



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

03/10/21

INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LAS TECNICAS MODERNAS Y METODOS DE ADMINISTRACION Y SUS APLICACIONES EN EL SECTOR PUBLICO DE MEXICO.

SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN ADMINISTRACION DE EMPRESAS

P R E S E N T A N

MA, YOLANDA HUARTE TRUJILLO

ROBERTO AVALOS AGUILAR

DIRECTOR DEL SEMINARIO:
L.A.E. LEOPOLDO MONROY KIEL

MEXICO, D.F.

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

C O N T E N I D O

	Pág.
I.- INTRODUCCION.....	1
OBJETIVO.....	6
II.- ANTECEDENTES HISTORICOS (GENERALIDADES).....	7
PRIMERA PARTE:	
LAS TECNICAS MODERNAS Y METODOS DE ADMINISTRACION	
III.- EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	
3.1 Planificación y Programación.....	14
Planificación.....	14
3.1.1 Concepto de Planificación.....	15
3.1.2 Principios de la Planificación.....	15
3.1.3 El Proceso de la Planificación.....	17
Programación.....	19
3.1.4 Planes.....	20
3.1.5 Programas.....	20
3.1.6 Proyectos.....	21
3.2 Clasificaciones del Presupuesto.....	22
3.2.1 Clasificación por Instituciones.....	23
3.2.2 Clasificación según el objeto del gas	
to.....	26
3.2.3 Clasificación Económica.....	27
3.2.4 Clasificación por Funciones.....	28
3.2.5 Clasificación por Programas y Activi-	
dades.....	30
3.3 Categorías Presupuestarias.....	31

	Pág.
3.3.1 Programas de Operación.....	32
3.3.2 Programas de Inversión.....	33
3.4 Procedimiento para implantar un Presupuesto por Programas.....	36
3.5 Ventajas y desventajas del Presupuesto por- programas.....	38
 IV.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA	
4.1 Antecedentes de las Reformas Administrati- vas en México.....	42
4.1.1 Las Comisiones de Eficiencia.....	43
4.1.2 La Comisión Intersecretarial de 1943.	44
4.1.3 La Ley de Secretarías de 1946.....	44
4.1.4 La Comisión de Administración Públi- ca (C.A.P.).....	45
4.2 La Comisión Interna de Administración ---- (C.I.D.A.).....	48
4.2.1 Las Unidades de Organización y Méto- dos (U.O.M.).....	50
4.2.2 Las Unidades de Programación (U.P.)..	51
4.3 El Programa Actual de Reforma Administrati- va.....	53
4.3.1 Objetivos.....	54
4.3.2 El Proceso de la Reforma (ETAPAS)....	56
4.3.3 Programas que Integran el Plan Global	66
4.3.4 Criterios para su Implantación.....	69
4.4 Ventajas y desventajas de la Reforma Admi- nistrativa.....	71

V. - EL CONTROL DE GESTION	Pág.
5.1 El Control como Sistema.....	75
5.1.1 Concepto de Control.....	76
5.1.2 Principios del Control.....	78
5.1.3 Evolución del Control.....	80
5.2 Control Integrado de Gestión.....	83
5.2.1 Su Objetivo y Características Básicas	84
5.2.2 Areas Críticas de una Empresa.....	86
5.2.3 Herramientas de Control.....	89
- El Cuadro de Mando.....	90
- El Diagrama Decisional.....	92
5.3 Evaluaciones de Gestión.....	96
5.3.1 Tipos de Evaluación.....	96
5.3.2 Fase Dinámica de la Gestión.....	102
5.4 Implantación del Control de Gestión.....	104
5.4.1 Condiciones de la Implantación.....	105
5.4.2 Etapas de la Implantación.....	108
5.4.3 Funciones del Ejecutivo en Control de Gestión.....	110
5.4.4 Perfil del Equipo de Control de Ges- tión.....	113
5.5 Ventajas y desventajas del Control de Ges- tión.....	114
SEGUNDA PARTE:	
APLICACIONES EN EL SECTOR PUBLICO DE MEXICO	
VI. - APLICACIONES PRACTICAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	
6.1 El Presupuesto de Egresos de la Federación.	119

	Pág.
6.2 El Presupuesto por Programas del Departamen- to del Distrito Federal.....	129
6.3 El Presupuesto por Programas en la U.N.A.M..	137
VII. APLICACIONES PRACTICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	
7.1 La Reforma Administrativa en el Instituto Me- xicano del Petróleo.....	156
7.2 La Reforma Administrativa en la Comisión Fe- deral de Electricidad.....	171
7.3 Análisis de la 4a. Etapa de la Reforma Admi- nistrativa.....	186
VIII. APLICACIONES PRACTICAS DEL CONTROL DE GESTION	
8.1 El Control de Gestión en la Secretaría de -- Programación y Presupuesto.....	204
8.2 El Control de Gestión en Diesel Nacional, S.A	216
IX. CONCLUSIONES.....	237
Referencias Bibliográficas.....	245

I

INTRODUCCION

Para lograr el desarrollo de nuestro país tal como se desea sería necesario aplicar un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, que responda a perspectivas y objetivos a largo plazo, y defina lo que tiene que hacerse en el futuro inmediato, así como indicar con precisión metas de crecimiento y las acciones que deban emprenderse en cada uno de los sectores económicos.

Entonces es conveniente, crear una Administración Pública - para el desarrollo, es decir una maquinaria institucional capaz de lograr impactos en el sistema económico y social de nuestro país. La administración para el desarrollo debe realizar reformas estructurales, políticas, económicas, monetarias, etc. que permitan el cumplimiento de las metas que se fijan en el plan.

Dicho plan deberá contemplar los mecanismos necesarios para que los Sectores Públicos y Privados, combinen sus esfuerzos en función de las metas de interés nacional que se fijan, a largo, mediano y corto plazo. Como sabemos, el objetivo de un plan global, es la adecuación de la producción a las necesidades sociales pero no en forma espontánea sino en forma consciente.

De ahí la necesidad de incorporar a la Administración Pública algunos instrumentos de control, que reflejen no sólo las acciones inmediatas, sino también las metas establecidas en planes y programas globales o sectoriales de desarrollo.

La adopción de las "TECNICAS MODERNAS Y METODOS DE ADMINISTRACION", supone un cambio que compromete a todos los niveles de

la estructura administratiya pública que los adopte, ya que sustituyen procesos de trabajo y presuponen una actividad planificadora.

Sinembargo conviene agregar también, que las personas que tienen en sus manos la responsabilidad de asignar al Estado sus fines y objetivos, están más atentos a la enunciación general de éstos, que al señalamiento preciso de los medios administrativos para alcanzarlos.

También a través de todo este período se han producido reiterados intentos por establecer una Administración Pública, ágil y flexible sin que se haya conseguido implantar mecanismos institucionales encargados de la promoción, coordinación y evaluación permanente, que se requieran para garantizar el eficaz cumplimiento de los cada vez más amplios objetivos del Estado.

Se puede decir que si bien en lo general, cada institución u organismo gubernamental ha podido elaborar sus programas de una manera adecuada, en conjunto estos han resultado incompatibles, con el correspondiente desperdicio de esfuerzos y recursos.

La creciente complejidad del Aparato Administrativo Estatal ha propiciado también un desconocimiento generalizado de muchas de las tareas que tiene a su cargo el Sector Público, así como, la naturaleza y objetivos de algunos organismos que lo integran.

Por todo lo anterior, consideramos que estas "TECNICAS MODERNAS Y METODOS DE ADMINISTRACION", deben ponerse al servicio de la estrategia de desarrollo que caracteriza a la actual administración. Por ello es necesario establecer mecanismos capaces-

de programar adecuadamente el mejoramiento de las condiciones -- económicas, sociales y culturales de la población promoviendo y programando al mismo tiempo las reformas que el sistema y las estructuras administrativas existentes necesiten.

Se requiere pues, que en forma armónica, las dependencias - Públicas contribuyan no sólo al aumento de la eficacia y eficiencia de cada una de ellas, sino que contribuyan de manera coordinada a la del Sector Público en su conjunto.

El presente estudio se encuentra dividido en dos partes, en la primera de ellas pretendemos explicar la técnica "Presupuesto por Programas", dando una visión general de los conceptos de planificación y programación, así como sus repercusiones, ventajas y desventajas, y la trascendencia que presenta dentro de la Administración Pública.

También planteamos el proceso de la "Reforma Administrati--va", dentro del Sector Público Mexicano, sus antecedentes, evolución, programas actuales que integran el Plan Global, así como - sus beneficios obtenidos, y concluimos esta primera parte, con - el Sistema de "Control de Gestión", dando un panorama general -- del control, sus fases, evolución, nuevos enfoques, evaluación - de la gestión, así como una forma para la implantación de dicho sistema.

En la segunda parte, presentamos las aplicaciones en el Sector Público de México, de estas tres técnicas administrativas, -- sus logros obtenidos, las proyecciones y alcances en algunas de dependencias del Sector Central, Organismos Descentralizados y Empresas Paraestatales.

Finalmente presentamos las conclusiones obtenidas del presente estudio, así como un marco de referencias bibliográficas.

Ciudad Universitaria, Agosto de 1982

OBJETIVO

El objetivo que nos trazamos con el presente estudio es, -- precisamente hacer una introducción de las técnicas administrativas mediante el análisis de cada una de ellas.

De las técnicas administrativas las que consideramos mas importantes para el presente estudio son: EL PRESUPUESTO POR PRO--GRAMAS, LA REFORMA ADMINISTRATIVA, Y EL CONTROL DE GESTION, Pre--cisamente por las repercusiones que han tenido en el Sector Pú--blico Mexicano, y los grandes beneficios que de ellas se espera--recibir.

La idea central es: Esclarecer el panorama que se presenta a dichas herramientas de la administración, conocer sus alcances su trascendencia, sus proyecciones y en general su ámbito de a--plicación. No perdiendo de vista que hay muchas mas técnicas ta--les como (La Investigación de Operaciones, La Dirección por Sis--temas, El Desarrollo Organizacional, Las Matemáticas Financieras La Auditoría Administrativa, Operacional Etc. Etc.), que también contribuyen conjuntamente a que se fortalezca la razón de ser de la Ciencia Administrativa.

Consideramos además que es francamente muy ambisioso de - - nuestra parte querer abarcar conjuntamente estos tres temas que--tal vez deberían ser investigados separadamente. Pero como se se--ñaló anteriormente el objetivo que pretendemos alcanzar, es po--ner en evidencia sobre todo las aplicaciones o enfoques que algu--nas Entidades del Sector Público Mexicano han dado a estas herra--mientas o mecanismos administrativos, así como mostrar la parte--teórica que es la que nos dá la pauta a seguir en su implanta--ción, logrando así la eficacia y eficiencia.

II

**ANTECEDENTES
HISTORICOS
(GENERALIDADES)**

El proceso de urbanización, la explosión demográfica, la naciente industrialización, los problemas de comercio exterior y - muchos otros aspectos, están provocando cambios importantes en - el Sector Público de México, que tiende a crecer en lo que se refiere al control, como en el número de entidades que lo componen. Todo este conjunto de problemas, y aún más, tiene que afrontar - el Gobierno Mexicano.

Estas son algunas de las razones por las que consideramos - que la Administración Pública debe modernizarse o actualizarse, - dándole un enfoque más realista a dichos problemas, así como tratar de adecuarles una solución efectiva, que lógicamente permita obtener mejores resultados.

Así pues la ineficacia de herramientas y mecanismos tradi--cionales, ha propiciado la necesidad de elaborar una reestructu--ración en el Aparato Gubernamental, en virtud de que tales pro--blemas aquejan la vida económica, social y política de nuestro--país.

Las "TECNICAS MODERNAS Y METODOS DE ADMINISTRACION", son herramientas o mecanismos en los que puede apoyarse el Estado du--rante su actuación, dentro de las fases de planificación, organi--zación, ejecución y control de las funciones que debe realizar - con el objeto de lograr la eficacia y eficiencia en todos los --sectores de la vida nacional.

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

La palabra presupuesto, tanto en su origen como en la prác-

tica tiene una historia interesante.

El presupuesto (*del Francés antiguo, bougette, o bolsa*) fué en su origen sinónimo de control de gastos.

Presupuesto es el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicas, para cubrirlos durante un período determinado, generalmente un año.

En 1954, México inició el ejercicio del presupuesto, operando fundamentalmente a base de exigencias de proyecciones a media no y corto plazo.

En 1960, se empieza a experimentar el Presupuesto por Pro-gramas. En efecto la Secretaría de la Presidencia, experimenta las modalidades con las cuales podría aplicarse el Sistema de -- Presupuesto por Programas a nuestra realidad administrativa, eva-luando con mayor precisión el destino más conveniente y el em---pleo más eficaz de los recursos materiales y financieros.

Desde 1966, la U.N.A.M. ha venido impulsando una serie de - modificaciones a su sistema que le permitan conocer el destino - del gasto e inversión, y estudiar la integración de sus activida-des fundamentales.

En 1972, el Sistema Presupuestario sufrió graves modifica--ciones, de tal suerte que se le ha querido dar otros enfoques, - sobre todo con la visión a largo plazo, mediante la elaboración- de planes globales, programas de desarrollo y proyectos de reali- zación inmediata, sin perder de vista en ningún momento la plani-ficación estratégica.

En 1981, el presupuesto en México ha adquirido mayor soli--dez, puesto que las necesidades y requerimientos de la vida na--

cional así lo demandan. En efecto se trata de implementar en cada dependencia pública un Sistema Presupuestario dirigido y manejado por el Gobierno Central, concretamente la Secretaría de Programación y Presupuesto, en base a programas y actividades específicas.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

La Administración Pública Mexicana ha ido absorbiendo a lo largo de su historia, de una manera gradual y no siempre homogénea, los aportes, que los países desarrollados han hecho sobre este aspecto.

En México, el crecimiento del número de dependencias del Sector Central del Ejecutivo se ha ido incrementando, a partir de 1821 desde las cuatro que se crearon en esa fecha, hasta llegar a las veintiún dependencias actuales.

Esto evidentemente nos dá una muestra de la evolución que ha tenido la Reforma Administrativa en nuestro país, para adaptarse a las exigencias y requerimientos actuales así como sus posibles proyecciones.

El proceso de reforma desde 1935, ha adquirido mayor trascendencia, esto se debe a la gran afluencia de ideologías que imperan en nuestro país, lógicamente esto obliga a realizar ciertas modificaciones en las estructuras de Gobierno Federal.

En la actualidad se ha revivido este proceso de reforma, a base de la importancia y utilización que el Sector Central ha hecho del mismo.

EL CONTROL DE GESTION.

El Control de Gestión en nuestro país carece de anteceden-

tes históricos o bien son muy raquíticos, por la razón que es -- una herramienta totalmente desconocida. Hasta 1965, se empieza a introducir este concepto dentro del Sector Público, viendo que - pueden obtenerse de él algunos resultados positivos, tales como la utilización de los cuadros de mando, diagramas decisionales, - evaluaciones de gestiones administrativas, etc.

En 1978, se implementa el concepto de Control Integrado de Gestión en las empresas paraestatales, a nivel departamental en algunas y en otras se ha llegado a establecer a nivel gerencial.

La aplicación de estas "TECNICAS MODERNAS DE ADMINISTRACION" es aún muy relativa, ya que algunos conceptos no se ajustan a la realidad de nuestro país y poco se ha hecho por adecuarlos a las exigencias nacionales.

Los resultados que se esperan mediante su utilización es al canzar un alto índice de eficacia y eficiencia de la Administración Pública, así como lograr la fluidez necesaria en las estruc turas que componen el Aparato Gubernamental para contribuir al - pleno desarrollo.

El estudio de la Administración Pública ha vendido incremen tando su importancia en los últimos años.

Esto es particularmente necesario porque las técnicas de ad ministración, por su carácter relativamente novedoso, todavía es tán sujetas a una serie de escuelas en competencia, a una diversidad de convensionos técnicas y por lo mismo, a una gran confusión.

**PRIMERA
PARTE**

**LAS TECNICAS MODERNAS
Y
METODOS DE ADMINISTRACION**

III

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

"Es un sistema en el que se presta más atención a las cosas que el gobierno realiza, que a las cosas que adquiere, y se desarrolla a base del trabajo que debe ejecutarse, atendiendo a objetivos específicos y costos de ejecución de dicho trabajo".

También se considera como "Un conjunto armónico de programas y proyectos a realizar en el futuro inmediato, constituyéndose así una eficaz e importante herramienta de ejecución de los planes de desarrollo económico del país".

3.1 PLANIFICACION Y PROGRAMACION

PLANIFICACION:

La planificación permite encontrar respuestas que corrigen o sustituyen lo que las fuerzas del mercado no pueden proporcionar por sí solas. Su función es por lo tanto ofrecer criterios distintos para la asignación de recursos, sobre cuya base se decidan las acciones directas del Sector Público o se fundamente la acción gubernamental indirecta que represente la utilización de sus distintos instrumentos de política económica y social.

3.1.1 CONCEPTO DE PLANIFICACION

La idea central de la planificación es; *la racionalidad*, -- principio básico en el que Gonzalo Martner fundamenta este concepto. *"planificar implica, reducir el número de alternativas - que se presentan a la acción a unas pocas, que sean compatibles con los medios disponibles"*.

Atendiendo al proceso que sigue la programación, también - podemos considerar a la planificación como un proceso en el --- cual la *"actitud racional"* que se ha adoptado, se transforma en actividad.

Atendiendo al resultado del trabajo de la programación debemos entender que la planificación es una actividad donde se - elaboran planes de acción para el futuro, metas a la conducta - dentro de un plazo determinado y la asignación de los medios.

En consecuencia planificar, es dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí que - -

guiarán la actividad de una empresa, gobierno o familia. Así -- pues planificar es construir el futuro que se desea.

Al respecto Francisco Blanco Illescas nos dice que la planificación es el punto de partida de la acción, constituyéndo -- una superfunción que recorre todos los órganos y niveles de la institución. Se trata de un esfuerzo realizado como medio para -- tomar mejores decisiones.

Francisco Vázquez Arroyo dice que la planificación empieza en el momento de la puesta en marcha de los planes, programas -- y proyectos; es decir cuando se comienza a traducir en hechos -- la acción delineada para alcanzar los objetivos prefijados.

así pues la planificación puede concebirse como un sistema que permite tomar decisiones sobre la base de un conocimiento -- general y objetivo de los hechos, considerando los distintos in -- tereses nacionales, pero sin llegar a determinar de manera espe -- cífica, ni todas las implicaciones de los objetivos ni los ins -- trumentos necesarios para alcanzarlos.

3.1.2 PRINCIPIOS DE LA PLANIFICACION

Estos principios son ideas o conceptos fundamentales de va -- lidez general que han sido agrupados con el fin de completar -- los conceptos de planificación y programación.

PRINCIPIO DE RACIONALIDAD:

Este principio supone que dada la multitud de posibilida -- des de acción, es necesario elegir cuales son las mejores para -- la realización de los valores finales. Esta elección debe ser a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemáti

co que permita el aprovechamiento máximo de los recursos.

PRINCIPIO DE PREVISION:

Preveer es anticiparse a los acontecimientos futuros. Los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta y mediante la previsión se fijan plazos definidos, para la ejecución de las acciones que se planifican.

La fijación de los límites de tiempo dependerá, naturalmente, de las actividades, recursos, control y objetivos perseguidos.

La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y el presente así como de la proyección de las tendencias observadas.

PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD:

Este principio nos dice que la programación debe abarcar todas las etapas o fases del proceso económico, social y administrativo y de esta forma preveer las consecuencias que producirá su aplicación.

La programación no debe ser parcial, por el contrario, debe dar coherencia, consistencia y armonía a la gestión gubernativa y de ésta manera abarcar toda la economía. La programación no es función exclusiva de los organismos superiores del gobierno, --- sino que, toda rama ejecutiva del Estado debe planificar en los niveles de su competencia.

PRINCIPIO DE UNIDAD:

En el principio anterior señalábamos que la programación -- debe darse en forma total, como una consecuencia de esto se des-

prende la necesidad de que los planes estén integrados entre sí formando un todo, sin perder de vista en ningún momento la noción de unidad. El concepto de coordinación debe surgir como efecto de la integración de los programas sectoriales en el programa global y dar como consecuencia un proceso de ejecución -- que impida el malgasto de los recursos.

PRINCIPIO DE CONTINUIDAD:

La programación es un proceso de duración ilimitada. Al -- consumarse un plan está la necesidad latente de formular otro -- y así sucesivamente.

La falta de continuidad en los programas va en contra de -- la planificación; el abandono de las metas implica malgastar -- los recursos y atentar contra la eficiencia.

En efecto, la programación no tiene fin en el tiempo, ya -- que pueden variar los objetivos, los plazos, el énfasis de la -- acción, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de -- los recursos no desaparecerá.

PRINCIPIO DE INHERENCIA:

Un Estado que no planifica no puede ser eficiente, ni es -- tar habilitado para responder a los cambios sociales. De tal ma -- nera que la programación se torna necesaria en cualquier organi -- zación humana; La programación no se puede concebir fuera del -- ámbito de la administración. En consecuencia, toda organización debe planear la forma de alcanzar sus objetivos.

3.1.3 EL PROCESO DE PLANIFICACION

Un proceso debe entenderse, como la secuencia de activida-

des o fases ligadas entre sí para la obtención de un fin. En --- consecuencia la programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas;

a) *Formulación*: Para la elaboración de cualquier tipo de -- programas existen técnicas determinadas, pero en general se puede decir que cada una de ellas está inspirada en una metodología común.

El programa se compone primero de un diagnóstico de la realidad, para ello se reúne información y se hacen observaciones - directas que permiten formarse una idea de los problemas y ubicar sus causas. En segundo lugar se efectúa una proyección de -- las tendencias observadas en el curso del tiempo y se formulan - metas concretas de acción para el cumplimiento de los propósitos establecidos. Y en tercer lugar se efectúa la aplicación de re-- cursos necesarios para alcanzar las metas trazadas.

b) *discusión y aprobación*: Una vez formulado el programa, - procede iniciar una discusión intensiva que tenga por objeto lograr la aprobación del gobierno, la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Esta discusión- deberá ser lo suficientemente flexible y racional como para impe- dir que en ella se introduzcan modificaciones que a la postre -- desarticulen el proyecto o programa y dificulten su aplicación.

c) *ejecución*: Aprobados los programas, corresponde a los -- organismos ejecutivos llevarlos a la realidad, para este efecto- la Administración Pública es la encargada del cumplimiento de -- las metas del programa.

Es indispensable para lograr la ejecución, contar con una estructura y dirección adecuadas. Esto significa que todos los esfuerzos del elemento humano y todos los recursos materiales y equipo deben ser coordinados eficientemente a fin de que se obtenga el rendimiento óptimo.

d) *control y evaluación*: En forma periódica se deberán obtener informes y controles en la medida que se van ejecutando los actos incluidos en el programa. Para éste efecto se deben producir estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos, desde las bases de la administración hasta los niveles superiores, con el fin de permitir una visión oportuna de lo que está aconteciendo.

También debe hacerse una labor permanente de evaluación para rectificar errores en forma diligente y reorientar actividades antes de producir malgasto de recursos.

PROGRAMACION:

Es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades.

De acuerdo a lo expresado anteriormente, programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se

sucitan.

Programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; Implica además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Es un proceso de asimilación básico de un enorme caudal de informaciones que permiten apreciar todos los cauces posibles de acción y el lento e importante proceso de selección de alternativas, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

3.1.4 PLANES

Es un conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto que interesa para una actividad económica. Pueden ser planes globales, sectoriales, y regionales.

Un fin determinado y unos medios también determinados para la consecución de este fin, constituyen lo esencial en todo plan y son lo que distingue en particular un plan de un simple proyecto.

Se trata pues, de la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, que responda a perspectivas y objetivos de largo plazo y defina lo que tiene que hacerse en el futuro inmediato e indique con precisión metas de crecimiento y las acciones que deban emprenderse en cada uno de los sectores de actividad económica.

3.1.5 PROGRAMAS

Un programa de desarrollo económico se define como "un acto de orden" en el cual se establece una clara y razonable relación

entre los medios o recursos de que se dispone y las necesidades de desarrollo económico así como su escala de nexos y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlas. Un programa tiene que ser completo y considerar todas las inversiones que requiere el desarrollo económico de un país en un período razonable.

Los programas globales comprenden el análisis y la fijación de metas para toda la economía de un país; en cambio los programas sectoriales se refieren a actividades particulares, tales como la industria, la agricultura, la vivienda, la educación etc.

La suma de todas las decisiones, en todos los niveles del gobierno, conforman el plan de acción inmediato del gobierno y constituye un instrumento para guiar la acción gubernamental dentro del conjunto de la economía.

En tales condiciones, programa es un instrumento para definir los objetivos a las actividades y proyectos que se van a realizar y para calcular los recursos humanos y materiales, además de los financieros para alcanzar los objetivos.

3.1.6 PROYECTOS

Es la unidad de inversión más pequeña a considerarse en la planeación. Se considera también como una obra o conjunto de obras técnicamente coherentes destinadas a llenar una necesidad previamente determinada (*producción de bienes y servicios determinados por el programa*).

La preparación de proyectos es la base final de una formulación de programas de desarrollo económico y el elemento de enla-

ce con el proceso de ejecución de los programas.

Sin embargo, el análisis parcial de los proyectos aislados de desarrollo permite formular un programa preliminar de inversiones, en el cual tienen prioridad los proyectos de más alta relación costos-beneficios, hasta el límite de disponibilidad financiera de inversión (*ahorro interno más la afluencia prevista de capital extranjero*).

En tales condiciones un proyecto es, un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, para la formulación de bienes de capital constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente.

3.2 CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO

Las clasificaciones del presupuesto, son las distintas formas de mostrar los antecedentes de los ingresos y gastos, con el fin de obtener información específica.

En consecuencia, las cuentas presupuestarias deben ordenarse para facilitar la formulación, ejecución y contabilización de los programas, para ello, se recomienda que deben ser suficientemente flexibles, con el objeto de facilitar las fases del ciclo presupuestario.

Para establecer una clasificación adecuada, deben tomarse en cuenta los siguientes propósitos:

- a) Deben estructurarse de tal manera que se facilite con ello, el análisis de los efectos económicos y sociales que se produzcan en el desarrollo de las funciones gubernamentales.
- b) Así mismo, deben facilitar la formulación de los progra-

mas que elabora el gobierno para cumplir con sus funciones.

- c) Las cuentas presupuestarias han de ordenarse de tal manera que muestren las decisiones programadas y los cambios recomendados año con año.
- d) Deben contribuir paralelamente a una clara y libre ejecución del presupuesto.
- e) Y finalmente, deben facilitar con todo ello la contabilidad fiscal del propio gobierno.

Las clasificaciones deben ser equilibradas para transformar el presupuesto en una herramienta eficaz de; política fiscal, -- programación y de administración.

En consecuencia, es posible concebir una integración de todas las clasificaciones y cumplir así los propósitos que tiene un presupuesto moderno.

3.2.1 CLASIFICACIÓN POR INSTITUCIONES

El Sector Público está compuesto de una gran variedad de entidades o dependencias, cuyos objetivos, metas y tareas ejercen una influencia determinante en la economía nacional.

Esta clasificación centra su interés en el gasto público -- que incurre cada institución o entidad, y tiene como objetivo -- principal, facilitar la administración de los fondos públicos y ejecutar los programas gubernamentales.

En efecto, esta clasificación descansa en gran parte, en la organización administrativa y la asignación de los recursos.

El conjunto de todas las instituciones, dependencias, entes y organismos creados con fines político-administrativos, integran el Sector Público, que conjuntamente con el Sector Privado conforman el total de la economía en nuestro país.

Para realizar una clasificación institucional, primeramente debemos delimitar el Sector Público de un Estado.

Al respecto Gonzalo Martner nos presenta un modelo de como se debe estructurar el Sector Público de cualquier Nación en Latinoamérica, clasificado por instituciones.

SECTOR
PUBLICO

Sector
Gubernamental

Organismos Pú
blicos inde--
pendientes

- 1.- Organismos del Estado---
- 2.- Secretarías, Subdepen---
dencias y ramificaciones
- 3.- Organismos Descentraliza
dos
 - a) Instituciones de fo--
mento
 - b) Instituciones previ--
sionales
 - c) Instituciones educa--
cionales
 - d) Otros
- 4.- Empresas Auxiliares
- 5.- Empresas Gubernamentales
 - a) Empresas comerciales
 - b) Empresas financieras
- 6.- Organismos públicos inde
pendientes
 - a) Instituciones al ser--
vicio de las empresas
 - b) Instituciones al ser--
vicio de las familias
- 7.- Empresas públicas inde--
pendientes

3.2.2 CLASIFICACION SEGUN EL OBJETO DEL GASTO

Esta clasificación se refiere, a los bienes y servicios que el gobierno adquiere para desarrollar sus funciones.

La finalidad principal de la clasificación es permitir una fiscalización y control de los gastos de las dependencias gubernamentales, identificando estos gastos con los objetos a que han sido destinados.

Así mismo ha significado un avance, en cuanto a que permite un mayor control que hace posible evitar las desviaciones de fondos, y en general el manejo deshonesto del presupuesto por parte de los funcionarios.

Una clasificación por objeto del gasto debe perseguir los siguientes objetivos:

- a) Establecer un patrón de cuentas para todos los servicios y programas
- b) Fijar una denominación a las cuentas de la misma naturaleza
- c) Concentrar y consolidar cuentas de naturaleza similar
- d) Definir claramente el tipo de gasto que cubre cada una de las cuentas

Aquí en México, la clasificación de los gastos según el objeto es la siguiente:

- + Gastos de personal
- + Compra de bienes para administración
- + Servicios generales
- + Transferencias
- + Adquisición de bienes para fomento y conservación

- + Obras públicas y construcciones
- + Inversiones financieras
- + Erogaciones especiales
- + Cancelaciones de Pasivo

En un Presupuesto por Programa, la clasificación por objeto del gasto, se combina con la clasificación por programas y actividades, ligando de esta manera las cosas que se van a realizar con las que se van a adquirir.

3.2.3 CLASIFICACION ECONOMICA

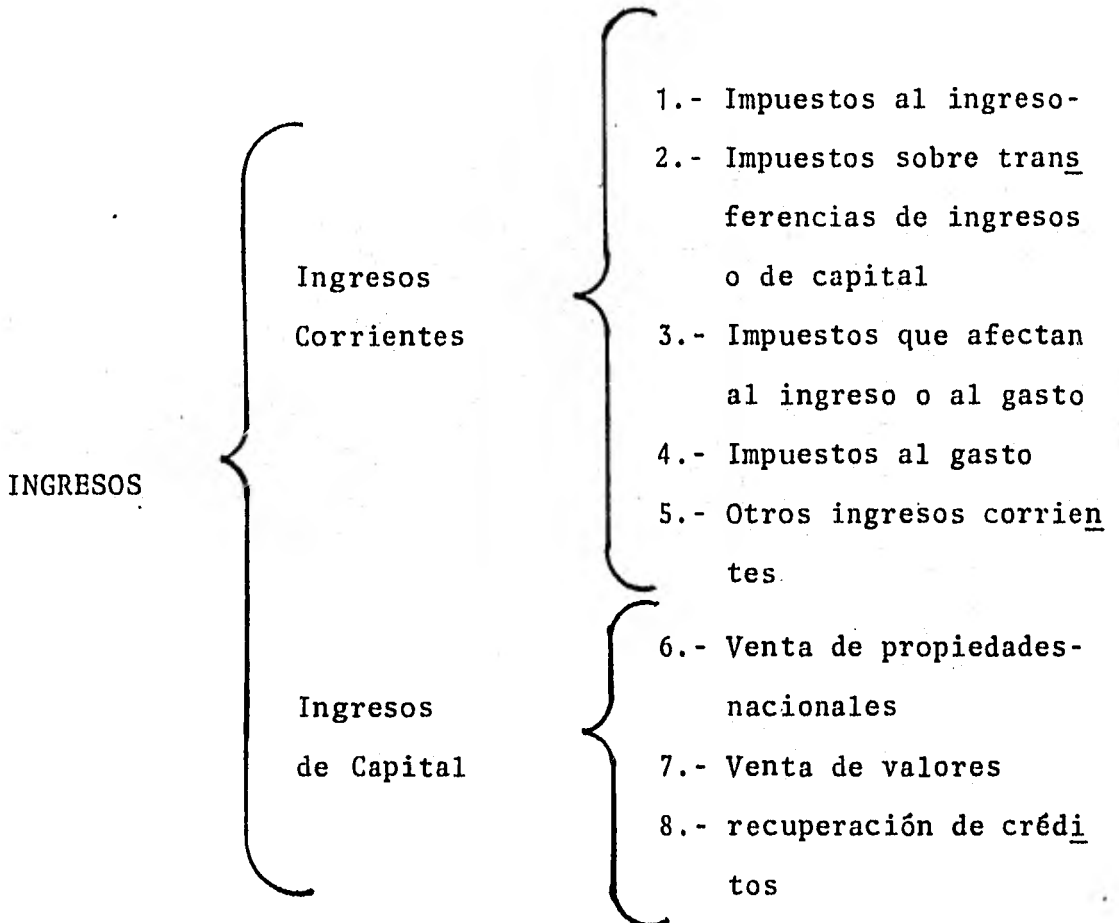
Esta clasificación permite identificar cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica. En efecto, en ella se muestra la forma en que se reparte el gasto público, a las operaciones corrientes del gobierno y las destinadas a la creación de bienes de capital, que permiten aumentar la capacidad instalada de producción dentro de la economía nacional.

Esta clasificación se considera más útil en el nivel superior del gobierno, concretamente para fines de planificación, para saber cual es o debe ser la capacidad de inversión y a cuanto asciende el gasto corriente.

No interesa tanto en los niveles administrativos inferiores como a los niveles donde se generan las decisiones políticas.

En consecuencia, la clasificación económica es una herramienta fundamental para estudiar la composición de los ingresos y para la adopción de políticas concretas en lo que se refiere a remuneraciones, subsidios, formación de capital, tributación, endeudamiento, etc.,

En nuestro país la clasificación de los ingresos es la siguiente:



3.2.4 CLASIFICACION POR FUNCIONES

La clasificación funcional reagrupa los gastos públicos de acuerdo con la finalidad a que se destinen.

Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destina a cada tipo de servicio.

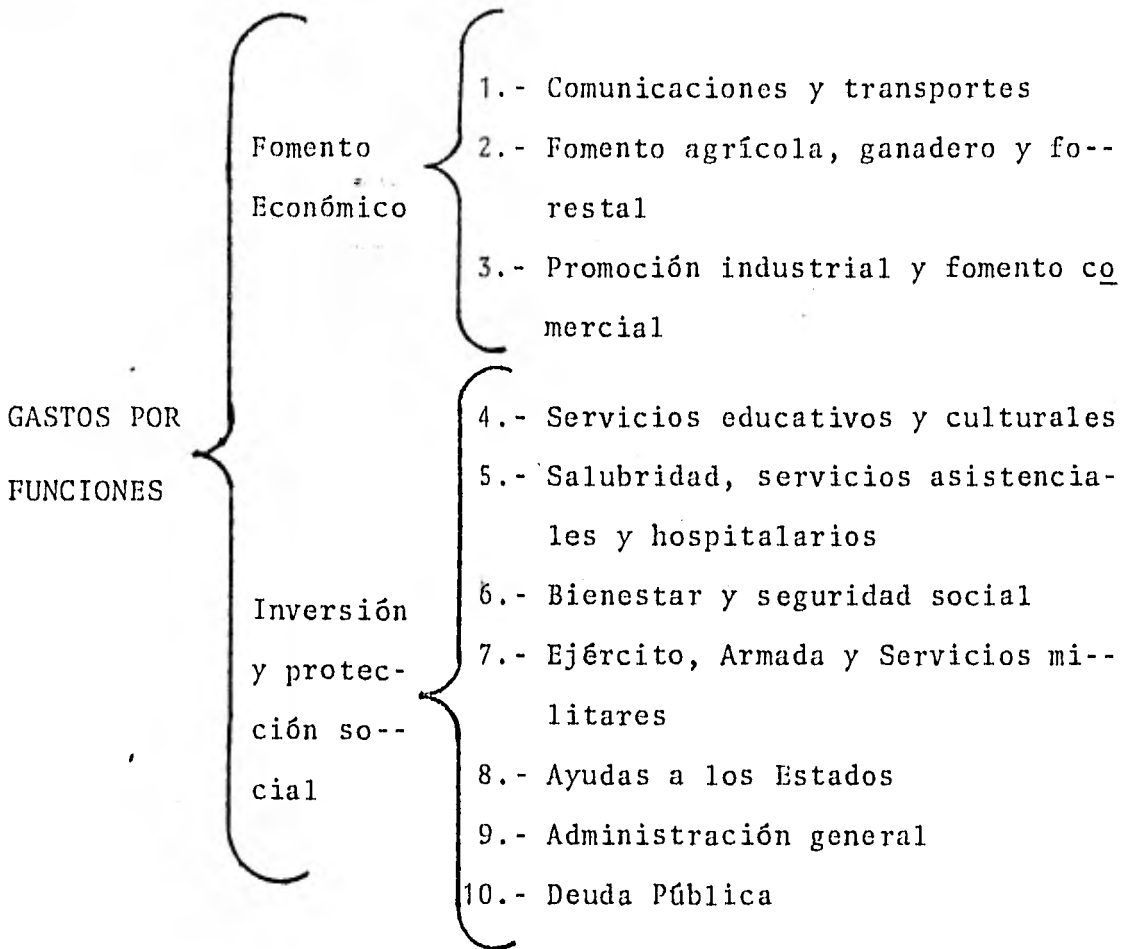
También se denomina "*clasificación de los ciudadanos*", porque su finalidad, es mostrar en conjunto las actividades del gobierno, que se cubren con el dinero que pagan en forma de impuestos.

Destro de esta clasificación podemos considerar también la clasificación sectorial, ya que es una variante de la funcional y tiene como objetivo, separar los sectores económicos, sociales y generales.

Procura mostrar las áreas de actividad, ya no señalando propósitos, sino los objetivos concretos, dentro de una área específica.

Esta clasificación viene desarrollándose en los últimos años como un esfuerzo por lograr la integración entre los planes de desarrollo y el presupuesto fiscal.

Los gastos por funciones en México, se clasifican de la siguiente manera:



3.2.5 CLASIFICACION POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

En esta clasificación se agrupan los gastos según los programas que se van a realizar y así mismo las actividades concretas que se deben cumplir en cada uno de los proyectos.

Para conocer los resultados que se van a producir, es necesario agruparlos según programas, subprogramas, actividades y proyectos. Los programas son definidos en función de la estructura administrativa de los órganos gubernamentales, y de sus atribuciones o fines.

Por medio de esta clasificación se puede conocer las unidades a las que les asignarán los recursos correspondientes, en --

función de las cosas que el gobierno realizará y para identificar las metas a mediano plazo establecidas en los planes del Sector Público.

En México, la clasificación por programas y actividades es como sigue:

- + Desarrollo de los recursos naturales
- + Desarrollo de los recursos humanos
- + Desarrollo de la infraestructura
- + Desarrollo de la producción
- + Servicios generales
- + Deuda Pública

Los programas pueden ser de dos clases; los de funcionamiento o de operación, que son los destinados a producir servicios y los de inversión o de capital; que son los destinados a producir bienes de capital para el desarrollo.

3.3 CATEGORIAS PRESUPUESTARIAS

Por categorías presupuestarias entenderemos, cada una de las clases o jerarquías en que se dividen los elementos del presupuesto o que se interrelacionan para conformar una determinada función gubernamental.

La elaboración de un presupuesto se facilita mediante la clasificación de los gastos por funciones, programas, subprogramas, actividades, proyectos, operaciones o tareas, obras y trabajos. Cuyas definiciones permiten establecer las categorías presupuestarias y lograr con ello la coordinación de los planes-

de desarrollo a largo plazo, y con los planes nacionales de inversión a plazo medio.

3.3.1 PROGRAMAS DE OPERACION O FUNCIONAMIENTO

Antes de iniciar con el programa de operación, debemos dejar bien establecido el concepto de función.

Función es el conjunto de gastos presupuestales, y tiene como finalidad inmediata, proporcionar un servicio público bien definido.

En consecuencia, función se entiende como la finalidad establecida que deben cumplir las instituciones públicas a través de la prestación de servicios y de la producción de ciertos bienes para satisfacer las necesidades de la comunidad (*salud pública, defensa nacional, fomento económico, etc.*).

