.

cimiento económico de un país determinado.

La naturaleza o características de la producción de bienes que producen empresas con participación del Estado, se puede delinear en los siguientes incisos:

1. Producción de bienes cuya elaboración la ha desechado la iniciativa privada.
2. Subsidiar la producción privada para incentivar la inversión.
3. Proveer a la economía de gran variedad y diversidad de manufacturas.
4. Producción complementaria a la producción privada por la imposibilidad de que esta última produzca los bienes necesarios para toda la sociedad.
5. Producción que absorbiendo costos proveer un mayor bienestar social a la colectividad.

De las características de la producción de bienes públicos podemos inferir que, "los bienes públicos son cualquier bien o servicio que es producido y/o subsidiado a través del presupuesto gubernamental" ...18), dentro de la definición antes expuesta podemos encontrar la diferenciación de las clases de bienes producidos por el sector público:

- a) Los bienes públicos y/o gastos sociales que son canalizados a la creación de una infraestructura básica.
- b) Los productores públicos industriales, cuya finalidad es complementar la actividad privada industrial.

18) "Administración de Empresas Públicas" autores varios, resumen por: B.I.D. y E.I.A.P., ed. Limusa, 1979, México.

- c) Los productores paraestatales especializados, los cuales tienen una demanda variable por su deficiencia competitiva con competidores del sector privado.

Dentro de las funciones más importantes que desarrolla el Estado por medio del sector público, se encuentran:

1. El proveer a la economía de servicios públicos.
2. Regular el mercado vía políticas fiscales o bien con la formación de empresas de participación estatal.
3. Impulsar el desarrollo económico por medio de la elaboración e implementación de presupuestos que coadyuven a la consecución de los objetivos que se plantea la sociedad.

Entre las funciones del Estado, la más importante es la de incrementar el bienestar de la sociedad por medio de la producción eficiente de bienes y servicios, para lo cual, la inversión pública en una economía de mercado imperfecta debería cumplir con cinco requisitos básicos: ... 19).

- a) Redistribuir el ingreso
- b) Regular la competencia
- c) Estabilizar el nivel general de la actividad económica.
- d) Proveer servicios públicos y
- e) Controlar la eficiencia de las empresas paraestatales.

19) El comportamiento de la inversión pública está determinado por los lineamientos de política económica, por medio de los cuales se asigna peso específico a diferentes sectores considerados como estratégicos.

Dichos lineamientos conllevan a la determinación de cuatro variables-objetivo:

1. Nivel de empleo
2. Tasa de inflación
3. Déficit y/o superávit de la balanza de pagos
4. Tasa de crecimiento del producto interno bruto (potencial)

Estas variables-objetivo componen las áreas de interés más importantes en la definición de lineamientos de política macroeconómica.

"Los instrumentos utilizados por el Estado para poder alcanzar las metas fijadas a las variables-objetivo antes citadas son: la política fiscal y financiera, la política de precios y/o de ingresos y la política de inversiones del sector público" ... 20), dichos instrumentos conforman un modelo de política macroeconómica, el cual a su vez conforma el marco de referencia dentro del cual las empresas públicas verán normada su actividad.

Las empresas públicas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- a) Empresas con fines sociales
- b) Empresas de servicios públicos
- c) Empresas reguladoras de abastecimiento y
- d) Empresas productoras de bienes

Cada uno de los tipos o clases de empresas públicas antes citadas obedece a necesidades que al Estado impone el proceso de crecimiento económico.

20) "Public Enterprise Economics" Rees Ray Weidenfeld and Nicolson. Londres, 1976.

CAPITULO 3. Participación y Estructura de la Empresa Pública dentro del Proceso de Desarrollo Económico.

3.1 Historia y Perspectiva de la Empresa Pública:

El papel que la empresa pública ha jugado dentro del proceso de crecimiento económico se puede dividir en dos etapas; la primera que abarca hasta la década de los 30's, en donde las empresas públicas, propiedad del gobierno, sólo se dedicaban a la asignación de recursos para financiar a la iniciativa privada y en el mejor de los casos proveían servicios de infraestructura, la segunda etapa que parte de la década de los 50's a la fecha, se caracteriza porque la inversión pública ha tenido una influencia decisiva en el nivel de la actividad económica y también ha afectado a la tasa de crecimiento por medio de la expansión del gasto público, fenómeno observado principalmente en las economías en vías de desarrollo, principalmente mediante incrementos en la inversión destinada a la infraestructura y al crecimiento de la participación estatal en la esfera productiva de la economía, por medio del aumento de las inversiones destinadas a la creación o adquisición de empresas cuya función sea el destinar bienes al mercado industrial y de consumo final, así como, proveer servicios a la planta productiva con un criterio de selectividad funcional.

Uno de los principales problemas a los que la empresa pública se debe enfrentar es el de conciliar las políticas de incentivos a la inversión privada, los cuales se instrumentan por medio de estímulos fiscales y precios diferenciales en la venta de materias primas y servicios, con una repartición más justa del ingreso nacional, ésto sería posible al eliminar la creación de economías ficción por parte del Estado originadas por el interés de alcanzar metas cuantitativas de crecimiento económico cuando "la esencia y modalidad del crecimiento económico es lo que forma las bases para un proceso de desarrollo equilibrado y autosostenido ... 21).

