



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

"ACATLAN"

**LA PLANEACION ADMINISTRATIVA EN LA
EMPRESA PUBLICA MEXICANA.
CASO: PETROLEOS MEXICANOS 1980-1982.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
SUSANA LOZANO FERRAL

STA. CRUZ ACATLAN, MEXICO

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

CAPITULO 1 IDENTIFICACION DE LA PLANEACION ADMINISTRATI- VA.

- 1.1 La planeación como función básica de la administración
- 1.2 Dimensiones
- 1.3 Características
- 1.4 Principios
- 1.5 Hacia un proceso lógico de planeación
 - a) Detección de necesidades
 - b) Formulación del objetivo
 - c) Formulación de premisas
 - d) Determinación de cursos alternativos de acción y toma de decisiones
 - e) Realización del esquema del plan
 - e.1) Estrategias
 - e.2) Tácticas
 - e.3) Políticas
 - e.4) Procedimientos
 - e.5) Programas
 - f) Asignación de recursos
 - g) Ejecución
 - h) Evaluación y control

CAPITULO 2 UNA INTROSPECCION EN LA EMPRESA PUBLICA MEXI- CANA.

- 2.1 Hacia un concepto de empresa pública
- 2.2 Forma jurídica y tipos legales de empresa pública
 - a) Organismos descentralizados
 - b) Empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria
 - c) Sociedades asimiladas al régimen de participación estatal
 - d) Fideicomisos

2.3 Creación de la empresa pública

- a) Proceso de creación
- b) Acto de creación

2.4 Organización y campo de acción de la empresa pública

CAPITULO 3

LOS SISTEMAS DE PLANEACION EN LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA.

3.1 Regulación jurídica de la planeación administrativa en México

- a) Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. 1970.
- b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1977.
- c) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. 1977.
- d) Acuerdos del Ejecutivo Federal.

3.2 Creación de sistemas de planeación administrativa.

3.3 Integración y operatividad de los sistemas de planeación administrativa

- a) Comisión Interna de Administración y Programación
- b) Unidad de Organización y Métodos
- c) Unidad de Programación

3.4 Coordinación y evolución de los sistemas de planeación administrativa

CAPITULO 4

LA PLANEACION ADMINISTRATIVA EN PETROLEOS MEXICANOS.

4.1 Características de Petróleos Mexicanos

- a) Antecedentes
- b) Marco jurídico
- c) Integración al medio

- d) Estructura orgánica
- e) Administración general

4.2 Planeación Administrativa.

4.2.1 Componentes internos

A. Proceso de planeación

- a) Estrategia de desarrollo
- b) Planes operativos a largo y mediano plazo
- c) Plan operativo anual
 - c.1) Difusión de lineamientos
 - c.2) Detección de necesidades y fijación de objetivos y metas
 - c.3) Formulación de planes
 - c.4) Asignación de recursos y formulación del presupuesto
 - c.5) Ejecución
 - c.6) Evaluación y control

B. Aparato Institucional

DIAGNOSTICO Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACION ADMINISTRATIVA EN PETROLEOS MEXICANOS.

CONCLUSIONES FINALES.

ANEXOS.

CITAS.

BIBLIOGRAFIA.

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

En los países que como México, son considerados dependientes, el desarrollo debe concebirse como un proceso de cambio social deliberado, que persiga como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas. Para ello no basta que el Estado adopte la decisión de iniciar una política con apego a un método de acción planificada, que parta de una caracterización de su estructura productiva y de la superestructura derivada de ésta; el proceso de desarrollo debe enfocarse a través de un método histórico, estructural y totalizante.

Tan importante como es fijar los objetivos de orden económico y social, lo es también el planear la administración para alcanzar el cumplimiento de las metas propuestas pues, aún cuando para efectos de análisis la planeación se ha dividido en económica, social y administrativa, una planeación integral del desarrollo reclama como tal la vinculación de los aspectos económico, social, político y administrativo a la vez.

Así, mientras que la planeación económica y social establece los objetivos para alcanzar un máximo de bienestar colectivo, la administrativa señala cómo realizarlos desde el punto de vista de su instrumentación; esto es, indica el modus operandi.