Un programa de operación o funcionamiento, es un instrumento mediante el cual las dependencias del gobierno cumplen sus funciones, procurando la realización de objetivos y metas cuantificables, mediante actividades y obras específicas; Así mismo, coordinando los recursos humanos, materiales y financieros, con resultados mesurables y costos globales determinados, y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno.

El programa de operación o funcionamiento comprende los siguientes niveles de asignación de recursos:

10. *Subprograma*: Es la división de algunos programas muy complejos, cuyo objetivo es facilitar la ejecución de un campo específico, para lo cual se fijan metas-

parciales, que deben ser alcanzadas por las unidades ejecutoras con los recursos asignados y con un costo establecido.

20. *Actividad*: Es una división menor de los programas o subprogramas de operación, que consiste en la ejecución de ciertas acciones que demanden la utilización de recursos, con costos determinados, y su ejecución se encomienda a organismos de nivel intermedio o bajo
30. *Tarea*: Es la unidad menor en que se pueden dividir los programas y subprogramas de operación.

Es entonces, una operación específica a efectuarse dentro de un proceso para la obtención de un resultado determinado.

3.3.2 PROGRAMAS DE INVERSIÓN O DE CAPITAL

Igual que los programas de operación, podemos preparar un conjunto de normas para la presentación de los programas presupuestarios de inversiones.

Programa de inversión, es un instrumento para fijar las metas que se alcanzarán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión, destinados consecuentemente a la producción de bienes de capital y así aumentar la capacidad operativa del gobierno.

El programa de inversión comprende los siguientes niveles:

10. *Subprograma*: Es una división de los programas completos que comprende áreas específicas en que se llevarán a cabo los proyectos de inversión.
20. *Proyecto*: Es un conjunto de obras dentro de un pro---

grama o subprograma de inversión para la creación de bienes de capital, realizados por una unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente.

3o. *Obra*: Es una parte o etapa en la construcción de un bien de capital específico, que a su vez forma parte de un proyecto completo.

4o. *Operación o trabajo*: Es un esfuerzo sistemático con miras a cubrir una de las fases que conforman una obra.

En el siguiente cuadro podemos observar de manera esquemática las distintas categorías presupuestarias.

PRESUPUESTO
POR
PROGRAMAS

PROGRAMAS DE OPERACION O DE FUNCIONAMIENTO
(destinados a producir servicios)

PROGRAMAS DE DESARROLLO, DE INVERSION O DE CAPITAL
(destinados a producir bienes)

PROGRAMAS ESPECIFICOS DE OPERACION

PROGRAMAS ESPECIFICOS DE CAPITAL CON PROYECTO DE INVERSION

PROGRAMA
SUBPROGRAMA
ACTIVIDAD
TAREA

PROGRAMA
SUBPROGRAMA
PROYECTO
OBRA
OPERACION ó
TRABAJO

3.4 PROCEDIMIENTO PARA IMPLANTAR UN PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

La implantación de un Presupuesto-Programa, implica alteraciones profundas en la estructura y funcionamiento del Aparato Gubernamental, y todavía más, un cambio de estilo en la conducta y mentalidad de los funcionarios.

Para introducir esta técnica es conveniente elaborar toda una estrategia que conduzca a la implantación y luego al funcionamiento del nuevo sistema.

De ahí que la implantación del sistema tenga primero que vencer el poderoso obstáculo que constituye la costumbre establecida (*Resistencia al cambio*).

Conviene recordar que en la fase de implantación, la responsabilidad mayor recae en los funcionarios que tienen a su cargo la preparación de los programas y el presupuesto, pues son ellos los que deben procurar que los programas se estudien de manera que permitan efectivamente orientar la administración en el sentido que ahí se fija.

ETAPAS PARA LA IMPLANTACION

Estas etapas son las fases o períodos que se deben seguir para el establecimiento del Presupuesto por Programas en forma secuencial o metodológica.

- a) Hacer la programación general del presupuesto
- b) Determinar los programas de trabajo que se desarrollarán
- c) Examinar la estructura administrativa para delegar responsabilidades

- d) Definir los resultados y metas a alcanzar dentro de cada programa
- e) Medir el costo de cada programa y actividad
- f) Organizar un sistema de información interna
- g) Presentar el proyecto de ley anual de presupuesto
- h) Abrir cuentas para llevar el control y registro de los gastos

Una vez organizado un sistema de Presupuesto-Programa hay que tomar las medidas complementarias que hagan posible su funcionamiento. Para ello es conveniente estudiar esas medidas que han de adoptarse para que el proceso conduzca a la formulación, integración y evaluación de programas, así como a su aprobación por los poderes públicos, a su ejecución y fiscalización posterior.

PROCEDIMIENTO PARA LA IMPLANTACION

Son las disposiciones, formas o métodos utilizados durante el seguimiento de implantación, a saber:

- 1º Contar con el apoyo de las autoridades políticas
- 2º Formar un grupo de trabajo que tenga a su cargo el diseño del Sistema de Presupuesto por Programas
- 3º Organizar cursos para adiestrar a los funcionarios y elaborar con ellos las modalidades al sistema
- 4º Preparar manuales, instructivos y formularios, para confeccionar los programas
- 5º Difundir las técnicas presupuestarias a todos los niveles organizacionales

- 6º Crear incentivos para los funcionarios durante la promoción del nuevo sistema
- 7º Proporcionar asistencia técnica a las unidades ejecutoras de los programas
- 8º Coordinar los distintos programas entre sí y preparar el proyecto definitivo

Se debe tener presente que un Presupuesto-Programa no puede implantarse en la administración desde los altos niveles; el trabajo básico debe iniciarse en los niveles intermedios e inferiores, siguiendo las etapas mencionadas anteriormente.

3.5 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

De la implantación del Presupuesto por Programas se derivan una serie de ventajas y limitaciones, que debemos recoger para así lograr la mejor comprensión de esta técnica moderna.

V E N T A J A S

- 1º La nueva técnica precisa la eficiencia con que piensa -- operar una Entidad Pública a través de los programas que maneja
- 2º Se concretan mejor los presupuestos en materia financiera, ya que se delimita previamente, qué servicios van a prestar, qué bienes a producir, y los costos de los programas, subprogramas y actividades
- 3º Al adoptar la forma programática, el presupuesto debe -- convertirse en instrumento operativo de la planificación
- 4º El Presupuesto por Programas permite verificar si se ha-

cumplido con los objetivos, metas y actividades establecidas.---

Con ello se tiende a desplazar el control en algunos niveles

- 5º La determinación de responsabilidades adquiere más importancia ya que la unidad ejecutora es responsable de honesto manejo de los fondos y de las metas programadas
- 6º El Presupuesto por Programas permite detectar funciones y actividades duplicadas
- 7º La presentación programática hace más comprensible el presupuesto y su contenido, por el sólo hecho de decir lo que se vá a hacer y cuanto vá a costar
- 8º El Presupuesto por Programas acumula de manera sistemática una valiosa información, indispensable para la formulación y permanente revisión de los planes
- 9º Al formular el presupuesto en forma descentralizada, se crean las bases para el proceso de planificación que comienza en la parte inferior de la pirámide organizativa y fluye coordinadamente hasta su cumbre

D E S V E N T A J A S

- 1º En muchos casos no es posible identificar los "*productos finales*" ni las "*unidades de medida*", dificultándose así el control y la evaluación
- 2º El Presupuesto por Programas tiene que adaptarse a la estructura administrativa de las instituciones y lo más lógico sería que la organización administrativa se adapte a la organización programática
- 3º La legislación en materia presupuestaria no ha avanzado-

al mismo ritmo que el presupuesto en materia técnica

4º El Presupuesto por Programas no puede dar de por sí un juicio programático, estos deben ser emitidos por la opinión pública y sus representantes, los políticos y los programadores

5º El Presupuesto por Programas lo más que puede hacer es mostrar la variedad y carácter de sus logros, proveer datos de lo que se está haciendo y demostrar la eficiencia de ellos.

IV

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

"Es un proceso permanente y sistemático que coadyuva al establecimiento del sistema de programación, buscando con ello la eficacia del Sector Público en el cumplimiento de sus objetivos y programas y que requiere una programación y una instrumentación para planificar el desarrollo económico, político, social y cultural del País"

4.1 ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN MEXICO

El modelo de país que los Mexicanos esperamos en los próximos años, debe concebirse y estructurarse partiendo de los principios y propósitos que han inspirado las luchas populares, a lo largo de la historia nacional (*La Independencia, La Reforma, La Revolución*), con el objeto de constituirse en un Estado de derecho, organizado a través de una República Federal, democrática y representativa.

El Sistema Administrativo del Gobierno Mexicano, ha venido generando y asimilando cambios de todo tipo, tanto de origen interno como externo. Sin embargo, puede decirse que la diversidad de instrumentos y de mecanismos para facilitar las reformas de la Administración Pública, se inició desde el momento mismo en que se constituía el primer gobierno independiente.

El requisito indispensable para que el gobierno alcance sus objetivos fundamentales, lo constituye la capacidad administrativa para dirigir y controlar la ejecución de los planes y programas, adecuando la Administración Pública a la magnitud y complejidad de las necesidades del país.

La revisión de las reorganizaciones administrativas realizadas e intentadas a lo largo de aproximadamente ciento cincuenta años, revela que casi siempre resultaron aisladas, no hubo una relación entre ellas, y generalmente no alcanzaron a ser instrumentadas de una forma completa. El principal problema fué la falta de apoyo de órganos o mecanismos técnicos, encargados de estudiar e implantar las medidas propuestas así como propiciar una participación de todos los niveles de la administración.

4.1.1 LAS COMISIONES DE EFICIENCIA

Durante el año de 1935, en el manifiesto publicado por el Gobierno Federal, se contemplaba la necesidad de mejorar y consolidar la administración para llevar a cabo la reforma política y social.

Posteriormente, se crearon las bases para que los titulares de cada dependencia del Sector Público se encargaran de dirigir las modificaciones internas de dichas dependencias.

En efecto, así fué como tuvieron su origen las llamadas "comisiones de eficiencia", cuyo principal objetivo era el de racionalizar el aprovechamiento de los recursos disponibles y estudiar la organización administrativa, así como los sistemas de trabajo para lograr también la eficiencia en los servicios públicos.

Una gran parte de éstos organismos, surgieron para realizar funciones relacionadas con el desarrollo económico y social, cuando las necesidades del país así lo requerían.

En el año de 1936, con la Ley de Secretarías que se promulgó con base a la Constitución de 1917, se estableció una Reforma Administrativa de importancia, al señalar dos modalidades; Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, para determinar con ello la configuración de los órganos del Sector Central.

En suma, las "comisiones de eficiencia", lograron establecer un nexo importante, entre los Departamentos administrativos y las Secretarías de Estado, señalando así un aspecto trascendental en la Administración Pública Mexicana.

4.1.2 LA COMISION INTERSECRETARIAL DE 1943

Durante el año de 1943, se realizaron nuevos esfuerzos por reformar y coordinar de manera amplia las actividades del Gobierno Federal, siguiendo una relación de continuidad con las comisiones de eficiencia. Por decreto del Ejecutivo se creó una "comisión intersecretarial", integrada por los principales representantes de cada una de las dependencias del Sector Central, y con un representante de la Procuraduría General de la República.

El objetivo principal de ésta comisión fué, el de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la Administración Pública, con el fin de suprimir servicios innecesarios, mejorar el rendimiento del personal, hacer más dinámicos los trámites con el menor costo para el gobierno y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

No obstante que el ejercicio de estas reorganizaciones fue verdaderamente avanzado en el campo de la Administración Pública sólo se consideran como intentos formales que no fueron debidamente instrumentados.

Posteriormente se llevaron a cabo en el país una serie de reformas de tipo adicional, que más bien buscaban incorporar nuevas técnicas pero que no produjeron ideas sustanciales.

4.1.3 LA LEY DE SECRETARIAS DE 1946

En Diciembre de 1946, se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que por medio de la Dirección Técnica de Organización Administrativa de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, cumple las siguientes funciones:

- a) Coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias
- b) Hacer estudios de macroorganización
- c) Sugerir al jefe del Ejecutivo medidas tendientes - al mejoramiento de la Administración Pública, y
- d) Asesorar en materia, a las Entidades Públicas que lo soliciten

En efecto, esta Dirección realizó algunos análisis valiosos sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del propio gobierno, pero careció del apoyo suficiente para cumplir con los objetivos que se le encomendaron.

La citada Ley, decretó posteriormente en 1958, la creación de la Secretaría de la Presidencia, la cual sustituyó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y se le encomendó, la planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico y social, la programación del gasto público la - - coordinación de los programas de inversión y el estudio de modificaciones a la Administración Pública. En este aspecto sustituyó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la cual a su vez se transformó en ese mismo año en la Secretaría del Patrimonio Nacional.

4.1.4 LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA (CAP)

El establecimiento de la Secretaría de la Presidencia, en el año de 1958, marcó el inicio jurídico de lo que habría de convertirse en el actual programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal.

El 9 de Abril de 1965, esta nueva Secretaría, decidió establecer la Comisión de Administración Pública (CAP), para iniciar la promoción y coordinación de dicha reforma. Cabe mencionar parte de los integrantes de esta comisión, ya que algunos han tenido gran trascendencia política; Lic. José López Portillo, Presidente de la Comisión, sus miembros fueron: Lic. Gustavo Martínez Cabañas, Lic. Julio Rodolfo Moctezuma Cid, Lic. Carlos Vargas Galindo, Lic. Fernando Solana Morales, Lic. Emilio Mújica -- Montoya, etc.

Las funciones encomendadas a esta comisión fueron las siguientes:

- 1º Determinar una estructura eficaz a la Administración Pública actual para:
 - a) Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico y social del país
 - b) Introducir al Aparato Gubernamental, técnicas administrativas convenientes
 - c) Lograr mejor preparación del empleado público
- 2º Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedieran.

Esta comisión funcionó desde 1965 hasta 1970, originalmente en ella se concibió la Reforma Administrativa ligada estrechamente a la programación formal del desarrollo nacional. Lo que perseguía concretamente era: "elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos, para que el gobierno pudiera realizar, de manera eficiente, la tarea que le correspondía en la elaboración, aplicación y control del Plan Nacional de Desarrollo Económico

mico y Social".

En consecuencia, en el año de 1966, se creó la "comisión -- intersecretarial" integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya principal tarea fué la elaboración del programa de acción del Sector Público para el período 1966-1970.

El primero de Febrero de 1971, la Secretaría de la Presidencia, con el objeto de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo sus nuevas funciones, creó la Dirección General de Estudios Administrativos, la cual vino a sustituir a la Comisión de Administración Pública y que tenía como encargo, la elaboración de las bases del programa de Reforma Administrativa para el período 1971-1976. Cabe señalar que al tomar posesión el Presidente Lic. José López Portillo, se compromete a hacer de éste, uno de los programas prioritarios de su gobierno.

Posteriormente el 29 de Diciembre de 1976, se establecieron como órganos de la Presidencia de la República, cinco unidades de apoyo técnico.

- a) La Dirección General de Información y Relaciones Públicas (que sustituye a la Secretaría de la Presidencia)
- b) La Coordinación General de Estudios Administrativos, (que sustituye a la Dirección General de Estudios Administrativos y a la Secretaría del Patrimonio Nacional, en las funciones administrativas que esta venía desempeñando)
- c) La Unidad de Asuntos Jurídicos
- d) La Coordinación General del Sistema Nacional de Eva--

luación.

- e) La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

En consecuencia, podemos decir que esta ha sido la evolución, en términos generales, que han tenido las Reformas Administrativas en México, ya que fué precisamente en 1861, durante el régimen del Presidente Juárez cuando surgió el primer intento de Reforma, bajo el signo de "*La Generación de la Reforma*" y tratamos de concluir estos antecedentes de las reformas, con la actual organización de la estructura administrativa del Gobierno del Presidente José López Portillo, durante el período 1976-1982.

4.2 LA COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION (CIDA)

Al tomar posesión de su cargo en Diciembre de 1970, el Presidente Luis Echeverría Alvarez, mostró gran interés en promover las reformas propuestas por la Comisión de Administración Pública (CAP).

En los acuerdos presidenciales del 28 de Enero y 11 de Marzo de 1971, se encomendó a los titulares de las dependencias la creación de las "*comisiones internas de administracion*" (CIDA).- Las cuales fueron concebidas para plantear y realizar las reformas necesarias en cada Entidad Pública, con la finalidad de mejorar el cumplimiento de sus objetivos y programas así como incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del Sector Público en su conjunto.

Estas comisiones fueron integradas por los responsables de las diversas funciones de las dependencias y presidida directa-

mente por su titular.

"Las Comisiones Internas de Administración" (CIDA), han sido gestoras de las Reformas Administrativas, y en coordinación con las "unidades de organización y métodos" (UOM) y las "unidades de programación" (UP), han venido aplicando nuevos sistemas de trabajo y realizando reformas a la administración interna.

Por otra parte, se integraron como mecanismos fundamentales de Reforma Administrativa los siguientes:

- + Las Comisiones Internas de Admón. y Programación - - -
(CIDAP)
- + Las Unidades de Organización y Métodos (UOM)
- + Las Unidades de Programación (UP)
- + Las Unidades de Evaluación
- + Las Unidades de Orientación, Información y Quejas
- + Las Unidades de Presupuesto
- + Las Unidades de Informática y Estadística

Estas unidades deben desarrollar sus funciones y relacionarse con sus similares de otras dependencias, formando para ello comités respectivos. Estos comités continuaron funcionando y se restablecieron aquellos que ya no se reunían o bien se crearon algunos más.

Los "comités técnicos consultivos" más importantes son:

- De Directores de Prensa y Relaciones Públicas
- De Unidades de Organización y Métodos
- De Directores Jurídicos
- De Unidades de Capacitación

- De Informática
- De Publicaciones Oficiales
- De Unidades de Correspondencia y Archivo

Como consecuencia de lo anterior, fué la creación de unidades, departamentos y direcciones generales, que cumplen hoy con nuevas funciones, impulsando la descentralización y la simplificación de procedimientos básicos de trabajo.

De esta forma se busca contar con la participación directa y la corresponsabilidad de todos los funcionarios encargados de las atribuciones sustantivas y de apoyo en cada entidad del Gobierno Federal.

4.2.1 LAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS (UOM)

La creación de la Comisión Interna de Administración, trajo como consecuencia algunos inconvenientes a la nueva estrategia gubernamental. Por considerarse imposible de resolver, desde una sólo unidad central, todos los problemas que implicaba una Reforma Administrativa a conciencia, esta comisión, (CIDA), recomendó que cada dependencia contara con una unidad interna de asesoría-técnica, que convencionalmente se llamó "*Unidad de Organización y Métodos*" (UOM).

Estas unidades deben quedar ubicadas bajo el mando directo del titular de cada dependencia, o del funcionario a quien éste delegue autoridad en materia de coordinación y racionalización administrativa. Entre sus funciones principales se encuentran -- las siguientes:

- 1º Revisar y establecer los sistemas y procedimientos --

que se requieran para el más eficiente cumplimiento de las actividades encomendadas a cada entidad

2º Diseñar instrumentos y evaluar los servicios de apoyo-administrativo, que sean necesarios para el cumplimiento de dichas actividades.

En suma, podemos decir que estas Unidades de Organización y Métodos, deberían encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia.

4.2.2 LAS UNIDADES DE PROGRAMACION (UP)

También por acuerdo presidencial se ordenó establecer en cada dependencia una "Unidad de Programación" (UP), que permitiera vincular las tareas de Reforma Administrativa con los objetivos y metas tanto de cada dependencia como del Sector Público.

El objetivo que persiguen estas unidades, es el de servir de asesores a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir las tareas que correspondan a cada entidad y así alcanzar los objetivos de política económica y social del país.

Entre las funciones señaladas a las "Unidades de Programación" podemos citar las siguientes:

- I.- Determinar los objetivos de la dependencia
- II.- Colaborar en la formación de lineamientos generales de política económica y social del país

- III.- Realizar estudios para determinar la demanda de bienes y servicios, así como la necesidad de recursos - para cumplir estos, en cada entidad
- IV.- Determinar criterios de evaluación
- V.- Efectuar estudios para formular alternativas de solu
ción
- VI.- Formular programas específicos de inversión
- VII.- Analizar en forma sistemática los programas ya realizados para estimar el grado en que se han obtenido - los resultados previstos.

Debe recalcar la importancia que tiene la adecuada coordi
nación, de las "Unidades de Programación" de todas las dependen--
cias con la Secretaría de la Presidencia, (Hoy Dirección General
de Información y Relaciones Públicas de la Presidencia), para lo
cual se solicitó a ésta un mayor asesoramiento.

Las "Unidades de Programación", tienden a confundirse con -
aquellas oficinas que tienen a su cargo las labores de previsión
y coordinación en cada dependencia; En ciertos casos éstas labo--
res ya se venían realizando y en consecuencia, la formación de -
las unidades no ha implicado ningún cambio en las actividades --
operativas o de planeación.

Finalmente podemos decir que tanto las "Unidades de Organización
y Métodos" como las "Unidades de Programación", son consideradas
como auxiliares o de asesoría de la Comisión Interna de--
Administración, para vincular los objetivos y metas de las dependen
cias con los del Sector Público Nacional.

4.3 EL PROGRAMA ACTUAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA

El marco de referencia elaborado para desarrollar el programa actual de reforma, parte de la base de que el aparato burocrático está constituido por un conjunto de órganos estructurados - jurídica y administrativamente de diversas maneras y bajo distintas denominaciones.

Ya se ha dicho que la Reforma Administrativa debe ser concebida como un proceso sistemático que requiere una programación y una instrumentación, similares a las que se emplean para planificar el desarrollo económico y que además requiere un método propio que permita la utilización más eficiente, debidamente adaptado a nuestra realidad.

En consecuencia, podemos decir que nuestro país no cuenta en la actualidad con un "verdadero" plan formal de desarrollo -- que sirva de punto de referencia para la instrumentación de la Reforma Administrativa. Esto implica que hay que concebir a la reforma como un proceso que coadyuve al establecimiento mismo -- del sistema de programación, el cual debe orientarse a su vez en los programas de reforma. Sobre todo, porque el enfoque general de la reforma busca la mayor eficacia del Sector Público para el cumplimiento de todos sus objetivos y programas.

Por lo tanto, el programa global de la Reforma Administrativa debe orientarse, a la previsión de los cambios que se requieren a nivel de:

- a) Instituciones
- b) Sistemas de apoyo administrativo
- c) Sectores de actividad

De acuerdo con la estrategia y prioridades que señale el titular del Ejecutivo Federal.

Como consecuencia de lo anterior, la Secretaría de la Presidencia organizó diversas reuniones con los representantes de las dependencias del Gobierno Federal y del Sector Paraestatal. De estas reuniones surgió el proyecto intitulado "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" y posteriormente la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia elaboró las bases del programa para el período 1976-1982.

4.3.1 OBJETIVOS

Creemos conveniente presentar para éste estudio, los objetivos y programas señalados para formar las bases del programa de Reforma Administrativa, tanto para el período 1971-1976 como para el de 1976-1982, ya que en conjunto forman lo que nosotros -- consideramos como "El Programa Actual de Reforma Administrativa"

Si tomamos en consideración que muchas veces las decisiones fundamentales se frustran o desvirtúan, por defectos de administración y de organización, podemos encontrar uno de los criterios que animan los actuales objetivos y programas, ya que resulta indispensable articular e institucionalizar el sistema de reforma de la propia administración, con el propósito que permita la coordinación de los diferentes objetivos y programas de la Reforma Administrativa con el país.

Los objetivos para el programa de reforma durante 1971-1976 pretendían desarrollar una Administración Pública que permitiera:

- 1º *Al Ejecutivo Federal*: llevar a cabo con mayor eficacia los objetivos y programas
- 2º *A los Responsables de las Instituciones Públicas*: contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de sus objetivos señalados
- 3º *A los Trabajadores al Servicio del Estado*: desempeñar sus actividades bajo un sistema de personal moderno
- 4º *A la Sociedad en General*: su constante mejoramiento económico, social, político y cultural.

Básicamente el proceso de la reforma se concibió para reportar beneficios directos a la sociedad, ya que sólo así podrían señalar las responsabilidades de cada quien a su nivel correspondiente.

Los cinco objetivos fundamentales que orientan el programa de Reforma Administrativa propuesto por el Ejecutivo Federal para el actual sexenio 1976-1982, son:

- 1º ORGANIZAR AL GOBIERNO PARA ORGANIZAR AL PAIS: mediante un proceso de reforma que contribuya a garantizar la eficacia, la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas
- 2º ADOPTAR LA PROGRAMACION COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DE GOBIERNO: para garantizar la congruencia, precisar responsabilidades, y facilitar así la evaluación de resultados.

- 3º ESTABLECER UN SISTEMA DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DEL PERSONAL PUBLICO FEDERAL: que garantice -- los derechos de los trabajadores y permita un desempeño honesto y eficiente de sus funciones
- 4º CONTRIBUIR AL FORTALECIMIENTO DE NUESTRA ORGANIZACION POLITICA FEDERAL: a través de instrumentos y mecanismos que propicien el fortalecimiento de sus funciones y una mayor participación de la Federación, los Estados, y los Municipios
- 5º MEJORAR LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA: a fin de garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

La reestructuración iniciada en el presente régimen puede caracterizarse como una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social que tiene como eje la programación, que procura respaldarse en un personal idóneo, eficiente y honesto y que se propone fortalecer la organización del país, respetando las funciones Legislativa y Judicial.

En cuanto a los programas que integran el plan global, los once que se establecieron para el período 1971-1976 y los veinte para 1976-1982, hacemos la aclaración, por considerarlos de suma importancia, los analizaremos en el punto 4.3.3

4.3.2 EL PROCESO DE LA REFORMA (ETAPAS)

Generalmente se establece, que toda reforma requiere para tener éxito, por lo menos cierto grado de autoridad, técnicas, --

recursos y tiempo La combinación de éstos cuatro elementos, es la mezcla que dá cuerpo a una reforma y la hace efectiva.

La Reforma Administrativa debe partir de un estudio cuidadoso y lo más complejo posible de la realidad existente, que contenga la investigación de las causas que hayan originado problemas en la organización, o bien la ausencia total de ésta, es decir el caos.

Es por ello que se recomienda que toda reforma auténtica -- sea precedida de un trabajo de investigación con métodos científicos. Para lograrlo, "LAS TECNICAS MODERNAS Y METODOS DE ADMINISTRACION" han experimentado avances muy considerables.

El proceso que presentamos a continuación, es más bien un modelo general de los puntos que debe cubrir cualquier intento de reforma, ya que tiene intrínsecamente una metodología que permite escoger entre varias alternativas y tomar la decisión más adecuada, señalando prioridades que se consideren urgentes.

ETAPA I ; PROGRAMACION DE LA REFORMA

- a) Análisis y diagnóstico de la situación administrativa
- b) Selección de objetivos e indicación de prioridades a alcanzar
- c) Determinación de los medios y medidas para alcanzar los objetivos

ETAPA II ; INSTRUMENTACION DE MECANISMOS PARA LA REFORMA

- a) Implantación de los mecanismos legales y adminis--

trativos para la reforma

- b) Integración de las nuevas entidades, que se encargarán de promover, estudiar y proponer los programas y proyectos de reforma
- c) Funcionamiento efectivo de esos mecanismos e instituciones

ETAPA III ; EJECUCION DE REFORMAS CONCRETAS

- a) Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma

ETAPA IV ; CONTROL

- a) Medición de los resultados obtenidos
- b) Evaluación de los resultados comparándolos con las medidas programadas
- c) Sugerencias de medidas correctivas a los órganos que puedan modificar las decisiones indicadas.

Cada uno de estos momentos o etapas se caracteriza por requerir de decisiones al más alto nivel y de recursos apropiados para su cumplimiento. Así mismo, cada paso cambia la situación anterior, la que es sin duda un avance, pero a su vez exige nuevas decisiones.

Se trata de hecho de una verdadera cadena de decisiones.

ETAPAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL PARA EL PERIODO 1976-1982.

El actual programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, constituye un decidido y solidario esfuerzo de eficiencia

cia, eficacia y congruencia en todas las áreas de la actividad pública para el desarrollo económico y social del país.

Durante los primeros años del presente gobierno los cinco objetivos, antes señalados, se han ido implementando en ETAPAS convencionalmente establecidas, entendiéndose que no es posible hacerlo todo al mismo tiempo y que algunas acciones requieren de la realización previa de otras.

El propio Presidente de la República, ha señalado que sólo para efectos convencionales, se ha dividido en etapas, éste proceso permanente y sistemático de reforma, pero que en realidad constituye un proceso continuo.

PRIMERA ETAPA: LINEAMIENTOS Y MECANISMOS DE CONGRUENCIA INSTITUCIONAL ("REFORMA INSTITUCIONAL")

Esta etapa fué iniciada en Diciembre de 1976, estuvo básicamente orientada a instrumentar las reformas estructurales, precisando responsabilidades y eliminando duplicación y traslape de funciones. Con la finalidad de instrumentar las reformas de la nueva Ley Orgánica.

Los cambios de estructura y funciones, hicieron contar con lineamientos que sirvieran a cada una de las dependencias para continuar con sus respectivas reformas institucionales. Para ello, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia y la Secretaría de Programación y Presupuesto, han establecido diversos mecanismos participativos "COMITES TECNICO-CONSULTIVOS" en los que se elaboraron dichos lineamientos (señalados anteriormente).

A la fecha, se cuentan debidamente actualizados todos los -

reglamentos interiores y manuales de organización de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Como parte también del desarrollo de la primera etapa, se encuentran los trabajos encomendados a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que tiene a su cargo conjuntamente con la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia y la Secretaría de Programación y Presupuesto, la formulación de lineamientos y la promoción de la desconcentración territorial de las oficinas públicas.

SEGUNDA ETAPA: SECTORIZACION DE LAS ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ("REFORMA SECTORIAL")

Sé inició en Julio de 1977, por medio de la cual se pretendía la integración de los esfuerzos a cargo de las dependencias y entidades paraestatales, que concurren a la solución del mismo tipo de problemas, con el fin de armonizar sus funciones.

En efecto, conforme a la Ley Orgánica, se asignaron responsabilidades de coordinación sectorial a los titulares de las dependencias centralizadas, se establecieron instrumentos para integrar sus sectores y facilitar su operación y se asignó a esas dependencias centrales del Ejecutivo, en su calidad de "Coordinadoras de Sector" la responsabilidad de las operaciones de las Entidades Paraestatales.

Los primeros lineamientos para la sectorización de las actividades de la Administración Pública Federal, se realizaron con la finalidad de precisar las funciones de orientación y apoyo global a cargo de las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, así como el papel que asumirían --

las dependencias coordinadoras de sector y entidades paraestatales.

En la segunda versión de los lineamientos, se buscó adecuar los sistemas administrativos actuales, mejorar los procesos y empleo de recursos, así como establecer de manera precisa, las normas y principios que deben regular las actividades públicas dentro del nuevo modelo sectorial.

Durante ésta segunda etapa, se liquidaron casi ciento cincuenta entidades paraestatales que habían cumplido ya su objetivo, por otra parte, se ha fortalecido un número importante de ellas, habiéndose encontrado necesario crear nuevas entidades con el fin de racionalizar y fortalecer el ámbito paraestatal.

Así mismo, a nivel de las dependencias centralizadas también hubo cambios; Algunas organizaron subsectores de actividad, otras dieron una orientación sectorial a la Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP), o crearon unidades coordinadoras del Sector Paraestatal.

TERCERA ETAPA: COORDINACION INTERSECTORIAL ("REFORMA INTERSECTORIAL")

Se inició en Diciembre de 1977, se orientó a establecer los mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos de los distintos sectores, en relación con las actividades que se ubican en las "Zonas comunes o grúas", que suelen considerarse responsabilidad de todos y de nadie en particular, lo que propicia que se diluya la responsabilidad.

En consecuencia, la Secretaría de Programación y Presupues-

to tiene a su cargo la coordinación intersectorial de aquéllas acciones a las cuales concurren dos o más sectores administrativos, con el objeto de evitar que dejen de realizarse, por falta de una clara definición de dichas actividades.

Para conseguir esta coordinación intersectorial, ha sido necesario establecer mecanismos tales como: El propio gabinete en pleno, los gabinetes económico, agropecuario, de salud y comercio exterior, cuyo funcionamiento se autoriza en la nueva Ley Orgánica, bajo la dirección del Jefe del Ejecutivo.

Por otra parte, ésta tercera etapa ha permitido institucionalizar el sistema nacional de evaluación, ya que con ello se complementan y refuerzan los instrumentos establecidos para programar, presupuestar y coordinar las acciones de la Administración Pública.

CUARTA ETAPA: "REFORMA DE VENTANILLAS"

El Presidente de la República, Lic. José López Portillo ha manifestado que la participación popular es la base en la que se finca el plan de gobierno en su conjunto. Esto demanda el establecimiento de mecanismos que posibiliten la relación directa entre la ciudadanía y el gobierno.

Congruente con esta directriz, la cuarta etapa del programa de Reforma Administrativa se inició en Abril de 1978. En ella se conjugan y consolidan, las adecuaciones administrativas a que se ha sujetado el Aparato Gubernamental, en el curso de las tres etapas anteriores.

Esta cuarta etapa está orientada a la simplificación y facilitación de los trámites y gestiones que la población tiene que

realizar en su relación directa con la Administración Pública.

El motivo de su atención inmediata, obedece al interés del Ejecutivo Federal por transformar la situación de los servicios al público, ya que éste debe ser el principal beneficiario, otorgándosele un trato eficiente, oportuno y amable.

En consecuencia, la "Reforma de Ventanillas" debe entenderse como el conjunto de medidas y acciones tendientes a mejorar en eficiencia, oportunidad y trato, los servicios que la Administración Pública Federal presta de manera directa al público.

Entre los objetivos más importantes de ésta etapa podemos señalar:

- a) Atención eficiente, eficaz y honesta a los usuarios de los servicios
- b) Proporcionar los medios para que el administrado ejerza su derecho de petición constitucional
- c) Facilitar al público el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones
- d) Generar en el público una actitud favorable y de apoyo al esfuerzo que viene realizando el Gobierno Federal
- e) Corresponsabilizar al público en las tareas de mejoramiento administrativo
- f) Recibir del público, información para promover el mejoramiento administrativo.

Subprogramas que integran el programa general de Reforma Administrativa en lo referente a la cuarta etapa.

- + Orientación e información al público
- + Quejas y sugerencias
- + Simplificación de sistemas y procedimientos
- + Adecuación de instrumentos jurídicos
- + Mejoramiento del medio ambiente laboral y áreas de atención al público
- + Capacitación, sensibilización y participación del servidor público
- + Difusión de derechos, obligaciones y participación del usuario
- + Desconcentración administrativa

La "Reforma de Ventanillas", dada su magnitud y las interrelaciones que origina, debe desarrollarse, correspondiendo a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, el análisis, evaluación y orientación global del programa. Sin embargo de nada servirían las reformas a las estructuras y procedimientos si no cambiaran también las actitudes y conductas de los funcionarios y empleados encargados de instrumentarlas y convertirlas en servicios a la ciudadanía. Por lo tanto esto originó la reforma a la administración de personal. (5a. Etapa).

QUINTA ETAPA: "REFORMA A LA ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL"

La quinta etapa, iniciada formalmente en Mayo de 1979, en sus aspectos de planeación general, se ha venido realizando paralelamente a las cuatro etapas anteriores, debido a que los cambios estructurales no pueden darse como fenómenos aislados e in-

dependientes de los hombres bajo cuya responsabilidad está el --
desempeño de la función pública.

El objetivo de ésta quinta etapa, es establecer un sistema-
de administración y desarrollo de personal público federal que -
garantice los derechos de los trabajadores y permita un desempe-
ño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

El programa se encuentra integrado por subsistemas que son-
independientes, éstos fueron agrupados en cuatro programas bási-
cos:

- 1º Sistema escalafonario
- 2º Capacitación
- 3º Relaciones jurídico-laborales
- 4º Planeación y organización

Desde 1965, con la creación de la Comisión de Administra---
ción Pública (CAP), se ha venido insistiendo que se evite que --
cada dependencia aplique criterios, normas y políticas diferen--
tes y que se establezca una política administrativa y laboral u-
nificada, que sea respetada con el fin de garantizar la armonía-
entre el Estado y sus trabajadores.

Para ello, se dispuso la modificación de la estructura de -
la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, para dar--
cabida a la opinión del personal público por conducto de la Fe--
deración de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado --
(FSTSE), proponiendo mejoras a los sistemas de organización y --
funcionamiento de las Unidades de Administración y Desarrollo --
del Personal, así como normas y disposiciones para propiciar el-
desarrollo integral de los servidores públicos.

Como consecuencia de la puesta en marcha de éstos cinco aspectos o etapas del proceso, se garantiza la implantación de la reforma a nivel global, como responsable el Titular del Ejecutivo y posteriormente a cada titular de sector, dependencia o entidad se le responsabiliza en su respectiva área, de la instrumentación de la Reforma Administrativa.

4.3.3 PROGRAMAS QUE INTEGRAN EL PLAN GLOBAL

Anteriormente habíamos señalado los objetivos en el punto--
4.3.1 De la misma forma como analizamos éstos, procederemos con los programas, es decir, divididos en dos períodos 1971-1976 y-- 1976-1982. Que es lo que consideramos para éste estudio, como el programa actual de Reforma Administrativa del Gobierno Federal - 1971-1982.

Las bases para el programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976, contenían once programas que cada uno profundizaba en su propio diagnóstico y preveía las acciones de reforma necesarias para el corto, mediano y largo plazo, y se -- vinculan con la racionalización de los sistemas de apoyo prioritarios para la administración.

El esquema de los once programas asumió el siguiente orden de temas a revisar:

- 1º Reforma Administrativa
- 2º Planeación y programación
- 3º Presupuesto público
- 4º Estadística e información
- 5º Organización, métodos y procedimientos

- 6º Normas jurídico-administrativas
- 7º Administración de recursos humanos
- 8º Administración de recursos materiales
- 9º Procesamiento electrónico de datos
- 10º Control administrativo y contable
- 11º Macroreforma sectorial y regional

La estructuración de los once programas, no se hizo sólo -- con la idea de establecer una secuencia necesaria de prioridades. Por el contrario, se partió de la idea, que en la realidad la -- acción reformadora se lleva a cabo por medio de proyectos especí-- ficos que no siempre pueden realizarse simultáneamente, ni en un sólo intento.

Así pues, el programa global se concibió como un marco de - referencia que sirve para: coordinar y aprovechar mejor la parti-- cipación y los esfuerzos de todos aquellos que intervienen en la tarea de reformar la Administración Pública.

Por otra parte, las bases para el programa de reforma 1976-1982, contienen veinte programas derivados de los cinco objeti-- vos señalados en el punto 4.3.1, y conjuntamente forman el pro-- grama global que se ha llevado a la práctica en el actual sexe-- nio del régimen del Presidente López Portillo; A continuación se enuncian los veinte programas que pretenden las reformas de:

- 1º La estructura y funcionamiento de la Administra--- ción Pública Centralizada
- 2º La organización y coordinación sectorial de la Ad-- ministración Pública Paraestatal

- 3º La desconcentración administrativa y territorial -
de la Administración Pública Federal
- 4º La simplificación de trámites y mejoramiento de --
los servicios públicos
- 5º Las bases jurídicas de la Administración Pública -
Federal
- 6º El sistema de planeación
- 7º El sistema de programación y presupuestación
- 8º El sistema de financiamiento
- 9º El sistema de ejecución del presupuesto
- 10º El sistema de contabilidad gubernamental
- 11º El sistema de auditoría y control
- 12º El sistema de informática y estadística
- 13º El sistema de evaluación
- 14º El sistema de recursos materiales
- 15º El sistema de archivos administrativos e históri--
cos
- 16º El sistema de comunicación social de la Administraci
ón Pública Federal
- 17º El sistema de administración y desarrollo de person
al público
- 18º El fortalecimiento del federalismo
- 19º Las Reformas Administrativas de los poderes Legis-
lativo y Judicial
- 20º Las reformas en la administración de justicia del-
Ejecutivo Federal.

Estos programas no tratan simplemente de hacer un ejercicio abstracto de antiburocracia, sino de adecuar los instrumentos ad ministrativos como medios para lograr los grandes objetivos nacionales.