Algunas de las características que en los últimos años han matiza-

21) "Ensayos de Política Fiscal" Assael Héctor, F.C.E., serie lecturas No. 2 e. 1972.

do el desarrollo de las empresas públicas son:

1. La delimitación del área factable por las empresas públicas en los sectores prioritarios de la economía
2. Las inversiones pública y privada han llegado a ser al mismo tiempo complementarias y contradictorias
3. Se ha intentado dar un desarrollo balanceado a los diferentes sectores productores de la economía
4. Se ha dado énfasis a los elementos redistribuidores de la riqueza, plasmados en los sistemas tributarios de diferentes economías por medio de la exención de gravámenes a las empresas
5. Se ha plasmado una diferencia relativa entre las empresas privadas y las empresas públicas en las formas de administración, sistemas de mercadeo y fuentes de financiamiento
6. En las últimas décadas se ha conformado un instrumental y equipo administrativo y político para la administración de las empresas públicas dentro de las economías desarrolladas, fenómeno ausente en los países en vías de desarrollo.

Debido al desequilibrio estructural de las economías en vías de desarrollo debe esperarse una mayor intervención del estado en la esfera productiva de dichas economías y el instrumento será la empresa pública; debido principalmente a la complejidad del entorno económico y a su baja predictibilidad y sus constantes variaciones, se ha observado el desplazamiento de la inversión privada a ramas de actividad económica con menor riesgo y mayores márgenes de utilidad con lo cual la intervención del Estado deberá ser mayor, provocando un incremento en el número de economías estatizadas.

La intervención progresiva del Estado en la economía está sujeta a la capacidad del mismo para generar excedentes económicos y así crear intervenciones-empresa que apoyen los programas de desarrollo económico.

3.2 Estructura Organizacional:

Las principales divisiones o estructuras organizacionales bajo las cuales las empresas públicas operan se pueden condensar en las siguientes categorías:

1. Administración departamental
2. Corporación pública
3. Corporación estatal
4. Organismos administrativos

Podemos enlistar las características correspondientes a cada una de las categorías antes citadas:

a) La administración departamental:

- La empresa es financiada directamente por la hacienda pública con asignaciones o partidas anuales (presupuesto de egresos)
- Es una empresa controlada presupuestalmente
- El personal de esta clase de empresas está formado por empleados públicos
- La empresa es casi siempre una subdivisión de uno de los departamentos centrales de la administración del estado

b) La corporación pública:

- Pertenece totalmente al Estado
- Es creada por una ley que define: poderes, obligaciones y prescribe la forma de administración
- Es una entidad separada del Estado para fines legales

- Tiene tres fuentes principales de ingresos: del Estado a través de la hacienda pública, del público en general y de las utilidades que obtenga por la venta de sus bienes o servicios.
- Ordinariamente no está sujeta al presupuesto federal
- Los empleados permanentes son considerados empleados públicos

En lo que respecta a la corporación estatal ésta se puede tipificar de la siguiente manera:

- No es controlada presupuestalmente
- Puede ser de participación mayoritaria y/o de participación minoritaria del Estado en la posesión de acciones de la empresa
- Está al borde de las auditorías que el Estado efectúe con sus organismos descentralizados.

Las características de los organismos administrativos son:

- Instituciones ligadas presupuestalmente al Estado
- Fundados con fines específicos de acuerdo a prioridades demarcadas por los lineamientos de política económica
- Son considerados organismos descentralizados por su carácter legal.

Las empresas públicas tienen como principal función la producción de bienes y/o servicios públicos, el problema al que se enfrentan los administradores de dichas empresas es que "si la empresa pública tuviera autonomía y libertad tanto en la toma de decisiones como en la elección de las estrategias, entonces sería evaluable la operación de la misma, la canalización de flujos de efectivo a las empresas públicas origina la carencia de efectividad en la operatividad de las mismas" ... 22), por lo cual la estructura bajo la cual funcionan las empresas públicas debe

22) "Planning and Execution of Economic Development" Wallinsky L. Joseph McGraw - Hill, 1963.

ser cambiada y se debe procurar delegar las responsabilidades de la administración de dichas empresas a equipos de administración muy calificados.

CAPITULO 4: Planeación, Control y Evaluación de la Empresa Pública.

4.1 La Política Económica y la Empresa Pública:

La formación de las empresas públicas tiene básicamente dos orígenes, el primero que es el de la nacionalización de una empresa localizada en un sector prioritario para el desarrollo de una economía, o bien la creación de empresas-proyectos ... 23), las cuales centran sus actividades en áreas o sectores estratégicos para el desarrollo equilibrado de un país.

Existen cuatro objetivos básicos macroeconómicos para las empresas públicas, sin que el mencionarlos signifique que las empresas operan conjuntando dichos objetivos, sólo nos serviría como referencia a un modelo ideal de funcionamiento de las mismas:

1. Eficiencia económica
2. Rentabilidad
3. Efecto prioritario sobre la distribución del ingreso
4. Estar concatenada con la política macroeconómica

la eficiencia económica se debe centrar en la administración y en el desarrollo de tecnología y en la conjugación y disponibilidad (locación) de recursos en la economía y en el uso óptimo de dichos recursos.

La rentabilidad es en sus bases financieras la diferencia de los gastos en los que incurre una operación contra los ingresos que genera dicha actividad, un alto índice de rentabilidad implica una administración eficiente y en la mayoría de los casos un proceso tecnológico comparable o más avanzado que el de la competencia.

23) "Project Appraisal and Planning for Developing Countries".
I.M.D. Little and J.D. Mirrlees Basic Books.