La planeación administrativa da origen a múltiples cuestionamientos de orden técnico, de cuya solución adecuada depende el éxito o fracaso del intento planificador, además de que, tanto su ausencia como su falta de impulso, afectan indiscutiblemente el logro de los objetivos de una institución. Tal es el motivo por el que he elegido este tema cuyo contenido, fundamentalmente técnico, no pretende restar la importancia

que el proceso de la planeación reviste en sus aspectos político, social y económico, sino que trata de ubicar en su justa dimensión la repercusión de una adecuada planeación administrativa al interior de una empresa pública.

No dejo de reconocer la importancia que representa para el desarrollo del país el tener la posibilidad de planear el destino de los recursos que toma de la sociedad, pues la planeación se concibe precisamente como un medio de acción social organizada para la realización de metas definidas, ni desconozco las condiciones que constituyen el marco en que se desarrolla la planeación administrativa, conformado por el medio ambiente externo; la actividad social, política y económica; la forma del plan global al que debe integrarse todo organismo y las características de la institución planificadora pero, en esta ocasión sólo se analizan las actividades de la planeación desde el punto de vista técnico y, más concretamente, se verá el proceso en una de las empresas de mayor importancia para el desarrollo del país: Petróleos Mexicanos.

Al hablar de la concepción y desarrollo de la planeación en esta entidad se tratará de fundamentar una hipótesis inicial: "La adaptación de un adecuado sistema de planeación administrativa en una empresa pública nos permite visualizar elementos racionales de cambio, que contribuyen al logro de sus objetivos.

La estructura del trabajo podría dividirse en dos grandes apartados. El primero, que constituye un marco teórico conceptual en el que se tratan de identificar los elementos fundamentales de la planeación administrativa, así como del sujeto en el que recae su acción: la empresa pública. El segundo, que tiene la intención de que los elementos teóricos no se circunscriban al plano abstracto, por lo que plantea el desarrollo del proceso en una entidad determinada.

Así, previa determinación del objetivo e hipótesis inicial, -- se procedió a analizar la literatura existente sobre la materia, para posteriormente obtener la información más relevante, hecho que no se limitó a un sólo método de recogida de datos;-- se efectuaron análisis de informes y publicaciones, emitidos -- tanto por la empresa como por otros organismos públicos y privados, y se utilizó la observación por participación.

Finalmente se realizó un análisis de resultados, que pretende explicar el papel que juega la planeación dentro de esa Institución y se plantean las perspectivas de desarrollo del proceso mismo en el mediano plazo.

CAPITULO 1 IDENTIFICACION DE LA PLANEACION ADMINISTRATIVA

1.1 La planeación como función básica de la administración.

Dentro de la empresa pública, la adecuada toma de decisiones merece determinadas clasificaciones de eficacia funcional, implicando la calidad de la gestión, la capacidad gerencial y la eventual certeza de la función directiva.

Para lograr el eficaz desenvolvimiento de la empresa pública, - una vez definidos sus objetivos, la tarea principal es determinar los métodos para alcanzarlos. He ahí la función de la planeación y su relevancia sobre las otras funciones administrativas, según Koontz/O'Donnell: la organización, la integración, - la dirección y liderazgo y el control, puesto que todas ellas - deben reflejarla.

Estas cuatro funciones están encaminadas a apoyar el logro de - los objetivos empresariales. La planeación, en tanto que cubre la brecha que va desde donde estamos hasta donde queremos ir, - precede lógicamente a la ejecución de las otras funciones.

"Ningún administrador puede organizar, ejecutar y controlar con éxito por mucho tiempo, a menos que antes haya efectuado una -- planeación de sus actividades". (1).

De hecho, un administrador lleva a cabo la organización, la ejecución y el control para realizar los objetivos y los medios de lograrlos según lo determinaron sus esfuerzos de planeación y, - aunque en la práctica todas las funciones administrativas se interrelacionan en un mismo sistema de acción, la planeación manifiesta su supremacía pues establece los objetivos necesarios

para todo esfuerzo de grupo. Los planes deben realizarse para alcanzar esos objetivos antes de que el administrador pueda saber qué relaciones de organización y qué cualidades personales se necesitan, y por qué camino habrá de dirigir y guiar a sus subordinados.