Finalmente debemos señalar, que hay una estrecha relación entre los programas de los dos períodos de gestión administrativa a que nos referimos, ya que en el régimen actual 1976-1982, se trató de llevar una relación de continuidad de las reformas iniciadas en el pasado sexenio y que a su vez, provenía de los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1965, señalado en el punto 4.1.4

En suma, lo que queremos decir es que las bases jurídicas de reforma ya están establecidas, esperamos que también para el próximo sexenio, se siga con una relación de continuidad, desde luego, haciendo las modificaciones necesarias, en el establecimiento de las bases del programa de Reforma Administrativa para el período 1982-1988.

4.3.4 CRITERIOS PARA SU IMPLANTACION

El programa actual de Reforma Administrativa se inició, como ya sabemos, con la investigación y el análisis de la estructura y funcionamiento del sistema burocrático estatal.

Como consecuencia de la implantación de las medidas contempladas por el plan global de Reforma Administrativa, se recomienda tomar en cuenta algunas consideraciones que también pueden señalarse como estrategias o criterios a seguir durante la implantación del proceso continuo de reforma. Es decir, que debemos --

tener presente que:

- 1º El plan global es sólo un marco de referencia para vincular los proyectos específicos
- 2º No hay que esperar a tener todo el paquete de reformas para ponerlo en marcha
- 3º Hay que dar a cada reforma la prioridad que requiera
- 4º Debemos procurar que los proyectos sean realizables políticamente
- 5º Tenemos que buscar efectos multiplicativos
- 6º Debemos aceptar reformas objetivas y concretas
- 7º Necesitamos evaluar periódicamente los avances
- 8º No hay que ser exageradamente rígidos
- 9º Debemos establecer los mecanismos de reforma

Estos criterios o estrategias no se deben excluir durante el proceso de reforma, ya que su empleo puede ser muy útil en el momento de tomar las decisiones finales. No deben entenderse como normas rígidas que sean inoperantes, al contrario, como lo señalamos anteriormente, son consideraciones que deben tener presentes los funcionarios encargados de llevar a cabo cualquier modificación a la Administración Pública del Gobierno Federal.

La Reforma Administrativa que se pretende llevar en la actualidad, podemos decir que cuenta ya con un modelo de análisis, con diagnósticos, programas, lineamientos, estrategias, bases jurídicas e instrumentos orgánicos para llevarla a cabo.

En consecuencia, la Reforma Administrativa se concibe como-

un proceso técnico, político, permanente e institucional, que -- cuenta con una estrategia diseñada para vencer los obstáculos y -- las resistencias que se presenten, que se apoya en los conoci--- mientos de las "TECNICAS MODERNAS Y METODOS DE ADMINISTRACION"-- para la formulación, establecimiento y evaluación de los progra-- mas de reforma, dentro de grados razonables de eficiencia.

4.4 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Durante el desarrollo de este capítulo de Reforma Adminis-- trativa, hemos venido observando algunos alcances y limitaciones del proceso continuo de reforma, señalaremos a continuación los-- puntos más relevantes de estos aspectos:

V E N T A J A S

- 1º Los cambios a las estructuras y procedimientos de la Ad-- ministración Pública, deben generarse según las necesi-- dades, teniendo en cuenta que la Reforma Administrativa-- constituye un proceso dinámico, que facilita superar los obstáculos mediante estrategias bien definidas
- 2º Este proceso de reforma, debe entenderse como uno de los medios más importantes para llevar a cabo, no sólo las -- transformaciones administrativas, sino también las de -- tipo político, económico y social
- 3º La Reforma Administrativa precisa la eficiencia con que-- piensa operar una Entidad Pública, a través de los obje-- tivos y programas que la integran
- 4º La Reforma Administrativa al ser establecida como un - -

"modelo", puede ser aplicada en distintos niveles tanto macro como microadministrativos, dando así una idea de su ámbito de operación

- 5º Este proceso no consiste sólomente en modificar leyes y procedimientos; debe ante todo generar un cambio de mentalidad en los servidores públicos
- 6º Mediante éste proceso, se simplifica y se dá coherencia a las normas legales, es decir, estableciendo las bases jurídicas para propiciar reformas a la Administración Pública
- 7º La Reforma Administrativa, permite al titular del Ejecutivo, delegar autoridad en el ámbito administrativo, mediante la creación de instituciones de diversa naturaleza jurídica, tales como: Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Comités, Comisiones, y Fideicomisos
- 8º Este proceso permite y ayuda a formar criterios para el establecimiento o puesta en marcha de cualquier tipo de reforma (*específicas, incrementales, técnicas, eficientistas, eficacistas, autocráticas, democráticas o participativas, anárquicas, etc.*), ya que cuenta con una metodología bien instrumentada.

D E S V E N T A J A S

- 1º La Reforma Administrativa, pasa a segundo término cuando la Administración Pública, tiene primero que luchar por-

mantener su propia existencia, o se orienta en tales casos a preparar el Aparato Estatal para lograr el desarrollo económico y social en los sectores prioritarios

- 2º La urgencia hace que se palteen reformas de "gabinete"-- que carecen de una estrategia clara, de diagnósticos completos de la situación administrativa, y de programas, calendarios y mecanismos responsables a nivel adecuado, debido a que no siempre hay una relación de continuidad en cada "sexenio"
- 3º La Reforma Administrativa, tiene que arrastrar con el peso de los problemas de carácter estructural que se han ido acumulando a lo largo de los años
- 4º También debe considerarse la indolencia de muchos funcionarios públicos, que no consiguen modificar las estructuras mentales tradicionales
- 5º Cabe señalar como gran desventaja para el proceso de reforma, la resistencia de cierta parte de la sociedad, acerca de los intereses creados, aunando también la "plaga burocrática" y el concepto tan denigrante de "corrupción" dentro de la Administración Pública Mexicana.

V

**EL CONTROL
DE
GESTION**

"Es un proceso mediante el cual los directivos o funcionarios se aseguran de la obtención de los recursos y del empleo eficaz y eficiente de los mismos, en el cumplimiento de los objetivos de la institución".

5.1 EL CONTROL COMO SISTEMA

La verdadera prueba de un ejecutivo o funcionario, son los resultados que logra obtener en el tiempo que dure su gestión. Para determinar ésto se necesitan criterios por medio de los cuales puedan evaluarse los resultados y se requiere adoptar medidas correctivas para alcanzarlos.

El control debe ser orientado objetivamente, ya que está diseñado para hacer que la gente cumpla sus funciones y con ello, satisfacer los objetivos institucionales. Esto quiere decir, que el control no es una finalidad en sí mismo, sino un medio para llegar a un fin.

El control en el significado formal del término en administración, no existe sin la planeación, organización y ejecución previas. El control no puede existir en el vacío, de tal forma que debe considerarse como un elemento del sistema y propiamente ubicado dentro del proceso administrativo.

En consecuencia, la acción correctiva incluye revisiones en los esfuerzos de la planeación, la organización y la ejecución. También debe observarse que la mejor planeación incluye la consideración de ejecutar la función control. Del mismo modo, para que la organización y la ejecución se califiquen como excelentes, se deben tener en cuenta las consideraciones del mismo. En esta forma se hace más efectiva la función del control.

Finalmente debemos señalar como consideración, que el funcionario a cargo del control, consecuentemente debe; analizar, evaluar y juzgar los resultados alcanzados como parte definida del proceso.

5.1.1 CONCEPTO DE CONTROL

La función control dentro de toda institución ha sido considerada siempre como básica e imprescindible, de tal forma que si no existiera o no se practicara, se estaría conduciendo al caos-cualquier institución.

El control puede entenderse como un proceso para determinar lo que se está llevando a cabo, valorizándolo y si es necesario, aplicando medidas correctivas de manera que la ejecución se lleve a cabo de acuerdo con lo planeado. El control incluye la vigilancia activa de una operación para mantenerla dentro de límites definidos y es como una continuación de las otras funciones fundamentales del proceso administrativo, ayuda a asegurar que lo planeado se concretize.

Como consecuencia de lo anterior podemos decir, que el control consiste en comprobar si todo ocurre conforme al programa adoptado, las órdenes dadas y los principios admitidos.

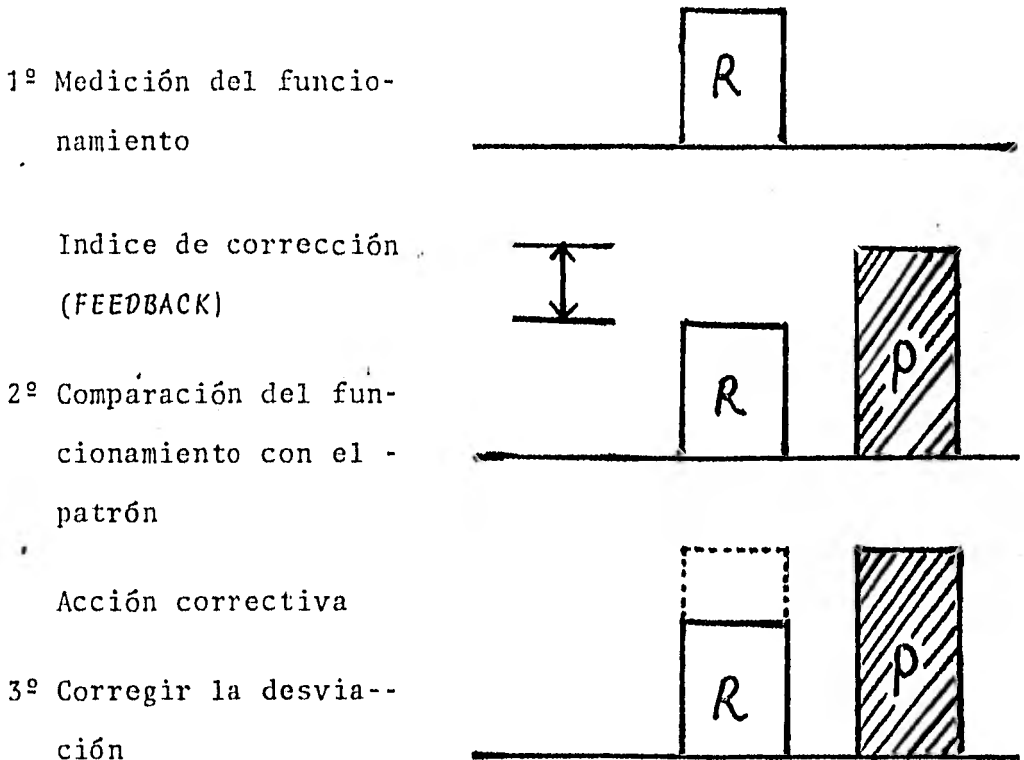
Podríamos concluir, en términos más precisos, que controlar es: *"Guiar los hechos para que los resultados reales coincidan o superen a los deseados"*, y esto implica cuatro funciones básicas:

- a) Fijar normas de actuación satisfactorias
- b) Comprobar los resultados reales frente a lo planeado
- c) Tomar decisiones correctas cuando los resultados reales no satisfacen los deseados
- d) Realizar la acción correctiva

El control no es efectivo si falta alguno de los elementos-

indicados anteriormente.

Veamos en la siguiente figura, de una forma simple el proceso de control.



Donde R = Cantidad realizada y
P = Cantidad programada

La mayoría de los resultados de una evaluación, se registran al término del trabajo, estos datos posteriores al hecho son útiles, pero no necesariamente se debe esperar hasta que el trabajo esté terminado. Es benéfico observar la forma en que va progresando el trabajo en sus diversas etapas, de esta forma se puede descubrir un progreso satisfactorio o impedir dificultades

y actuar cuando sea necesario. También las predicciones pueden--prevenir la acción correctiva.

Finalmente debemos señalar, que el control no es de un sólo tipo. El control es extenso porque es vital para la gestión administrativa, hay que vigilar que se ejecute el trabajo para alcanzar objetivos específicos y no importa el tipo de control que se use mientras se siga el proceso descrito anteriormente, teniendo en cuenta que el objetivo que persigue esta función es *verificar que las previsiones se ajusten a los resultados, así como indicar las acciones correctivas.*

5.1.2 PRINCIPIOS DEL CONTROL

Los principios básicos que ayudan, fundamentan y dan fuerza a la función control, deben ser comprendidos y analizados principalmente por el ejecutivo asignado como responsable de esta función en cualquier entidad, ya sea de carácter público o privado.

Estos dos principios debemos entenderlos como fundamentos - en los cuales descansa toda gestión institucional, ya que la función control es totalizadora y punto final del proceso administrativo, es decir que el control engloba, retroalimenta y corrige las desviaciones existentes dentro del sistema productivo de cualquier tipo de institución.

PRINCIPIO DE LA EXCEPCION

.....

"El control administrativo se facilita mucho concentrando - la atención sobre las excepciones, o variaciones importantes de los resultados esperados o estándar".

Esto quiere decir que el control es muy importante, ya que-

significa que gran parte del esfuerzo de este, se dirige a los casos excepcionales o raros, o sea los que no se conforman adecuadamente con la norma o base del control. Los casos excepcionales son los que necesitan corregirse, y estos por lo general constituyen una minoría, disminuyéndo así la carga de la función control.

En la aplicación de este principio se ahorra tiempo y esfuerzo, por esta razón siempre es aplicado por los funcionarios deseosos de superarse.

Intimamente relacionado con el principio de la excepción, está el control concentrado en el uso de "puntos clave". Es decir, que las innumerables actividades que se desarrollan en una institución impiden el control eficiente de cada una de ellas, cayendo en lo que comúnmente conocemos como "burocracia". Una solución efectiva, es limitar el control de las actividades ubicadas alrededor de los puntos clave. Este enfoque es sencillo y muy adecuado, los puntos seleccionados variarán con el tipo de institución, pero normalmente son las áreas o actividades alrededor de las cuales tienden a agruparse otras actividades. En algunos casos las llamadas "operaciones de obstrucción" proporcionan puntos clave para el control adecuado.

PRINCIPIO DE LA PLANEACION-CONTROL

.....

"Para que el control sea más efectivo, debe cubrir y regular el funcionamiento básico planeado, para asegurar que el funcionamiento se ejecute de acuerdo con lo planeado".

Por medio de este principio, el control ayuda a unificar el

entendimiento de las políticas. La consistencia en el uso de estas, está auxiliada por los esfuerzos de control que se sigan.

También es importante la autoridad adecuada de la persona que ejerce el control, ya que para tomar la acción correctiva apropiada se necesita autoridad suficiente y esto a su vez requiere delegación de autoridad, es decir, que una persona debe tener libertad para controlar, y esto significa valerse de multitud de detalles, manteniendo sin embargo, un íntimo contacto con los sucesos.

Por otra parte, el control debe ser un proceso continuo de vigilancia e inspección, no se debe dejar hasta que concluya el proceso. Algunos controles poseen la característica de "*trabajo en proceso*", es decir en el momento que surge una desviación, de inmediato realizar la acción correctiva y así evitar más complicaciones que pudieran acumularse hasta generar una gran confusión y graves problemas para la institución.

Estos dos principios, como lo señalamos anteriormente son los fundamentos en los cuales descansa la función control y permiten de una manera eficaz cumplir con los planes asignados y de esta forma contribuir al logro de los objetivos institucionales.

5.1.3 EVOLUCION DEL CONTROL DE GESTION

El desarrollo histórico de las ideas de control y su grado de aplicación se ha venido generando en los diversos cambios que han sufrido las entidades u organismos, que a través del tiempo han dejado plasmados los conceptos centrales de ésta función tan importante para que las instituciones se vayan conduciendo por -

el camino adecuado conforme a los objetivos previamente establecidos.

El grado de aplicación en los Estados Unidos y Europa permitirá conocer la evolución histórica de la función control, poniendo en evidencia los desfases que mediante su aplicación ha ido sufriendo, así como el desarrollo que ha tenido en México y el impulso que se le ha dado para poder aprovechar los beneficios que éste puede aportar como uno de los puntos fundamentales de la administración moderna.

En Estados Unidos a partir de 1928, es cuando se inicia el desarrollo del Control de Gestión bajo formas diversas (*control-presupuestario, control de costos, estudios de rentabilidad etc*)

Posteriormente la gran crisis económica, condujo a las empresas a buscar constantemente una mejor combinación de los factores económicos para adaptarse a las dificultades que presentaba el mercado, es decir controlando todos los factores para lograr con ello un mayor grado de eficiencia.

Durante la segunda guerra mundial, se obligó a seguir con estas ideas. El Estado por la necesidad de realizar un mayor esfuerzo bélico al menor costo, estimula a los "controladores de gestión" y contribuye así a la difusión de este método. Este esfuerzo se continúa y se completa con la ayuda de las técnicas surgidas durante la guerra (*Investigación operativa y Planificación a corto y largo plazo*), que aportaron nuevas posibilidades al desarrollo de la función control.

Con la aparición del Planning Programing Budgeting System (*Sistema Plan Programa Presupuesto*), que viene a reforzar la Administración Pública, usando métodos análogos que se traducen

por su enriquecimiento, en un gran esfuerzo de la actual estrategia, se pretende ampliar los horizontes más allá de los que ambiciona el Control de Gestión.

En Europa, durante ese mismo período, el comportamiento es muy diferente, la idea del Control de Gestión se conoce, pero se le dá un uso muy diferente. La crisis de 1929, no cambia gran cosa esta situación, se efectúa una reconstrucción posterior en un estado que es poco favorable al Control de Gestión. Esta manera de actuar se prolonga en todo Europa Occidental por más de diez años y en la actualidad persiste en Europa Oriental.

A partir de los 50's las empresas europeas deben enfrentarse a situaciones competitivas cada vez más difíciles, utilizando de manera sistemática la nueva idea un tanto reformada del Control de Gestión, en donde las empresas más evolucionadas llegan ahora a concebir un control ligado a mediano y largo plazo.

Finalmente debemos señalar que el "caso mexicano", es verdaderamente muy limitado en cuanto al desarrollo de esta función, no precisamente porque se desconozcan los conceptos, sino más bien porque no se tienen las bases firmes para poder implantar todas las innovaciones ampliamente reconocidas, que pueden aportar las técnicas del control con grandes beneficios.

Es hasta 1965, cuando se empieza a introducir este concepto a nivel institucional y poco a poco se le ha dado la importancia que merece hasta llegar a establecerlo a nivel gerencial en algunas empresas paraestatales.

En consecuencia, el desarrollo histórico del Control de Gestión, podemos decir que apenas se está gestando, ya que en la --

medida que se pongan en evidencia los logros alcanzados por esta técnica, se le podrá tomar con más propiedad y decisión en todas las instituciones y fomentar así el desarrollo de una forma más-práctica, conjuntamente con las otras "TECNICAS MODERNAS Y METODOS DE ADMINISTRACION".

5.2 CONTROL INTEGRADO DE GESTION

El control, como lo hemos venido señalando, es el proceso - que más contribuye a mejorar las actuaciones en cualquier institución. Cabe señalar que el Sistema de Control Integrado de Gestión, abre las puertas para que se implante la Dirección por sistemas, concepto totalmente novedoso en el campo de la administración, pero que se enfoca principalmente a los sistemas esenciales en la vida de toda institución a saber: El sistema de planificación, El sistema de control y El sistema de información, que tienen tal vinculación e interdependencia que se hace necesario plantearlos conjuntamente.

La experiencia ha demostrado, que aún en los más variados estilos de mando, no puede llevarse a cabo la dirección de un organismo eficientemente si no es por medio de un sistema que reúna e integre a los hombres que dentro de él trabajan.

El funcionario o ejecutivo, encontrará por medio del Control Integrado de Gestión, criterios de diseño, ejemplos de controles específicos, maquetas de cuadros de mando, evaluaciones de gestión etc. que le permitan elaborar un sistema propio y eficaz durante su gestión administrativa.

En consecuencia podemos decir, que el Control Integrado de-

Gestión replantea el curso de las acciones a corto, mediano y -- largo plazo, cerrando de ésta forma el ciclo de la gestión glo-- bal de toda institución, es decir, en la medida que se vayan al-- canzando los objetivos mediatos o inmediatos deben nuevamente -- trazarse los próximos, siguiendo así una relación de continuidad.

5.2.1 SU OBJETIVO Y CARACTERISTICAS BASICAS

Las personas de poca experiencia en el campo del Control de Gestión, acostumbran a pensar, que es simplemente un proceso me-- diante el cual una institución se asegura que la ejecución se a-- juste a la planificación y si no es así, descubrir las posibles-- desviaciones para tomar oportunamente las medidas correctivas. - Pero en realidad se trata de un enfoque que armonice la acción a un plan, en lugar de estimularla para mejorar la previsión.

De tal manera que el nuevo enfoque del Control de Gestión - se concibe, como un proceso mediante el cual los directivos se - aseguran de la obtención de los recursos y del empleo eficaz y - eficiente de los mismos en el cumplimiento de los objetivos de - la institución. De este nuevo enfoque se derivan tres ideas cla-- ves:

- a) El proceso responsabiliza a los directivos
- b) El proceso se desarrolla mediante los objetivos y po-- líticas definidos por la planificación estratégica
- c) Los criterios para calificar los resultados son la -- eficacia y eficiencia.

El Control de Gestión es entonces, un proceso que se desa-- rrolla dentro de las directrices que establece la planificación--

estratégica y como consecuencia se establecen dos superfunciones que contemplan la totalidad de la organización que son, la planificación y el control.

OBJETIVO DEL CONTROL

El objetivo que persigue el Sistema de Control Integrado de Gestión es; "Apoyar a los directivos en el proceso de toma de decisiones para que se obtengan los resultados deseados, es decir- lograr una congruencia de metas", para lo cual el Control de Gestión establece un marco en el que las acciones tomadas por los - distintos directivos no respondan sólo a intereses propios sino- a los intereses institucionales.

En suma podemos decir, que el Sistema de Control Integrado- de Gestión es total, en el sentido que cubre todas las activida- des de la institución y esto dá lugar a que se elabore periódicamente, ya que sigue un esquema y una secuencia previamente defi- nida, y también se considera integrado o coordinado porque está- compuesto de un grupo de subsistemas de control bien articulados.

CARACTERISTICAS BASICAS

En forma resumida, mencionaremos las siete características- que se consideran esenciales en cualquier Sistema de Control de- Gestión.

- | | |
|---------------|-----------------------|
| + Totalidad | + Integración |
| + Equilibrio | + Creatividad |
| + Oportunidad | + Impulso a la acción |
| + Eficiencia | |

Estas características deben estar bien definidas para comprender su desarrollo, así como los resultados que se desean obtener durante la implantación del nuevo sistema, y que obviamente aporte beneficios a la institución.

De lo anterior se deduce la necesidad de una adecuada comunicación de objetivos, políticas, normas decisiones y resultados a través de la organización, para que el proceso de control nos proporcione los resultados que esperamos.

Finalmente debemos dejar bien claro que el control inicia en la cumbre de una organización, es decir que ésta función responsabiliza al funcionario principal que esté al frente de la institución y a su vez él delegue responsabilidades, de tal forma que en el momento de diseñar un sistema de control, se debe vigilar que los directivos superen el problema de involucrarse en detalles o partes de una operación y para ello se les debe facilitar la labor, con el objeto de observar las operaciones de la institución en su totalidad.

5.2.2 AREAS CRITICAS DE UNA EMPRESA

Antes de iniciar con este punto tan importante dentro de la función control, debemos señalar y no perder de vista que el enfoque que pretendemos darle a este trabajo, es ligado a la Administración Pública, de tal manera, como se puede observar en páginas anteriores nos hemos ido conduciendo, en cuanto a términos empleados, hacia las aplicaciones de esta técnica moderna en el Sector Público de México, obviamente ponemos como marco de referencia, las dependencias públicas tales como; El Sector Central,

Empresas Paraestatales, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y las demás dependencias que de una u otra forma tengan que ver con la Administración Pública Mexicana.

Al señalar las áreas críticas de cualquier institución debemos comprender que se pueden adecuar según las necesidades y también según el Sistema de Control de Gestión adoptado por cada institución, cualquiera que sea su giro, no importando su carácter, ya sea pública, privada, prestadora de servicios, etc.

Ahora bien, en toda empresa existen activos tangibles a los que se presta atención, y áreas críticas intangibles pero esenciales para una gestión eficaz. De tal forma que estas áreas las podemos clasificar en siete grupos o sistemas.

1º Situación financiera

2º Posición comercial

3º Producción

4º Productividad

5º Recursos humanos

6º Servicio a clientes

7º Relaciones públicas

A continuación analizaremos brevemente cada una de ellas:

1º Situación financiera; La consideramos como la relación que guarda una institución de acuerdo a su capacidad económica, sus inversiones realizadas así como sus posibilidades de expansión. Esta puede detectarse mediante los resultados globales y unitarios, estudios de rentabilidad, capacidad de li-

quidez, endeudamiento y solvencia, costo de los re cursos, disponibilidad, etc.

2º Posición comercial; Es el nivel que guarda una ins titución en relación con otras dentro de una esfera de competencia, área geográfica o mercado, que se indica mediante las ventas, canales de distribu ción, investigación del mercado, participación, -- crecimiento, etc.

3º Producción; Es el número de bienes o servicios ge nerados en un período determinado, identificándo - los costos, la inversión, el tiempo, etc. Puede de tectarse mediante el crecimiento, los productos, -- las innovaciones, la calidad, etc.

4º Productividad; Se considera como la capacidad de - generar una cantidad de bienes o servicios, tenien do en cuenta el trabajo efectuado, el capital in vertido etc. También puede considerarse como la fa cultad de efectuar un trabajo obteniendo un rendi miento. Esto se puede medir en base a la utiliza -- ción de tecnología reciente, innovaciones, produc tividad técnica, productividad económica, etc.

5º Recursos humanos; Son los elementos que represen -- tan la potencia productiva mediante los trabajado -- res de una institución y pueden detectarse por me -- dio de la estructura orgánica, el clima social, de -- sarrollo, rotación, salarios, seguridad, promoción etc.

6º Servicio a clientes; Se considera como la asisten --

cia o prestación que una entidad hace a los consumidores de los bienes o servicios que produce. Este renglón se puede evaluar por medio del juicio del consumidor, la calidad de los productos o servicios, relaciones con los clientes, etc.

7^o Relaciones públicas; Es el contacto que se establece con todas las personas que de alguna forma tienen relación directa con la institución, y puede ser señalado por medio de la imagen de ésta, la actitud de los funcionarios, la participación de la organización en actividades sociales, etc.

Estos factores o áreas críticas, son los indicadores en los que la persona responsable del Control de Gestión debe poner especial atención, para poder realizar las evaluaciones que sirvan de referencia durante la conducción de las actividades que deben realizarse en una institución para lograr sus objetivos.

Debemos considerar también que la combinación de estos factores, manejados adecuadamente es lo que dá como resultado alto grado de eficacia y eficiencia, que redundan siempre en grandes beneficios institucionales.

5.2.3 HERRAMIENTAS DEL CONTROL

Los instrumentos o herramientas necesarios para el desarrollo de la función control son propiamente elementos de análisis de las evaluaciones periódicas para verificar la buena marcha de la institución.

Estos órganos de Control de Gestión, actúan fundamentalmen-

te como informadores de la alta dirección, mediante una labor de análisis de la información recogida y materializada en cuatro tipos de informes:

- a) El cuadro de mando
- b) El diagrama decisional
- c) El balance periódico de puntos débiles y fuertes de la gestión
- d) El análisis comparativo inter-empresa

Teniendo en consideración, que la información es otro de los sistemas importantes para poder tomar las decisiones adecuadas, así como implantar las medidas correctivas, vamos a analizar los dos principales instrumentos en los que se fundamenta el Control de Gestión, a saber:

EL CUADRO DE MANDO

Como ya lo señalamos, el cuadro de mando es una herramienta del control, que contiene la información precisa para la adecuada y oportuna guía de la gestión, y que permite al directivo apreciar globalmente la marcha de los aspectos claves de la gestión que se le encomendó, ayudándole a corregir oportunamente las desviaciones que tienden a alterar las metas u objetivos previstos.

Como consecuencia, en el cuadro de mando se analizan y se sintetizan las actividades que desarrolla una institución comparadamente con las previsiones elaboradas por los responsables de la planificación, y una vez hecha esta comparación, claramente se observan las desviaciones y sus causas, llamando la atención-

a la alta dirección sobre las posibles acciones futuras.

La información debe obtenerse con rapidez para poder actuar oportunamente ante las desviaciones, lo cual debe llevar consigo que algunos datos sean conseguidos mediante estimaciones confiables. Es decir que la información que nos proporcione el cuadro de mando debe contener las siguientes características:

- + *Debe ser necesaria*
- + *Debe ser reciente*
- + *Que sea confiable*
- + *Que sea sistematizada*
- + *Debe originar decisiones*

Interesa destacar desde un principio que al diseñar o implantar los cuadros de mando, no debe limitarse sólo a controlar y apreciar las áreas funcionales típicas de cualquier institución, sino que se deben ajustar conforme a los requerimientos institucionales. Para ello presentamos a continuación una guía de los principios que deben seguirse durante la implantación del cuadro de mando.

- * Se debe poner en evidencia, de forma sintética solamente la información precisa
- * Se tiene que destacar la información más significativa
- * Se debe procurar que la información pueda presentarse claramente
- * Se deben establecer representaciones numéricas y gráficas
- * La información tiene que ser de carácter permanente

- * La información debe hacer referencia a las previsiones, las normas, los objetivos o estándares
- * Se deben establecer criterios generales en cuanto a di menciones, forma de presentación etc.

Es evidente, que la importancia y la complejidad de las ins tituciones exigen que se conduzca a una descentralización cre - ciente, esto implica que no debe pensarse en un sólo cuadro de - mando, sino en los que sean necesarios, dependiendo de las res- - ponsabilidades complejas que se den en una institución.

Estas responsabilidades pueden considerarse de las que sur- gen en cada una de las áreas críticas, es decir, que se debe ela borar un cuadro de mando global para toda la institución y par- - cialmente incluir otros cuadros, conforme a las áreas críticas - establecidas.

Con esto se pretende tener bien controladas cada una de las actividades que se desarrollan en una institución, así como ob- - servar el rendimiento que se produce en cada área crítica, me - - diante índices que se obtienen al relacionar dos cantidades, la - que se pretende alcanzar y la que en realidad se obtiene.

Esta es otra de las razones por las cuales se considera al - Control Integrado de Gestión como una técnica que ayuda a maximi zar el uso de los recursos disponibles, obteniendo con ello la - eficacia y eficiencia, tan ambicionadas por los directivos res- - ponsables del buen funcionamiento de las instituciones.

EL DIAGRAMA DECISIONAL

El diagrama decisional, se considera como un esquema o di - bujo en el cual se representa gráficamente las variaciones -

que sufren las actividades realizadas en cualquier institución, así como las medidas que deben adoptarse para preveer desviaciones que puedan conducir a problemas más graves.

También se le considera como un medio de enlace entre los organigramas, definiciones de puestos y procedimientos administrativos. Concentrándose precisamente sobre las responsabilidades y las interacciones de los componentes de cada organización, esclareciendo los conductos decisionales.

Esta herramienta de control, no trata de remplazar a la fun a la función organización, sino por el contrario, trata de aumentar la eficacia de ésta, permitiendo:

- a) Elaborar directrices para aumentar la eficiencia
- b) Acelerar la elaboración de procedimientos
- c) Facilitar cambios de organización para establecer estructuras más eficaces
- d) Facilitar los procesos decisionales
- e) Proporcionar elementos de juicio para establecer políticas adecuadas.

El diagrama decisional, se establece en forma de matriz, en donde las hileras representan las funciones principales, desglosadas por tareas, mientras que las columnas representan las unidades responsables de la institución, que intervienen en la gestión, o sea que, en cada cuadro formado por hileras y columnas, se determina que persona es responsable, así como de cuales funciones.

Para mayor claridad, en el siguiente cuadro podemos observar un ejemplo de lo que es el diagrama decisional.

UNIDADES		ALTA DIRECCION											
		DIRECCION "X"				DIRECCION "Y"				DIRECCION "W"			
		SrX1 Div.	SrX2 Div.	SrX3 Div.	SrX4 Div.	SrY1 Div.	SrY2 Div.	SrY3 Div.	SrY4 Div.	SrW1 Div.	SrW2 Div.	SrW3 Div.	SrW4 Div.
FUNCIONES	Responsable												
	Tareas												
PRODUCCION.	PRODUCTO A	A				C		Cv		E			E
	PRODUCTO B				E								
	PRODUCTO C		D				S			E			
VENTAS	POST-VENTAS			S									
	PROMOCION DE VENTAS	A					N			E			
	PROMOCION DE VENDEDORES			E					E				
INVEST. DE MERCADOS	ESTADISTICAS	A							E				
	ENCUESTAS		N			E							
	ESTUDIOS	Ec	C			Cv							
APRO-VISIO-NALES	COMPRAS	S											
	RECEPCION	A											

D I V I S I O N "X"2		
DIRECTOR	JEFE DEPTO. "A"	JEFE DEPTO. "B"
Sr.	Sr.	Sr.

Las instituciones que han empleado estos diagramas decisio-
nales han tenido que limitarles sus dimensiones, adecuándolas a
su tamaño, funciones, o niveles contemplados ya que la aplica --
ción de ésta herramienta puede extenderse según las necesidades,
ya sea por departamentos, divisiones, o en general todo el ámbi-
to institucional.

Una vez discutidos y aprobados todos los diagramas, que de-
ben ser congruentes entre sí, y responder a las necesidades defi-
nidas por la alta dirección, se dispone ya de una herramienta va
liosa para juzgar la actuación de cada unidad y de esta forma se
establecen las bases sólidas para el Control de Gestión.

La utilidad o beneficios que esta herramienta puede aportar
se deriva de considerar a las instituciones como un todo más que
como un conjunto de elementos separados. Su implantación, exige-
a los titulares de puestos clave a examinar sus responsabilidad--
des detalladamente. Esta verificación permite a la institución -
clarificar responsabilidades y resolver los problemas de deci --
sión y coordinación.

Finalmente cabe señalar, que siguiendo con orden la tarea--
correspondiente al diagrama decisional, se pueden establecer rá-
pidamente procedimientos detallados, que sirvan de base para el
sistema de información y el establecimiento del Control Integra-
do de Gestión.

En consecuencia, podemos decir que éstas dos herramientas -
el cuadro de mando y el diághama decisional, vienen a fortalecer
la función control, extendiéndose en toda la estructura orgánica
de la institución, que en resumen esa es la finalidad que persi-
gue.

5.3 EVALUACIONES DE GESTION

Las evaluaciones de gestión, se consideran como cálculos o estimaciones realizadas en un momento dado, con el objeto de conocer el desempeño de las actividades y logros alcanzados hasta ese momento. La evaluación debe preverse y definirse cual es el momento justo para llevarla a cabo, de tal forma que se debe elaborar para ello un plan de evaluación de gestión.

Este plan permite ir identificando las desviaciones, cuellos de botella y puntos débiles que condicionan a cualquier institución, para que logre su desarrollo armónico.

La evaluación global por ser tan compleja y laboriosa, debe fragmentarse de modo que responda a formas de diagnósticos diferentes y complementarios.

Para lograr el desarrollo de un plan de evaluación, cuyo resultado debe ser la elaboración de un "plan de mejora" a mediano y a corto plazo, se requiere de la aplicación de una serie de técnicas especiales con las que se determinen los tipos de evaluaciones. La gran ventaja del plan de evaluación es que sirve de punto de apoyo necesario y sistemático para la fijación o revisión de políticas y objetivos institucionales.

5.3.1 TIPOS DE EVALUACIONES

Existen cuatro tipos o modelos de evaluaciones que tienen la finalidad de establecer criterios a los responsables de la gestión, para que por medio de ellos se cuantifiquen y evalúen las acciones desempeñadas y lograr establecer parámetros de comparación.

BALANCE DE PUNTOS FUERTES Y DEBILES DE LA GESTION.

ENFOQUE INTERNO.	<p>EVALUACION DE RESULTADOS </p> <ul style="list-style-type: none"> + Rentabilidad del capital + Expansión + Enriquecimiento 	<p>EVALUACION DEL PRODUCTO </p> <ul style="list-style-type: none"> + Márgenes + Dispersión de la cifra + Perfil de rentabilidad + Renovación + Calidad del producto 	ENFOQUE EXTERNO.
	<p>EVALUACION DEL RENDIMIENTO </p> <ul style="list-style-type: none"> + Rendimiento por función + Evaluación de grupos + Valor de la estrategia y política general 	<p>EVALUACION DEL SECTOR </p> <ul style="list-style-type: none"> + Estudios comparativos + Tendencias + Razones de gestión + Estándares utilizados 	

Con estos tipos de evaluaciones se pretende en primer lugar detectar las desviaciones y en segundo lugar, al establecer la acción correctiva, se pretende buscar aumentar la eficacia y eficiencia en cada una de las áreas o actividades de la institución.

Como se observa en el cuadro anterior, existen cuatro tipos de evaluaciones divididas en dos enfoques; evaluaciones internas y evaluaciones externas, veamos las primeras:

EVALUACIONES INTERNAS *****

1º EVALUACION DE LOS RESULTADOS:

Este tipo de evaluaciones ayudan a calcular las actuaciones de una institución en cuanto a tiempo y espacio; en cuanto a tiempo, ayudan a analizar la evolución que ha tenido, y en cuanto a espacio, ayudan a establecer una comparación con otras instituciones con el objeto de ver el desarrollo que ha alcanzado.

Este tipo de evaluación propone tres métodos a utilizar, para alcanzar un mayor grado de eficiencia.

a) Método de la rentabilidad del capital:

Tiene como ventaja ser muy objetivo e indispensable, ya que se basa en los renglones del balance. Así mismo, tiene el inconveniente de que no analiza las causas de los resultados y por esta razón, difícilmente pueden hacerse previsiones hacia el futuro, particularmente para el largo plazo.

b) *Método de la expansión:*

Este método sí permite una previsión seria de los resultados futuros, además analiza los resultados con el estudio de los esfuerzos realizados para preparar el porvenir, pero tiene el inconveniente que el análisis no es suficiente para prever su eficacia.

c) *Método del enriquecimiento:*

Este método dá una visión más exacta de los resultados pasados y actuales, ya que cuenta con los aumentos de capital y otros elementos extra-patrimoniales, pero tiene la dificultad de ser preciso para el establecimiento de resultados futuros.

2º *EVALUACION DE LOS RENDIMIENTOS:*

Este tipo de evaluación beneficia a la institución, ya que permite hacer un análisis global de las funciones en relación con la buena marcha de la misma. Para lo cual se establecen cuatro métodos.

a) *Método del rendimiento por función:*

Este método permite analizar las causas de los resultados pasados y presentes y localizar los puntos fuertes y débiles de la gestión, dando lugar a previsiones futuras.

b) *Método del valor de la estrategia:*

Por medio de éste método, se dá una visión ----

global de la adaptación de la institución a las -- condiciones ambientales, permitiendo una previsión mayor que los métodos anteriores, pero tiene limitaciones en el largo plazo.

c) *Método de evaluaciones individuales:*

Este método recoge técnicas psicológicas para - ampliar las perspectivas del capital humano, permitiendo hacer planes futuros, ya que los hombres duen ran más tiempo y aseguran así buenos resultados en la gestión. Tiene la limitación que los hombres -- más valiosos pueden marcharse.

d) *Método de evaluación de los grupos:*

Este método se considera más efectivo, ya que - valiéndose de la sociología se asegura que los grupos son aún más permanentes que los propios individuos, pero con la limitación que la capacidad de - perfeccionar a un grupo es difícil de realizar.

EVALUACIONES EXTERNAS

3º *EVALUACION DEL PRODUCTO:*

Este tipo de evaluación, se caracteriza por la importancia que se le da a la función productora de bienes o servicios en una institución. Comprende tres métodos que ayudan a realizar esta evaluación.

a) *Método de la técnica del producto:*

Este método fué concebido inicialmente para la evaluación de productos industriales, pero puede aplicarse también a la prestación de servicios, ya que conserva en ambos campos su plena validez para la orientación de la estrategia institucional.

b) *Método de la calidad:*

Este método establece que la calidad es el punto que más debe cuidarse en un bien o servicio, de tal manera que si no se comprende así no podrá tener éxito una institución.

c) *Método de la renovación:*

En él se examina la vida útil de los productos y también se permite diagnosticar el ritmo de renovación y supervivencia a mediano y largo plazo.