Todos aquellos elementos que como las empresas públicas surten algún efecto sobre la distribución del ingreso, están directa o indirectamente matizados por los siguientes lineamientos de política económica:

1. Procurar una transferencia directa de recursos entre los sectores prioritarios de la economía.
2. Canalizar los subsidios a la planta productiva para incentivar la inversión en forma selectiva
3. Subsidiar las materias primas y otros servicios que pueden coadyuvar al crecimiento de la actividad empresarial.
4. Configurar un sistema impositivo discriminatorio y preferencial

dentro del proceso de planificación del Estado, éste selecciona los proyectos de inversión que son prioritarios para las actividades que se consideran estratégicas para mantener el crecimiento económico, de la selección de los proyectos por parte del Estado es de donde se desprende la gama de elementos que normarán la planificación del sector público paraestatal.

Existen tres instrumentos por medio de los cuales el Estado logra cumplir sus metas y objetivos:

- a) La política fiscal y financiera, la cual prefiija presupuestos de egresos de las empresas públicas y determina su estructura financiera, conjuntamente con la determinación de las fuentes de recursos de las cuales puede adquirir fondos para sus operaciones.
- b) Política de precios y/o de ingresos; por medio de ella se fijan precios acordes con las necesidades de los consumidores y su poder adquisitivo, además de considerar el retorno de los recursos mínimos para la manutención de las operaciones de la empresa.

- c) Política de Inversiones, ésta tiende a generar vía el crecimiento de las actividades de las empresas públicas y/o expansiones, un efecto agregado sobre el nivel de la actividad económica a corto plazo y un crecimiento del producto interno bruto potencial a largo plazo.

Tal vez el elemento más importante dentro de la política económica es el presupuesto que se fija para las actividades de las empresas públicas, "considerando que el sistema económico estatal es altamente integrado y muy interdependiente, todos aquellos ajustes que durante un proceso de planificación se realizan al presupuesto tienden a generar desviaciones de las metas establecidas, se debe tomar en cuenta que dentro de las economías en vías de desarrollo el elemento más escaso es el financiamiento barato y en cantidades acordes con los proyectos gubernamentales, por lo cual la política económica debe considerar dentro de sus lineamientos las limitaciones estructurales y de recursos a las cuales debe enfrentarse ... 24).

24) "Finanzas Públicas y Política Presupuestaria" Williams Alan Amorrortu ed., 1975.

4.2 La Planificación de las Empresas Públicas:

Para localizar el proceso de planificación de las empresas públicas dentro del sistema global de planificación, se debe definir desde el ámbito de acción hasta el tipo de actividad que las empresas públicas desarrollan, podemos enunciar el proceso de planificación de las empresas públicas de la siguiente forma:

1. **Ámbito de acción:** El contexto donde se desarrollan los procesos de planificación de empresas públicas en el sistema de planificación integral de las actividades del sector público.
2. **Objetivos:** El objetivo primordial es el de conducir el proceso de crecimiento de las empresas públicas hacia el cumplimiento de los grandes objetivos de cada sector económico.
3. **Tipo de acción:** El sector público lleva a cabo la coordinación de las actividades de las empresas públicas, tratando de proporcionar cambios en las estructuras financiera y operativa de dichas empresas con la finalidad de optimizar sus actividades, se seleccionan aquellas empresas susceptibles de planificarse integralmente y se determinan las imágenes-objetivo correspondientes a cada empresa pública.

En la administración pública el organismo planificador fija los criterios que normarán el patrón de crecimiento económico buscando una correlación entre los planes elaborados por cada departamento estatal.

El Estado dentro del sistema de planificación selecciona aquellos proyectos prioritarios definidos a su vez en los lineamientos

de política económica, dentro de los cuales se establecen los objetivos primarios de las empresas públicas, sin analizar su probable rentabilidad, su utilidad a futuro, su tiempo de maduración, etc., convirtiéndose estos proyectos en derramas injustificadas del gasto público.

Dentro de la planificación de las actividades gubernamentales el presupuesto es el principal elemento que influye directamente en la actividad económica, por lo cual se convierte en la parte más importante en la actividad económica, por lo cual se convierte en la parte más importante de las finanzas públicas en los países en vías de desarrollo.

La prioridad de la inversión pública "se centra en la conservación del proceso de crecimiento económico, tratando de mantener niveles de oferta tanto de bienes como de servicios para poder elevar los niveles de bienestar de una sociedad, así como el de regular mercados"... 25).

Todos los proyectos del sector público obedecen a un solo programa general de inversiones, este último se encuentra matizado por la cantidad de recursos que pueda generar el Estado dentro de un período de planificación.

La administración por objetivos es el sistema de planificación más utilizado en las empresas públicas, y lo podemos caracterizar de la siguiente forma:

1. Comienza por definir la finalidad de la actividad de la empresa.
2. Puntualiza los objetivos operativos de la empresa.
3. Jerarquiza los objetivos tanto económicos como sociales.

25) "La empresa pública: Su significación actual y potencial en el desarrollo económico" Assael H. O.N.U. - CEPAL, 1971.

4. Determina los objetivos operativos de la empresa:
 - 4.1 Define la posición de la empresa dentro del mercado
 - 4.2 No determina un mínimo de productividad para la operación de la empresa
 - 4.3 No visualiza los cambios en el mercado de tecnología
 - 4.4 Crea una estructura financiera distorsionada.

Básicamente, la planificación por objetivos de las empresas públicas no es flexible, ya que sus funciones operativas y sus objetivos son predeterminados por planes y/o programas implementados por organismos estatales dedicados a la coordinación de sectores de actividad económica, conjuntamente con la falta de recursos humanos calificados para la administración de empresas públicas el proceso de planificación de empresas propiedad del Estado se convierte en una actividad estática, inflexible, obsoleta e inadecuada.