Se ha evidenciado la impostergable necesidad de que la planeación sea efectiva, dinámica, irrigante de todo el proceso de acción estatal y, lo que es más importante, activadora de todos los procesos gubernamentales de acción para el desarrollo.

Para la efectiva operación de la planeación, y para que ésta -- tenga efectos endógenos y exógenos con respecto al sector público se necesita, además de la capacidad técnica, una buena estrategia para lograr apoyo dentro y fuera del gobierno.

Los organismos o los sistemas de planeación no deberían de asumir una actitud pasiva, exclusivamente de ejercicio matemático para la formulación de proyecciones, ni tampoco limitarse a seguir un plan de desarrollo económico, sino que deben participar en el proceso operativo en la medida que en cada caso se les -- asigne, de acuerdo con las específicas condiciones imperantes.

La planeación es, efectivamente, una función fundamental de la administración, sin embargo, los planes solos no hacen que una empresa tenga éxito. Se requiere la acción hacia los propósitos.

Los planes pueden pronosticar qué acciones llevarían hacia el objetivo final; cuáles se alejan de éste; cuales probablemente se anularán entre sí, y cuáles son irrelevantes.

Sin los planes la acción puede convertirse en una actividad alea

toria, la cual no produce otra cosa que un caos. Se manifiesta así la necesidad de planear todas las acciones y en todos los niveles de la empresa. Gráfica 1

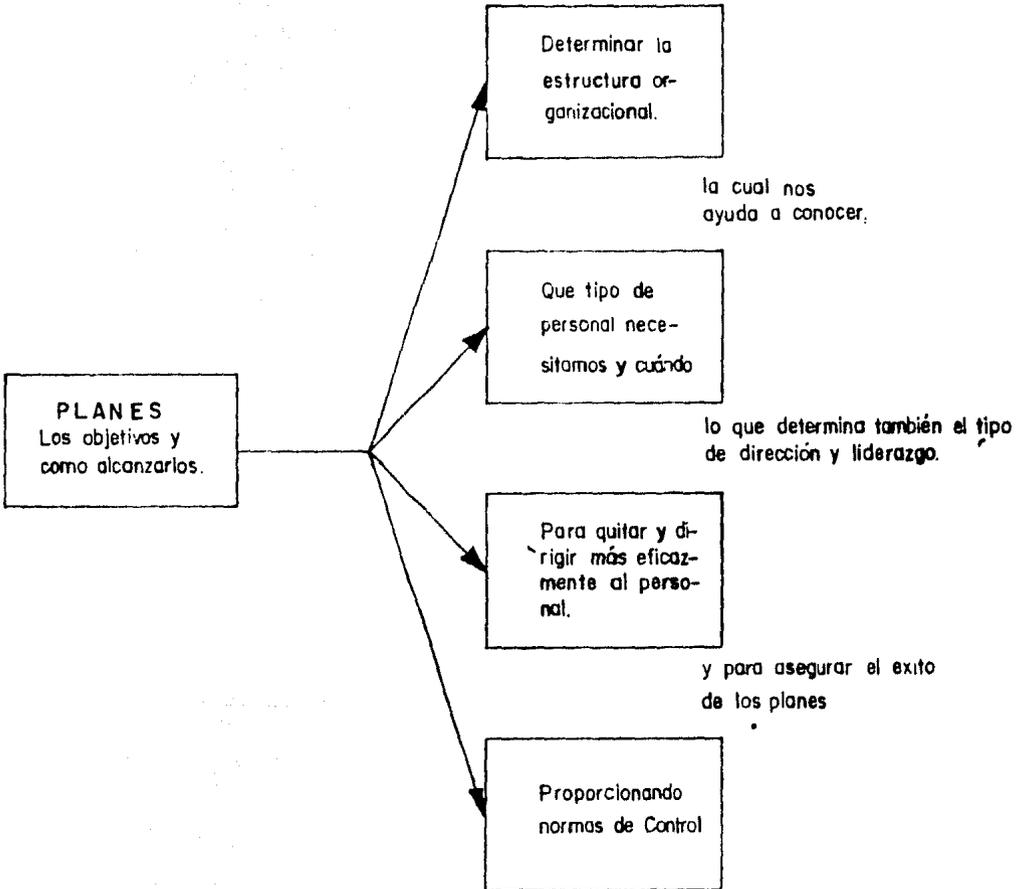
"Toda sociedad organizada debe planificar previamente su trabajo y diseñar sus sistemas de control para la ejecución de sus tareas; ésta alcanza aún mayor importancia y se hace sentir con mayor intensidad que en otras, en la institución pública..." (2)