4º **EVALUACION DEL SECTOR:**

Este tipo de evaluación, permite establecer una comparación a nivel institucional con otros organismos que estén situados en el mismo ámbito de referencia social. Comprende dos métodos que ayudan a calcular o estimar los resultados.

a) *Método de las comparaciones verticales:*

El cual sitúa a la institución dentro de un sec

tor, dándole un enfoque global o de conjunto, que permita examinar la eficiencia integral de la institución, comparándola con los valores medidos en el sector de referencia, pero tiene el inconveniente, que impide diagnosticar los puntos débiles de la gestión.

b) *Método de las comparaciones horizontales:*

Aquí se determina, que en el momento de elegir una o varias actividades o funciones dentro del sistema, se consiguen diagnósticos especializados y útiles para la acción, con el inconveniente que dificulta el acceso a la información.

Con todo lo anterior pretendemos señalar algunas ventajas y desventajas de los tipos de evaluación de gestión, ya que limitarse sólo al análisis de la dirección de cualquier institución, puede crear un falso sentimiento de seguridad en los responsables de dicha gestión.

En consecuencia, podemos señalar que los tipos de evaluación, enunciados anteriormente, deben considerarse como un modelo a seguir, no de carácter impositivo, sino adecuarlos a las necesidades institucionales, con la finalidad de obtener mejores resultados en el curso de las acciones.

5.3.2 FASE DINAMICA DE LA GESTION

Es preciso reiterar lo que hemos venido señalando, en cuanto a la formación de un juicio común de lo que debe entenderse -

como gestión. Este concepto consiste en la *realización de cosas por un grupo de hombres, con el objeto de obtener ciertos resultados de la manera más eficaz y económica posible*, es decir asegurarse de la explotación óptima de los recursos.

En consecuencia una gestión racional implica:

- 1º Identificar y prever las necesidades a satisfacer
- 2º Elegir entre las acciones posibles, teniendo en cuenta los recursos disponibles y los previsibles
- 3º Ejecutar la decisión
- 4º Controlar la ejecución

Teniendo presente lo anterior debemos señalar que un análisis de los principios de dirección y de los procesos funcionales de cada institución, indudablemente indica la eficiencia de su gestión y obtener conclusiones sobre la gestión a largo plazo -- (*estratégica*) y a plazo medio (*táctica*), y es aquí donde se concibe lo que llamamos fase dinámica de la gestión.

Como una consecuencia de lo anterior, señalaremos que los factores de rendimiento más importantes en una institución, son; *los ingresos, los resultados y los beneficios*, ya que en ellos se refleja el fin esencial de la dirección, que consiste en aumentar los ingresos y convertirlos en beneficios, lográndolo mediante la habilidad de mejorar el rendimiento con un mínimo de recursos.

Para concluir debemos señalar, que es importante, que la gestión institucional obtenga una mayor eficiencia de ingresos y todavía más importante será convertir esa eficiencia de ingresos

en eficiencia de resultados o beneficios, para analizar ésto se usan dos indicadores claves:

- * La gestión "*táctica*", que se obtiene mediante la comparación del indicador de resultados con el de ingresos
- * La gestión "*estratégica*", que se obtiene mediante la comparación del indicador de beneficios -- frente al indicador de resultados.

Esto es en resumen lo que comprende la fase dinámica de la gestión, considerada de gran utilidad para el desarrollo e implantación de la función controladora de gestión.

5.4 IMPLANTACION DEL CONTROL DE GESTION

La implantación de un sistema adecuado de Control de Gestión, debe forzosamente implicar grandes alteraciones en la estructura organizativa que rige cualquier institución, y que por supuesto lleva aparejado un cambio en la conducta y mentalidad de los ejecutivos o funcionarios, así como en la de todo el personal que de una u otra forma se vea influido por los efectos de esta función.

La experiencia ha demostrado, que la implantación de ésta técnica se debe generar en el momento mismo que las instituciones atraviesan por una crisis que sea producida por excesos de gastos, diversificación incontrolable, el propio crecimiento, etc., ya que éstos factores hacen surgir tal cantidad de problemas que es el momento preciso de plantear las bases de la

gestión.

Pero como sabemos, que toda clase de instituciones están propensas a caer en este tipo de problemas y que una de las modalidades de la función control es *el control predictivo*, no es necesario esperar a que ocurran tales sucesos, sino que la implantación debe también realizarse en el momento que los directivos se propongan lograr mejores rendimientos y esto obviamente lo constituye el grado de eficacia y eficiencia con que se opera para alcanzar las metas establecidas.

En consecuencia cabe señalar, que el establecimiento de cualquier sistema por vez primera debe consumir varios meses de trabajo y otros tantos para lograr resultados válidos, por supuesto que no es la excepción el caso del Control de Gestión, al igual que cualquier otro sistema, requiere de tiempo para la implantación y obtención de resultados.

5.4.1 CONDICIONES DE LA IMPLANTACION

Del establecimiento de las bases de implantación del Control de Gestión, surge una metodología que permite derivar ciertas acciones que si no se cumplen previamente condicionan el éxito del sistema que se pretende.

Las condiciones que requiere la implantación del Sistema de Control de Gestión son las siguientes:

- + La influencia y el papel de la alta dirección
- + La adaptación a la estructura institucional
- + El replanteamiento de la planificación y la información.

a) *La influencia y el papel de la alta dirección:*

La intervención que debe tener el grupo o persona responsable de la alta dirección, debe reflejarse en cuanto a que participe con intensidad y continuidad ante las resistencias internas, derivadas de una oposición a todo cambio. Así mismo, la dirección debe apoyar al responsable de la implantación para que no encuentre dificultades en su labor.

Se deben brindar además, todo tipo de facilidades tanto a los técnicos como al resto del personal para que logren adaptarse al modelo escogido, teniendo en consideración que la alta dirección es quien elige el sistema de control que más se ajusta a las necesidades de la institución.

En consecuencia, la dirección no debe perder de vista que el nuevo sistema:

- + Motiva a los responsables
- + Desciende hasta los niveles más bajos
- + No es un proceso burocrático

Asegurando de esta forma la participación de todos los niveles y creando un ambiente de libertad más que de obligación.

b) *La adaptación a la estructura institucional:*

La implantación del sistema, debe ajustarse a la organización interna, para ello es necesario --

que la institución disponga de manuales, métodos, procedimientos y toda una estructura orgánica bien definida, ya que este es el clima favorable que -- permite el desarrollo de cualquier Sistema de Control de Gestión.

Debemos entender pues, que se necesita contar -- con una organización clara en la que se definan -- grados de responsabilidad, se clasifique la estructura y se matice el grado de descentralización funcional.

c) *El replanteamiento de la planificación y la información:*

La última condicionante para la implantación -- del Control de Gestión es, que se debe contar con un sistema adecuado de planificación, ya que en él se establecen las bases para lograr posteriormente un control efectivo, o sea que la planificación es el sistema que construye el futuro que se desea obtener y si ésta no es eficaz, causa graves problemas al sistema, o simplemente éste no se dá.

De la misma forma, se debe contar con un sistema de información oportuna, confiable y adecuada, ya que ésta es la infraestructura de la planificación y el control.

En consecuencia, como ya lo hemos señalado, el control de la misma forma que la planificación y la información son considerados como sistemas, por

lo tanto no se pueden concebir aislados ninguno de los tres, ya que tienen como común denominador el cumplimiento de una función integradora a nivel -- institucional.

Estas son pues las condiciones de la implantación del Sistema de Control de Gestión, una vez dadas, se crean las bases y el ambiente adecuado para que se desarrolle con éxito esta técnica-moderna.

5.4.2 ETAPAS DE IMPLANTACION

Estas etapas son las faces o momentos por los que se debe - atravesar para llegar de una forma secuencial o metódica a la implantación del Sistema Control Integrado de Gestión.

La implantación debe realizarse iniciando su desarrollo en la cúspide de la pirámide organizativa y sus efectos deben fluir progresivamente en los diferentes niveles de la institución. Una vez cubiertos todos los niveles jerárquicos, ésta secuencia debe ser controlada por la alta dirección.

Antes de proporcionar esta secuencia, debemos tener presentes cuatro funciones preliminares, que son en realidad el punto de partida de las etapas de implantación, esto es:

- a) Diagnosticar la situación de la empresa
- b) Decidir los fines antes que los medios
- c) Sensibilizar e instruir a los responsables
- d) Identificar los resultados.

Las funciones mencionadas, deben desempeñarse por los ejecu

tivos encargados de la implantación conjuntamente con la participación de la alta dirección, ya que ésta última es la que finalmente se va a responsabilizar de su desarrollo.

ETAPAS A DESARROLLAR

1º Diseño del sistema global

- + Identificar los factores de éxito
- + Examinar la estructura organizativa
- + Determinar la información
- + Integrar la información con la organización
- + Preparar los diseños básicos del sistema
- + Diseñar las herramientas de control
- + Definir los procedimientos y medios del sistema

2º Creación de un clima favorable

- + Presentar el grupo de trabajo con la dirección
- + Preparar el programa de implantación

3º Introducción del sistema

- + Realizar el programa de implantación
- + Instruir a los ejecutivos
- + Preparar reuniones de acción y decisión
- + Asegurar la confiabilidad de la información
- + Asegurar la buena presentación del trabajo
- + Demostrar resultados a corto plazo
- + Actuar

Es preciso señalar que estas etapas constituyen un modelo - que por ningún motivo se debe considerar rigorista, sino flexible para poder ajustarlo a las necesidades de cada institución -

así como al tipo de control que se requiera, sin olvidar que puede ser implantado inclusive a nivel institucional.

5.4.3 FUNCIONES DEL EJECUTIVO EN CONTROL DE GESTION

Ejecutivo en control de Gestión es el título que consideramos adecuado para referirnos a la persona que desarrolla las funciones y se responsabiliza del buen desempeño de ésta técnica moderna.

Se pudiera pensar que "*controlador de gestión*" es otra denominación todavía más adecuada, pero aún no ha sido castellanizado el vocablo del cual proviene que es "*controller*", palabra de origen inglés que traducida nos dá el significado señalado. De tal manera que nos inclinaremos por la primera denominación, aunque no estemos totalmente convencidos, ya que las funciones de organización, ejecución y dirección, si tienen bien adecuado su adjetivo calificativo.

En fin, cualquiera que sea su denominación, nos encontramos en la actualidad con una gran variedad de éste tipo de ejecutivos, que oscilan desde la posición Norteamericana que lo consideran como un "*super-ejecutivo*" dotado de una gran amplitud de funciones, hasta la posición Europea, donde lo tienen catalogado a nivel de "*asesor o consejero*" de la gestión.

Según el "*Controllers Institute of America*", éste ejecutivo tiene las siguientes funciones:

- 1.- Establecer, coordinar y administrar un plan propio para asegurar el control de las operaciones.
- 2.- Proveer, programar y presupuestar, las inversiones,

gastos y costos estándar

- 3.- Comparar los programas de operación con los estándares
- 4.- Discutir los objetivos, políticas y procedimientos de la gestión para alcanzar la eficacia y eficiencia
- 5.- Administrar las políticas y procedimientos en materia fiscal
- 6.- Supervisar y coordinar la preparación de informes oficiales
- 7.- Asegurar la protección de los activos mediante una auditoría interna
- 8.- Apreciar la evolución económica y social e interpretar sus efectos

Como vemos, esta relación de funciones deben recaer en una sola persona, y se antoja ser una labor muy ambiciosa, pero como lo señalamos anteriormente se requiere de un "super-ejecutivo" que conozca y domine las principales áreas críticas de una institución.

Ahora bien, según la "Asociación Nacional Francesa de Consejeros y Controlers de Gestión", considera las siguientes funciones:

- 1.- Concebir el sistema de información
- 2.- Contribuir al establecimiento de la estructura, definiendo funciones y objetivos
- 3.- Hacer que funcione el sistema de información, que comprende:

- + Instruir a los usuarios
- + Establecer planes a mediano y largo plazo
- + Controlar las realizaciones comparándolas con los objetivos
- + preparar y coordinar los planes a largo plazo

4.- Efectuar estudios económicos sobre las operaciones y proyectos realizados

Estas son en resumen, las funciones que debe cubrir el responsable del Control de Gestión, según las dos corrientes, la Norteamericana y la Europea, que es donde ha tenido su mayor alcance y desarrollo ésta técnica.

Para efectos de éste trabajo de investigación, nos interesa conocer hasta cierto punto la importancia que se le dá al desarrollo de Control de Gestión en otros países y estableciendo una comparación de estos dos enfoques, con los avances que ha tenido en México, podemos observar que las funciones del ejecutivo son las siguientes:

- 1º Establecer políticas y procedimientos fiscales
- 2º Examinar la estructura organizativa
- 3º Establecer comparaciones para lograr la eficacia y eficiencia, desde el punto de vista financiero

Como vemos, en nuestro país es muy raquítica la importancia que se le dá a esta función, esto se debe a diversos factores, los cuales ya los señalamos anteriormente, y como punto fundamental es que no cuenta con las bases sólidas para poder hacer la

implantación de esta técnica de una manera propia, ajustándose a la realidad.

5.4.4 PERFIL DEL EQUIPO DE CONTROL DE GESTION

El grupo de personas en las que el "*Ejecutivo en Control de Gestión*" necesita apoyarse, deben reunir ciertas características para que el sistema funcione adecuadamente.

Es válido señalar que este equipo no necesariamente debe -- ser integrado por personas con gran cantidad de conocimientos en las distintas ramas, sino más bien se requiere de especialistas -- o gente con experiencia, es decir, que se necesita conjuntar a -- distintos profesionales, tales como *economistas, administradores actuarios, ingenieros, etc.* que aporten sus conocimientos, con -- la única finalidad de apoyar al Sistema de Control de Gestión, -- para que éste pueda lograr los objetivos que la institución le -- haya encomendado.

Las cualidades profesionales y psicológicas comunes en los equipos de Control de Gestión, son las siguientes:

- * *Persuasión*: ya que al encontrarse ubicado en una posición de apoyo o asesoría, no tiene ninguna autoridad jerárquica, por lo tanto debe inspirar confianza a todo el grupo
- * *Habilidad analítica y sintética*: ésta característica es muy importante, ya que al coordinar y esquematizar las desviaciones de muchos campos especializados, los obliga a realizar esfuerzos analíticos.

- * *Conocimiento de la institución y sector:* estos conocimientos son bien importantes, ya que les permiten desenvolverse con tranquilidad para juzgar más fácilmente los medios y fines institucionales
- * *Conocimientos económico-financieros:* más que un conocimiento profundo, se necesita tener la mentalidad económica y los conocimientos de las técnicas de gestión, - así como del sistema de información.

Estas son las características que ayudan a establecer un perfil bien definido del equipo. Pero a éstas habilidades se les tiene que aunar requisitos tales como:

- + Antigüedad en la institución
- + Madurez profesional
- + Título universitario
- + No contar con antecedentes en el cargo

De tal forma que al mezclar las características con los requisitos, tenemos integrado el equipo ideal para el desarrollo del sistema.

Para concluir, debemos señalar que a la formación teórica universitaria, se le deben añadir experiencias prácticas. Pero lamentablemente en nuestro país no existen centros de especialización en esta rama de la Administración.

5.5 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL CONTROL DE GESTION

Como una consecuencia de lo expuesto anteriormente, en lo que se refiere al Control de Gestión, los aportes y experiencias

recogidas de ésta técnica moderna, señalaremos en seguida algunas ventajas y desventajas más relevantes de la implantación y sus aplicaciones en el Sector Público Mexicano.

V E N T A J A S

- 1º El control al ser orientado objetivamente, está diseñado para hacer que la gente cumpla sus funciones, ya que se considera como un medio para llegar a un fin
- 2º La técnica del Control de Gestión, precisa la eficiencia con que piensa operar una Entidad Pública a través de -- las herramientas que maneja
- 3º El proceso de control guía los hechos para que los resultados reales coincidan o superen a los deseados
- 4º El control es el proceso que más contribuye a mejorar -- las actuaciones de cualquier tipo de institución
- 5º El funcionario responsable del control, encontrará por -- medio de éste, criterios específicos que le permitan elaborar un sistema propio y eficaz durante su gestión
- 6º El Control de Gestión, se presenta como una herramienta, para que los directivos se aseguren de la obtención de -- los recursos y de su empleo eficaz y eficiente
- 7º La evaluación de una actividad debe preverse de tal forma que mediante la técnica del Control de Gestión, se -- pueda definir cual es el momento justo para llevarla a -- cabo
- 8º La implantación del sistema permite a la institución contar con una organización clara, en la que se definan grados de responsabilidad, se clasifique la estructura y se

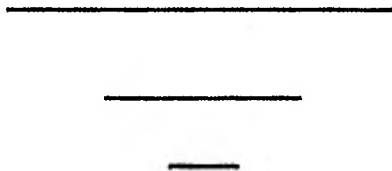
matice el grado de descentralización funcional.

D E S V E N T A J A S

- 1º El Control de Gestión en México, es muy limitado ya que no se tienen bien estructuradas las bases para poder aplicar en toda su extensión los aportes y los beneficios que presenta dicha técnica
- 2º El sistema de control y el sistema de planificación, tienen tal vinculación e interdependencia que se hace necesario plantearlos conjuntamente de tal forma que no es posible establecer un proceso de control sin tener bien definida la planificación
- 3º La implantación del sistema de Control de Gestión, implica grandes alteraciones en la estructura organizativa -- que rige cualquier institución y debe ir acompañada de un cambio en la mentalidad y conducta de los funcionarios
- 4º Es preciso considerar la apatía de muchos funcionarios, que no consiguen modificar las estructuras institucionales, ya sea por falta de experiencia, conocimientos o simple negligencia
- 5º Señalamos como gran desventaja, que el sistema de Control de Gestión por su carácter relativamente novedoso, aún se desconocen en México, algunos de sus alcances o beneficios que presenta. Esto se debe al poco interés -- que prestan algunos directivos de Entidades Públicas sobre la actualización de las "TECNICAS MODERNAS Y METODOS DE ADMINISTRACION"

SEGUNDA
PARTE

APLICACIONES
EN EL SECTOR PUBLICO
DE MEXICO



VI

***APLICACIONES PRACTICAS
DEL PRESUPUESTO
POR PROGRAMAS***

6.1 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

El Sistema Presupuestario Mexicano, responde básicamente a las necesidades de determinar el objeto del gasto en capítulos y partidas presupuestales de cada una de las dependencias que integran el Sector Público Federal.

Como resultado de la experiencia analizada de otros países se tomó la decisión de implantar en México durante 1975 la técnica moderna del presupuesto, buscando dar solución a las necesidades de programación y administración del gasto público.

En 1976, se elaboró un presupuesto denominado de "*orientación programática*", el cual mediante la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia, incorporó los elementos de dicha técnica, es decir programas, subprogramas, objetivos, metas, unidades responsables, etc.

Para el presupuesto de 1977, se realizaron otras adecuaciones en los mecanismos presupuestarios con base en los resultados alcanzados en el año anterior, y en los siguientes dos años - - 1978-1979, se incorporaron los lineamientos provenientes del programa de Reforma Administrativa implementada por el Gobierno del Presidente José López Portillo.

La Secretaría de Programación y Presupuesto creada como entidad normadora central de los procesos de planificación, programación, presupuestación y evaluación, inició los trabajos para la formulación del presupuesto correspondiente a 1978.

Primeramente diseñó y elaboró un Programa Quinquenal de acción del Sector Público 1978-1982, en estrecho contacto con - -

las entidades que integran dicho sector, con la idea que sirviera de norma fundamental, modelo y directriz para la formulación de los futuros presupuestos. Este programa aún cuando no estuvo completo ni perfeccionado fué el marco primario orientador del Presupuesto por Programas.

En el siguiente cuadro vemos la forma en que se establece el presupuesto del Sector Público, que tiene como fundamento el programa quinquenal 1978-1982.

Aún cuando no está terminado el Plan Nacional de Desarrollo se tienen elaborados planes sectoriales a nivel nacional, tales como; El Agropecuario, Industrial, Salud, Desarrollo Urbano, etc. los cuales han servido de orientación para la formulación del -- presupuesto.

Como consecuencia de todo lo anterior podemos decir que el *Presupuesto de Egresos de la Federación*, está considerado como un mecanismo elaborado con la técnica Presupuesto por Programas, que permite integrar y mostrar en la forma más detallada posible los objetivos y metas que se propone realizar el gobierno a través de sus programas presupuestarios, incluyendo los costos así como los responsables de dichas acciones.

También se considera como el conjunto de actividades oficiales, obras y servicios públicos que debe costear el Gobierno Federal, durante el período de un año, a partir del 1º de Enero de cada ejercicio fiscal, debiendo ser autorizado por la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo.

Unicamente como referencia y para dar una idea de su magnitud, el presupuesto mexicano para 1982 asciende a la cantidad de 3 billones 320,569 millones de pesos, que al tipo de cambio de \$ 22.50 pesos mexicanos por dólar, representan 147,536 millones de dólares.

Para efectos del Ejercicio Presupuestal y control de las -- erogaciones el presupuesto del Gobierno Federal se distribuye en las siguientes Entidades y Ramos:

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1982.

RAMOS	ENTIDADES	PRESUPUESTO
001	Legislativo.....	2,557'000.000.00
002	Presidencia de la República.....	2,888'000.000.00
003	Judicial.....	2,399'530.000.00
004	Gobernación.....	10,186'500.000.00
005	Relaciones Exteriores.....	5,042'589.000.00
006	Hacienda y Crédito Público.....	348,732'595.000.00
007	Defensa Nacional.....	32,764'200.000.00
008	Agricultura y Recursos Hidráulicos.....	169,983'215.000.00
009	Comunicaciones y Transportes.....	91,831'900.000.00
010	Comercio.....	65,279'945.000.00
011	Educación Pública.....	306,522'900.000.00
012	Salubridad y Asistencia.....	43,378'000.000.00
013	Marina Nacional.....	10,941'674.000.00
014	Trabajo y Previsión Social.....	8,542'517.000.00
015	Reforma Agraria.....	9,725'400.000.00
016	Pesca.....	14,441'812.000.00
017	Procuraduría General de la República...	2,524'000.000.00
018	Patrimonio y Fomento Industrial.....	156,849'047.000.00
019	Aportaciones a la Seguridad Social.....	23,288'114.000.00
020	Asentamientos Humanos y Obras Públicas.	63,199'300.000.00
021	Turismo.....	8,219'000.000.00
023	Erogaciones Adicionales.....	143,950'132.000.00
024	Deuda Pública.....	594,649'400.000.00
025	Programación y Presupuesto.....	15,169'300.000.00
026	Promoción Regional.....	83,250'000.000.00
	SUMA DEL SECTOR CENTRAL.....	\$ 2'216,316'070.000.00

RAMOS	ENTIDADES	PRESUPUESTO
00637	I.S.S.S.T.E.....	60,794'560.000.00
00641	Instituto Mexicano del Seguro Social..	173,125'182.000.00
04460	Productora e Importadora de Papel S.A.	13,222'359.000.00
06750	Lotería Nal. para la Asist. Pública...	26,749'013.000.00
08355	Forestal Vicente Guerrero.....	756'000.000.00
08400	Instituto Mexicano del Café.....	13,490'000.000.00
08490	Productos Forestales Mexicanos.....	1,181'000.000.00
09055	Aeronaves de México S.A.....	17,925'000.000.00
09085	Aeropuertos y Servicios Auxiliares....	9,579'000.000.00
09120	Camino y Puentes Federales de Ing....	5,190'376.000.00
09180	F.C. Chihuahua al Pacífico S.A. de C.V	3,730'000.000.00
09185	F.C. Del Pacífico S.A. de C.V.....	11,738'000.000.00
09190	F.C. Sonora-B.California S.A. de C.V..	2,466'000.000.00
09195	F.C. Nacionales de México.....	55,602'000.000.00
09200	F.C. Unidos del Sureste S.A. de C.V...	2,997'000.000.00
10125	CONASUPO.....	115,984'682.000.00
10250	Instituto Mexicano del Comercio Ext...	2,062'400.000.00
16905	Productos Pesqueros Mexicanos.....	28,035'410.000.00
18164	Comisión Federal de Electricidad.....	223,154'000.000.00
18180	Cía. de Luz y Fza. del Centro (en liq)	23,868'000.000.00
18324	Constructora Nacional de Carros de FC.	13,588'500.000.00
18242	Diesel Nacional S.A.....	37,694'812.000.00
18296	Fertilizantes Mexicanos S.A.....	43,984'000.000.00
18572	Petróleos Mexicanos.....	415,773'000.000.00
18634	Siderúrgica Nacional S.A.....	3,783'000.000.00
20425	INDECO.....	4,646'000.000.00
	SUMA DEL SECTOR PARAESTATAL	1'341,147'294.000.00

	SUMA DEL SECTOR CENTRAL.....	2"216,316'070.000.00
más	SUMA DEL SECTOR PARAESTATAL.....	<u>1"341,147'294.000.00</u>
		3"557,463'364.000.00
menos	TRANSFERENCIAS YA INCLUIDAS EN EL GAS TO DEL GOBIERNO FEDERAL.....	236,894'126.000.00
	IMPORTE FINANCIADO CON RECURSOS PRO-- PIOS Y CREDITO, QUE REPRESENTA EL PRE SUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION- PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1982.....	<u>3"320,569'238.000.00</u>

(3 Billones 320,569 Millones 238,000 Pesos 00/100 Moneda Nal.)

En materia presupuestaria, se reorganizaron las funciones - que anteriormente correspondían a varias dependencias y se asignaron a una sola; *la Secretaría de Programación y Presupuesto*: - quien tiene a su cargo: recabar los datos y elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público y los programas especiales que fije el Presidente de la República. Tiene además, las tareas de formulación, ejercicio, control y evaluación del programa de gasto y la elaboración del presupuesto en base a la técnica Presupuesto por Programas.

En seguida vamos a presentar el presupuesto de ingresos, para establecer una comparación con el de egresos elaborado por -- S.P.P. y las estimaciones realizadas de los ingresos que la federación a través de S.H.C.P. se ha fijado durante el año fiscal 1982. Esto es con la finalidad de presentar de una forma simple el origen y la aplicación de los recursos que el Gobierno Federal maneja a través de éstas dos dependencias

PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1982.

CONCEPTO	PRESUPUESTO
I.- Impuesto Sobre la Renta.....	442,500'000.000.00
II.- Impuesto al Valor Agregado.....	211,700'000.000.00
III.- Impuesto Sobre Producción y Servicio...	133,100'000.000.00
IV.- Impuesto Sobre las Erograciones por remuneración al trabajo prestado bajo la dirección y dependencia de un Patrón...	9,910'000.000.00
V.- Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.....	6,000'000.000.00
VI.- Impuesto Sobre Tenencia de Vehículos...	5,100'000.000.00
VII.- Impuesto a.la Minería.....	3,650'000.000.00
VIII.- Impuesto al Petróleo.....	40,150'000.000.00
IX.- Impuesto al Comercio Exterior:	
Importaciones.....	81,900'000.000.00
Exportaciones.....	287,605'000.000.00
X.- Impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes.....	500'000.000.00
XI.- Cuotas para el Seguro Social a cargo de Patrones y Trabajadores.....	140,050'000.000.00
XII.- Derechos por la prestación de servicios o por el uso o aporvechamiento de bienes del dominio público.....	34,170'000.000.00
XIII.- Productos derivados de la explotación de bienes del dominio privado.....	34,170'000.000.00
y por los servicios que no corresponden a funciones de derecho público.....	5,750'000.000.00

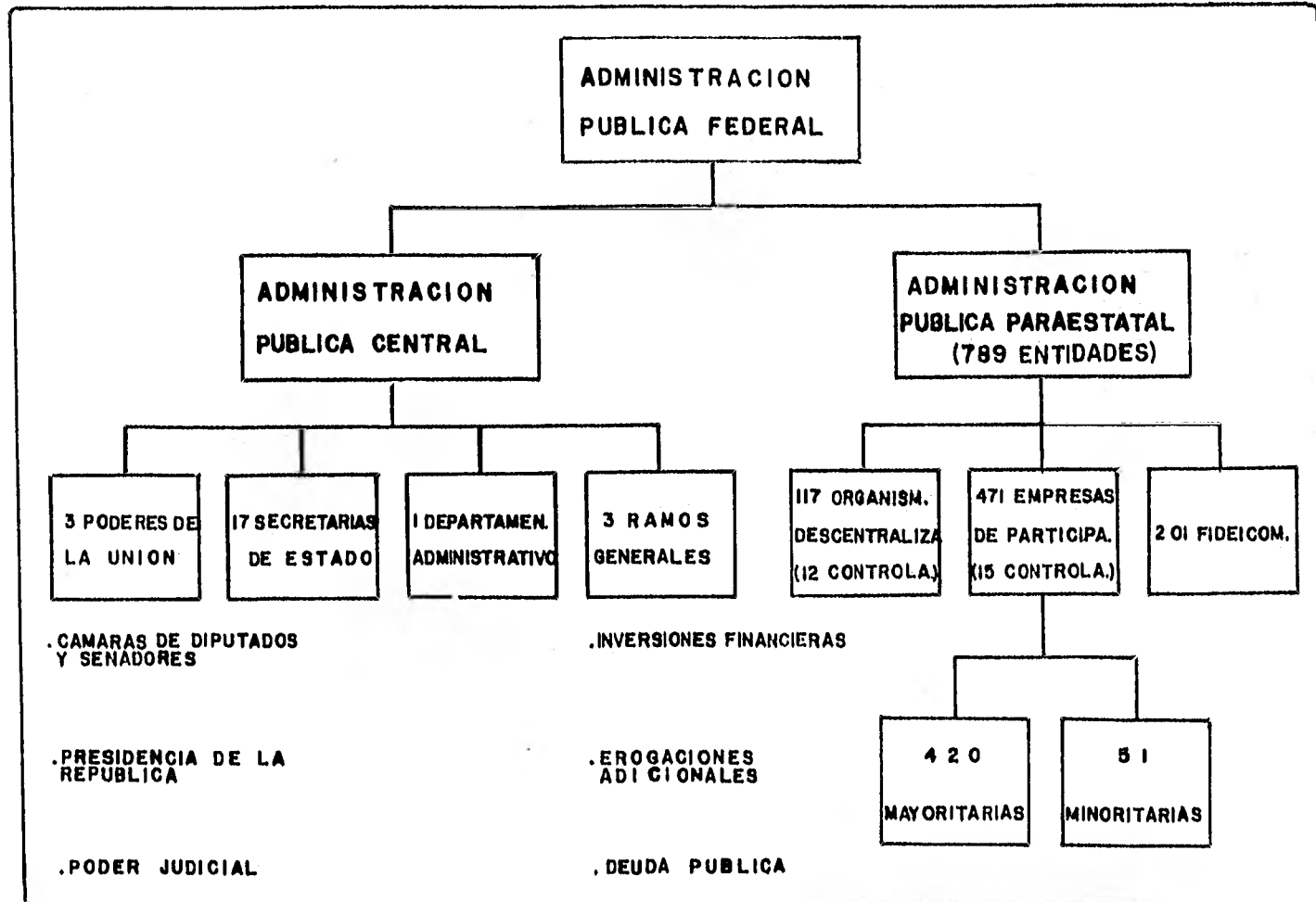
XIV.- Aprovechamientos.....	12,500'000.000.00
Multas	
Recargos	
Indemnizaciones	
Reintegros	
XV.- Recuperaciones de Capital.....	1,920'000.000.00
XVI.- Ingresos derivados de financiamientos.	939,860'000.000.00
XVII.- Otros Ingresos.....	964,204'000.000.00
TOTAL DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS PARA	
EL EJERCICIO FISCAL DE 1982.....	<u>3'320,569'000.000.00</u>

Dada la diversidad de las funciones y actividades que corresponde desempeñar al Sector Público Federal, la Reforma administrativa implementada por el régimen actual, dió origen a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En ella se reubican y reordenan las funciones de las Secretarías y Departamentos Administrativos, al mismo tiempo que se regula a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, es decir; Los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Minoritaria, así como los Fondos y Fideicomisos.

Como consecuencia de lo anterior, presentamos en seguida la estructura orgánica del Sector Público Federal, desde el punto de vista presupuestario.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL (S. P. F.)

(ENFOQUE PRESUPUESTARIO)



Finalmente, debemos señalar que el Sector Público en México como todos sabemos está integrado por tres niveles de gobierno: - El Federal, El Estatal, y El Municipal. De tal forma que el Presupuesto de Egresos de la Federación presentado anteriormente, - debe cubrir éstos niveles tanto en el ejercicio de sus atribuciones como en la distribución del gasto público.

6.2 EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (D.D.F.).

La descentralización y desconcentración presupuestal como otro de los objetivos de la Reforma Administrativa, ha permitido agilizar y dar fluidez a la Administración Pública en materia -- presupuestal.

Es preciso sinembargo, seguir realizando esfuerzos en este sentido para que la agilidad y flexibilidad del gasto público -- sea llevada hasta su última expresión.

Actualmente se está iniciando en el Departamento del Distrito Federal un estudio para implementar un sistema integral del - ejercicio presupuestal, que permita unificar toda la información al respecto que se encuentra distribuída en diversas áreas de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Presupuesto de Egresos del D.D.F., se ejerce con base a los objetivos, metas, costos, unidades responsables de su ejecución y partidas presupuestales que en él mismo se consignan, integrando los programas y subprogramas que arrojan los totales -- del gasto de las Dependencias Administrativas, Organos Desconcentrados, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación-Estatal Mayoritaria, coordinadas por el propio departamento, de -

la siguiente forma:

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1982.

C O N C E P T O	PRESUPUESTO.
Jefatura del Departamento.....	69'589,000.00
Secretaría General de Gobierno "A".....	20'462,000.00
Secretaría General de Gobierno "B".....	9'491,000.00
Secretaría General de Obras y Servicios.....	410'925,000.00
Oficialía Mayor.....	52'233,000.00
Consejo Consultivo.....	4'297,000.00
Contraloría General.....	250'582,000.00
Tesorería.....	2,526'814,000.00
Dir. Gral. de Policía y Tránsito.....	5,713'133,000.00
Dir. Gral. de Relaciones Públicas.....	60'955,000.00
Dir. Gral. Jurídica y de Gobierno.....	173'517,000.00
Dir. Gral. de Trabajo y Previsión Social.....	76'057,000.00
Dir. Gral. de Acción Social y Cultural.....	515'233,000.00
Dir. Gral. de Protección Social.....	174'797,000.00
Dir. Gral. de Reclusorios.....	955'261,000.00
Dir. Gral. del Reg. Públ. de la Propiedad.....	231'855,000.00
Dir. Gral. de Promoción Deportiva.....	315'756,000.00
Dir. Gral. de Turismo.....	66'050,000.00
Dir. Gral. de Planificación.....	1,321'063,000.00
Dir. Gral. de Obras Públicas.....	4,276'076,000.00
Dir. Gral. de Construc. y Operac. Hidrául.....	5,307'346,000.00
Dir. Gral. de Promoción Económica.....	31'834,000.00

Dir. Gral. de Informac. y Estud. Admivos.....	286'311,000.00
Dir. Gral. de Serv. Administrativos.....	1,075'532,000.00
Delegación Alvaro Obregón.....	573'096,000.00
Delegación Azcapotzalco.....	721'672,000.00
Delegación Benito Juárez.....	747'141,000.00
Delegación Coyoacán.....	553'056,000.00
Delegación Cuajimalpa.....	271'223,000.00
Delegación Cuauhtémoc.....	1,365'304,000.00
Delegación Gustavo A. Madero.....	1,317'160,000.00
Delegación Iztacalco.....	534'613,000.00
Delegación Iztapalapa.....	834'423,000.00
Delegación Magdalena Contreras.....	385'694,000.00
Delegación Miguel Hidalgo.....	1,253'976,000.00
Delegación Milpa Alta.....	274'417,000.00
Delegación Tláhuac.....	294'221,000.00
Delegación Tlalpan.....	512'840,000.00
Delegación Venustiano Carranza.....	1,128'431,000.00
Delegación Xochimilco.....	545'433,000.00
Comisión Para el Desarrollo Agropecuario.....	107'612,000.00
Comisión de Desarrollo Urbano.....	238'567,000.00
Comisión de Vialidad y Transportes.....	28,308'459,000.00
Serv. Púb. de Boletaje Electrónico.....	56'550,000.00
Almacenes Para Trabajadores del D.D.F.....	55'870,000.00
Junta Local de Conciliación y Arbitraje.....	146'481,000.00
Tribunal de lo Contencioso Administrativo.....	61'927,000.00
Tribunal Superior de Justicia del D.F.....	679'659,000.00
Procuraduría Gral. de Justicia del D.F.....	957'648,000.00

Cooperación y Seguridad Social.....	151'273,000.00
Servicios de las Dependencias.....	3,280'108,000.00
Servicios a las Delegaciones.....	320'088,000.00
Aportaciones a Organismos Descentralizados.....	3,635'793,000.00
Deuda Pública del D.F.....	35,262'100,000.00
Adeudos Anteriores.....	7,500'000,000.00
IMPORTE DEL GASTO DIRECTO.....	116,000'000,000.00

Para el ejercicio presupuestal y control de las erogaciones el presupuesto de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, se distribuye de la siguiente forma:

E N T I D A D	PRESUPUESTO
Sistema de Transporte Colectivo.....	6,108'670,000.00
Servicio de Transportes Eléctricos del D.F....	1,549'460,000.00
Autotransportes Urbanos Ruta 100.....	14,877'600,000.00
Industrial de Abastos.....	1,107'414,000.00
Caja para los Trab. a Lista de Raya del D.D.F.	1,988'121,000.00
Caja para la Policía del D.D.F.....	2,671'942,000.00
Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.....	249'200,000.00
IMPORTE DEL GASTO DE ORGANISMOS.....	28,552'407,000.00
SUMA DEL GASTO DIRECTO.....	116,000'000,000.00
<i>más</i> SUMA DEL GASTO DE ORGANISMOS.....	28,552'407,000.00
IMPORTE TOTAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS-	
DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.....	<u>144,552'407,000.00</u>

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, podrá asignar los recursos que se obtengan en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los programas que considere convenientes y autorizará los traspasos de partidas cuando sea procedente, dándole la participación que corresponda a las entidades interesadas.....(art. 25 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

De acuerdo a la apertura programática las asignaciones por cada uno de los programas, subprogramas y actividades del Departamento del Distrito Federal, son las siguientes:

C O N C E P T O	PRESUPUESTO
Administración para el Depto del D.F.....	7,306'827,000.00
Aportaciones a la Ministración de Justicia...	1,699'234,000.00
Seguridad Pública.....	5,419'386,000.00
Rehabilitación Social.....	970'105,000.00
Planeación.....	101'226,000.00
Programación.....	63'031,000.00
Presupuestación.....	140'069,000.00
Evaluación.....	179'770,000.00
Admón. Fiscal y Recaudación.....	2,526'814,000.00
Deuda Pública de D.F.....	42,762'100,000.00
Fomento Forestal.....	1,623'478,000.00
Transporte Urbano.....	50,242'436,000.00
Reglamentación y Fomento del Comercio.....	130'241,000.00
Comercialización de bienes de 1a. Necesidad..	1,695'432,000.00

Comercialización de Productos Específicos.....	56'550,000.00
Turismo.....	66'050,000.00
Protección al Trabajador.....	222'538,000.00
Imágen Urbana, Limpieza y Saneamiento.....	1,711'665,000.00
Protección Social.....	334'322,000.00
Seguridad Social.....	4,011'336,000.00
Planeación de los Asentamientos Humanos.....	588'675,000.00
Mejoramiento Urbano.....	4,211'240,000.00
Infraestructura y Equip. Para la Vialidad.....	5,777'326,000.00
Regularización de la Tenencia de la Tierra.....	217'475,000.00
Vivienda.....	1,059'377,000.00
Agua Potable.....	3,520'764,000.00
Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras.....	2,614'971,000.00
Suelo.....	732'388,000.00
Servicios contra Siniestros.....	183'375,000.00
Educación Básica Preescolar.....	597'747,000.00
Educación Básica Primaria para Niños.....	1,053'193,000.00
Educación Secundaria General.....	1,074'730,000.00
Educación Media Tecnológica.....	18'823,000.00
Promoción de Actividades Culturales.....	875'137,000.00
Promoción del Deporte.....	764'576,000.00
IMPORTE TOTAL DEL PRESUPUESTO.....	<u>144,552'407,000.00</u>

A continuación presentamos la estimación de los Ingresos --
del Departamento del D.F. para el ejercicio fiscal 1982.