Para poder implementar sistemas de control sobre las actividades de las empresas es necesario:

1. Determinar previamente las obligaciones y responsabilidades imputables a la empresa de acuerdo al giro o actividad de la misma.
2. Establecer un control contable y financiero por medio de la elaboración de auditorías regulares sobre las actividades de la empresa.
3. Instaurar parámetros de funcionamiento sobre aspectos económicos básicos.
4. Incorporar especificaciones que sobre los ámbitos operativos y administrativos tengan otros organismos e instituciones estatales.

En base a los puntos antes expuestos podemos elaborar un perfil ideal de funcionamiento de la empresa pública, contra el cual podemos comparar los resultados de las operaciones reales de la misma, evaluando las desviaciones que se observen ... 26).

26) "El fundamento de la creación y operación de empresas públicas". Bueno M. Gerardo, CEPAL (conferencial) 1969.

4.3 Elementos para la Evaluación de Empresas Públicas:

Para evaluar las actividades de una empresa, el primer paso es el de elaborar indicadores que midan la conversión de los objetivos en hechos y/o actividades reales, para lo cual enlistaremos los indicadores más utilizados.

1. Indicadores que evalúan los medios de una empresa:

- cuantificación de activos fijos y financieros
- calificación de los recursos humanos
- cuantificación del consumo de recursos financieros y materiales

2. Indicadores de realización:

- medición de la calidad de los productos y/o servicios ofrecidos

3. Indicadores de impacto o efecto:

- cuantificación de las desviaciones entre los objetivos planeados y los logros alcanzados.

4. Indicadores de rentabilidad:

- cuantificación del retorno de los recursos
- evaluación de los flujos de caja descontados

Todos los indicadores anteriores pierden su sentido si no se elabora un estudio comparativo de la empresa pública contra una empresa privada de tamaño similar y dedicada a la misma actividad.

Podemos comprender la complejidad de la evaluación de las actividades de las empresas públicas si definimos los objetivos primeros sobre los cuales se evalúa la administración de las mismas:

1. Cumplir la función económica primordial de la empresa
2. Conformar una estructura administrativa acorde con las actividades de la empresa
3. Administrar efectivamente las utilizadas
4. Impulsar las actividades de investigación y desarrollo
5. Establecer una política financiera acorde con el presupuesto
6. Propiciar la formación de recursos humanos

De la revisión de los objetivos anteriores, a los cuales se debe ajustar el proceso de administración de las empresas públicas podemos concluir que el problema esencial en la planificación de empresas que son propiedad del estado es la conciliación de sus objetivos y/o funciones económicas y sociales.

TERCERA PARTE
ALTERNATIVAS DE PLANIFICACION
DE EMPRESAS PUBLICAS

INTRODUCCION

El Estado tiene varias fuentes de ingresos, de entre las cuales sobresalen: los impuestos, los aprovechamientos, los ingresos por servicios prestados y los ingresos generados por las utilidades de empresas de su propiedad.

Una de las funciones de la empresa pública es la de subsanar el desequilibrio estructural en el cual se encuentran muchas economías en vías de desarrollo, dichas empresas deben tener un alto coeficiente de eslabonamiento, tanto hacia adelante como hacia atrás, este fenómeno es poco observado, por lo cual las empresas públicas dedicadas a las actividades de complementación de ramas industriales son altamente dependientes del exterior y no son generadoras de ahorro interno.

Si consideramos el producto nacional bruto como un indicador de bienestar podemos inferir la importancia que la empresa pública tiene dentro del mismo; si observamos al producto nacional bruto (PNB) como un flujo de efectivo, tendremos: ... 27).

$$C + I + G + (X - M) = PNB = C + S + T + R_f \text{ ----- (1)}$$

en donde:

PNB = Producto nacional bruto

C = Consumo en la igualdad principal y gastos de consumo en la igualdad secundaria.

I = Inversión

G = Gasto gubernamental

(X-M) = Saldo neto de la balanza comercial

27) "Teoría y Política Macroeconómica" Branson H. William. Fondo de Cultura Económica, 1981.

S = Ahorro

T = Ingresos gubernamentales (impuestos y otros ingresos)

Rf = Remuneraciones a factores del exterior

si deducimos C de los dos lados de la igualdad, la expresión anterior quedaría de la siguiente manera:

$$I + G + (X-M) = PNB = S + T + Rf \quad \dots\dots (2)$$

para efectos de simplificación no consideraremos el sector externo, por lo cual:

$$I = S + (T-G) \quad \dots\dots (3)$$

siendo el ingreso gubernamental (T):

$$T = Ii + Io + A + Uep \quad \dots\dots (4)$$

en donde:

Ii = Impuestos indirectos

Io = Impuestos directos

A = Aprovechamientos

Uep = Utilidades de empresas públicas

continuando con la composición de la inversión, desglosando el gasto gubernamental, tenemos:

$$G = Gs + Gi + Go + Su \quad \dots\dots (5)$$

en donde:

Gs = Gastos en seguridad social

GI = Gastos de Inversión pública

Go = Gastos operativos de la administración pública

Su = Subsidios a empresas y organismos estatales

en base a las características de las empresas públicas de los países en vías de desarrollo, podemos inferir que:

$$1. Su > Uep \quad y$$

por las características del crecimiento desequilibrado del gasto público que se observa en las economías en vías de desarrollo (T-G) será siempre negativo; si asumimos el siguiente supuesto:

$$I + I_0 + A \leq G_s + GI + Go \quad \dots\dots (6)$$

Se puede inferir que la no rentabilidad de las empresas públicas, una baja carga impositiva y un gasto desmesurado rompen la igualdad de (ahorro-inversión).

si

$$I = S + (T-G)$$

y $G \geq T$

por lo tanto $(T-G) \leq 0$

de donde

$$I = S - Bg$$

siendo Bg la balanza de ingresos y gastos gubernamentales, eliminándose la igualdad

$$I \neq S - Bg$$

para recuperar la igualdad es necesario incluir una nueva variable, que es la contratación de deuda (D), de donde $D \geq Bg$, en el caso de igualdad entre D y Bg la igualdad sería:

$$I = S - Bg + D$$

de donde $I = S$

en el caso de $D > Bg$, la escala de inversión se movería de I en I' para quedar:

$$I' = S - Bg + D'$$

por lo cual se puede deducir la importancia de optimizar la administración de las empresas públicas, con la finalidad de convertirlas en empresas operativamente funcionales y financieramente rentables, para poder eliminar el efecto de succión sobre los recursos del Estado, y al mismo tiempo proporcionar una fuente de ingresos para poder incrementar la disponibilidad de recursos internos ... 28).