Algunas personas utilizan equivocadamente los términos planear y tomar decisiones como sinónimos. Planear sí es tomar las decisiones que evidentemente tienen un claro enfoque hacia objetivos mediatos o inmediatos; planear implica elaborar una estructura, un programa en base al cual se toman decisiones para lograr metas inmediatas; pero tomar las decisiones que afectan a la empresa sin basarse en hechos que permitan prever y ordenar las actividades necesarias, cómo deben ser conducidas éstas y en qué proporción contribuyen a lograr los resultados deseados, no es planear.

Básicamente la necesidad de planear se deriva del hecho de que toda empresa opera en un medio que experimenta cambios constantes. Uno de los mayores problemas de desarrollo que se presenta dentro de las empresas es intentar romper la resistencia al cambio de -- sistemas o nuevos métodos de trabajo, que le permitan establecer estrategias de operación y desarrollo.

Las empresas públicas, al tratar de encauzar la acción de planear en los diferentes cambios, llámense tecnológicos, gubernamentales o económicos, deben realizar un proceso previo de investigación, análisis y diseño de las actividades que se seguirán, fijando las políticas y estableciendo los procedimientos para su realización.

Toda investigación que se realice para cada una de las áreas de la



LOS PLANES COMO FUNDAMENTO DE LA ADMINISTRACION SEGUN KOONTZ/O'DONNELL

empresa, dará como resultado el diseño de un plan que indicará un curso de acción predeterminado.

Podemos entonces definir a la planeación como "el conjunto de decisiones respecto a la actividad en el futuro, basándose en la investigación, reflexión y pensamiento sistemático" (3)

De ahí que la planeación administrativa, basada esencialmente en la investigación y en los hechos, comprenda estudio, recolección de datos, investigaciones e informaciones referentes al ámbito de la administración, que organizados, revelan su significado exacto en relación a los objetivos de la empresa.

En el proceso de la planeación se pueden identificar, por tanto, dos componentes principales: el marco de la planeación y la actividad de la planeación. Ambos componentes mantienen una estrecha relación y no pueden entenderse el uno sin el otro. La actividad de la planeación, compuesta por los procesos que se exponen más adelante en detalle, no puede comprenderse en forma estática pues en gran medida se está formando por el marco de la planeación.

1.2

Dimensiones

El marco de la planeación se compone básicamente de las dimensiones de la planeación, consideradas como variables independientes que afectan la actividad de la planeación, a la vez que se retroalimentan de ella.

El Dr. Yehezkel Dror distingue cuatro tipos principales de dimensiones (4)

a) Dimensiones relacionadas con el ambiente y las condiciones externas en que se desarrolla la planeación. El medio ambiente y

las condiciones externas determinan en gran medida el proceso de la planeación al dar una institución central los objetivos generales y las metas concretas de la planeación global. Asimismo, el medio ambiente cultural y económico provee conocimiento y recursos que ayudan a la planeación, incluyendo profesionistas, literatura y dinero, entre otros factores.

- b) Dimensiones relacionadas con el aspecto de la actividad social. Toda empresa pública tiene objetivos sociales y en consecuencia, sus procesos de planeación deben dirigirse a penetrar la actividad social e influir en ella. Debe tomar como punto de partida la significación social en su totalidad y considerar la dimensión territorial-geográfica .
- c) Dimensiones relacionadas con la forma del plan que hay que alcanzar. Se tratan de ubicar las características del plan al que se aspira llegar, que en sí depende de los objetivos de la planeación, de las características de la institución planificadora, del ambiente y de las otras condiciones externas de la planeación.