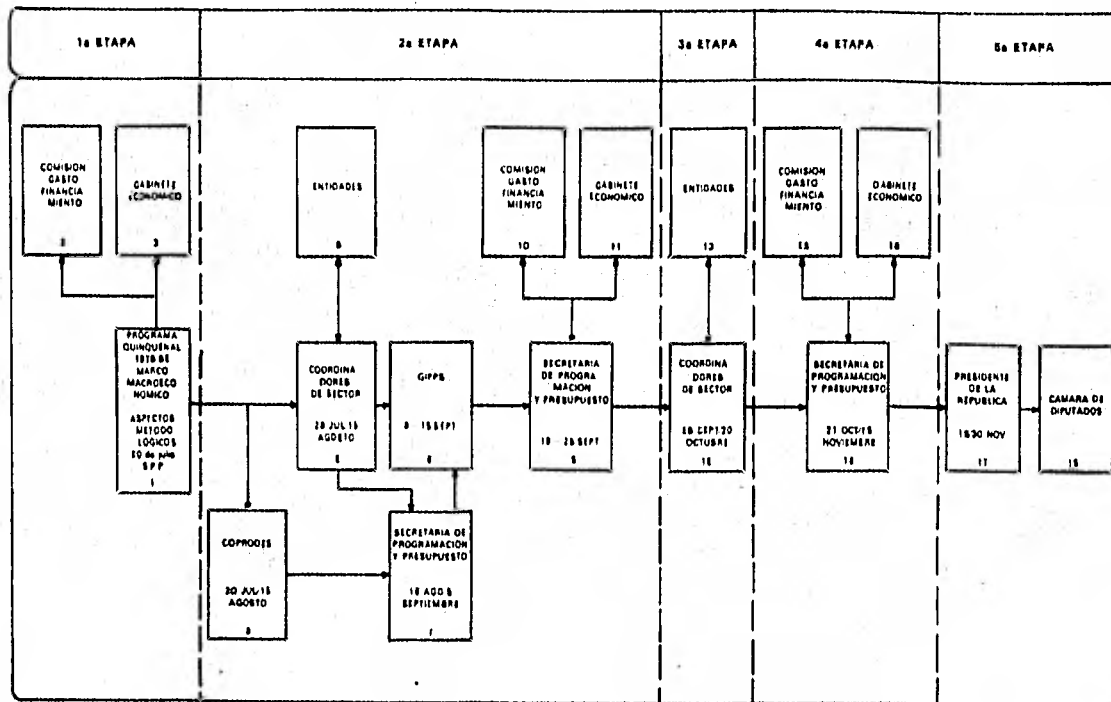
C O N C E P T O	PRESUPUESTO
Impuestos.....	13,624'000,000.00
Derechos.....	8,246'000,000.00
Productos.....	527'000,000.00
Aprovechamientos.....	3,790'000,000.00
Participaciones en Impuestos Federales.....	50,213'000,000.00
Extraordinarios.....	54,785'000,000.00
Otros Ingresos.....	13,367'000,000.00
T O T A L	<u>144,552'000,000.00</u>

El Departamento del Distrito Federal, al igual que las demás dependencias, está facultado para elaborar el proyecto de presupuesto según sus necesidades, debiendo presentar dicho proyecto como plazo máximo el día 30 del mes de Noviembre del año inmediato anterior al que corresponda, con el objeto de que sea aprobado por el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Dicha Secretaría, en estrecha colaboración con las entidades coordinadoras sectoriales, diseñó e implantó un proceso de Programación-Presupuestación, el cual conduce a la formulación de los proyectos de presupuesto de egresos para cada dependencia del Sector Público Federal.

En el siguiente diagrama podemos observar las etapas que deben seguir dichas dependencias para que les sea aprobado su presupuesto.

**DIAGRAMA SIMPLIFICADO DEL PROCESO DE
PROGRAMACION-PRESUPUESTACION**



Finalmente debemos señalar que cada uno de los programas, subprogramas y actividades presentados en el Presupuesto del DDF deberán justificar las cantidades asignadas por la Federación, de tal manera que se establece así un control presupuestario más eficiente.

6.3 EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO (U.N.A.M.).

La U.N.A.M., es la entidad educativa de mayor importancia en nuestro país, que realiza las funciones de enseñanza, investigación, extensión de la cultura, así como las actividades de apoyo y que además en uso de su autonomía, administra de la mejor forma los recursos necesarios para cumplir con sus finalidades.

Cabe señalar que la U.N.A.M., fué la primera institución en el país que implementó de manera integral la técnica referida y se reconoce de manera general, que ha sido la experiencia más exitosa habia en la República Mexicana, y la más apegada al "modelo clásico" de dicha técnica.

Actualmente el caso de la U.N.A.M., sigue significando el modelo mejor acabado y a él recurren instituciones, no sólo de educación, sino de diversa naturaleza, tanto Privadas como Públicas, con el objeto de tomar la experiencia.

La estructura programática está integrada por 30 programas, de los cuales 13 son básicos, correspondiendo 6 a la función docencia, 3 a la investigación y 4 a la extensión universitaria; los últimos 13 son programas de apoyo que corresponden a la función de las actividades universitarias.

Para mayor claridad veamos el siguiente cuadro.

ESQUEMA DE PROGRAMAS.				
FUN- CION	TIPO DE PROGRAMA	PRO- GRA- MA.	DENOMINACION.	
1	1		<u>DOCENCIA</u>	
			<i>Programas Básicos</i>	
		1	Educación Media Superior	
		2	Educación Técnica	
		3	Educación de Licenciatura	
		4	Educación de Posgrado	
	5	Educación Especial		
	6	Auxiliar de Docencia		
	2			<i>Programas Auxiliares</i>
		1	Orientación y Servicios Sociales	
		2	Actividades Deportivas	
		3	Control Académico del Estudiantado	
		4	Control Académico del Profesorado	
		5	Coordinación y Supervisión de Docen.	
	6	Activ. de Dir, y Admón. de los Serv.		
	3			<i>Programas de Obras</i>
				<u>INVESTIGACION</u>
		1		<i>Programas Básicos</i>
1			Investigación en Ciencias	
2			Investigación en Humanidades	
3		Investigación Auxiliar		
2			<i>Programas Auxiliares</i>	
	1	Actividades de cálculo electrónico		
	2	Control Académico de Investigadores		

3	3	3	Coordinación de Activ. de Investig. <i>Programas de Obras</i> <u>EXTENSION UNIVERSITARIA</u>
	1		<i>Programas Básicos</i> 1 Actividades Artísticas y Culturales 2 Servicios Bibliotecarios 3 Ediciones 4 Servicios a la Comunidad
	2		<i>Programas Auxiliares</i> 1 Servicios de Dirección y Admón. de las actividades de Extensión Universitaria
4	3		<i>Programas de Obras</i> <u>APOYO A ACTIVIDADES UNIVERSITA--</u> <u>RIAS</u>
	1		<i>Programas Básicos</i> 1 Dirección 2 Planeación 3 Servicios Administrativos Generales 4 Adaptación y Mantenimiento
	2		<i>Programas Auxiliares</i> 1 Asuntos Jurídicos 2 Intercambio Académico y Cultural 3 Servicios Médicos
	3		<i>Programas de Obras</i>

La estructura programática es la parte central del Presupuesto por Programas de la U.N.A.M., así como el marco conceptual en el que se presentan los objetivos y metas que se pretenden lograr, y los recursos materiales y financieros que se requieran para llevarlos a cabo.

En la integración de la estructura programática las dependencias universitarias tienen una participación relevante por la información cuantitativa y cualitativa que proporcionan en cada ejercicio presupuestal.

Los niveles programáticos adoptados en el presupuesto de la Universidad son los siguientes:

- a) Función
- b) Programa
- c) Subprograma
- d) Actividad
- e) Objetivo
- f) Metas
- g) Unidad de Medida
- h) Recursos
- i) Unidad Ejecutora

Si recordamos la primera parte de este trabajo, vemos que el modelo clásico analizado, también la U.N.A.M. lo tomó como guía para adecuarlo a las necesidades propias y más aún, la misma Universidad tiene otros niveles adicionales que permiten dejar muy claramente establecido que esta técnica moderna presenta grandes beneficios dentro de la administración de cualquier tipo de entidad.

A continuación vamos a presentar, a manera de ejemplo solamente un programa de los 30 que integran dicho presupuesto en la U.N.A.M.

Esto es con el objeto de que se comprenda mejor el proceso que sigue la Universidad a través de la técnica presupuestaria.

Dentro de la función *DOCENCIA* encontramos el programa:

1.2 Educación Técnica (véase esquema de programas)

a) Descripción del Programa:

El programa está integrado por el conjunto de actividades que contribuyen al propósito institucional de impartir enseñanza a nivel técnico, conforme a los planes de estudio aprobados.

b) Objetivo:

Capacitar al educando en técnicas específicas que requieran de una especialización teórico-práctica, que fundamente y consolide su actividad profesional, contribuyéndo así al desarrollo de los recursos humanos que se requieren en las diferentes ramas productivas del país.

c) Unidad de Medida:

Alumno atendido

d) Meta:

Atender a 3,290 alumnos

e) Unidad Responsable:

Secretaría General

f) Unidad Ejecutora:

	ALUMNOS
434.1 Escuela Nal. de Enfermería y Obstetricia.....	1,560
445.1 E.N.E.P. "Zaragoza".....	1,350
482.1 Sistema de Universidad Abierta.....	<u>380</u>
META.....	3,290

g) *Indicadores de Actividad Docencia:*

* Materias a impartir.....	54
* Grupos de materia a formar.....	328
* Horas a la semana de clase a impartir.....	5,560
* Exámenes Profesionales a realizar.....	124
* Eventos Académicos a realizar.....	74
Conferencias.....	60
Seminarios.....	5
Mesas Redondas.....	7
Congresos.....	2
* Eventos Académicos a Participar.....	142
* Prácticas Escolares a Realizar.....	186
* Alumnos a Participar en Prácticas.....	820

h) *Recursos asignados al programa:*

+ Recursos Humanos

 Personal Docente

Hora/Semana/Mes de clases.....	5,869
Personal Docente Tiempo Completo.....	4
Técnicos Académicos T/Completo.....	3
Personal administrativo.....	9
+ Remuneraciones Personales.....	88'501,662.00
+ Recursos Materiales.....	3'149,283.00
+ Becas y Prestaciones.....	16'196,364.00

PRESUPUESTO TOTAL ASIGNADO AL PROGRAMA... 107'874,309.00

Ahora bien, esta es la forma en que la U.N.A.M. tiene presupuestados los 30 programas que conforman cada una de las funciones en las cuales descansa la esencia universitaria.

Además de cada presupuesto-programa, existe un presupuesto-operativo donde se detallan cada uno de los programas.

Los programas básicos son anualmente revisados y actualizados, y los programas de apoyo son adecuados consecuentemente a los que en materia académica son prioritarios.

Por ésto, en la U.N.A.M. al decir programación es desde luego referirse a una actividad permanente, racional, que esté de acuerdo con su crecimiento y desarrollo. Y presupuestar es en consecuencia una forma de administrar y administrar es una forma de cumplir.

Desde luego que la función presupuestal se cumple en la Universidad, a través de un proceso dinámico, concebido en tres grandes fases que son:

- a) La Implantación
- b) La Ejecución
- c) La Evaluación

Cada una de ellas se integra con varias etapas que constituyen su fundamento.

Como consecuencia de lo anterior podemos decir, que la estructura orgánica de la U.N.A.M., fundamentada por 96 dependencias y 46 subdependencias, exige la utilización de los 30 programas ya mencionados y 639 distintos subprogramas, estas clasificaciones se han agrupado tomando como base las funciones, ya que es lo que les dá consistencia y operatividad.

Para mayor claridad, presentamos en seguida un ejemplo simple del desglose de cada una de las funciones realizadas en la Universidad.

EJEMPLO DE LA FUNCION DOCENCIA Y SU CODIFICACION.

F U N C I O N		1	DOCENCIA
T I P O D E P R O G R A M A		1	BASICO
P R O G R A M A		04	FORMACION DE MAESTRIA Y DOC-TORADO
S U B P R O G R A M A		10	MAESTRIA EN ECONOMIA
D E P E N D E N C I A		443	FACULTAD DE ECONOMIA
S U B D E P E N D E N C I A		02	DIVISION DE ESTUDIOS SUPERIO-RES
P A R T I D A	G R U P O	3	ARTICULOS DE CONSUMO
	S U B G R U P O	8	INSTRUMENTAL Y UTILES DIVER-SOS
	R E N G L O N	3	UTILES DE ENSEÑANZA

EJEMPLO DE LA FUNCION INVESTIGACION Y SU CODIFICACION

F U N C I O N		2	INVESTIGACION
TIPO DE PROGRAMA		1	BASICO
PROGRAMA		14	INVESTIGACIONES BIOMEDI- CAS
SUBPROGRAMA		00	BIOLOGIA MOLECULAR
DEPENDENCIA		317	INSTITUTO DE INVESTIGACIONES BIOMEDICAS
SUBDEPENDENCIA		01	DEPARTAMENTO DE BIOLOGIA MO- LECULAR
P A R T I D A	GRUPO	3	ARTICULOS DE CONSUMO
	SUBGRUPO	4	PRODUCTOS QUIMICOS Y CONEXOS
	REGLON	1	SUBSTANCIAS QUIMICAS

EJEMPLO DE LA FUNCION EXTENSION UNIVERSITARIA Y SU CODIFICACION

F U N C I O N		3	EXTENSION UNIVERSITARIA
TIPO DE PROGRAMA		1	BASICO
PROGRAMA		05	ACTIVIDADES MUSICALES
SUBPROGRAMA		09	CONCIERTOS
DEPENDENCIA		512	DIRECCION GENERAL DE DIFUSION CULTURAL
SUBDEPENDENCIA		09	DEPARTAMENTO DE MUSICA
P A R T I D A	GRUPO	5	MATERIALES Y EQUIPO
	SUBGRUPO	4	EQUIPOS DE SERVICIOS CULTURALES
	RENGLON	1	EQUIPOS PARA ESPECTACULOS Y ACTOS CULTURALES

EJEMPLO DE LA FUNCION DE APOYO Y SU CODIFICACION

F U N C I O N		4	APOYO
T I P O D E P R O G R A M A		1	BASICO
P R O G R A M A		09	PLANEACION
S U B P R O G R A M A		11	PRESUPUESTOS
D E P E N D E N C I A		325	SECRETARIA GENERAL ADMI- NISTRATIVA
S U B D E P E N D E N C I A		14	DIRECCION GENERAL DEL -- PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
P A R T I D A	G R U P O	6	MATERIALES Y EQUIPO
	S U B G R U P O	4	ARTICULOS Y MATERIALES DE CONSUMO
	R E N G L O N	2	PAPELERIA DE OFICINA

El programa es, como lo hemos venido señalando, la columna vertebral del sistema institucional, a través de él se plantean las necesidades y se analizan las posibilidades, se asignan los recursos, se ejecutan las acciones, se contabiliza el gasto y se evalúa el cumplimiento de las metas.

La programación por todo lo que hemos señalado, es la fase primordial, ya que si ésta se realiza de manera deficiente, el ejercicio será inadecuado y la evaluación imprecisa. Por el contrario, el perfeccionamiento gradual de ésta actividad garantiza que el sistema funcione con mayor precisión.

Por otra parte, una función es considerada institucionalmente como una serie de actividades, programas, subprogramas etc., desempeñadas por una entidad o dependencia, que constituye la razón de ser de dicha entidad, es decir, la finalidad principal para lo cual fue creada.

Por todo lo anterior, las clasificaciones presupuestarias son un medio de ordenamiento de las operaciones que realiza la institución, dan forma y estructura a los datos presupuestarios, permitiendo la toma de decisiones en la programación, ejecución y evaluación del presupuesto.

A la vez que dan sentido y significado a las cifras de ingresos y egresos, las cuentas presupuestarias, permiten reflejar con precisión lo que la Universidad se propone hacer con los recursos que dispone.

En seguida vamos a presentar los seis tipos de clasificaciones de los egresos que la U.N.A.M. por medio de la técnica presupuestaria tiene establecidos.

CLASIFICACION POR FUNCIONES:

PRESUPUESTO DE EGRESOS POR FUNCIONES DE LA U.N.A.M., PARA -
EL EJERCICIO FISCAL DE 1982.

C O N C E P T O	PRESUPUESTO
Docencia.....	16,757'066,350.00
Investigación.....	4,636'625,761.00
Extensión Universitaria.....	2,423'491,511.00
Apoyo.....	2,982'816,378.00
Dirección.....	106'684,954.00
Planeación.....	166'829,720.00
Servicios Admivos. Ge-- nerales.....	1,485'506,180.00
Adaptación y Manteni--- miento.....	1,223'795,524.00
T O T A L	<u>26,800'000,000.00</u>

CLASIFICACION POR PROGRAMAS:

PRESUPUESTO DE EGRESOS POR PROGRAMAS DE LA U.N.A.M., PARA-
EL EJERCICIO FISCAL DE 1982.

C O N C E P T O	PRESUPUESTO
DOCENCIA	
Educación Media Superior.....	3,671'277,826.00
Educación Técnica.....	107'847,309.00
Educación de Licenciatura.....	9,837'677,172.00
Educación de Posgrado.....	1,286'337,215.00
Educación Especial.....	514'804,615.00
Auxiliar de docencia.....	1,339'122,213.00
INVESTIGACION	
Investigación en Ciencias.....	2,576'149,640.00
Investigación en Humanidades.....	1,141'491,253.00
Investigación Auxiliar.....	918'984,868.00
EXTENSION UNIVERSITARIA	
Actividades Artísticas y Culturales.....	647'937,301.00
Servicios Bibliotecarios.....	721'007,780.00
Ediciones.....	420'920,285.00
Servicios a la Comunidad.....	633'626,145.00
APOYO	
Dirección.....	106'684,954.00
Planeación.....	166'829,720.00
Servicios Admivos. Generales.....	1,485'506,180.00
Adaptación y Mantenimiento.....	1,223'795,524.00
T O T A L	<u>26,800'000,000.00</u>

CLASIFICACION POR RAMOS O INSTITUCIONES:

PRESUPUESTO DE EGRESOS POR RAMOS DE LA U.N.A.M., PARA EL --
EJERCICIO FISCAL DE 1982.

C O N C E P T O	PRESUPUESTO
110 Organos de Dirección.....	99'887,802.00
210 Institutos y centros de Investig. Huma- nística.....	939'087,127.00
310 Institutos y centros de Inv. Científica	2,520'859,465.00
410 Facultades y Escuelas.....	10,722'253,166.00
450 Escuela Nacional Preparatoria.....	1,742'331,357.00
470 Colegio de Ciencias y Humanidades.....	1,733'586,675.00
480 Universidad Abierta.....	150'110,511.00
510 Depend. Complem. de la Enseñanza.....	451'666,583.00
550 Dependencias para los Servicios Insti- tucionales.....	826'583,523.00
610 Dependencias de Extensión Universitaria	1,259'145,946.00
710 Dependencias Administrativas.....	1,169'136,680.00
750 Dependencias para el Desarrollo Univer- sitario.....	36'055,155.00
810 Conservación y Mantenimiento.....	1,192'253,954.00
910 Servicios y Prestaciones.....	3,957'042,056.00
T O T A L	<u>26,800'000,000.00</u>

CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO:

PRESUPUESTO DE EGRESOS POR OBJETO DEL GASTO DE LA U.N.A.M.-
PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1982.

C O N C E P T O	PRESUPUESTO.
100 Remuneraciones Personales.....	16,863'394,322.00
200 Servicios No Personales.....	2,241'920,058.00
300 Becas y Prestaciones.....	3,907'987,320.00
400 Artículos y Materiales de Consumo....	910'289,150.00
500 Mobiliario y Equipo.....	1,159'257,821.00
600 Inmuebles y Construcciones.....	1,033'021,594.00
700 Asignaciones Complementarias.....	684'129,735.00
T O T A L	<u>26,800'000,000.00</u>

CLASIFICACION ECONOMICA:

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA U.N.A.M., PARA EL EJERCICIO --
FISCAL DE 1982.

C O N C E P T O	PRESUPUESTO
1.0 EGRESOS.....	<u>26,800'000,000.00</u>
1.1 CUENTA CORRIENTE.....	24,488'058,455.00
Adquisición de Bienes y Serv....	20,534'517,705.00
Transf. de Carác. Soc. y Cult..	3,929'345,848.00
Transf. para Oper. Corrientes..	24'194,902.00
1.2 CUENTA DE CAPITAL.....	2,311'941,545.00
Formación Bruta de Capital.....	2,192'279,415.00
Trans. de Ctas. de Cap. de Dep..	119'662,130.00
2.0 INGRESOS.....	<u>26,800'000,000.00</u>
2.1 CUENTA CORRIENTE.....	24,703'500,000.00
Transf. del Gob. Federal.....	24,223'451,261.00
Cuotas por Serv. de Educación..	124'200,000.00
Derechos.....	64'000,000.00
Prod. de Activ. Artís. y Cult..	4'000,000.00
Trans. por Subsid. y Donación..	5'575,695.00
Prest. de Serv. Téc. y Asisten.	123'419,010.00
Vta. de Art. Varios.....	137'696,290.00
Otros Ingresos Corrientes.....	21'157,744.00
2.2 CUENTA DE CAPITAL.....	2,096'500,000.00
Prod. del Patrim. Universitario	2,084'000,000.00
Vta. de prod. de Canteras.....	7'000,000.00
Vta. de Activos y Desperdicios.	1'500,000.00
Otros Ingresos de Capital.....	4'000,000.00

CLASIFICACION POR NATURALEZA DEL GASTO:

PRESUPUESTO DE EGRESOS POR NATURALEZA DEL GASTO DE LA ----

U.N.A.M., PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1982.

C O N C E P T O	PRESUPUESTO
COSTO DE OPERACION.....	20,699'733,265.00
TRANSFERENCIAS.....	3,907'987,320.00
INVERSIONES.....	2,192'279,415.00
T O T A L	<u>26,800'000,000.00</u>

VII

**APLICACIONES PRACTICAS
DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA**

7.1 LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL PETRÓLEO (I.M.P.).

El Gobierno Federal, ha manifestado en varias ocasiones, su firme propósito de que la Administración Pública, sea una actividad eficiente y acorde a la etapa de desarrollo del país.

Se ha considerado que el medio más eficaz para optimizar -- los procesos administrativos, es el emprender de manera decidida una Reforma Administrativa con un sentido social.

Aprovechando la experiencia que ya se tenía en materia de -- organización, en la cual se habían realizado avances considerables y conforme a las disposiciones señaladas por acuerdo presidencial, las autoridades del Instituto Mexicano del Petróleo, -- han estimulado y se encuentra llevándose a la práctica un programa de Reforma Administrativa que permitirá a este organismo elevar su eficiencia administrativa, para continuar apoyando en forma adecuada la realización de sus actividades básicas.

Para fines del presente estudio, el análisis realizado del proceso de Reforma Administrativa en el Instituto Mexicano del -- Petróleo, lo dividiremos en cuatro partes:

- a) Reglamentación para implantar la Reforma Administrativa
- b) Estructura y funciones
- c) Metodología utilizada
- d) Grado de avance

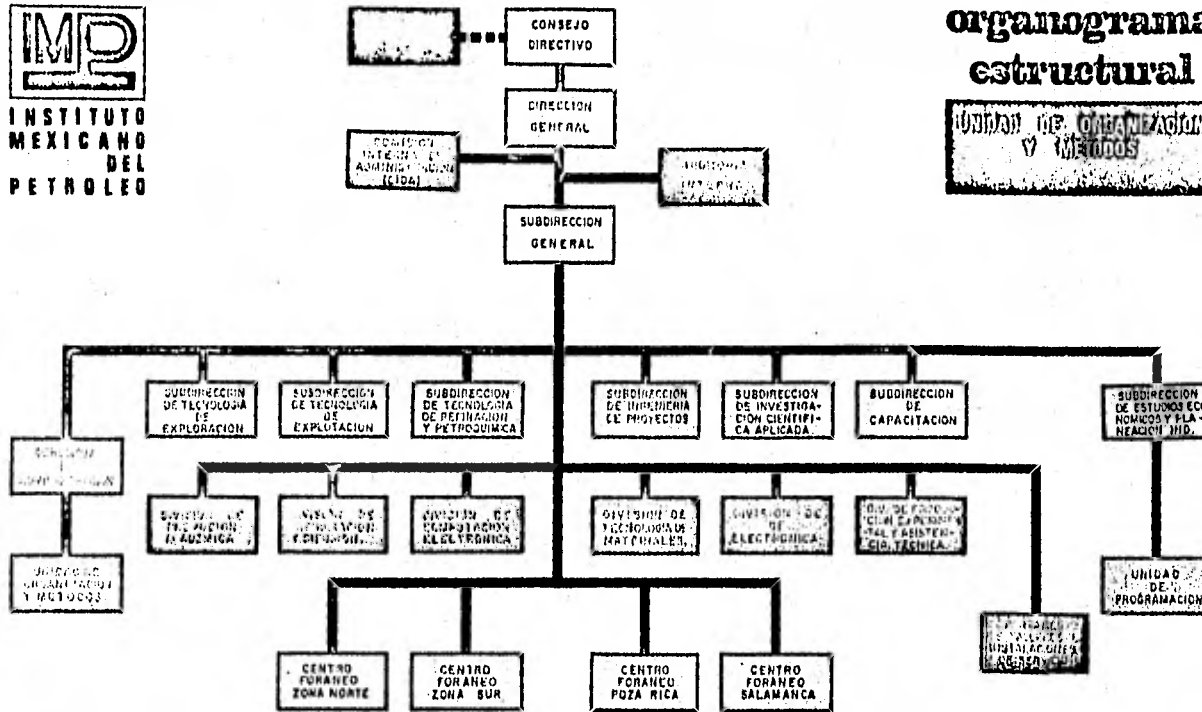
En el siguiente cuadro podemos observar como está integrada la estructura orgánica del Instituto Mexicano del Petróleo, -- documento elaborado por la Unidad de Organización y Métodos 1982



INSTITUTO
MEXICANO
DEL
PETRÓLEO

organograma estructural

UNIDAD DE ORGANIZACIÓN
Y MÉTODOS



Independientemente de que los objetivos generales del Instituto se encuentran dirigidos a la investigación, desarrollos tecnológicos, la realización de servicios técnicos, así como a la capacitación de personal de la Industria Petrolera, Petroquímica y Química, siempre se ha contado con un servicio de apoyo y administración eficientes.

Este propósito obliga a mantener en constante estudio las nuevas técnicas y sistemas administrativos, que han permitido utilizar lo que se consideró conveniente de cada una de ellas. Fué necesario dedicarse al estudio de esos conocimientos que, en algunos casos, llevó hasta la investigación administrativa.

El Instituto cuenta con un sistema de información tan amplio y elástico, que permitirá la recuperación racional de datos en diversas formas. Lo anterior facilitará la toma de decisiones de los diversos niveles operativos y administrativos que la requieran con los criterios selectivos de las corrientes administrativas.

LA COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION (CIDA) DEL INSTITUTO-MEXICANO DEL PETROLEO.

La CIDA del Instituto tiene como objetivos principales:

- 1º Conocer, precisar y coordinar los objetivos del Instituto y la aplicación adecuada de sus recursos, así como la realización de sus programas.
- 2º Estudiar, aprobar, realizar y vigilar las reformas necesarias para incrementar la eficiencia administrativa, contribuyéndo así al mejoramiento de la eficiencia del

Sector Público en su conjunto.

INTEGRACION DE LA CIDA.

La CIDA del Instituto será nombrada por el Director General teniendo en principio la siguiente estructura:

- * Presidente
- * Vicepresidente
- * Cuatro Consejeros
- * Dos Secretarios Técnicos: El jefe de la UOM, y El jefe de la UP.

FUNCIONES DE LA CIDA.

Para el cumplimiento de los objetivos de la CIDA se considerarán las siguientes funciones:

a) Tomar decisiones para realizar las reformas necesarias sobre las funciones de cada órgano del Instituto, atendiendo a:

- + Los sistemas de programación y presupuesto
- + Las normas jurídicas
- + Los recursos humanos y materiales
- + La información necesaria y relevante
- + Los sistemas de evaluación
- + Los sistemas de control
- + Los procedimientos y métodos de trabajo

b) Estudiar el plan general de desarrollo del Instituto que comprenda los programas y presupuestos anuales correspondientes

c) Establecer los mecanismos necesarios para la medición -- permanente de la eficiencia de cada entidad

d) Conocer periódicamente el avance de los programas, con el fin de juzgar la medida en que se desarrollan los proyectos y la evaluación de los mismos.

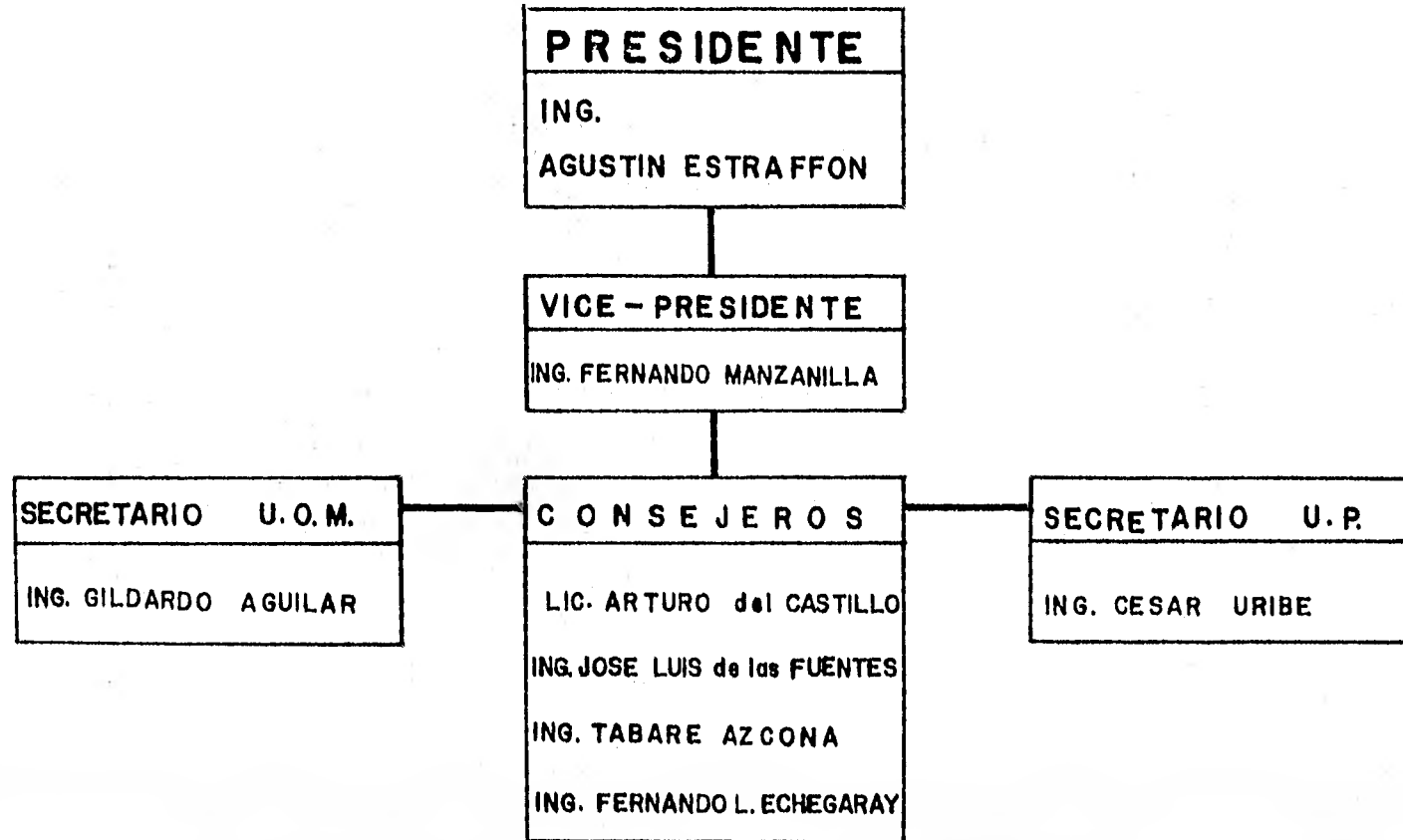
e) Coordinar el desarrollo de los trabajos de Reforma Administrativa en los distintos niveles y esferas de actividad en el Instituto

f) Velar por la adecuada integración de los programas, proyectos y los sistemas administrativos a fin de garantizar el cumplimiento de sus cometidos

g) Evaluar los resultados de las mejoras introducidas y en su caso señalar las medidas correctivas que procedan.

En el siguiente cuadro podemos observar la estructura orgánica de la Comisión Interna de Administración (CIDA) incluyendo sus representantes. Documento elaborado por la Unidad de Organización y Métodos para 1982.

**ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL DE LA COMISION INTERNA
DE ADMINISTRACION
(CIDA)**



LA UNIDAD DE ORGANIZACION Y METODOS (UOM), DEL INSTITUTO --
MEXICANO DEL PETROLEO.

La UOM del Instituto, tiene como objetivo principal:

Lograr la máxima eficiencia de los sistemas administrativos del Instituto, asesorando técnicamente a los funcionarios, en el planteamiento y ejecución de las reformas, en lo relativo a organización, sistematización, metodología, análisis y diagnóstico - de procedimientos administrativos, para contribuir a la mejoría de la productividad respecto a los recursos humanos, materiales y financieros disponibles.

POLITICAS DE LA UNIDAD DE ORGANIZACION Y METODOS (UOM).

Para lograr la eficiencia Institucional, la UOM considera - las siguientes políticas:

1º Mantener relaciones constantes con las diversas dependencias a fin de determinar procedimientos que se ajusten a sus necesidades

2º Establecer comunicación constante con la CIDA, para proponer las Reformas Administrativas convenientes

3º Mantener una comunicación con la CIDA del Instituto y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

4º Propiciar la capacitación y adiestramiento del personal de la UOM, con objeto de que siempre esté actualizado sobre las "NUEVAS TECNICAS Y METODOS DE ADMINISTRACION".

5º Mantener relaciones con el Comité Técnico Consultivo de las UOM, a fin de intercambiar ideas y experiencias.

FUNCIONES DE LA UNIDAD DE ORGANIZACION Y METODOS (UOM).

Para el cumplimiento del objetivo de la UOM, se consideran las siguientes funciones:

a) Analizar en forma permanente la estructura y funcionamiento de los métodos, procedimientos y sistemas administrativos del Instituto

b) Analizar y diagnosticar sobre los métodos de operación en uso, que afecten los programas de trabajo

c) Comparar las distintas opciones a fin de proponer la más adecuada, incluyéndolo el estudio de los métodos y manuales que permitan realizar en la forma más eficiente las funciones administrativas

d) Colaborar en la aplicación de las normas que regulan las actividades del Instituto

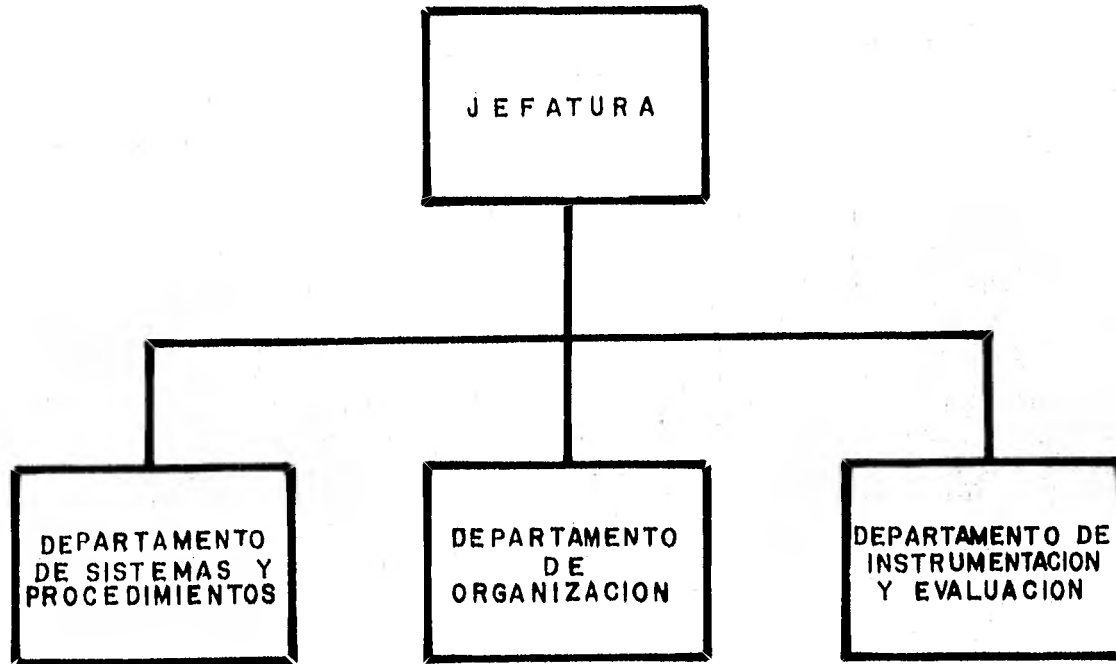
e) Formular proyectos de reglamentos, instructivos, circulares, etc., necesarios para la adecuada operación de los sistemas

f) Asesorar a las dependencias del Instituto que lo soliciten, en lo que se refiere a interpretación y aplicación de los sistemas administrativos

g) Investigar las innovaciones en materia de organización y métodos y adaptarlas a los requerimientos de dicha Institución.

Veamos en el siguiente cuadro como está estructurada la Unidad de Organización y Métodos del Instituto.

ORGANOGRAMA DE O.Y.M.



LA UNIDAD DE PROGRAMACION (UP).

Para contribuir a lograr la eficiencia institucional, la Unidad de Programación considera las siguientes funciones:

a) Analizar y dictaminar sobre los trabajos de planeación y programación a corto, mediano y largo plazo, presentados por las dependencias, con el objeto de jerarquizarlas

b) Integrar con el concurso de todas las dependencias, los planes y programas, tanto de operación como de inversión

c) Estudiar la realización de los programas anuales, analizando las causas de desviaciones y recomendando oportunamente -- los cambios que se estimen pertinentes.

d) Proponer las normas de programación convenientes para -- lograr homogeneidad en los programas

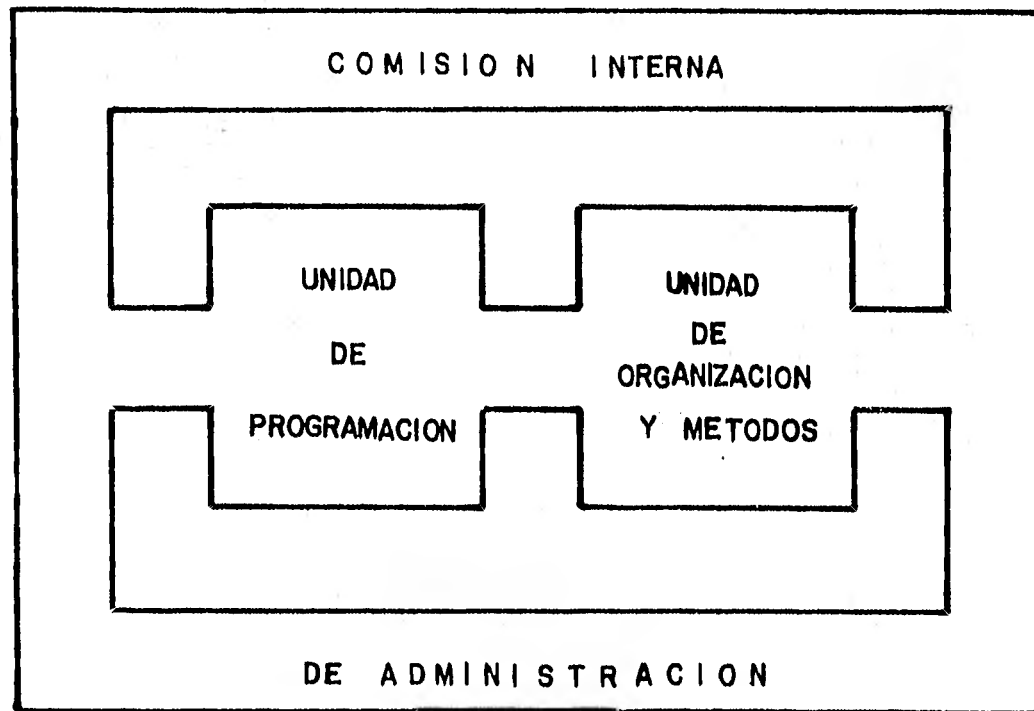
Como podemos observar, la UP, conjuntamente con la UOM, -- constituyen los instrumentos fundamentales de reforma y en ellos recae la responsabilidad para lograr la eficiencia administrativa institucional.