28) "Principles of Economics" Suits B. Daniel
Harper and Row Psh., 1970
Capítulo II.

CAPITULO 5. La Planificación Estratégica y la Empresa Pública

Dentro de los principales puntos que debemos considerar en la implementación de los planes estratégicos en las empresas públicas, se encuentra la estructura operativa que tipifica el modo de operación de las empresas paraestatales.

Para poder planificar estratégicamente una empresa pública es necesario cubrir primero cambios en su estructura operativa, por ejemplo:

1. Flexibilidad en la toma de decisiones.
2. Autonomía presupuestaria en aquellas empresas productoras de bienes.
3. Elaboración de sistemas de planificación independientes.

los pasos a seguir en la implementación de un modelo de planificación estratégico son:

1. Elaborar un diagnóstico económico en donde se considere:
 - posición de la empresa dentro del mercado
 - determinación del grado de obsolescencia tecnológica con que opera la planta
 - definición de las alternativas de desarrollo
 - programación de las actividades de la empresa
 - identificación de las imágenes objetivo

2. En base al diagnóstico estratégico se procede a la formulación de un plan estratégico.

3. Después se evalúa la consistencia de las políticas de la empresa por medio de la correspondencia que entre estas últimas y los objetivos fijados por la Dependencia y/o Secretarías de Estado debe observarse.

4. La instrumentación es la elaboración de presupuestos por áreas operativas de la empresa, y por lo tanto la canalización de recursos a dichos departamentos.

5. El control de las actividades que programa el plan estratégico se efectúa por medio del seguimiento de la operación de la empresa.

6. La evaluación es el análisis de los resultados obtenidos por la empresa.

En el caso de la elaboración de un diagnóstico económico la posición de las empresas dentro del mercado se puede establecer considerando N como el número de empresas que compiten con 1 , una empresa individual, siendo V el valor total del mercado tendríamos:

$$P_r = 1/V$$

siendo P_r la participación relativa del mercado y

$$P_c = (1 - 1/V)$$

o bien:

$$P_c = (1 - P_r)$$

en donde P_c es la participación complementaria.

La determinación del grado de obsolescencia tecnológica se puede obtener mediante coeficientes de productividad diferenciales. Por ejemplo si se tienen dos empresas A y B obtiene la tecnología apropiada para optimizar su operación tendremos:

$$\text{que: } T_A = V/AFT \quad T_B = V_B/ART_B$$

en donde V es la utilidad neta y ART son los activos fijos totales, por lo cual el grado de obsolescencia lo podemos expresar de la siguiente forma:

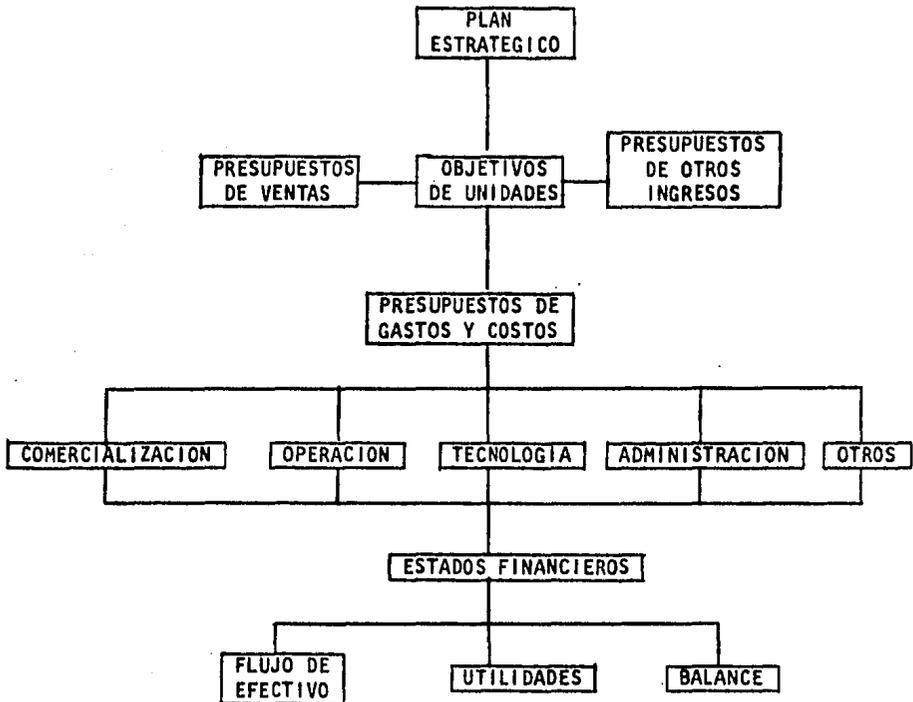
$$O_{TB} = (1 + (V_A/ART_A)) - (1 + (V_B/ART_B))$$

tomando en consideración que se espera que la escala de producción y la tecnología sean equiparables.