En la medida que el plan que se desea alcanzar incluya decisiones más detalladas y precisas, el proceso de la planeación tratará más los detalles de los problemas, mientras que si el plan está destinado a tratar solamente líneas generales, la planeación se concentrará en principios e instrucciones.

- d) Dimensiones relacionadas con las características de la institución que programa. Estas dimensiones determinan en gran medida la calidad de la planeación. Aquí se incluye la construcción de la organización del cuerpo planificador; los recursos y medios a disposición de éste y el conocimiento, los valores y la personalidad de los planificadores como individuos.

Asimismo, deben considerarse las características que identifican a la planeación según sea esta de corto o largo plazo, Ambas son continuas. La planeación a corto plazo se evalúa con más facilidad que la planeación a largo plazo, sus resultados se conocen más pronto y manifiesta una mayor certidumbre de los factores -- que le afectan. Los programas a largo plazo son útiles para empresas grandes al aminorar la necesidad de que los altos directivos conozcan íntimamente todas las operaciones y al enfatizar la definición de sus objetivos y el camino a seguir para alcanzarlos.

1.3 Características*

La planeación, en tanto "selección y relación de hechos así como formulación y uso de suposiciones con respecto al futuro en la visualización y formulación de las actividades propuestas que se creen necesarias para alcanzar los resultados deseados" (5), manifiesta algunas características que la definen:

- 1) Incluye la identificación de la institución. Un plan es una heliografía para la acción. Para que sea completo, debe incluir el curso de acción futura que deberá emprenderse, cómo va a implantarse, por quién y para qué.
- 2) Se relaciona con la determinación de probabilidades. La certidumbre relativa de que suceda un evento o eventos es dominante bajo ciertas condiciones para las cuales se crea la planeación. En contraste, otros factores representan la condición de incertidumbre relativa o la probabilidad de que no suceda un evento. Por ello, debemos considerar que las acciones tengan

* Compilación e interpretación de autores diversos.

lugar en un ambiente condicionado por una complejidad e interdependencia de variables difíciles.

- 3) Es intelectual por naturaleza. Planear es básicamente un trabajo mental. Se utilizan el pensamiento reflexivo, la imaginación y la previsión. El planeador visualiza su esquema de actividades propuesto, trata con intangibles y --templa, con su experiencia y conocimientos, sus esfuerzos de planeación.
- 4) Implica el futuro. Trata con el futuro de las decisiones-presentes. Por medio de la planeación se trata de ver hacia adelante, se anticipan las eventualidades, se prepara para contingencias, se trazan actividades y se proporciona una secuencia ordenada para el logro de los objetivos.
- 5) Es continua. Todos los planes son tentativos y están sujetos a revisión y enmiendas, a medida que se conocen nuevos hechos y se revalúan las variables. Debido a que la empresa experimenta cambios constantes, la planeación es dinámica y continua.
- 6) Contribuye al logro de los objetivos de la Institución. La eficacia de un plan se mide por el monto de su contribución a los propósitos y objetivos de la empresa, como compensación de los costos y otras consecuencias inesperadas requeridas para formularlo y llevarlo a caño.

Es difícil concebir cómo deban ser los planes si la empresa no tiene una clara y definida noción de sus objetivos, - sean éstos de tipo social, económico o ambos, pues los objetivos son los fines hacia los cuales se dirigen las actividades y representan no sólo el punto final de la planea-

ción, sino también el lugar hacia donde se encaminan los esfuerzos de las otras funciones del proceso administrativo.

1.4 Principios*

La planeación considera que existe un momento adecuado para la mayoría de las acciones, que depende por lo general de la relativa importancia del objetivo que en particular se busque, de las condiciones ambientales internas y externas, de si éstas son o no favorables al objetivo dado y de la actitud general de los empleados hacia el plan. Cualquiera que sea el campo en que se le aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales de validez general, identificados como principios básicos: racionalidad, previsión, universalidad, unidad, continuidad e inherencia.