La experiencia lograda en el Instituto, en cuanto a Reforma Administrativa ha sido muy satisfactoria, ya que se cumplieron - las disposiciones presidenciales en esta materia y se ha ido encauzando adecuadamente en dicha Institución.

Como Primera etapa se estableció y se pusieron en marcha - los mecanismos planeados para lograr dicha reforma, o sean: la - CIDA, la UOM, y la UP, estableciéndose la coordinación entre --- ellas para racionalizar el uso y aprovechamiento de los recursos de la institución.

Veamos esquemáticamente ésta coordinación de mecanismos.

INTERACCION DE LOS INSTRUMENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA



Así mismo, la reglamentación y simplificación de los sistemas y procedimientos administrativos, son un apoyo a las funciones operativas y permitirán correlacionar los presupuestos y los programas; Se establecieron los bancos de información necesarios para la selección y recuperación de información a distintos niveles, orientados en su segunda fase a la implementación de un sistema de Presupuesto por Programas, que permita evaluar y medir la eficiencia operacional, la selección de alternativas de inversión debidamente jerarquizadas y en última instancia, lograr la máxima eficiencia en el uso de los recursos disponibles, que es la meta de toda Reforma Administrativa.

Para ese fin, fue preciso inicialmente determinar las funciones básicas de las dependencias, clasificándolas en los siguientes grupos:

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| * Apoyo | * Planificación |
| * Difusión | * Servicios Tecnológicos |
| * Formación de Personal | * Investigación |

Respecto a los mecanismos de análisis e instrumentación de la Reforma Administrativa, se consideraron los propuestos por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, se adaptó a las necesidades del Instituto, habiéndose partido de la CIDA, de la UOM, y de las UP, y los diversos órganos internos que lo integran.

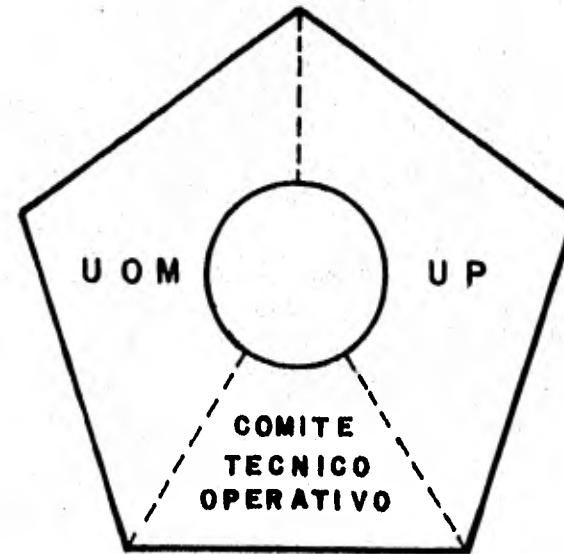
Veamos en el siguiente cuadro los mecanismo de reforma; Los propuestos y los instrumentados.

MECANISMOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

PROPUESTOS

Comisión Interna de
Administración
Unidad de Organización
y Metodos
Unidad de Programacion

INSTRUMENTADOS

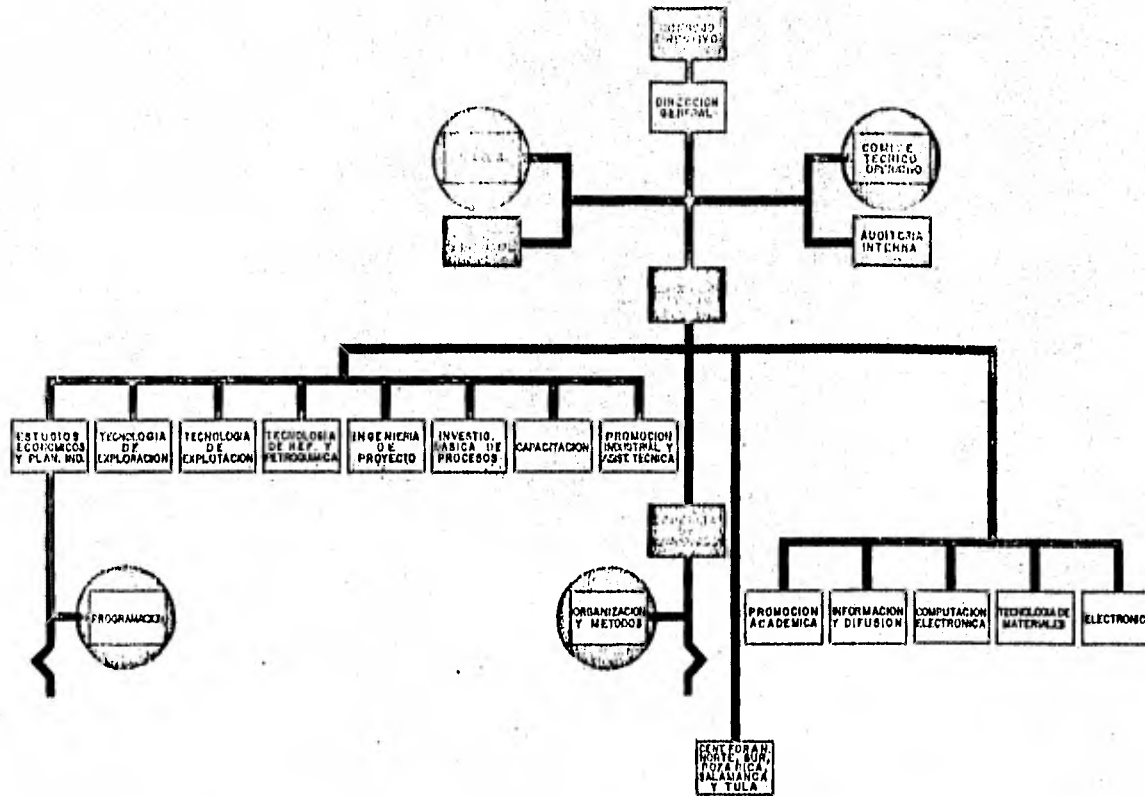


Una vez establecida la adecuada interrelación entre la Comisión Interna de Administración (CIDA), las Unidades de Programación (UP) y las Unidades de Organización y Métodos (UOM) se determinaron en lo general, las áreas de acción correspondiendo a la Unidad de Programación (UP) fijar los objetivos, elaborar los programas y formular los correspondientes presupuestos, y a las Unidades de Organización y Métodos (UOM) determinar las funciones a cargo de las diversas dependencias del Instituto, sus estructuras y establecer los sistemas y procedimientos para su eficiente operación.

La coordinación de las Unidades de Programación (UP) con las Unidades de Organización y Métodos (UOM) en forma reglamentaria, se efectúa a través de la Comisión Interna de Administración (CIDA) con el objeto de que los acuerdos para su implantación, se den a través de la Subdirección de Estudios Económicos y Planeación Industrial, así como la Gerencia de Administración, de donde dependen jerárquicamente dichas unidades para posteriormente implantarlas en las unidades operativas del Instituto.

En el siguiente cuadro podemos observar la ubicación de los mecanismos de Reforma Administrativa, o sea: La Comisión Interna de Administración, El comité Técnico Operativo, La Unidad de Programación y la Unidad de Organización y Métodos; Esto es con la finalidad de ver gráficamente de quién dependen dichos mecanismos.

UBICACION DE LOS MECANISMOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL I. M. P.



Finalmente debemos señalar, que en relación a la descentralización, se formuló el diagrama del sistema administrativo que señala la vinculación existente entre las dependencias eminentemente administrativas del Instituto y las entidades administrativas de cada una de las dependencias foráneas.

Por otra parte se estableció la metodología respecto a la revisión de las políticas para el mayor aprovechamiento de los recursos materiales, que con el sistema de retroalimentación implantado, permitirá ir ajustando las desviaciones hasta lograr el máximo de rentabilidad de las inversiones.

Como consecuencia de todo lo anterior la Reforma Administrativa en el Instituto Mexicano del Petróleo, pretende, como inicialmente se expuso, ser accesible a todas las personas y promover o fomentar la secibilización del nivel ejecutivo de las dependencias y mediante su participación activa, lograr la superación de la eficiencia institucional.

7.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD (C.F.E.).

Los planteamientos formulados en la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, sustentados en los principios de la eficacia programática como instrumento rector para alcanzar la máxima efectividad en el aprovechamiento de los recursos de la Nación, representan toda una escuela social y política que ha trascendido positivamente, no sólo en los ámbitos gubernamentales, sino en todos los campos de la actividad del país.

La racionalización de la actividad pública con sentido social, representa una meta prioritaria del Estado, cuyo manejo --

administrativo se torna cada vez más complejo dentro del contexto de las sociedades contemporáneas.

La Comisión Federal de Electricidad (CFE), como Organismo Descentralizado, ha comprendido cabalmente no sólo el deber reaalizar su parte en la implantación y operación de los instrumentos y mecanismos de la Reforma Administrativa, sino que al implantarla ha pretendido crear una mística de trabajo basada en sus principios.

Los logros alcanzados hasta la fecha, se consideran promisorios, en atención a que dentro de las actividades realizadas se ha tratado no sólo de mejorar las condiciones de trabajo sino de hacer conciencia de la magnitud de la tarea de la Reforma Administrativa.

PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

Estos puntos constituyen un resumen de los principales logros alcanzados en la aplicación de la Reforma Administrativa en el Sector Eléctrico.

1º Revisión de Objetivos y Políticas de Trabajo:

A partir del conocimiento a fondo de las condiciones presentes de la Comisión Federal de Electricidad así como del medio ambiente en que se desenvuelve, se ha realizado una revisión de los objetivos fundamentales de la misma, de las áreas que la integran, y de las políticas generales de trabajo, a efecto de adecuarlas a la dinámica del desarrollo, definiéndose las actividades del sector a largo plazo en un esquema de planeación inte --

gral bajo la política de racionalización de energéticos.

2º *Revisión de la Organización:*
.....

Se realizaron cambios estructurales y funcionales en las diversas áreas de trabajo de la C.F.E., para adecuarlas al crecimiento de las misma.

3º *Simplificación de Procedimientos básicos de trabajo:*
.....

Las actividades para la simplificación de los procedimientos básicos, se basaron en los principios y tecnología más avanzada.

4º *Descentralización Administrativa:*
.....

Se ha realizado la descentralización orgánica y funcional de la C.F.E., a través de sus Divisiones de Operación y de las medidas que se están aplicando para la integración de regiones de producción y de distribución y ventas, de acuerdo con medelos que hagan factible no aumentar los recursos de las áreas de apoyo.

5º *Compilación y actualización de disposiciones jurídicas:*
.....

Dentro del contexto institucional y operacional de la C.F.E todos sus actos se ajustan estrictamente a las disposiciones legales que norman sus actividades por lo que sistemáticamente se mantiene al día la información jurídica correspondiente.

6º *Mejoramiento del sistema de Recursos Humanos;*
.....

Se han tomado medidas para lograr la capacitación permanente, escalonada y a todos los niveles, de los recursos humanos de la Institución; la función se ha descentralizado en las divisiones de operación del país, con el propósito de adecuar los programas a los requerimientos del medio donde operan y conseguir así mejores resultados en el aumento de la productividad.

7^o *Mejoramiento del sistema de presupuesto y contabilidad:*
.....

Se están llevando a cabo los estudios necesarios y poniendo en práctica algunas medidas para implantar a la brevedad posible un sistema de Presupuesto por Programas, para mejorar con ello los procesos de contabilidad.

8^o *Mejoramiento del sistema de Recursos Materiales:*
.....

Se adoptaron una serie de medidas para mejorar el sistema como las que se refieren al control mecanizado de los inventarios, la mayor fluidez y control en el trámite de abastecimientos, el estricto seguimiento de las obras que realiza el Sector Eléctrico en cuanto a costos y fechas de entrada en operación, y desde luego, la reestructuración financiera que permitió adecuar la captación de recursos a los crecientes niveles de desembolso.

9^o *Informática:*
.....

Se han implementado los métodos de información básica con el objeto de contar con elementos primarios de evaluación que permitan fijar políticas y tomar decisiones sobre mejores bases.

Las actividades administrativas de apoyo, como nóminas, - -

contabilidad, control de inventarios, etc., se realizan rutinariamente en los Centros de Procesamiento de Datos de la C.F.E.

10^o *Orientación e Información al Público:*
.....

Se adoptaron las medidas para la implantación en una primera fase de un sistema de orientación e información al público, a nivel nacional.

11^o *Revisión de los Sistemas de Información Documental:*
.....

Los sistemas de información documental, han sido objeto de una revisión minuciosa, a efecto de adecuarlos a las crecientes necesidades de la Institución.

12^o *Mejoramiento de los servicios generales:*
.....

Se están aplicando una serie de medidas para mejorar los procedimientos y lograr una mayor eficacia de los servicios generales de la C.F.E.

13^o *Reforma Macroadministrativa:*
.....

Esta consiste esencialmente, en la integración de la Cía. de Luz y Fuerza del Centro, S.A. a la Comisión Federal de Electricidad; Continúa el proceso de liquidación de la Cía. de Luz y Fuerza del Centro y , en paralelo, las diversas áreas operativas y de apoyo están tomando las medidas que permitan, de la mejor manera posible, la absorción de la Compañía.

Estos son específicamente los puntos que conforman el pro--

grama de Reforma Administrativa en la C.F.E., que han sido alcan-
zados con gran éxito, contribuyéndo así a lograr la eficiencia -
administrativa del Sector Público Federal.

Es importante señalar que la Reforma Administrativa es res-
ponsabilidad de toda la empresa, en particular las unidades que
tienen ingerencia directa, con carácter normativo son:

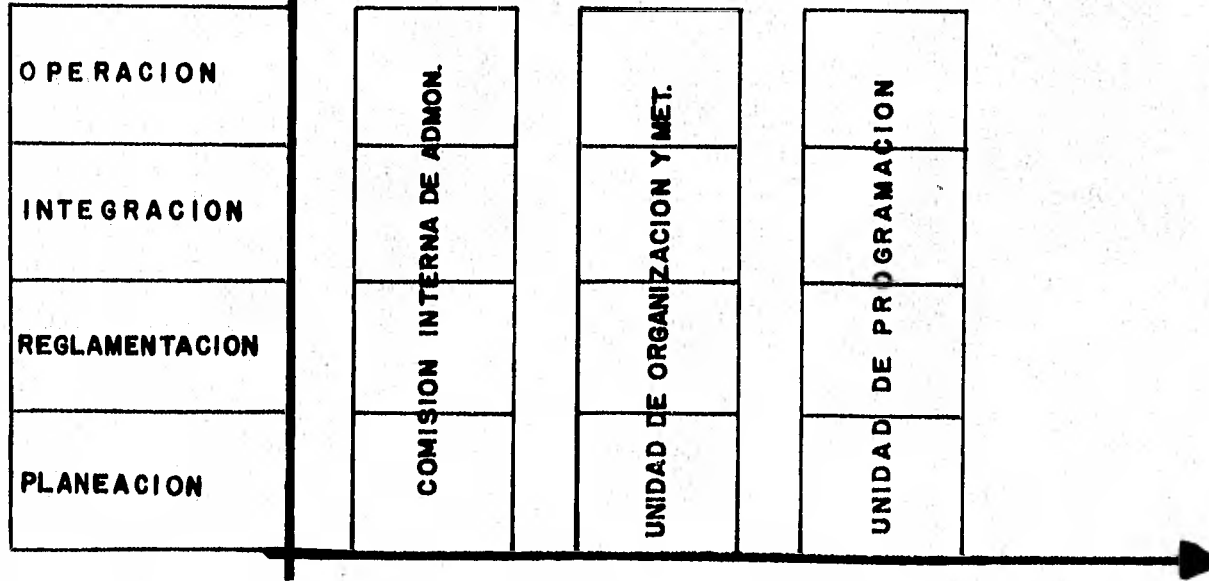
- a) Dirección General
- b) Comisión Interna de Administración
- c) Unidad de Organización y Métodos
- d) Gerencia de Planeación y Programación
- e) Departamento Jurídico
- f) Departamento de Sistematización

No puede considerarse a la Comisión Federal de Electricidad
como una superestructura estática, ya que está viviendo los cam-
bios constantes de sus estructuras y por lo mismo es difícil ade-
plantarse en un esfuerzo de previsión a todos los factores que -
participan en la Reforma Administrativa, siendo algunos de natu-
raleza imponderable.

El cuadro que presentamos a continuación, muestra gráfica--
mente la relación que existe entre los mecanismos de reforma --
adoptados por la Comisión Federal de Electricidad, y las etapas--
a seguir para completar el proceso de reforma.

INSTRUMENTACION DE LOS MECANISMOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

E
T
A
P
A
S



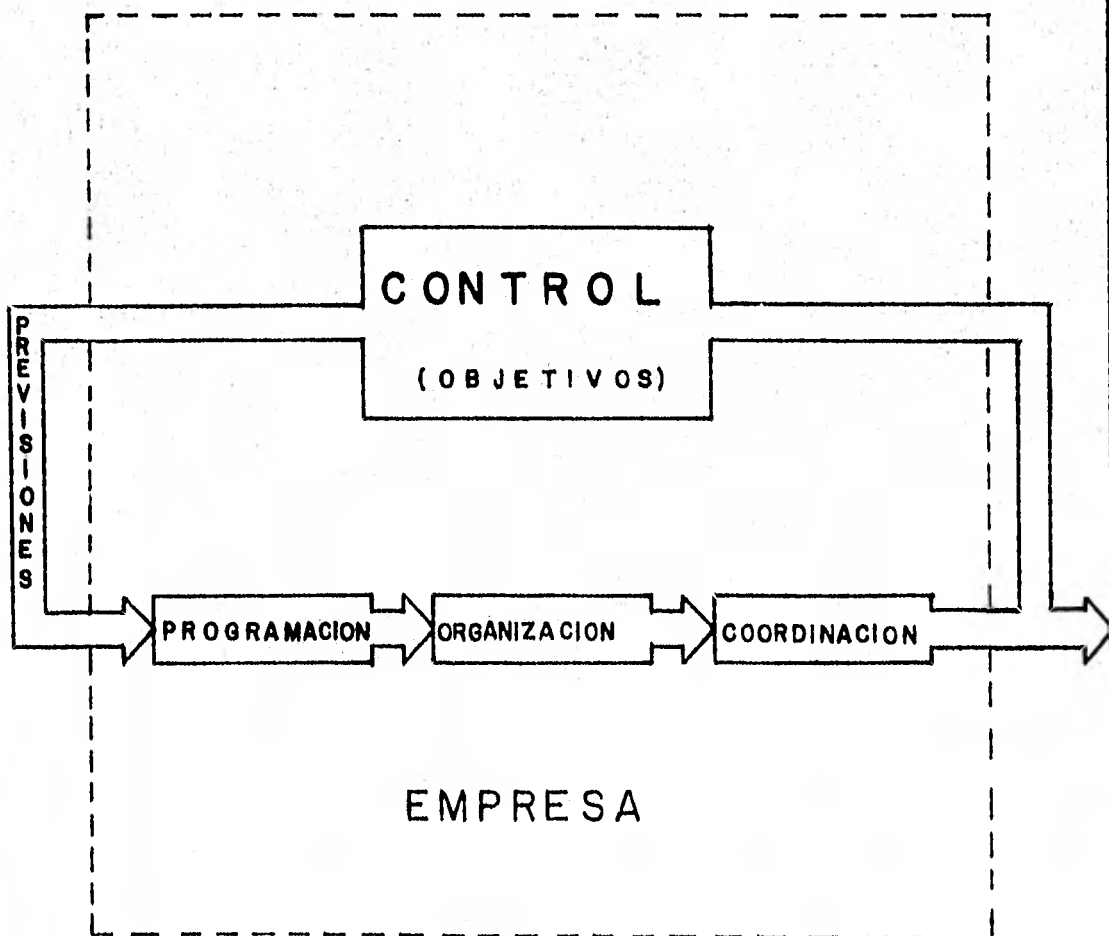
MECANISMOS

A continuación presentamos un desarrollo sintético, que --
acompaña a la presentación gráfica de la metodología de Reforma-
Administrativa de la Comisión Federal de Electricidad, formulada
por la Unidad de Organización y Métodos(UOM), así como la repre-
sentación gráfica de los recursos de los que dispone ésta unidad
durante el período de 1981-1982.

UNIDAD DE ORGANIZACION Y METODOS

C. F. E.

METODOLOGIA SINTETICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA



RECURSOS. UNIDAD DE ORGANIZACION Y METODOS

	↑	EQUIPO	100 %	90 %	100 %
		ESPACIO	100 %	40 %	100 %
		RECURSOS FINANCIEROS	100 %	100 %	100 %
		RECURSOS HUMANOS	3 PERSONAS 100 %	10 PERSONAS 83 %	12 PERSONAS 100 %
		ENERO	OCTUBRE		
		1981		1982	→

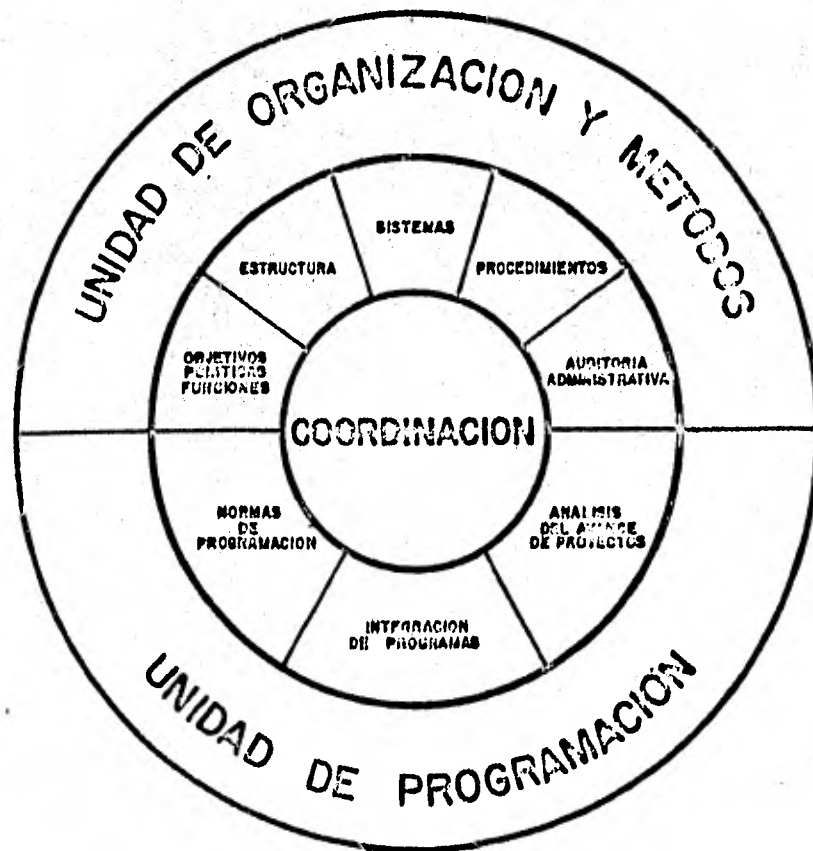
Así pues, la Reforma Administrativa de la Comisión Federal de Electricidad, señala la directriz y consecución de los eventos relacionados en orden lógico durante el desarrollo de la misma; esto nos permite percibir, de manera objetiva, un panorama general de todos y cada uno de los pasos a seguir durante el estudio y resolución de los problemas involucrados en la estructura orgánica, así como de los sistemas de trabajo que tiene la Comisión Federal de Electricidad.

Ahora bien, para realizar las funciones y los objetivos dicha Comisión, tuvo que respetar ciertos acuerdos, condiciones y restricciones.

Para realizar las funciones, se requiere de los procedimientos. Desde luego que la Unidad de Organización y Métodos (UOM) en estrecha coordinación con la Unidad de Programación (UP), auxiliaran a las diferentes áreas en el proceso de efectuar la traducción de los objetivos a programas.

Como consecuencia de lo anterior, presentamos a continuación el siguiente cuadro que hace posible ejemplificar la coordinación que existe entre las dos unidades mencionadas.

COORDINACION DE LAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS Y DE PROGRAMACION



Para poder cumplir con las funciones y objetivos establecidos por la C.F.E., se requiere trabajar bajo ciertos planes y programas, mismos que al llevarse a cabo, presentan una serie de necesidades y restricciones que debemos conocer. Por tanto, lo que corresponde en este evento, es el definir todos los programas de trabajo tendientes a lograr los objetivos de la Comisión Federal de Electricidad.

Así pues, el objetivo principal que desea obtener por su parte la UOM, es: Establecer un programa de Reforma Administrativa en el cual se logre el mayor grado de eficiencia posible para beneficio del Sector Eléctrico.

Para lograr este gran objetivo, es necesario establecer una relación de coordinación con dichas unidades, a efecto de cumplir con determinados eventos de la metodología.

Dicha metodología consta de cuatro grandes fases:

- a) Funciones
- b) Sistemas y Procedimientos
- c) Organización
- d) Programas

OBJETIVOS DE LA UNIDAD DE ORGANIZACION Y METODOS DE LA CFE.

Los objetivos que desea obtener la UOM, con las áreas de estudio, comprenden dos aspectos:

- 1º La metodología propiamente dicha
- 2º La solución de los problemas con carácter inmediato

1.- Objetivo a corto plazo:

Obtener la estructura funcional, así como los objetivos generales y particulares de la empresa

II.- *Objetivo a mediano plazo:*
.....

Desarrollar el estudio de los sistemas y procedimientos en el marco de una Reforma Macroadministrativa integral.

III.- *Objetivo a largo plazo:*
.....

Proporcionar la estructura adecuada a la C.F.E., a nivel macro y micro administrativo, comprendiendo los sistemas y procedimientos; las bases para una capacitación permanente de los Recursos Humanos que hagan posible su desarrollo y, en suma, el soporte de los nuevos programas que vayan diseñando.

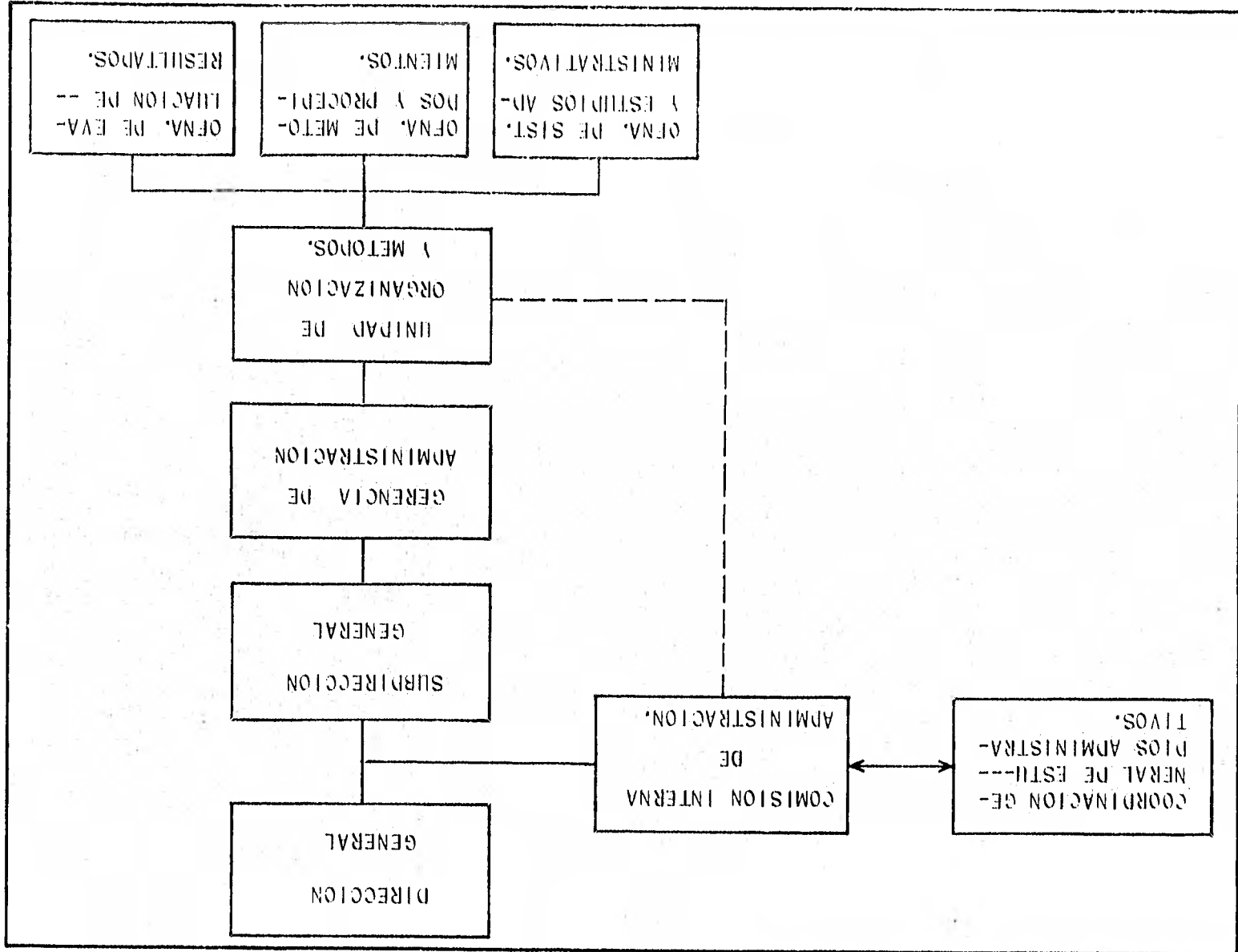
En resumen, hemos presentado dos caminos alternativos para alcanzar los objetivos de la Reforma Administrativa en la C.F.E.

* Metodológicamente y

* Atendiendo a problemas con carácter urgente

El ideal es el primero, el realista es la combinación de ambos, dando flexibilidad al primero, sin permitir grandes desviaciones en la ejecución de dicha reforma, tratando de optimizar sus resultados en todo momento con la participación de los integrantes de la organización, destacando la CIDA y el primer nivel de la empresa con los órganos que la componen.

Veamos en el siguiente cuadro el organograma de la UOM así como su ubicación dentro de la empresa.



7.3 ANALISIS DE LA CUARTA ETAPA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

La "Reforma de Ventanillas", como ya lo señalamos en el punto 4.3 (El programa actual de Reforma Administrativa), debemos entenderla como el conjunto de medidas y acciones tendientes a mejorar en eficiencia, oportunidad y trato, los servicios que la Administración Pública Federal presta de manera directa al público.

Así pues, el presente análisis de la cuarta etapa del programa actual de Reforma Administrativa, constituye la realización de una investigación de campo, que permite evaluar en qué medida ésta etapa, llamada "Reforma de Ventanillas", ha contribuido a reducir el índice de problemas de trámite que la ciudadana enfrenta ante las dependencias públicas.

Esta etapa está orientada a la simplificación y facilitación de los trámites y gestiones que la población tiene que realizar en su relación directa con la Administración Pública.

Desde el punto de vista consultivo, los mecanismos directamente responsables son:

* Los comités técnicos consultivos de:

- + Unidades de Organización y Métodos
- + Unidades de Orientación, Información y Quejas
- + Unidades de Capacitación
- + Unidades de Prensa y Relaciones Públicas

* Los Directores Jurídicos de la Admón. Púb. Centralizada

* El grupo de Oficiales Mayores

* Otros grupos específicos de trabajo

Independientemente del ámbito de aplicación, las acciones que se llevan a través de una ventanilla tienen como común denominador, el contacto directo con el público.

PROCESO DE LA INVESTIGACION

Planteamiento del Problema:

Tomando como marco de referencia las relaciones que se establecen entre los usuarios y dependencias públicas. Nuestro problema será evaluar en qué medida la 4a. Etapa de la Reforma Administrativa, ha contribuido a reducir el índice de problemas que dichos usuarios enfrentan al tener contacto con las dependencias públicas. Para tal efecto se van a analizar estos problemas planteando la siguiente hipótesis:

Hipótesis General:

Las acciones realizadas en ésta etapa "Reforma de Ventanillas", han reducido significativamente los problemas de trámite que el público enfrenta. Así nuestras variables son:

Variable Independiente:

Las acciones de la 4a. Etapa de la Reforma Administrativa

Variable Dependiente:

Los problemas de trámite

- * Tiempo de trámite
- * Atención al personal
- * Corrupción
- * Requisitos Jurídico-Administrativos

* Información, Orientación y Quejas

La presente investigación, se llevó a cabo entre 612 miembros del Colegio de Licenciados en Administración. Ya que consideramos que por su formación profesional, éstas personas tienen la capacidad suficiente para poder analizar en forma sistemática y responsable muchos de los problemas de "ventanillas", haciendo un señalamiento preciso de aquéllos aspectos que deben ser realizados o revisados en primera instancia.

Durante la investigación se acudió a las siguientes fuentes de información:

- * Colegio de Licenciados en Administración A.C.
- * Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia
- * Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

Ahora bien, el cuestionario que se utilizó para la recopilación de datos constó de 14 preguntas de opción múltiple, de la siguiente forma:

C U E S T I O N A R I O

DATOS GENERALES:

Profesión _____ Edad _____

Otros Estudios _____

DATOS LABORALES:

Puesto _____

Función _____

Nombre de la Dependencia donde trabaja _____

Actividad Económica _____

El Sector Público en su 4a. Etapa de Reforma Administrativa, ha llevado a cabo diversas acciones orientadas a reducir el índice de problemas de trámite que enfrenta la ciudadanía. Nos interesa conocer su opinión acerca de los resultados de estas acciones.

a) *Tiempo de Trámite:*

1º El tiempo de espera para ser atendido en las oficinas públicas:

- a) Es menor.....()
- b) Es igual.....()
- c) Es mayor.....()

2º Los trámites de las dependencias del Sector Público:

- a) Son más ágiles....()
- b) Son iguales.....()
- c) Son más tardados..()

b) *Atención al Personal:*

3º La atención de los Servidores Públicos:

- a) Es más eficiente..()
- b) Es Igual.....()
- c) Es menos eficiente()

4º El trato que se dá al público:

- a) Es más cortés.....()
- b) Es igual.....()
- c) Es menos cortés...()

c) *Corrupción:*

5º El soborno a los Servidores Públicos:

- a) Ha decrecido.....()
- b) Es igual.....()
- c) Se ha incrementado...()

6º El soborno a personas ajenas a la dependencia:

- a) Ha decrecido.....()
- b) Es igual.....()
- c) Se ha incrementado...()

d) *Requisitos Jurídico-Administrativos:*

7º Los requisitos:

- a) Son menores.....()
- b) Son iguales.....()
- c) Han aumentado.....()

8º La uniformidad de requisitos entre dependencias:

- a) Es mayor.....()
- b) Es igual.....()
- c) Es menor.....()

9º La coordinación entre las dependencias involucradas en -
el mismo trámite:

- a) Es mayor.....()
- b) Es igual.....()
- c) Es menor.....()

10º La coordinación entre áreas de la misma dependencia:

- a) Es mayor.....()
- b) El igual.....()
- c) Es menor.....()

e) *Información, Orientación y Quejas:*

11º La calidad y cantidad de información y orientación:

a) Ha aumentado.....()

b) Es igual.....()

c) Ha decrecido.....()

12º La actualización de la información:

a) Ha aumentado.....()

b) Es igual.....()

c) Ha decrecido.....()

13º La información y orientación al Público:

a) Es más eficiente.....()

b) Es igual.....()

c) Es menos eficiente....()

14º La atención de quejas y sugerencias:

a) Ha aumentado.....()

b) Es igual.....()

c) Ha decrecido.....()

A continuación se presentan las tabulaciones correspondientes a cada una de las preguntas del cuestionario:

a) Tiempo de Trámite:	PERSONAS	
	<u>ENTREVISTADAS</u>	<u>PORCENTAJE</u>
1º El tiempo de espera para ser atendido en las oficinas Públicas.		
a) Es menor.....	428	70%
b) Es igual.....	122	20%
c) Es mayor.....	62	10%
2º Los trámites de las dependencias del Sector Público.		
a) Son más ágiles.....	368	60%
b) Son iguales.....	122	20%
c) Son más tardados.....	122	20%

	PERSONAS ENTREVISTADAS	PORCENTAJE
b) Atención al Personal:		
3º La atención de los Servidores Públicos:		
a) Es más eficiente.....	368	60%
b) Es igual.....	153	25%
c) Es menos eficiente.....	91	15%
4º El trato que se dá al Público:		
a) Es más cortés.....	398	60%
b) Es igual.....	153	25%
c) Es menos cortés.....	61	10%
c) Corrupción:		
5º El soborno a los Servidores Públicos:		
a) Ha decrecido.....	368	60%
b) Es igual.....	183	30%
c) Se ha incrementado.....	61	10%
6º El soborno a personas ajenas a la dependencia:		
a) Ha decrecido.....	306	50%
b) Es igual.....	183	30%
c) Se ha incrementado.....	123	20%
d) Requisitos Jurídico-Administrativos:		
7º Los requisitos Jurídico-Administrativos:		
a) Son menores.....	368	60%
b) Son iguales.....	153	25%
c) Han aumentado.....	91	15%
8º La uniformidad de requisitos entre dependencias:		
a) Es mayor.....	398	65%
b) Es igual.....	153	25%
c) Es menor.....	61	10%
9º La coordinación entre las dependencias involucradas en -		

el trámite:

a) Es mayor.....	368	60%
b) Es igual.....	183	30%
c) Es menor.....	91	10%

10º La coordinación entre áreas de la misma dependencia:

a) Es mayor.....	398	65%
b) Es igual.....	153	25%
c) Es menor.....	61	10%

e) *Información, Orientación y Quejas:*

11º La calidad y cantidad de información y orientación:

a) Ha aumentado.....	490	80%
b) Es igual.....	91	15%
c) Ha decrecido.....	31	5%

12º La actualización de la información:

a) Ha aumentado.....	490	80%
b) Es igual.....	91	15%
c) Ha decrecido.....	31	5%

13º La información y orientación al Público:

a) Es más eficiente.....	520	85%
b) Es igual.....	92	15%
c) Es menos eficiente.....	0	0

14º La atención de Quejas y sugerencias:

a) Ha aumentado.....	490	80%
b) Es igual.....	61	10%
c) Ha decrecido.....	61	10%

CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACION.

De acuerdo a los porcentajes de respuestas obtenidos, se --

pueden hacer las siguientes conclusiones respecto a los rubros correspondientes,

Tiempo de Trámite:

En términos generales puede afirmarse que el tiempo dedicado a la realización de trámites en oficinas del Sector Público, es menor debido al decremento en el tiempo de espera y la agilización de dichos trámites.

Atención al Personal:

De acuerdo a las respuestas obtenidas se deduce que la atención al personal ha aumentado en cuanto a la cortesía y eficiencia, lo cual redundo junto con el rubro anterior, en una mejor imagen de servicio por parte del Sector Público.

Corrupción:

En lo que hace a la corrupción, más del 50% nos afirma que ha decrecido tanto en el personal de las dependencias, como en las personas ajenas que intervienen en un trámite dado.

Requisitos Jurídico-Administrativos:

Respecto al número de requisitos, como a la coordinación interdependencias, más del 60% nos afirma que hay mayor coordinación y un decremento en cuanto a requisitos.

Información, Orientación y Quejas:

Este rubro es un reflejo de los cuatro anteriores, ya que un porcentaje mayor al 70% , afirma que la actualización de la información y orientación es mejor, y que la atención que se da a las quejas y sugerencias es mayor también.

O B S E R V A C I O N E S .

a) Es recomendable el establecimiento formal de Unidades de

orientación e información, que funcionen de acuerdo a los resultados efectuados en un análisis del trabajo.

Para lo anterior es necesario que las Unidades de Control - Interno y Evaluación, así como las de Orientación y Quejas, funcionen coordinadamente con un amplio apoyo de comités técnicos - consultivos a los que pertenecen y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia.

b) Es necesario un incremento completo de técnicas administrativas del personal para que la capacitación en conocimientos y en aspectos de conducta, abarque tanto a los empleados menores como a los funcionarios responsables, a través de programas revisados y autorizados por el Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos.

c) Adaptar en lo posible las normas jurídicas que participen, para que no detengan los trámites administrativos.

d) Divulgar a todas las agrupaciones profesionales los resultados de la evaluación de ésta etapa, así como de las demás, sobre la Reforma Administrativa, para que sirvan como agentes de difusión.