El definir las alternativas de desarrollo se reduce a elaborar un estudio de oportunidades de inversión con la finalidad de identificar nuevas áreas de actividad para una empresa.

La programación de las actividades de una empresa y la identificación de (Imágenes-objetivos) son actividades cotidianas e inherentes al proceso de planificación estratégica.

En la formulación de un plan estratégico es importante esquematizar su influencia en las áreas operativas de una empresa para lo cual se puede utilizar el siguiente esquema:



En base al esquema anterior se deduce que el fin último como objetivo de una operación económica es obtener una utilidad o "renta económica", en el caso de empresas públicas se identifican dos clases diferentes de objetivos, éstos son: objetivos económicos O_e (obtención de una utilidad) y objetivos sociales O_s .

Si se incluye el criterio de que la operación de la empresa pública debe ser óptima esto implicaría que al operar se cumplirían tanto los objetivos económicos como los sociales, por lo cual se le debe dar prioridad a la obtención de los objetivos económicos.

Una de las formas de optimizar la utilidad de una empresa sería:

$$U = I_T - C_0 \quad \dots\dots\dots (1)$$

de donde U es la utilidad, I son los ingresos totales y C_0 es el costo total; si expresamos la función ingreso como:

$$I_T = P * C \quad \dots\dots\dots (2)$$

siendo P el precio y C la cantidad producida podemos considerar una relación funcional que involucre el precio y la cantidad a producir que tenga la siguiente forma:

$$P = k - \alpha C \quad \dots\dots\dots (3)$$

sustituyendo 3 en 2:

$$I_T = (k - \alpha C) C \quad \dots\dots\dots (4)$$

entonces:

$$I_T = kC - \alpha C^2 \quad \dots\dots\dots (5)$$

en donde R y α son constantes que relacionan funcionalmente cada variable, si tomamos en cuenta que dentro de la curva de ingresos cuando la derecha de la curva es "0" se encuentra un valor crítico

que puede ser máximo o mínimo, para el caso del ingreso:

$$dI_T/dc = k - \alpha^1 C \quad \dots\dots (6)$$

$$dI_T/dc = k - \alpha^1 C = 0 \quad \dots\dots (7)$$

de donde:

$$C^* = k / \alpha^1 \quad \dots\dots (8)$$

con lo cual se obtiene un valor crítico a una cantidad o valor extremo para el volumen de producción, considerando que $IM = dZ_T/dc$, donde ZM es el ingreso marginal, podemos inferir que:

$$IM = k - \alpha^1 C \quad \dots\dots (9)$$

En el caso del costo, éste se compone de costo fijo (depreciación) y costos variables, éstos últimos varían de acuerdo al volumen de producción; partamos de considerar una función costo como la siguiente.

$$C_0 = \gamma - \beta C^2 \quad \dots\dots (10)$$

donde γ es la parte fija del costo y por lo tanto una constante y β el coeficiente de relación entre la cantidad producida y los costos variables, obteniendo la primera derivada de esta ecuación tendríamos

$$dC_0/dc = -1 (\beta c) \quad \dots\dots (11)$$

de lo cual:

$$dC_0/dc = -2 (\beta c) = 0 \quad \dots\dots (12)$$

entonces:

$$C = 1/2\beta \quad \dots\dots (13)$$

obteniendo un valor crítico para C cuando la derivada de la función costo sea igual a "0".

Regresando a (1)

$$U = I_T - C_0$$

podemos sustituir (5) y (10) en (1)

$$U = (kC - \alpha C^2) - (\gamma - \beta C^2) \quad \dots\dots (14)$$

cuya derivada con respecto a C

$$dU/dc = k - \alpha C - 2\beta C \quad \dots\dots (15)$$

δ

$$dU/dc = k - \alpha C - 2\beta C = 0 \quad \dots\dots (16)$$

deduciendo para C:

$$k - \alpha C = 2\beta C \quad \dots\dots (17)$$

es importante resaltar que si $IM = dZ_T/dc$ y $CM = dC_0/dc$ entonces (17) podría expresarse de la siguiente forma:

$$IM = CM \quad \dots\dots (18)$$

siendo (18) la expresión matemática del principio fundamental de todo análisis de (costo-beneficio). En el punto de la escala de producción en donde se igualan los ingresos marginales y los costos marginales se optimiza la operación de la empresa.

La consistencia de las políticas de la empresa y del Estado debe entenderse como la no discrepancia de las mismas sin considerar que

exista primacía de una a otra.

Para la instrumentación de presupuestos el punto principal es la identificación de lo que se pretende hacer en la empresa, con la finalidad de reflejarlo en el presupuesto.

La estimación de gastos y costos podemos ejemplificarla de la siguiente forma:

$$Co_1 = Co + Cm + AAF + OC$$

en donde Co es el costo total estimado para el período 1, Co son gastos de administración, Cm costo de manufactura estimado, AAF son adquisiciones de activo fijo y OC otros costos; ésto resumiría el presupuesto de egresos.

Debemos considerar que un factor que influye en el costo de la operación es el efectivo dedicado a las variaciones del capital de trabajo (VCT) entendido este como:

$$VCT = \Delta CC + \Delta INV - \Delta CP$$

por lo cual si se pretende que la operación de una empresa cuente con autonomía financiera se debería cumplir el siguiente requisito:

$$(P \cdot C - ((P \cdot C \cdot DRC) / 360)) \geq (Co_1 + VCT)$$

donde DRC con los días de recuperación de cartera, controlando dicha restricción podemos planear y estimar tanto el precio (P) como la cantidad (C) que satisfagan dicha expresión, considerando que de la primera parte de la restricción se desprenden los presupuestos de ventas, ingresos y flujo de efectivo bruto.