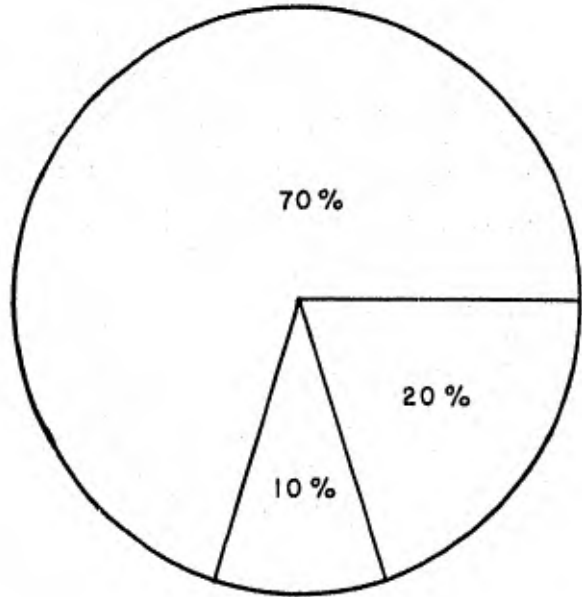
e) Es conveniente que la Coordinación General de Estudios - Administrativos de la Presidencia, supervise el cumplimiento de los requisitos que señala el perfil de cada puesto, para que no exista ineficiencia en algunos de los funcionarios.

f) Se observó que el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Organización y Métodos, debe normar sobre la capacidad de aptitud de sus integrantes.

TIEMPO TRAMITE

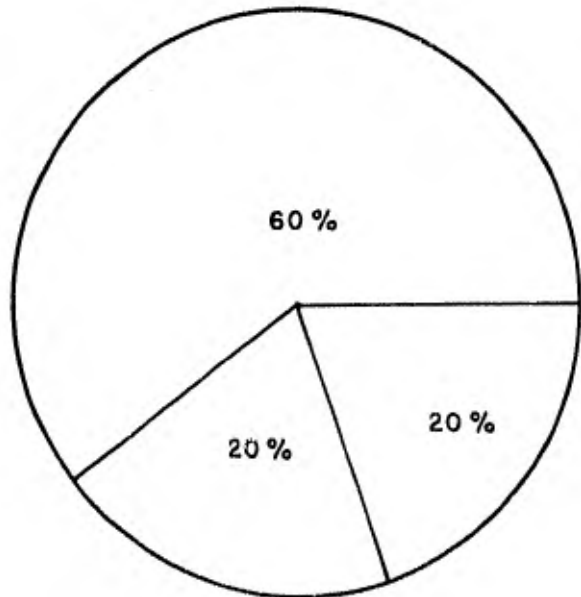
PREGUNTA N° 1

- a) MENOR 70 %
- b) IGUAL 20 %
- c) MAYOR 10 %



PREGUNTA N° 2

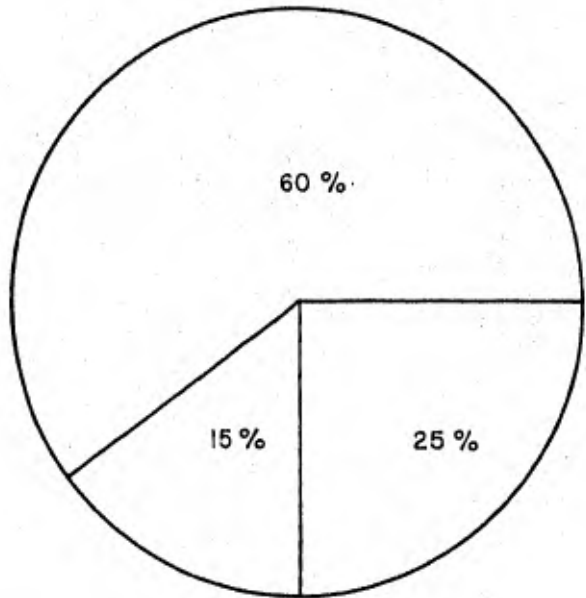
- a) MAS AGILES 60 %
- b) IGUALES 20 %
- c) MAS TARDADOS 20 %



ATENCION AL PERSONAL

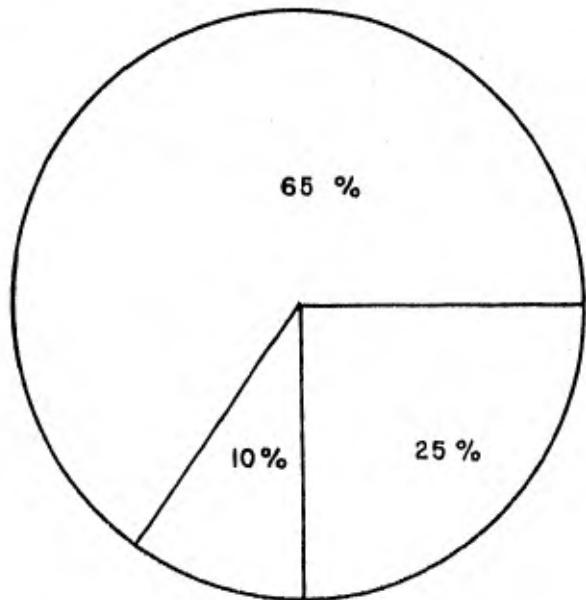
PREGUNTA N° 3

- | | |
|-----------------------|-----|
| a) ES MAS EFICIENTE | 60% |
| b) IGUAL | 25% |
| c) ES MENOS EFICIENTE | 15% |



PREGUNTA N° 4

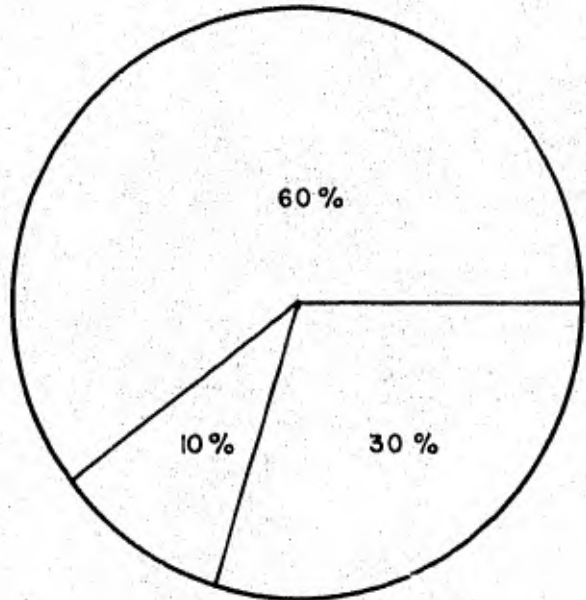
- | | |
|-----------------|-----|
| a) MAS CORTES | 65% |
| b) IGUAL | 25% |
| c) MENOS CORTES | 10% |



CORRUPCION

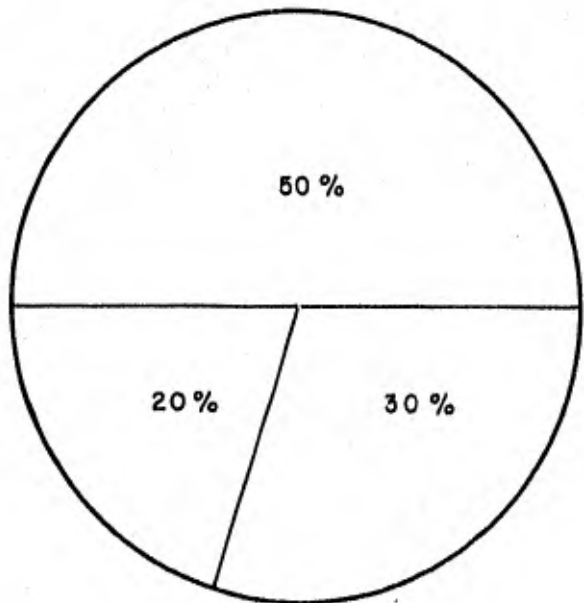
PREGUNTA Nº 5

- | | |
|-----------------|-----|
| a) DECRECIDO | 60% |
| b) IGUAL | 30% |
| c) INCREMENTADO | 10% |



PREGUNTA Nº 6

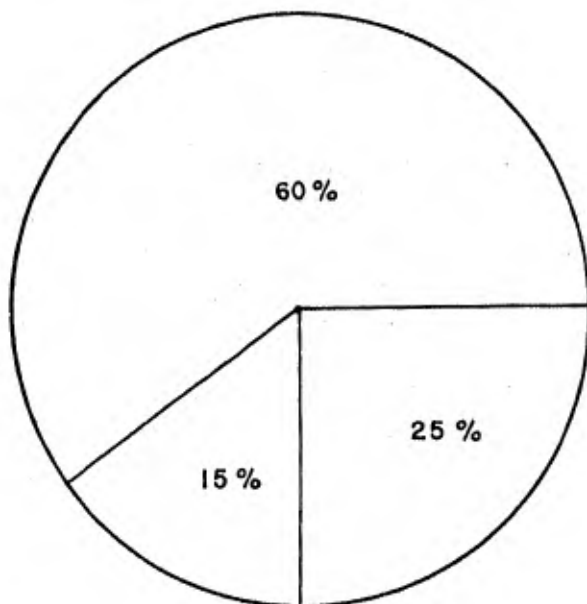
- | | |
|-----------------|-----|
| a) DECRECIDO | 50% |
| b) IGUAL | 30% |
| c) INCREMENTADO | 20% |



REQUISITOS JURIDICOS - ADMINISTRATIVOS

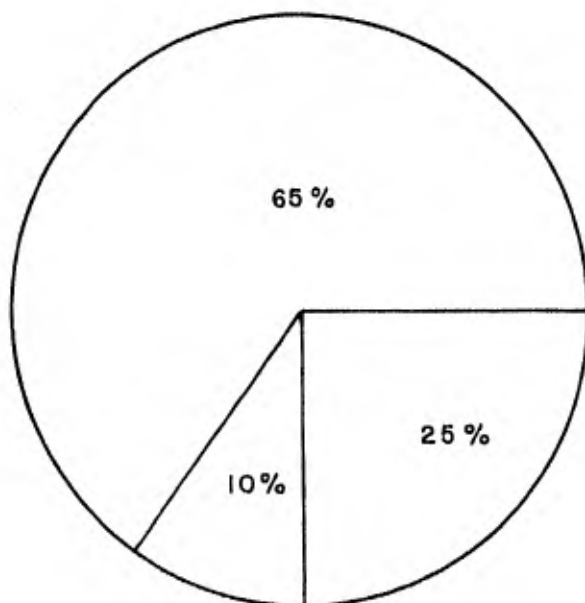
PREGUNTA N° 7

- | | |
|--------------|------|
| a) MENOR | 60 % |
| b) IGUAL | 25% |
| c) AUMENTADO | 15 % |



PREGUNTA N° 8

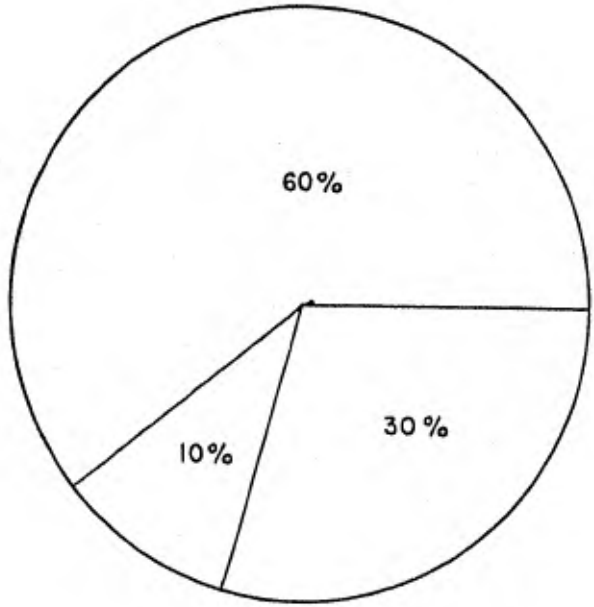
- | | |
|----------|------|
| a) MAYOR | 65 % |
| b) IGUAL | 25 % |
| c) MENOR | 10 % |



REQUISITOS JURIDICOS - ADMINISTRATIVOS

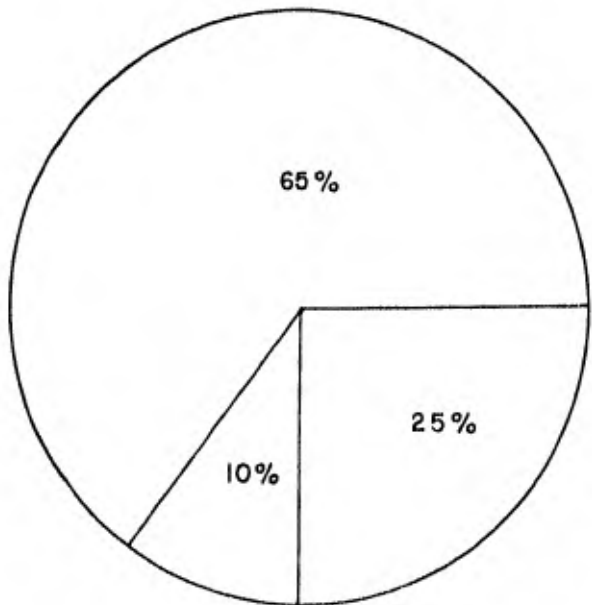
PREGUNTA Nº 9

- | | |
|----------|-----|
| a) MAYOR | 60% |
| b) IGUAL | 30% |
| c) MENOR | 10% |



PREGUNTA Nº 10

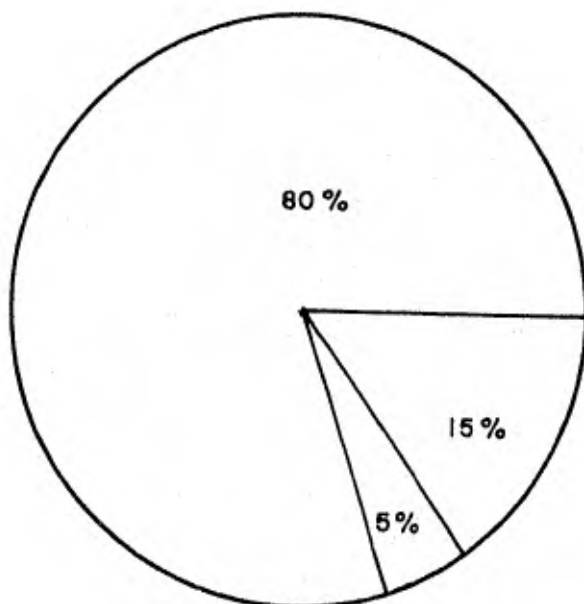
- | | |
|----------|-----|
| a) MAYOR | 65% |
| b) IGUAL | 25% |
| c) MENOR | 10% |



INFORMACION ORIENTACION Y QUEJAS

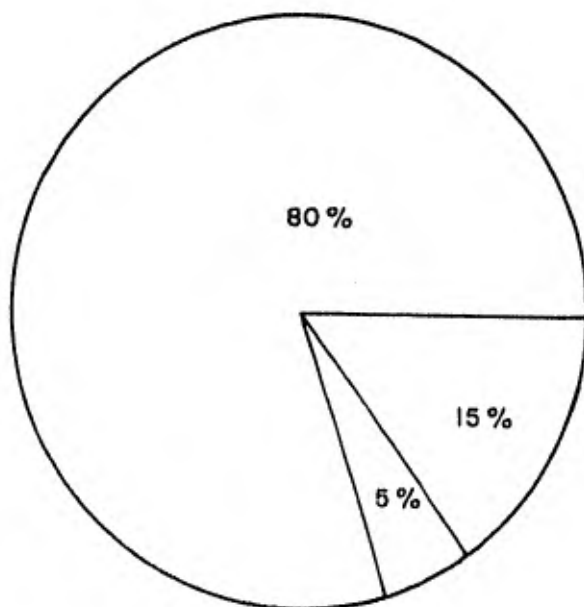
PREGUNTA N° 11

- | | |
|---------------|-----|
| a) AUMENTADO | 80% |
| b) IGUAL | 15% |
| c) DECRECIDO | 5% |



PREGUNTA N° 12

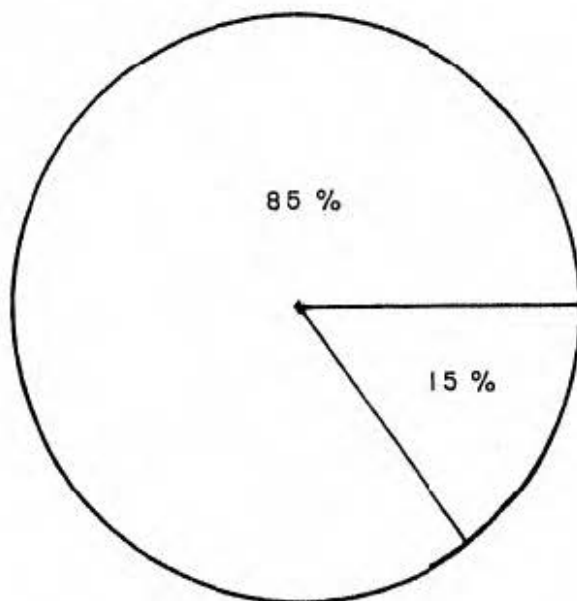
- | | |
|---------------|-----|
| a) AUMENTADO | 80% |
| b) IGUAL | 15% |
| c) DECRECIDO | 5% |



INFORMACION ORIENTACION Y QUEJAS

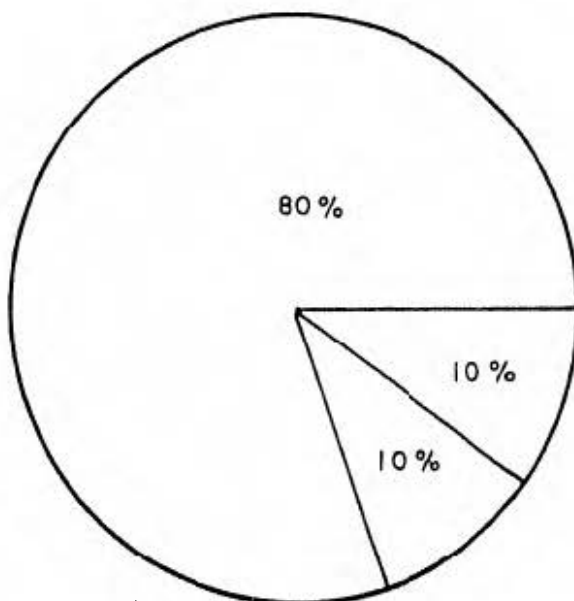
PREGUNTA N° 13

a) MAS EFICIENTE	85 %
b) IGUAL	15 %
c) MENOS EFICIENTE	0 %



PREGUNTA N° 14

a) AUMENTADO	80 %
b) IGUAL	10 %
c) DECRECIDO	10 %



VIII

**APLICACIONES PRACTICAS
DEL CONTROL
DE GESTION**

8.1 EL CONTROL DE GESTION EN LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y -- PRESUPUESTO.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, en cumplimiento de sus responsabilidades y en ejercicio de las atribuciones que le fueron conferidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior vigente, ha avanzado -- significativamente en sus propósitos originales y se ha fortalecido como entidad globalizadora, contribuyendo a orientar el desarrollo económico y social del país.

La tarea que realiza tiene como objetivo primordial, lograr mayor congruencia y productividad en las acciones que emprende el gobierno. Por ello la labor debe seguir encaminada a apoyar a las diferentes entidades y dependencias del Sector Público Federal, con el fin de que cumplan oportuna y cabalmente con los propósitos del actual régimen.

Así mismo se continúa impulsando la reforma presupuestal -- por medio de la aplicación de innovaciones técnicas en la responsabilidad del Gasto Público, Sistemas de Información y el Control y seguimiento físico y financiero.

Para llevar a cabo sus funciones, dicha Secretaría, está estructurada internamente de la siguiente forma: Las Subsecretarías de Programación, Presupuesto, y Evaluación; La Oficialía -- Mayor; Las Coordinaciones Generales de: Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática; de Delegaciones Regionales y la de Control de Gestión.

Veamos en el siguiente cuadro su estructura orgánica.

SECRETARIO

COMISION INTERNA
DE ADMINISTRACION
Y PROGRAMACION

SUBSECRETARIA
DE PROGRAMACION

DIRECCION GENERAL DE
POLITICA ECONOMICA Y
SOCIAL

DIRECCION GENERAL DE
PROGRAMACION

DIRECCION GENERAL DE
ANALISIS DE RAMAS
ECONOMICAS

DIRECCION GENERAL DE
PROGRAMACION REGIONAL

COORDINACION GENERAL DEL
PROGRAMA NACIONAL DE
DESARROLLO DE LAS FRONTERAS
FRONTIERAS Y ZONAS LIBRES

CENTRO DE CAPACITACION
PARA EL DESARROLLO

CENTRO DE INVESTIGACION
PARA EL DESARROLLO
RURAL

SUBSECRETARIA
DE PRESUPUESTO

DIRECCION GENERAL DE
PRESUPUESTO
AGROPECUARIO Y PESCA

DIRECCION GENERAL DE
PRESUPUESTO ENERGETICO E
INDUSTRIAL

DIRECCION GENERAL DE
PRESUPUESTO DESARROLLO
SOCIAL

DIRECCION GENERAL DE
PRESUPUESTO ADMINISTRACION Y
FINANZAS

DIRECCION GENERAL DE
POLITICA PRESUPUESTAL

DIRECCION GENERAL DE
PAGOS

DIRECCION GENERAL DE
ADMINISTRACION DE
PERSONAL DEL GOBIERNO
FEDERAL

SUBSECRETARIA
DE EVALUACION

DIRECCION GENERAL DE
DOCUMENTACION
Y ANALISIS

DIRECCION GENERAL DE
CONTABILIDAD
GUBERNAMENTAL

DIRECCION GENERAL DE
CONTROL DE CONTRATOS
Y OBRAS

DIRECCION GENERAL DE
CONTROL Y AUDITORIA
GUBERNAMENTAL

OFICIAJIA MAYOR

DIRECCION GENERAL DE
PROGRAMACION
ORGANIZACION Y
PRESUPUESTO

DIRECCION GENERAL DE
ADMINISTRACION Y
DESARROLLO
DE PERSONAL

DIRECCION GENERAL DE
RECURSOS MATERIALES Y
SERVICIOS GENERALES

DIRECCION GENERAL DE
SERVICIOS SOCIALES

DIRECCION GENERAL DE
AUDITORIA INTERNA

COORDINACION GENERAL
DE LOS SERVICIOS NACIONALES
DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA
E INFORMATICA

DIRECCION GENERAL DE
ESTADISTICA

DIRECCION GENERAL DE
INTEGRACION Y ANALISIS
DE LA INFORMACION

DIRECCION GENERAL DE
POLITICA INFORMATICA

DIRECCION GENERAL DE
GEOGRAFIA DEL TERRITORIO
NACIONAL

COORDINACION GENERAL DE
DELEGACIONES REGIONALES

DIRECCION GENERAL DE
FOMENTO AL DESARROLLO
ESTATAL

DIRECCION GENERAL DE
DESARROLLO RURAL
INTEGRAL

DIRECCION GENERAL DE
CONTROL OPERATIVO DE
LAS DELEGACIONES

COORDINACION GENERAL DE
CONTROL DE GESTION

DIRECCION GENERAL DE
ASUNTOS JURIDICOS

DIRECCION GENERAL DE
DIFUSION Y RELACIONES
PUBLICAS

DELEGACIONES REGIONALES

El plan de trabajo para 1982, aprobado por la Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP), de la Secretaría contiene 46 programas prioritarios que se consideran sustantivos pero además de éstos, existen los programas operativos, los que se tienen que realizar cotidianamente y quedan a cargo, única y exclusivamente del responsable de cada área.

De éstos programas prioritarios nos avocaremos solamente a uno de ellos, para darle fundamento al presente trabajo de investigación; Así pues, tenemos el programa número 43.- *El Sistema de Control de Gestión*: que está orientado a apoyar el desempeño de las actividades del titular del Ramo, proporcionándole información relevante sobre dichos programas prioritarios, a través de su seguimiento y evaluación.

Dentro de las actividades planeadas para el presente año -- se contempla la participación y apoyo al C. Secretario en diferentes ámbitos, entre los que destacan:

- * Comités de Reforma Administrativa
- * Consejos de Administración de Empresas Paraestatales
- * Grupos internos de Programación-Presupuestación

Para apoyar el ejercicio de las funciones institucionales -- se coordinarán diferentes actividades, entre las que pueden mencionarse:

- + Bases de Coordinación SPP - Entidades 1982
- + Desarrollo de convenios Internacionales de cooperación técnica

Finalmente, se desarrollarán actividades tendientes a coor-

dinar la integración de los estudios de Reforma Administrativa, que se formulen en la S.P.P., y a participar entre los comités que convoque la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

Podemos decir que desde su inicio la Secretaría ha establecido y desarrollado programas destinados a consolidarla y a establecer su ubicación en el espacio administrativo, mediante la armonización de sus funciones con el resto de las instituciones públicas, a través de una administración interna eficaz.

Para lograr esto, se trata de definir el problema asegurando que lo que se quiere se cumpla, con la calidad y el tiempo requerido; Estas consideraciones establecen el ámbito de lo que la S.P.P., entiende por Control de Gestión.

Tal concepto se ha concretado, en un sistema en el que se consideró la necesidad de disponer de un flujo básico de información que permitiera instituir el control de las acciones, mediante dos vertientes; La de agrupar y sistematizar toda aquella información necesaria para la planeación de las decisiones y, la requerida para el control en sí mismo.

A partir de las directrices de su titular, las distintas áreas y unidades administrativas planean sus actividades contituyendo un plan general de trabajo. Este plan destaca los programas prioritarios y estratégicos de las áreas sustantivas de la Secretaría, los cuales constituyen los "puntos críticos" de control.

En forma paralela dicho sistema contempla el seguimiento sobre las políticas e instrucciones dictadas por el C. Presidente de la República y por el Titular de la Secretaría.

Con base en estas dos ramas de información: El programa de trabajo y el seguimiento de instrucciones; El Sistema de Control de Gestión, permite acortar racionalmente los tramos de control del Titular e inducir la planeación del trabajo, proporcionando a la Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP), de la Secretaría, los mejores elementos para el cumplimiento de sus funciones.

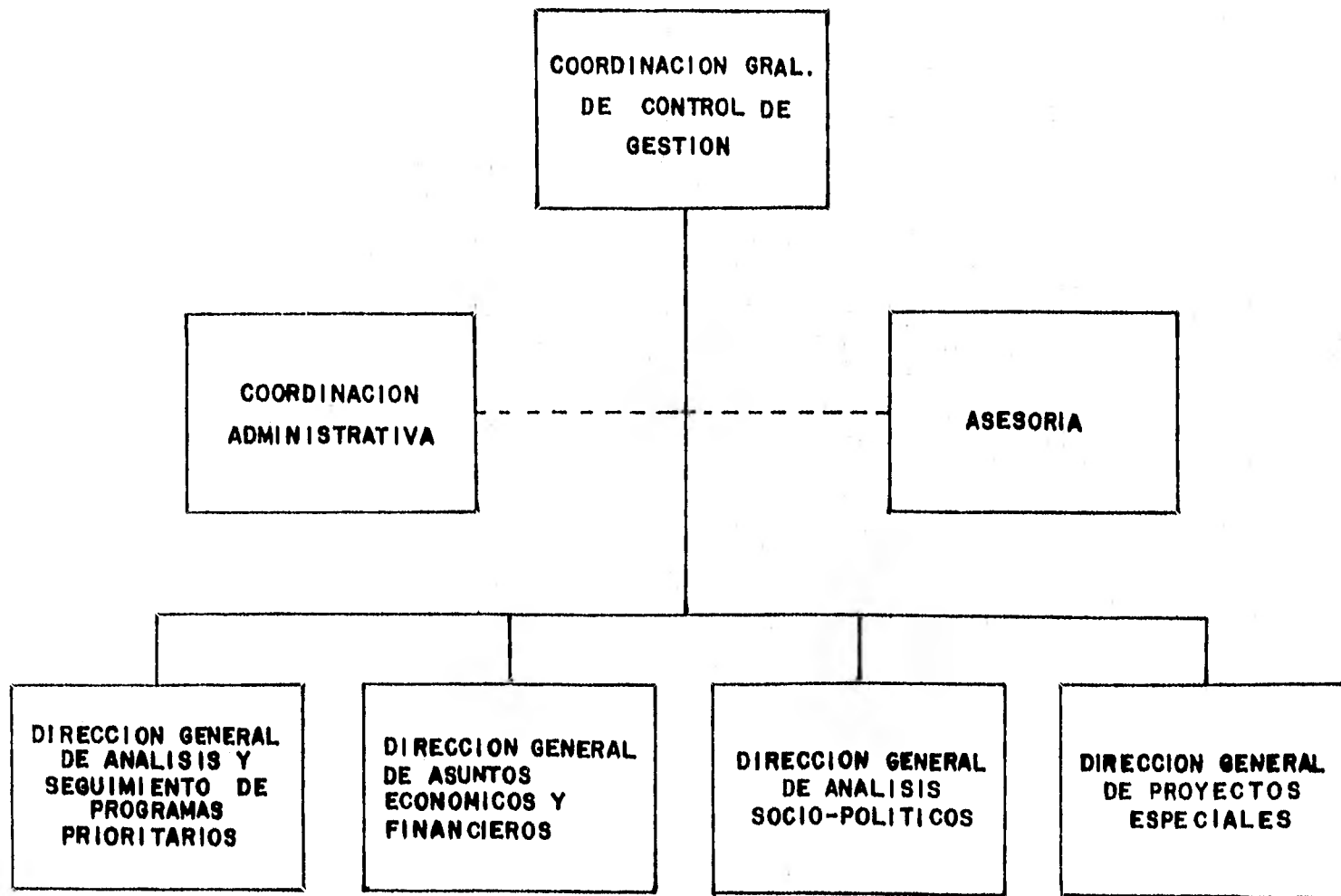
El sistema está totalmente descentralizado y se ejerce a través de un mecanismo que evita al máximo la piramidación de funciones, es decir, se cuenta con una estructura en la que la decisión y la acción están muy cercanas.

En primer término fué creada una unidad administrativa que es la Coordinación General de Control de Gestión, como responsable de los aspectos globales del sistema, relativos a la definición de sus lineamientos generales, la integración formal del programa de trabajo, la realización del seguimiento de los programas prioritarios en él inscritos y, como tarea cotidiana fundamental, la de propiciar la comunicación entre las áreas.

Un segundo elemento lo constituyen las Unidades de Control de Gestión en cada Subsecretaría y Coordinación General, así como en la Oficialía Mayor. Aquí se mantiene la supervisión integral de los aspectos operativos de todas las unidades y se genera la información requerida para el nivel global, proporcionando las bases para la toma de decisiones, y por último, el tercer elemento del sistema lo constituyen las propias áreas operativas que son la base generadora de la información.

Vemos la estructura orgánica de la Coordinación General de Control de Gestión.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO (S.P.P)



DIRECCION GENERAL DE ANALISIS Y SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS PRIORITARIOS:

OBJETIVO:

Analizar y llevar el seguimiento de los programas prioritarios de la Subsecretaría de Evaluación y de la Dirección General de Auditoría Interna e integrar los informes de avance trimestral, con el fin de brindar un apoyo sustantivo al C. Secretario

FUNCIONES:

+ Planear la formulación y controlar la aplicación de las normas y lineamientos necesarios para:

- ° Formular e integrar el programa de trabajo de cada ejercicio de la S.P.P.
- ° Formular e integrar los informes de autoevaluación
- ° Integrar el informe de labores
- ° Integrar la memoria institucional de la Secretaría

+ Integrar y analizar los informes de trabajo de la S.P.P. conjuntamente con las otras áreas de la Coordinación General de Control de Gestión

+ Participar en los estudios de Reforma Administrativa que corresponda realizar a la Coordinación

+ Coordinar la aplicación del Sistema de Control de Gestión responsabilizándose del área de Evaluación y de Auditoría Interna.

+ Planear y ejecutar la elaboración de estudios administrativos que se generen en la Coordinación.

DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS ECONOMICOS Y FINANCIEROS

OBJETIVO:

Proponer y realizar trabajos de investigación permanente, -- sobre temas específicos de interés para el C. Secretario, con el propósito de brindarle apoyo técnico, tanto en el desarrollo de los programas institucionales, como también en lo relativo al -- cumplimiento de sus responsabilidades al exterior de la Secretaría.

FUNCIONES:

+ Participar con las unidades administrativas adscritas a la Coordinación General de Control de Gestión, para promover la aplicación del Sistema de Control de Gestión de la Secretaría en todas las áreas que la integran.

+ Participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, para apoyar al C. Secretario en su comparecencias ante la H. Cámara de Diputados, y en los demás foros en que participe.

+ Brindar asesoría económica y financiera al C. Secretario en forma permanente, y en los asuntos y casos en que expresamente lo solicite.

+ Apoyar la participación del C. Coordinador General de Control de Gestión, en la Comisión Gasto-Financiamiento de la Comisión Coordinadora del Proceso de Programación-Presupuestación y en las demás comisiones que intervenga.

+ Realizar, participar o coordinar los estudios e investigaciones que sean expresamente encomendados por el C. Secretario o el C. Coordinador

DIRECCION GENERAL DE ANALISIS SOCIO-POLITICO

OBJETIVO:

Proporcionar al C. Secretario, información actualizada de los diversos aspectos sociales y políticos que vive el país, así como participar en el Sistema de Control de Gestión de la Secretaría y en la revisión y actualización del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y apoyar la formulación del nuevo plan.

FUNCIONES:

+ Coordinar el aprovechamiento de los sistemas de captación y procesamiento de la información política y social existentes, para relacionar y analizar los datos relevantes.

+ Dirigir la integración sistemática de la información política y social y elaborar reportes sintéticos.

+ Dirigir el diseño y seguimiento de un sistema de indicadores preventivos, para detectar e informar, de manera inmediata, sobre aspectos considerados en situación crítica.

+ Coordinar la preparación de estudios e información relevantes a encomienda específica del Secretario o del Coordinador General de Control de Gestión.

+ Coordinar la integración del estudio sobre la evolución histórica de las principales empresas públicas relacionadas con energéticos.

+ Contribuir con la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, en el análisis y opinión sobre fórmulas más adecuadas de proyectar la imagen de la Secretaría y su titular.

DIRECCION GENERAL DE PROYECTOS ESPECIALES

OBJETIVO:

Brindar un apoyo sustantivo a la gestión del C. Secretario a través de la recopilación, análisis y elaboración de proyectos especiales, así como realizar los estudios tendientes a instrumentar mecanismos de control administrativo del Sector Público.

FUNCIONES:

+ Coordinar la elaboración de los instrumentos para el seguimiento de las acciones en materia de programación, presupuestación y evaluación de las entidades y dependencias del Sector Público.

+ Dirigir y coordinar la elaboración de estrategias a seguir en la realización de trabajos que le sean solicitados a la Coordinación General de Control de Gestión; al igual que la preparación de propuestas de estudios y proyectos para ser desarrolladas en el interior de la Secretaría.

+ Fungir como Secretariado Técnico de la Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP) y llevar el seguimiento de los acuerdos tomados.

+ Definir e implantar el sistema de seguimiento de las solicitudes presentadas al C. Secretario, que por sus características requieren de especial atención.

+ Dirigir y coordinar los trabajos de análisis del funcionamiento de las Delegaciones Regionales, y de la presentación de recomendaciones, que permitan hacerlo eficaz.

El sistema de Control de Gestión ha permitido obtener diversos productos, entre los que podemos destacar la formulación de los programas de trabajo para los años de 1981 y 1982, ésta ha sido orientada, conducida y supervisada por el C. Secretario y se ha logrado la dinámica y creativa participación de todas las áreas de la dependencia.

El seguimiento del programa de trabajo de 1981, generó una experiencia que ha permitido mejorar su metodología de integración, de lo cual da claro ejemplo la programación de actividades de 1982, en la que de manera explícita se reconocieron puntos de concurrencia entre las tareas de las diversas unidades administrativas, dando lugar a una mayor y mejor coordinación, que permite la máxima utilización de los recursos disponibles.

El seguimiento del programa de trabajo ha permitido la evaluación mensual del desarrollo de la Secretaría y ha proporcionado al titular de la misma, elementos de carácter ejecutivo para conocer el comportamiento, el avance y los aspectos críticos que requieren de su decisión para reorientarlos al cumplimiento de los objetivos trazados.

Para dar uniformidad a los análisis mensuales, se realizan también evaluatorios trimestrales, que dan una visión más completa de las posibilidades de cumplimiento del programa general en el período.

Por otra parte, se ha logrado la integración de la información sobre los asuntos operativos que el titular de la Secretaría remite a consideración del C. Presidente de la República, la emisión de sus instrucciones hacia las áreas competentes y el seguimiento sobre el cumplimiento de las mismas.

En paralelo a este sistema de información, funciona un tercero, de las instrucciones especiales del titular de la Secretaría hacia las áreas operativas.

También se ha incorporado a la función de Control de Gestión el seguimiento interno de los acuerdos de coordinación de acciones de carácter programático, presupuestario y evaluatorio, que la S.P.P., ha establecido con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Así mismo, se están dando los pasos necesarios para apoyarse en tareas de Auditoría Operacional, que permitan mejorar la productividad en el uso de los recursos humanos, financieros y materiales.

A los tres años de haber implantado estos conceptos, se puede afirmar que han contribuido a lograr que la dependencia ocupe el espacio en las funciones públicas para el que originalmente estaba concebida y que encuentra hoy un futuro orgánicamente instituido en el seno del Aparato Gubernamental.

En síntesis, se destaca el hecho de que la evaluación, y como parte de ella el Control de Gestión, forman parte vital de la Reforma Administrativa, en donde los distintos instrumentos utilizados confluyen a la búsqueda de un objetivo común: dar fin a la burocratización que se ha convertido en un problema político que limita e impide pasar del pensamiento renovador, al acto concreto de gobierno.

Por ello dichas tareas están orientadas fundamentalmente hacia los aspectos cualitativos, lo que ha permitido superar procedimientos rígidos, que no reflejan el estado real de las actividades de las distintas áreas, ni su impacto en el cumplimiento

de los objetivos y metas institucionales.

Para concluir, debemos señalar que se trata pues, de un proceso que funda su eficacia en la autoevaluación de cada área, -- por lo que prescinde de formatos y reglas mecanicistas, en donde no existe experiencia alguna, ya que es de reciente implantación en la Secretaría (26 de junio de 1979).

Este sistema de Control de Gestión es muy específico y dirigido propiamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, -- ya que en la solución de problemas administrativos, como todos -- sabemos, no existen recetas de aplicación generalizada, por lo -- tanto no se puede recomendar sino la adopción de un sistema en -- el que cada dependencia tiene que implantarlo según sus necesida -- des, de acuerdo a su ámbito de competencia y la realidad del sec -- tor de la vida nacional en que se desenvuelve, desde luego ape -- gándose lo mejor que se pueda a las bases y lineamientos que nos brinda la Técnica Control de Gestión.

8.2 EL CONTROL DE GESTION EN DIESEL NACIONAL S.A. (DINA, S.A.)

DINA, S.A.: Es una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, fundada el 28 de Julio de 1951, integrada como una Sociedad Anónima de acuerdo a la Ley General de Sociedades Mercantiles, con un Consejo de Administración como órgano máximo de dirección.