Con respecto al control de los presupuestos la metodología más utilizada es:

$$DP = (1 - Vo/Op)$$

donde la desviación presupuestal es igual a la diferencia porcentual

expresada entre el objetivo presupuestado (Op) y el valor obtenido (Vo).

El procedimiento más utilizado para la evaluación de los resultados (utilidad neta) de una operación es la obtención del valor presente neto de los flujos de efectivo descontados, éste es:

$$UPN_U = \sum \frac{U_n}{(1 - r)^n}$$

considerando como tasa de descuento el costo promedio ponderado del funcionamiento de la operación (k_f) ... 29).

Repasando el diagnóstico económico como la fase más importante en la implementación de planes estratégicos en empresas públicas, podemos tipificar sus objetivos:

- A. Identificación del giro principal de la empresa
- B. Identificación de los factores estratégicos para el desarrollo de la empresa:
 - b.1) Posición en el mercado
 - b.2) Tecnología utilizada
 - b.3) Fuerza de ventas
 - b.4) Estructura administrativa
 - b.5) Estructura financiera
 - b.6) Sistema operativo
- C. Diagnóstico de la economía y su conjunto (expectativas a futuro).
- D. Diagnóstico y elaboración de los patrones de comportamiento del sector y rama de actividad económica donde desarrolla sus actividades la empresa.
- E. Determinación de los factores que influyen directamente y de forma más decisiva sobre la estructura, rentabilidad y flexibilidad de la empresa.

En lo que se refiere a la formulación del plan, "La elaboración de planes para las áreas de producción, ventas y finanzas (elaboración de presupuestos) está sujeta a la definición de las medidas que se deben tomar para solucionar los problemas específicos identificados por el diagnóstico económico"... 29).

La toma de decisiones debe ser inmediata, el control del cumplimiento de los objetivos presupuestados por el plan comprende una revi-

29) "Budgeting": Key to planning and control", Jones, L.R. y Trentin, G.H. Ed. American Management Association, Inc.

sión sobre la implementación correcta de las decisiones y/o seguimiento de las acciones de la empresa.

"la premisa más importante dentro del proceso de planificación estratégica es la comprobación de la factibilidad de ejecución del plan y está dada por la correspondencia que exista entre los objetivos del plan (factores estratégicos que influyan en la operación de la empresa) y la estructura de la misma" ... 30).

Una de las mayores complicaciones para su evaluación es la dualidad de funciones de las empresas públicas en donde; podemos identificar 2 objetivos:

O_e = Objetivos económicos

O_s = Objetivos sociales

La factibilidad del plan (f_p) está sujeta a la concatenación de los 2 objetivos a saber:

$$f_p = f(O_e + O_s)$$

En relación con el cambio en la estructura de operación de las empresas públicas, se requiere de flexibilidad entendida ésta como la capacidad de cambiar en una forma más o menos rápida, el rumbo y el ritmo del crecimiento económico de la empresa o de dar un nuevo énfasis a sus actividades, dicha peculiaridad la podemos definir con las siguientes características:

30) "Estrategias para la planeación y el control empresarial"
Laris Casillas, F.J., Ed. Trillas.

1. Estructura homogénea
2. Producción diversificada
3. Posición financiera larga
4. Razones de liquidez altas
5. Alto grado en el nivel de preparación de recursos humanos
6. Autonomía operativa y financiera

La estructura de la empresa pública como podemos contrastar, es poco flexible, por lo cual uno de los lineamientos, o bien recomendaciones de política económica es el de dar más autonomía a la empresa pública en la toma de decisiones operativas estratégicas y administrativas.

La flexibilidad de la estructura de las empresas públicas se puede expresar como una variable cuyo comportamiento depende de la capacidad de cambio de estrategias dentro de la empresa y de modificación de su estructura, esto implica:

- 1 = Autonomía financiera
- 2 = Autonomía administrativa
- 3 = Recursos humanos altamente calificados
- 4 = Uso de tecnología apropiada al giro de la empresa

los cuales los podemos enmarcar como pre-requisitos básicos para la implementación de un modelo de planificación estratégica.

CONCLUSIONES:

La mayor dificultad para poder planificar estratégicamente las actividades de la Empresa Pública estriba en la diversidad de funciones que le son imputables a la misma, como son: El ser una fuente de nuevos empleos, el crear excedentes (utilidades) con el fin de coadyuvar a un proceso de desarrollo económico, el regular el comportamiento de mercados, complementar la actividad privada y desarrollar aquellos sectores y ramas de actividad económica estratégicos para poder mantener un crecimiento económico equilibrado; en el caso de los países en vías de desarrollo la Empresa Pública tiene como un objetivo adicional a los antes mencionados el promover y completar los modelos de sustitución de importaciones o bien, el desarrollar tecnología propia.

Para poder implantar modelos o sistemas de planificación estratégica en Empresas Públicas es necesario definir el objetivo primario de la empresa, y sobre éste adecuar las operaciones y políticas de la misma.

La viabilidad de la implementación de modelos de Planificación Estratégica en Empresas Públicas está dada por la vinculación en la operación de dichas empresas y los lineamientos de política económica global y sectorial, conjuntamente con la identificación del objetivo de la misma.

Sin duda las Empresas propiedad o copropiedad del Estado dedicadas a la producción de bienes son el sector más importante ya que coadyuvan al desarrollo económico con la generación de recursos tanto materiales como financieros y son fuentes importantes de empleo, debemos considerar que estas funciones implican la utilización de tecnologías que eleven la utilización de la dotación de recursos humanos y al mismo tiempo aumenten la obtención de recursos financieros por medio de una mayor rentabilidad de la operación.

La conveniencia de que las Empresas Públicas adopten modelos de planificación estratégica se centra en la necesidad que dichas empresas tienen de evaluar escenarios económicos futuros con la finalidad de poder programar las actividades oportunamente, ésto implica el dar autonomía en la toma de decisiones a la dirección general de la empresa.

La planificación estratégica en si es una herramienta que permite que la empresa pública alcance sus objetivos en un entorno económico complejo y cambiante.

B I B L I O G R A F I A

1. "PLANNING FOR STEADY GROWTH"

MATHUR G.
OXFORD UN. PRESS 1968.

2. "PLANNING FOR TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT"

GOURI GANGDHAR S.
DOCUMENTO MIMEOGRAFIADO
O.N.U. 1976

3. "PUBLIC ENTERPRISE AND ECONOMIC DEVELOPMENT"

HANSON A.H.
ROUTLEDGE & KEGAN PAUL LTD. 1959

4. ADMINISTRACION DE EMPRESAS PUBLICAS

BID, ECAP, FUNDACION GETULIO VARGAS
ED. LIMUSA 1979 MEXICO VOL. I, II.

5. ENSAYOS DE POLITICA FISCAL

ASSAEL HECTOR
LECTURAS DEL FONDO DE CULTURA ECONOMICA No.2

6. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA
DOCUMENTO 1976

7. PLANNING AND EXECUTION OF ECONOMIC DEVELOPEMENT

WALINSKY L. JOSEPH
ED. MC. GRAW-HILL BOOK COMPANY INC.
1963

8. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO

GOMEZ G. OCTAVIO
DIRECCION GENERAL DE PLANEACION HACENDARIA
DOCUMENTO 1980

9. FINANCIAMIENTO DE LA CREACION Y OPERACION DE EMPRESAS
PUBLICAS INDUSTRIALES EN MEXICO

BUENO M. GERARDO
CEPAL
CONFERENCIA DOCUMENTO 1969

10. LA EMPRESA PUBLICA Y LOS CRITERIOS PARA EVALUAR LA GESTION
GERENCIAL DE LA MISMA.

MASEDA-VARGAS J.LUIS
CEPAL-ONU
CONFERENCIA DOCUMENTO 1969

11. "LA RELACION ENTRE LAS EMPRESAS PUBLICAS Y EL GOBIERNO CENTRAL
Y SU EFECTO SOBRE LA EFICIENCIA"

CEPAL-ONU
DOCUMENTO 1969

12. "THE NEW ECONOMICS OF THE LESS DEVELOPED COUNTRIES.

LAMRAY M. NAKE
WESTVIEW PRESS
1978

13. "THE ECONOMICS OF GOVERNMENTAL ACTIVITY

HYMAN M. DAVID
HOLT, RINEHART AND WINSTON INC.
1973

14. "PUBLIC ENTERPRISE ECONOMICS"

REES RAY
LONDON SCHOOL OF ECONOMICS
WEIDENFELD AND NICOLSON
LONDRES 1976

15. "STRATEGY, POLICY AND CENTRAL MANAGEMENT"

NEWMAN W. Y LOGAN J.
SOUTH-WESTERN PUBLISHING CO.
1971

16. "CORPORATE STRATEGY"

ANSOFF H. IGOR
PELICAN LIBRARY OF BUSINESS AND MANAGEMENT
1968

17. "PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS"

MARTNER GONZALO
IEPES
1981

19. "FINANZAS PUBLICAS Y POLITICA PRESUPUESTARIA"

WILLIAMS ALAN
ED. AMORRORTO
1975

20. "PROYECT APPRAISAL AND PLANNING FOR DEVELOPING COUNTRIES"

LITTLE I.N.D. & MIRLEES I.A.
BASIC BOOKS INC. PUBLISHERS N.Y.

21. "BUDGETING: KEY TO PLANNING AND CONTROL"

JONES L.R. A. TRENTIN H.G.
AMERICAN MANAGEMENT ASSOCIATION, INC.
1971

22. "BUSINESS PLANNING"

HALFORD D.R.C.
PAN BOOKS LTD. LONDRES
1968

23. "INTRODUCTORY ECONOMICS"

STANLAKE G.F.
LONGMANS
1962

24. "LA EMPRESA EN LA ECONOMIA MEXICANA ACTUAL"

CONFERENCIA: KOLBECK G.R.
MERCADO DE VALORES NAFINSA No. 28
1979

25. "PUBLIC EXPENDITURE AND POLICY ANALYSIS"

HAVEMAN H.R. & MARGOLLS G.
ED. RAND MC. NALLY
COLLEGE PUBLISHING CO. CHICAGO 1977

26. "LA EMPRESA PUBLICA COMO INSTRUMENTO DE POLITICA
ECONOMICA EN MEXICO"

VILLARREAL RENE
DOCUMENTO MIMEOGRAFIADO.

27. "LA PLANEACION DEL DESARROLLO"

TINBERGEN JAN
FONDO DE CULTURA ECONOMICA
1980.

28. "BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO"

AUTORES VARIOS (SELECCION)
ED. SIGLO XXI

29. "POLITICA EMPRESARIAL"

MC. NICHOLS J.T.
ED. MC. GRAW HILL BOOK CO.
USA. 1979

30. "PUBLIC POLICY AND PRIVATE ENTERPRISE IN MEXICO"

VERNON RAYMOND
HARVARD UNIVERSITY PRESS
1964

31. "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1983-1988)"

NACIONAL FINANCIERA
MERCADO DE VALORES No. 24
1983