El objetivo que persigue desde el punto de vista industrial es: Fabricar, ensamblar y vender vehículos automotores, así como partes y componentes automotrices, esto es:

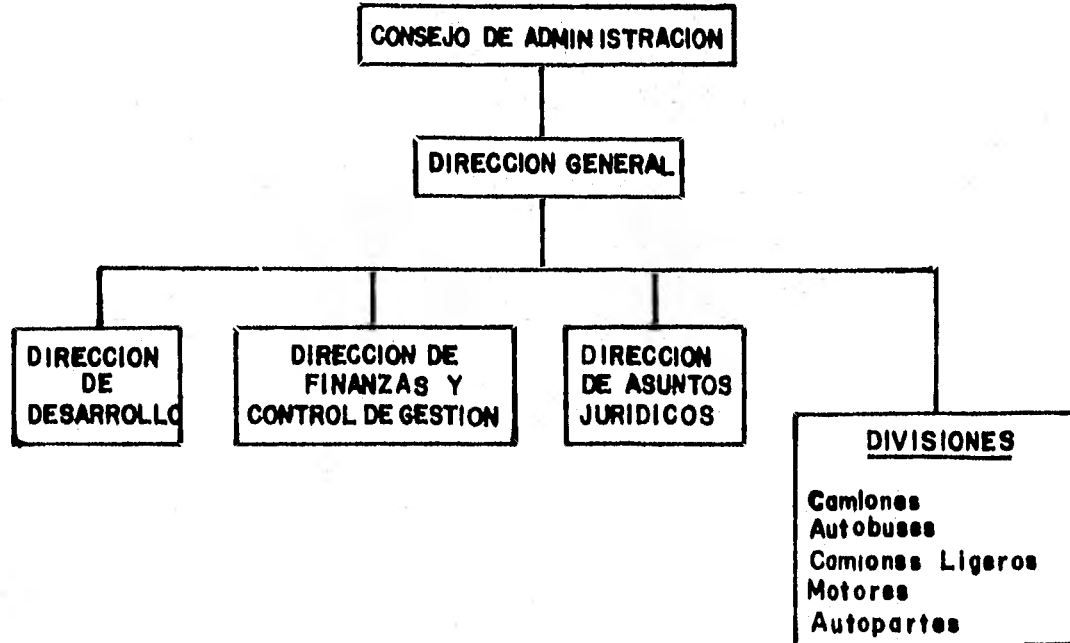
* Motores diesel marca CUMMINS

- * Motores de gasiolina RENAULT
- * Camiones DINA, pesados, semipesados, medianos y -
ligeros.
- * Autobuses integrales para servicio foráneo
- * Ensamble de automóviles RENAULT
- * Fabricación de pezas de fibra de vidrio

Debido a la tendencia en el crecimiento de sus operaciones, actualmente la empresa se encuentra en etapa de reestructuración con miras a constituirse en una entidad controladora.

En el siguiente cuadro vemos cual es su estructura orgánica básica. Poniendo especial interés en el Sistema de Control de --
Gestión ya que la ubicación jerárquica que le otorgan a esta técn
nica, es precisamente por los grandes beneficios que presenta y-
que Diesel Nacional S.A., oportunamente ha sabido aprovechar.

DIESEL NACIONAL S.A.



La estructura de su Presupuesto de Operación para 1982 es -
la siguiente:

Gobierno Federal.....	29,628'123,000.00	78.6 %
Nacional Financiera S.A....	<u>8,066'689,000.00</u>	<u>21.4 %</u>
	37,694'812,000.00	100.0 %

Como organización del Estado, que es la representación jurí-
dica de la Nación, DINA, S.A., no es en esencia una empresa de -
lucro ya que su finalidad es impulsar el desarrollo regional y -
nacional, crear empleos, divisas y bienes de capital, pero sobre
todo procurar una tecnología específicamente Mexicana.

Como consecuencia de ello se han celebrado convenios de --
Asistencia Técnica en el aspecto industrial, con las empresas:

- * International Harvester (EUA)
- * The Budd Co. (EUA)
- * Cummins Co. (EUA-G. Bretaña)

EL SISTEMA DE CONTROL DE GESTION:

El Sistema de Control de Gestión en DINA, S.A., está encau-
zado fundamentalmente a proporcionar a la Dirección General y al
Consejo de Operación, elementos confiables, oportunos y suficien-
tes para actuar, tomar decisiones, evaluar y controlar, así como
recopilar y analizar los datos de interés trascendente para la -
operación de la empresa, estableciendo órdenes de prioridad, con
el fin de que dicha Dirección, pueda actuar con anterioridad a -
la precipitación de acontecimientos.

La base principal del sistema, es la información provenien-

te de las áreas operativas, de tal manera que en ellas se origina el proceso y termina en forma de decisiones, proyectos, planes, programas y presupuestos.

No se busca evaluar los resultados obtenidos por cada una de las áreas en lo particular, sino de conocer las consecuencias que representan para la operación de la empresa en su conjunto. Ya que el hecho de calificar en cualquier sentido los resultados de cada área, invalida la pretensión de realizar un Control de Gestión que debe ser globalizador.

El sistema obtiene información de las áreas, la relaciona en un esquema integral, se presenta al Comité de Operación, se toman decisiones y se lleva el seguimiento para la adecuada implementación de éstas.

En consecuencia podemos decir que el éxito del sistema depende fundamentalmente de la veracidad, suficiencia y oportunidad de la información recibida y de un adecuado análisis y ordenamiento integrador por parte del área de Control de Gestión; Ya que sólo de ésta forma se consiguen los objetivos buscados.

El sistema en cuestión parte de las siguientes bases:

a) *Bases Generales:*

- 1º Ningún hecho o acontecimiento en cualquier área de la empresa puede ser considerado autónomo, absoluto o desligado de la totalidad de la misma.
- 2º De lo anterior se desprende que todo acontecimiento se halla siempre relacionado con otros y se vé afectado por otros acontecimientos o influye en ellos.

3º Por ello, actuar sobre la base de acontecimientos aislados dá por resultado un Control de Gestión inadecuado y podría implicar consecuencias perjudiciales.

4º Como en la empresa existe una infinidad de hechos y acontecimientos de diversa importancia y alcance, concentrarse en uno sólo de ellos, puede ocasionar repercusiones negativas en ella.

5º La operación del sistema implica en consecuencia, relacionar todos los acontecimientos posibles para optimizar la toma de decisiones, la planeación estratégica, los proyectos de expansión y maximizar los beneficios.

b) *Bases Estructurales del Sistema:*

El sistema, como se dijo, parte de la información proporcionada por las áreas, la cual ha de ser medida para poder analizarse. Así mismo, hay que considerar que un dato único no tiene sentido, por lo que la base estructural consiste en relacionar cada uno de ellos, con todos los que pueda tener influencia.

Lo anterior se logra mediante el empleo de "razones" considerando éstas como la relación que existe entre dos magnitudes.

Cada una de éstas razones no constituye un indicador absoluto, ya que esto invalidaría al propio fundamento del sistema. Evaluar un hecho o acontecimiento sobre la

base de una razón estática, puede conducir a error. Las razones por ellas mismas, y su valor para un momento dado, carecen de poder para la adopción de decisiones; tan sólo su evolución y tendencia tendrá significado. Pero el valor de una razón aislada, en ningún momento puede significar que es "bueno" o "malo", de modo que permita una acción directiva o una adopción de decisiones. El valor tan sólo puede proporcionar una pista.

Es así, que el Sistema de Control de Gestión se basa estructuralmente en:

- * *Razones*: para darle sentido a la información
- * *Evolución y Tendencia*: para conocer si un dato es positivo o negativo
- * *Comparación de la Evolución y Tendencia*: entre la mayor cantidad posible de razones, para conocer las afectaciones e interrelaciones entre ellas.

c) *Estándares de Gestión*:

Los estándares de gestión consisten, en valores de referencia con los cuales se puedan comparar los índices obtenidos a través de la operación del sistema, para obtener conclusiones adecuadas, mejorar la toma de decisiones y optimizar el proceso de planeación.

En el sistema en curso, los estándares se determinan una vez iniciada su operación, ya que se derivarán principalmente de la situación histórica de la empresa, de las -- tendencias de las razones, y del análisis específico que

se deriye de todo ello. Así mismo, se tomarán como base los objetivos, metas, proyectos, planes, programas y presupuestos para su determinación.

Por último, se consideran eventualmente los niveles de empresas similares, tomando en cuenta que no todas -- las compañías, ni siquiera dentro del mismo ramo industrial, responden del mismo modo ante acontecimientos --- idénticos, ya que el hecho de forzar determinada situación para ajustarse al promedio de la industria, puede - colocar a la empresa en graves dificultades.

De aquí que los estándares del sistema se derivarán - principalmente de los dos conceptos primeramente mencionados:

- * Situación histórica, tendencias y factores internos
- * Objetivos, metas, proyectos, programas y presupuestos internos.

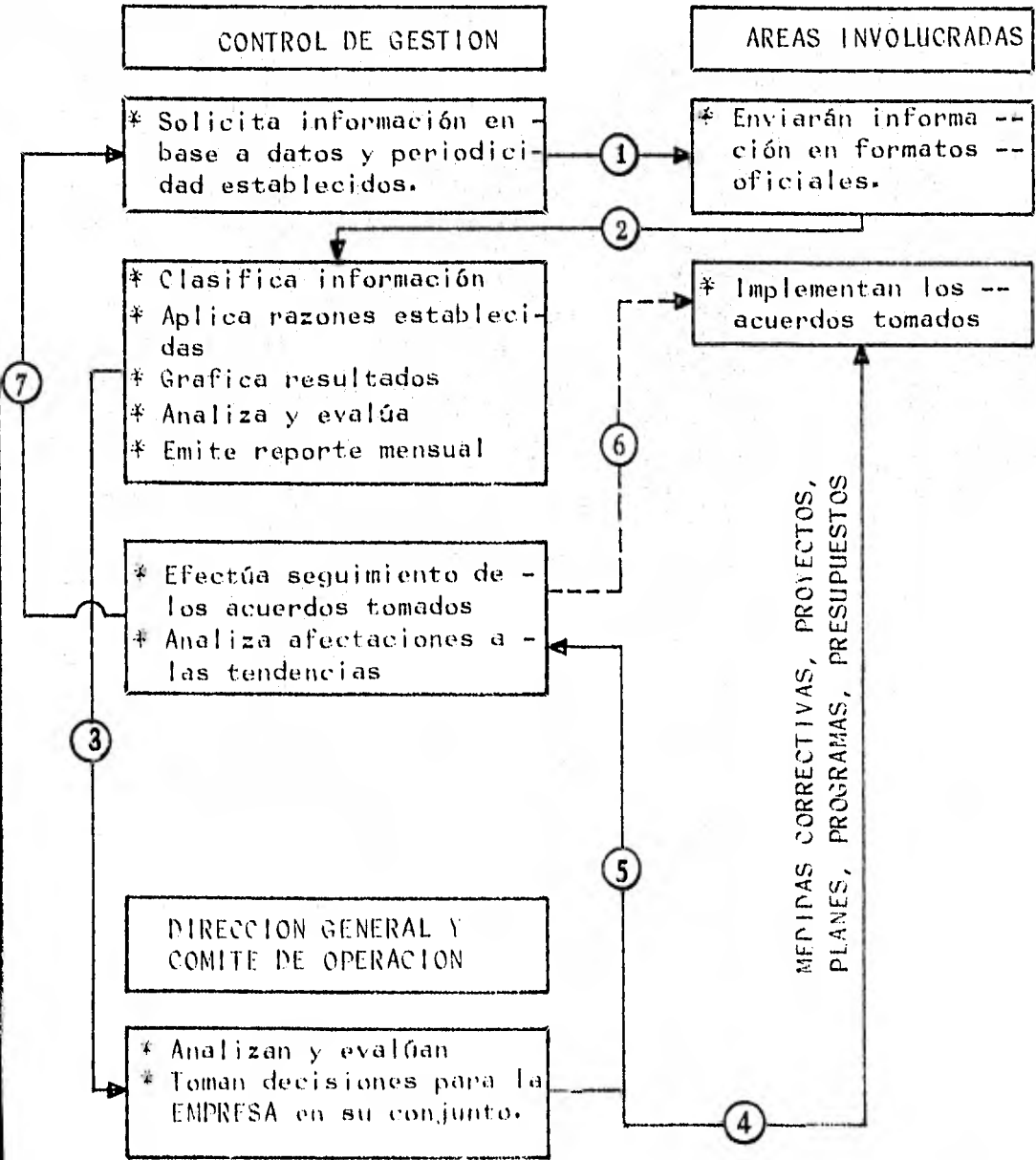
d) *Reporte a la Dirección:*

El análisis de las razones del sistema se concentra - en un reporte mensual, cuyo contenido es breve y preciso con el objeto de poner en evidencia la información significativa.

Así mismo, se incluyen recomendaciones generales que - permiten el mejoramiento de la operación y coadyuvan a - un mejor desarrollo de la empresa.

En el siguiente cuadro se puede observar el flujo del sistema de Control de Gestión, así como las áreas involucradas.

FLUJO GENERAL DEL SISTEMA



MEIDAS CORRECTIVAS, PROYECTOS, PLANES, PROGRAMAS, PRESUPUESTOS

Para efectos de diseño e implantación del sistema, se clasifican las funciones que realiza la empresa de la siguiente manera:

a) Funciones generales operativas

- * Producción y suministros
- * Ventas
- * Finanzas

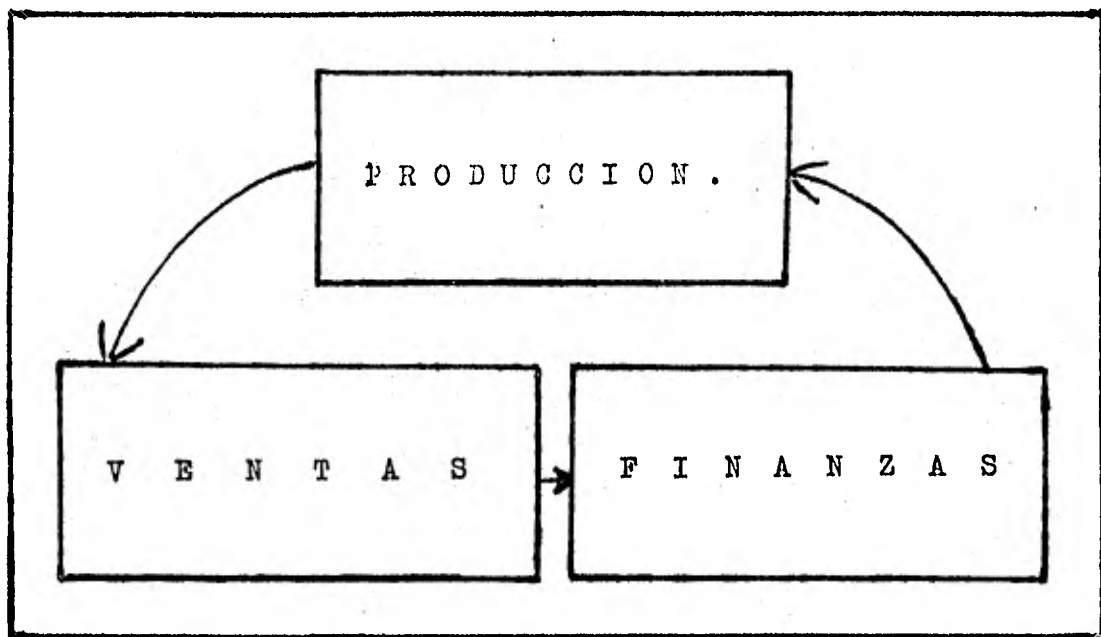
b) Funciones generales de apoyo

- * Administración
- * Planeación
- * Informática
- * Jurídica
- * Relaciones Industriales
- * Relaciones Públicas

El sistema está enfocado exclusivamente a las funciones operativas, por considerarse que a través de su análisis se puede conocer el desarrollo, puntos críticos y posibilidades integrales de la empresa. Estas funciones se pueden considerar como las "áreas críticas", (señaladas en el punto 5.2.2), es decir, aquellos aspectos en los que es esencial una actuación satisfactoria para un funcionamiento adecuado de la empresa en su conjunto.

Partiendo del análisis de las tres funciones generales operativas, la toma de decisiones y el proceso de planeación se ven suficientemente soportados y se consiguen los objetivos planteados, al considerar al Sistema de Control de Gestión como globalizador.

Por otro lado, el proceso básico de operación de la empresa se puede esquematizar de la siguiente manera:



Lo cual apoya lo enunciado, ya que se analizan y evalúan los aspectos vitales de la misma

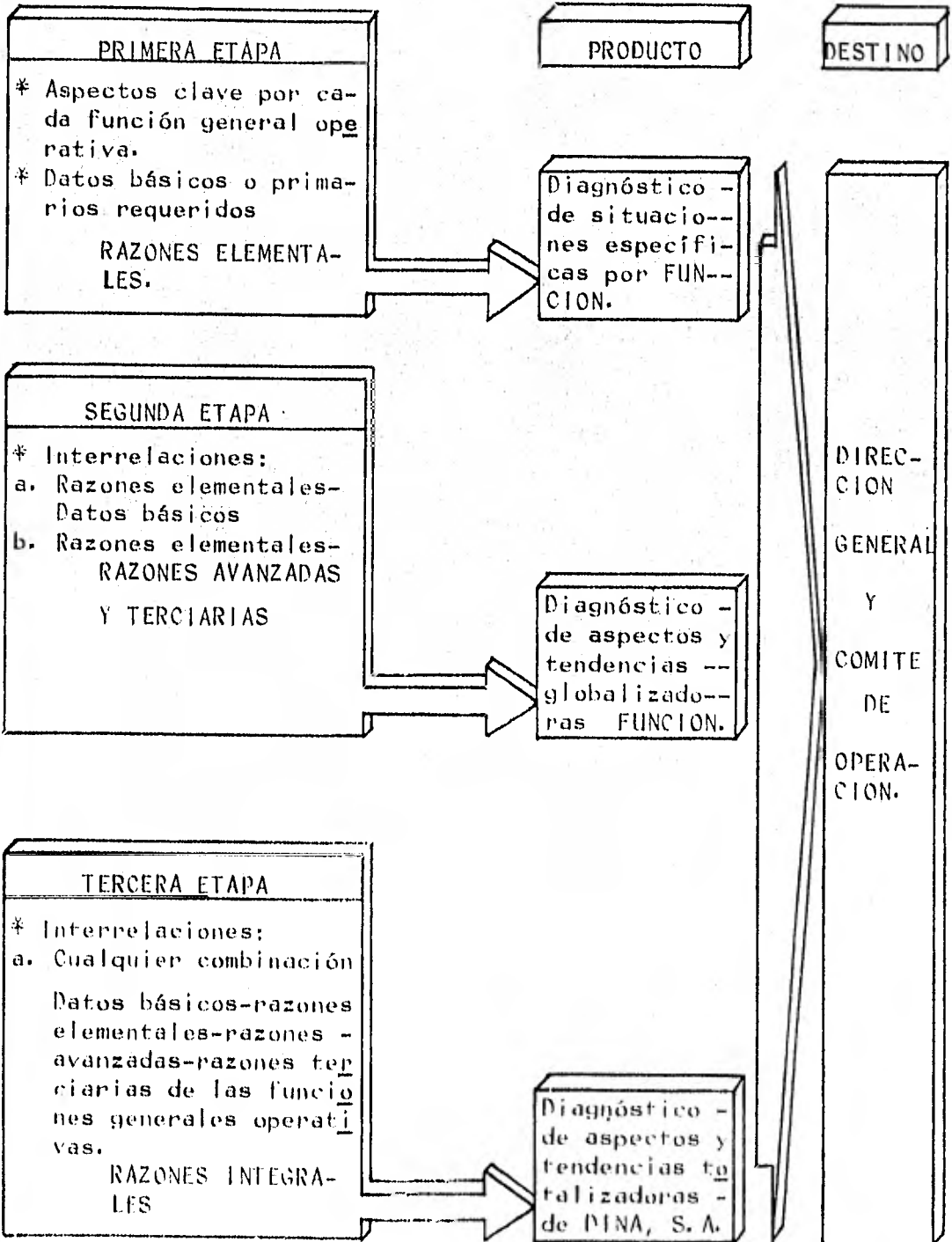
Lo anterior no resta valor o importancia a las funciones generales de apoyo, pero su análisis sería involucrarse en detalles o partes de una operación, que desvirtuarían la observancia de la empresa como un todo.

En suma, podemos señalar que el Sistema de Control de Gestión de Diesel Nacional, S.A., consta de tres etapas que son las siguientes:

- 1a. Etapa: Razones elementales por función
- 2a. Etapa: Razones avanzadas por función
- 3a. Etapa: Razones integrales a nivel empresa

En el siguiente cuadro vemos el desarrollo de cada etapa.

ESQUEMA GENERAL DE LAS ETAPAS



1a. ETAPA: Razones elementales por función:

El paso inicial de la primera etapa del sistema consiste en la determinación de los aspectos que, resultan claves en cada -- función general operativa (producción, ventas, finanzas) para el control de su operación.

Dentro de éstos aspectos se generan actividades, circunstancias y costos que se convierten en fuentes de datos útiles. Posteriormente se procede a determinar cuáles son los datos básicos o primarios mínimos, que en el desarrollo de dichas funciones de ben ser registrados e incorporados al Sistema de Control de Gestión.

En base a éstos datos primarios fueron construídas las razones elementales que podrán otorgar significado cuantificable a los hechos e incidencias, posibilitando diagnósticos concretos - respecto a situaciones específicas. Es decir, su aplicación se - limita a diagnósticos localizados y a descubrir dónde radica la - generación de las tendencias.

A continuación presentamos un ejemplo concreto de cada as-- pecto clave que contienen las funciones generales operativas -- (producción, ventas, finanzas), con el objeto de conocer en que - consiste el desarrollo de la primera etapa del sistema. Esto es:

Aspectos Clave

FUNCION
PRODUCCION

Manufactura
Inventarios
Calidad
Suministros
Mano de Obra
Integración Nacional

FUNCION
VENTAS

Ventas Realizadas
Mercado
Condiciones de Venta
Servicio de Post-Venta
Refacciones
Esfuerzo de Ventas

FUNCION
FINANZAS

Liquidez
Apalancamiento
Recursos utilizados
Efectividad General
Rentabilidad
Costo de Producción

En seguida presentaremos un ejemplo de cada uno de éstos aspectos clave, su indicador, razón, propósito, criterio de evaluación así como el período, con la finalidad de conocer como se desarrolla ésta 1a. Etapa del Sistema de Control de Gestión.

FUNCION	PRODUCCION
---------	------------

ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
	P1	MANUFACTURA

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
PLAN GENERAL DE OPERACION DE PRODUCCION	<u>Unid. terminadas</u> Unid. programadas	Determinar el grado de cumplimiento del programa de producción.	Comparación con el Plan General de Operación Oficial	Mensual

FUNCION	PRODUCCION
---------	------------

ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
	P2	INVENTARIOS

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
NIVELES DE INVENTARIOS	<u>Cto. Exis. Reales</u> Cto. Exis. Progam.	Evaluar el cumplimiento de los niveles de inventarios de materiales.	Comparación con niveles Programados.	Mensual

FUNCION	PRODUCCION
---------	------------

ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
	P3	CALIDAD

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
RECHAZOS DE MATERIAL EN RECEPCION.	<u>Cto. Mat. Rechaza.</u> Cto. Mat. Surtidos	Medir el comportamiento de la calidad de los materiales remitidos por los proveedores	Tendencia (evolución esperada)	Mensual

FUNCION	PRODUCCION	ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
		P4		SUMINISTROS

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
PROGRAMA DE SUMINISTROS	<u>Cto. Mat. Recibido</u> Cto. Mat. Program.	Determinar el grado de cumplimiento del programa de suministros.	Comparación con -- las autorizaciones de embarque	Mensual

FUNCION	PRODUCCION	ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
		P5		MANO DE OBRA

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
PRODUCTIVIDAD NETA	<u>Hrs. Efas. de MOD sobre estándar</u> Hrs. Presencia MOD sobre estándar	Evaluar la eficiencia del obrero y la equidad de los estandares	Tendencia (evolución esperada)	Mensual

FUNCION	PRODUCCION	ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
		P6		INTEGRACIONAL.

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
PROGRAMA DE INTEGRACION NACIONAL	<u>% de Mexicanización real</u> % de Mexicanización Programada	Medir el grado de cumplimiento del programa de integración de partes.	Comparación con el Programa de Integración Nacional	Mensual

FUNCION	VENTAS
---------	--------

ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
V1		VENTAS REALIZADAS

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
PLAN GENERAL DE OPERACION DE -- VENTAS	Unid. Vendidas Unid. Programadas	Determinar el grado de cumplimiento del programa de ventas		Mensual

FUNCION	VENTAS
---------	--------

ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
V2		MERCADO

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
PENETRACION EN EL MERCADO	Unid. vendidas por Dina, S.A. Unid. vendidas por el mercado	Establecer la tendencia de penetración de los productos DINA en el -- mercado nacional.		Trimestra

FUNCION	VENTAS
---------	--------

ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
V3		CONDICIONES VTA.

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
VENTAS A CONSIGNACION	Vtas. a consignación Ventas totales	Establecer la proporción de las ventas a consignación sobre el total de ventas por canal de distribución.		Trimestra

FUNCION	VENTAS
---------	--------

ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
V4		SERV. DE POST-VTA.

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
PRESUPUESTO DE POST-VENTA.	Gastos Real. Serv. de post-venta Presupuesto de -- Post-venta.	Determinar el grado de cumplimiento del presupuesto de Post-Venta.		Trimestra

FUNCION	VENTAS
---------	--------

ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
V5		REFACCIONES

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
PROGRAMA DE VTA. DE REFACCIONES-DINA.	Importe de ventas reales Importe de ventas programadas	Establecer el grado de cumplimiento de las -- ventas programadas		Mensual

FUNCION	VENTAS
---------	--------

ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
V6		ESFUERZO DE VTAS.

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
PRODUCTIVIDAD DE LOS PEDIDOS DE PRODUCTOS NVOS. POR CLIENT. NVOS	Nuevos clientes para nuevos productos Total de clientes	Conocer la evolución de las operaciones relativas a productos nvos. vendidos a nvos. clientes, sobre el total de operaciones.		Trimestra

FUNCION	FINANZAS
---------	----------

ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
	F1	LIQUIDEZ

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
LIQUIDEZ DE LA EMPRESA	<u>Activo Circulante</u> Pasivo Circulante	Conocer la capacidad de de la empresa para hacer frente prontamente a su deuda a cto. pzo.		Mensual

FUNCION	FINANZAS
---------	----------

ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
	F2	APALANCAMIENTO

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
PROPORCION DE CAPITAL PROPIO	<u>Capital Contable</u> Activo Total	Indicar que parte de la empresa es propiedad de los accionistas.		Mensual

FUNCION	FINANZAS
---------	----------

ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
	F3	REC. UTILIZADOS

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
ROTACION DE INVENTARIOS	<u>Ventas Netas</u> Prom. de Inv.	Relacionar la cuantía del inventario con las ventas.		Mensual

FUNCION	FINANZAS
---------	----------

ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
F4		EFFECTIVIDAD GRAL.

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
RENDIMIENTO DEL CAPITAL INVERTIDO	Utilidad Neta Capital Contable	Conocer la productividad del capital propio y comparar con el rendimiento.		Mensual

FUNCION	FINANZAS
---------	----------

ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
F5		RENTABILIDAD

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
CONTRIBUCION MARGINAL POR LINEA Y MODELO	Cto. y gast. Vari. Ventas Netas	Analizar la contribución de cada línea y/o modelo a absorber los ctos. y gast. variables		Mensual

FUNCION	FINANZAS
---------	----------

ASPECTO CLAVE	Nº	NOMBRE
F6		CTO. DE PRODUCCION

INDICADOR	RAZON	DESCRIPCION DE RAZONES		
		PROPOSITO	CRITERIO DE EVALUACION	PERIODO
ESTRUCTURA DEL COSTO DE PRODUCCION	Mano de Obra Cto. Total de prod.	Evaluar la composición del costo de producción para tomar decisiones - en cuanto a su estructura óptima		Mensual

2a. ETAPA: *Razones avanzadas por función:*
.....

En ésta segunda etapa, las razones elementales se comparan y relacionan entre sí con los datos básicos, con lo que adquieren un significado más amplio e integral. Con tales razones, la acción a seguir está mejor orientada hacia óptimos resultados. Esta combinación de razones elementales y datos básicos, permite una imagen más globalizadora y condensada por función, que se denomina razones avanzadas.

3a. ETAPA: *Razones integrales a nivel empresa:*
.....

Debido a que en la empresa lo que acontece en una área afecta a las situaciones, movimientos y estado de economía de toda la compañía, se hace necesario aplicar razones de Control de Gestión, a partir de las cuales se pueda medir el impacto de uno o más acontecimientos o decisiones,

Así mismo, para que las funciones generales operativas impulsen a la empresa, es indispensable interrelacionar sus decisiones, planes, programas y presupuestos, de tal forma que cada una complemente y apoye a las otras. Si esto se hace, se tiene la total integración de Diesel Nacional, lo que constituye una forma de proceder, por medio de la cual el efecto de una área puede ser medido en otro.

En esta etapa se diseñan las razones integrales a nivel empresa cuya finalidad es evaluar el efecto, impulsos y consecuencias de la operación de las funciones generales operativas en el conjunto de la empresa.

IX

CONCLUSIONES

Las "TECNICAS MODERNAS Y METODOS DE ADMINISTRACION", como lo hemos analizado en el transcurso del presente trabajo, son herramientas o mecanismos, de los que puede hacer uso cualquier entidad, ya sea del Sector Público o del Privado, para conseguir con ello la eficacia y eficiencia, que a la postre se reflejen en beneficios o utilidades para las instituciones, según el caso.

Hemos puesto en evidencia, también, que la Ciencia Administrativa como sistema abierto, tiene verdaderos alcances que aún no han sido explotados en toda su extensión, ya sea porque no se tienen las bases firmes para poder implantarlos, o bien porque nada se ha hecho por tomar la decisión de incluirlos en los sistemas actuales que nos rigen.

Es preciso señalar como consecuencia de lo anterior, que las técnicas referidas, presentan grandes beneficios así como algunas limitaciones, pero como partes o fundamentos de la Ciencia Administrativa, le dan a ésta mas créditos para que sea tomada en estos tiempos con mas propiedad, delicadeza y esmero, en cada una de las entidades que conforman el ámbito nacional, y lograr con ello conducir los destinos del país por el camino directo del crecimiento y desarrollo económico, político, social y cultural.

En seguida presentamos una serie de conclusiones que hemos recogido durante la elaboración del presente trabajo y que además nos permiten de manera sintética señalar la inquietud primera que teníamos por desarrollar éste tema, verdaderamente importante dentro de la Administración Moderna.

- 1o. Las "TECNICAS MODERNAS Y METODOS DE ADMINISTRACION", por su carácter relativamente novedoso, todavía están sujetas a una serie de cambios y por lo mismo a una gran confusión, de tal suerte que es indispensable tener bien definidos sus conceptos, bases y fundamentos, con la finalidad de normarse un criterio del cual se pueda disponer en el momento de tomar decisiones que pongan en juego la vida de cualquier institución.

- 2o. Como una consecuencia del avance tecnológico, debemos señalar que dichas técnicas deben llevar aparejados los cam---bios e innovaciones al respecto, es decir, en la medida que las entidades, organismos o instituciones crezcan, y sus problemas sean cada vez mas complejos, también las Técnicas Administrativas deben forzosamente crecer al mismo ritmo, para que la solución sea acorde a la magnitud del problema.

- 3o. Debemos señalar que las técnicas referidas, al igual que las demás que apoyan a la Ciencia Administrativa, tienen en nuestro país un gran provenir y mucho campo de acción, debido a los problemas que aquejan la vida nacional principalmente, además del gran esfuerzo de algunos funcionarios por tratar de hacer de éste, un país desarrollado y en sí las perspectivas que presenta la Administración Moderna.

40. La adopción de la técnica Presupuesto por Programas, supone un cambio que compromete a todos los niveles de la estructura administrativa del organismo que lo adopta, sustituye procesos de trabajo, presupone y condiciona una actividad planificadora en la conducción de dicha entidad, con perspectivas mas extensas y posibilidades mas claras de alcanzar -- con ello la eficacia y eficiencia.

50. El Presupuesto por Programas, es un instrumento con posibilidades de mejorar sensiblemente la eficiencia y la productividad de los servicios, permite los estudios de costos a todos los niveles de la acción programada, facilita el desarrollo de los sistemas administrativos y desarrolla el funcionamiento de un sistema de información y evaluación de la ejecución con la finalidad de seguir periódicamente la marcha de la gestión y decidir oportunamente los cambios para la consecución de los objetivos programados.

60. Además que dicha técnica debe cumplir la misión de instrumento de coordinación de la gestión de una entidad, con el resto de la actividad del Sector Público. Esta posibilidad está implícita en el concepto de la gestión pública planificada y políticas que administra dicho sector, o sea, que el proceso requiere la participación de toda la estructura de servicios nacionales, hasta sus unidades de base operativa.

7o. El proceso de reforma, entendido como uno de los medios para llevar a cabo no sólo las transformaciones administrativas, sino también las de tipo económico, político, social y cultural, nos muestra claramente sus alcances, logros y perspectivas, ya que al ser considerado como un elemento de la Ciencia Administrativa, cuenta con una metodología bien definida que facilita superar los obstáculos mediante estrategias bien definidas.

8o. La Reforma Administrativa, como proceso global dá impulso a las reformas institucionales a cargo de los titulares de cada entidad, a fin de contar tanto en el nivel microadministrativo como en el macroadministrativo con una escala ágil y flexible de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación así como, con mecanismos cada vez mas estructurados de comunicación y toma de decisiones. Con lo anterior se contribuye a fortalecer la organización política.

9o. La Reforma Administrativa, permite el cambio de aptitudes y actitudes del trabajador, facilitando el desarrollo de sus habilidades o destrezas, lo cual permite la simplificación de los procedimientos o métodos de trabajo.

Esto es posible a través de la capacitación permanente y democrática, permitiendo que sus beneficios alcancen a todos los servidores públicos en forma continua.

- 10o. La técnica Control de Gestión, al ser considerada como el proceso que más contribuye a mejorar las actuaciones de cualquier tipo de institución, abre las puertas para que sea implantada la Dirección por Sistemas. Ya que la experiencia ha demostrado que aún en los más variados estilos de mando, no puede llevarse a cabo una dirección eficiente, si no es por medio de un sistema que reúna e integre a los hombres que dentro de él trabajan.
- 11o. Este proceso ayuda, en pocas palabras a asegurarse de la explotación óptima de los recursos ya que, como lo señalamos en un principio, las tres técnicas referidas buscan principalmente contribuir al logro de la eficiencia y eficacia, características esenciales que al tener una visión global dentro del ámbito de la planificación estratégica, se logra con ellas, conducir el país hacia el desarrollo.
- 12o. Finalmente, en lo que se refiere a la técnica Control de Gestión, es bien importante señalar que como técnica moderna requiere de su implantación para poder conocer ampliamente las ventajas y desventajas que presenta, y no rechazarla simplemente porque se desconozcan sus conceptos, bases y fundamentos, es decir que la ignorancia no le cierre las puertas a dicha técnica.

13o. En lo que se refiere a las aplicaciones prácticas de la técnica Presupuesto por Programas, podemos concluir que dentro del Sector Público Mexicano, existe verdadero interés en la implantación total del modelo establecido por la oficina de Planificación, Programación, y Coordinación de las Naciones Unidas, que conjuntamente con la C.B.P.A.L. analizan la problemática de la Administración Pública en los Países en desarrollo de América Latina.

14o. Las aplicaciones que presentamos en cuanto a Reforma Administrativa, son verdaderamente una muestra de los propósitos establecidos por el Gobierno Federal que a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, se hacen los ajustes necesarios en cada entidad para que el proceso sea continuo y uniforme a nivel nacional.

15o. El Control de Gestión, en cuanto a sus aplicaciones, está muy limitado ya que solamente un porcentaje muy reducido de entidades del Sector Público, dá cabida a la implantación de esta técnica, y dichas entidades no tienen un criterio -- uniforme, ya que emplean la técnica con muchas restricciones según sus necesidades.

De ésta forma concluimos nuestro tema "INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LAS TECNICAS MODERNAS Y METODOS DE ADMINISTRACION Y SUS APLICACIONES EN EL SECTOR PUBLICO DE MEXICO", dejando claramente establecido que la Administración Moderna, abre las puertas a las demás técnicas, métodos, instrumentos o herramientas, que paralelamente a ella se vayan fortaleciendo con la única finalidad de contribuir conjuntamente a lograr el desarrollo y avances tecnológicos.

Nuestra intención no es limitar con ello el ámbito de la Ciencia Administrativa, sino por el contrario tratamos de poner en evidencia tres técnicas que dentro del Sector Público ayudan a defender y fortalecen los principios en los que descansa la esencia de la Administración Moderna.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

10. Planificación y Presupuesto por Programas

Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Gonzalo Martner, Editorial Siglo XXI.

20. Orientaciones principales para la Implatación del Presupuesto pro Programas en la U.N.A.M.

Dirección General del Presupuesto por Programas de la UNAM
Jorge Irisity

30. Temas de Presupuesto por Programas I-II-III

Dirección General del Presupuesto por Programas de la UNAM
Varios autores

40. Preparación del Presupuesto y Planificación Económica en --
los países en vías de desarrollo

Naciones Unidas ST/TAO/Ser. C/93

Nueva York 1967

50. Presupuesto por Programas para el Sector Público de México

Francisco Vázquez Arroyo

Editorial

60. Informe de la Reunión Técnica sobre problemas de clasificación y administración presupuestaria-

Septiembre 1953 Ciudad de México. ST/TAA/Ser.C/14 O.N.U.

70. Los sistemas administrativos y el Presupuesto por Programas

Dirección General del Presupuesto por Programas de la
U.N.A.M.

80. Reclasificación de los gastos e ingresos públicos en determinados países; Preparado por la Subdirección fiscal y financiera de las Naciones Unidas ST/ECA/52
90. El presupuesto como instrumento para la programación del desarrollo económico C.E.P.A.L. E/CN.12/BRW.1/L.3
100. Los presupuestos gubernamentales
Gonzalo Martner
Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
110. El presupuesto por Programas U.N.A.M. 1982
120. Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso de Reforma Administrativa (1821-1917)
Alejandro Carrillo Castro
Editorial Porrúa, México, D.F.
130. Evaluación de la Reforma Administrativa en México, (1971-1979)
Alejandro Carrillo Castro
Editorial Porrúa, México, D.F.
140. La Reforma Administrativa
Alberto Salinas
Fondo de Cultura Económica
150. Informe sobre las Reformas a la Administración Pública.
Comisión de Administración Pública S/F (1967)
160. Administración para el desarrollo

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales U.N.A.M. 1964

Mario Frieiro

17o. Sistemas prioritarios para la administración del desarrollo.

Wilburg Jiménez Castro

Instituto Centroamericano de Administración Pública

San José de Costa Rica 1968

18o. Enfoques de la Reforma Administrativa

Conferencia pronunciada en la F.C.P.S. de la U.N.A.M.

Fernando Solana M., México 1978

19o. Programa Actual de Reforma Administrativa

Porfirio Muñoz Ledo

Revista de Administración Pública # 22

México, D.F. Enero-Febrero 1971

20o. Bases para el programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1976-1982

Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia 1976

21o. El Control Integrado de Gestión, iniciación a la Dirección por sistemas

Francisco Blanco Illescas

Editorial LIMUSA

22o. Organización conflicto y estrategias de negociaciones

D. Casado

Editorial Marova

- 23o. Organización y Gestión
D. Gbisihiany
Editorial Cultura Popular
- 24o. Principios y aplicaciones del Control de Gestión
Simeray J.P.
- 25o. El Control de Gestión
Lauzel P.
- 26o. Los Ratios medios de Gestión
Francisco Casanovas
- 27o. Primer seminario de evaluación de la Administración Pública Federal
El control de gestión como base para la evaluación
Francisco Javier Rojas Gutiérrez
Cocoyoc, Mérida, Junio 1981
- 28o. Sistema integrado de información programática y administrativa
Trabajo elaborado por Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F. 1981
- 29o. Conferencia pronunciada por el Lic. Miguel de la Madrid H. sobre la evaluación de la Secretaría de Programación y Presupuesto México, D.F. 1980
- 30o. Revista editada por la Dirección de Relaciones Públicas -- del combinado industrial Sahagún, Noviembre 1976

- 31o. Folleto editado por la Dirección General de Diesel Nacional, S.A., Octubre de 1981
- 32o. Publicaciones y artículos expedidos por la U.O.M. de la Comisión Federal de Electricidad, México, 1981
- 33o. Publicaciones editadas por la U.O.M. del Instituto Mexicano del Petróleo México, 1982
- 34o. Cuadernos de pensamiento Político
Período previo a la postulación de Miguel de la Madrid Hurtado, Precandidato para la presidencia de la República.