En el principio de la racionalidad, la planeación se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. "La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas e inconvenientes y reducida, a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos". (6)

La planeación es previsión del futuro. Los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En función de este principio se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente, y de la proyección de las tendencias observadas.

La planeación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las conse--

* Compilación e interpretación de autores diversos.

cuencias que producirá su aplicación. Debe ser universal.

Como consecuencia del principio anterior se desprende la necesidad de que los planes tengan unidad, que estén integrados entre sí y formen un todo orgánico y compatible. Este principio, ligado estrechamente al concepto de coordinación, debe surgir como efecto de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y dar como consecuencia un proceso de ejecución que impida el malgasto de recursos en acciones duplicadas o no debidamente ajustadas.

La planeación no tiene fin en el tiempo; es continua. Pueden variar o ajustarse los objetivos de una empresa pero, en tanto ésta subsista, el énfasis de la acción, los plazos fijados y la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos, no desaparecerá. Cumplido un plan, se formula el siguiente, -- manteniendo así la secuencia de la planeación.

La planeación es necesaria en cualquier organización; es inherente a la administración. La administración de una empresa pública no se hace independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas. Una administración sin propósitos preconcebidos es una máquina guiada por la rutina, por la costumbre o por normas rígidas que anulan la discrecionalidad de los directivos.

1.5 Hacia un proceso lógico de planeación.*

Los principios de la planeación adquieren su validez real en el proceso mismo, a través de los mecanismos cuya instrumentación se gesta dentro de las diferentes etapas del proceso. Planeación que, para bien empezar, requiere definir su objetivo y determinar las estrategias y tácticas a seguir.

*Las fases que se presentan son producto de la compilación e interpretación de las mencionadas por autores diversos.

El proceso de planeación se compone básicamente de dos procesos interrelacionados, según Le Breton: la planeación y la ejecución. Yo añadiría un tercero: el control.

La planeación y el control son inseparables; la acción no planeada no puede ser controlada, puesto que la planeación implica mantener el curso de las operaciones, corrigiendo las desviaciones con respecto a los planes. Cualquier intento por ejercer el control sin -- disponer de planes sería inútil, puesto que no existiría una forma para que el personal supiera si se dirige hacia donde debe. Los planes proporcionan, por tanto, las normas de control.

El proceso de planeación puede realizarse a través de las siguientes etapas:

a) Detección de necesidades

Aunque precede a la planeación, y por ello no es estrictamente parte del proceso, el estar consciente de la necesidad es el verdadero punto de partida de la planeación. Se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedará comprendida dentro de la órbita del plan,-- para lo cual se reúne información estadística y otros antecedentes que permitan formarse una idea acerca de los problemas y ubicar sus causas. De aquí que la forma en que se capta la necesidad, y el tiempo en que ello ocurre, sean dos factores críticos en relación con el manejo satisfactorio del proceso. Se incluye en esta fase un vistazo preliminar a las posibles oportunidades futuras y la habilidad para verlas claramente; un conocimiento de donde estamos situados, analizando nuestros puntos fuertes y débiles; la comprensión de por qué deseamos enfrentar incertidumbres y una visión de lo que esperamos ganar. La planeación requiere de un diagnóstico realista de la situación de oportunidad.

b) Formulación del objetivo

Una vez realizado el diagnóstico deberá efectuarse una proyección - de las tendencias observadas en el transcurso del tiempo, a efecto de visualizar hechos futuros. Posteriormente deberán fijarse metas concretas que posibiliten el cumplimiento de los propósitos establecidos; al especificar los objetivos, los resultados esperados indican los puntos finales de lo que se ha de hacer, dónde se ha de situar el interés primordial, qué es lo que ha de lograrse a través - de la red de estrategias, políticas, procedimientos, reglas, presupuestos y programas. El objetivo es, por tanto, el punto inicial y final del proceso de planeación.

Aunque en la práctica el término "objetivo" tiende a confundirse -- con el de "meta" y, por tanto, a utilizarse como sinónimo, lo enfocaremos de manera distinta: un objetivo se concibe como el punto final de un programa administrativo, mientras que una meta queda representada por fines específicos, generalmente cuantitativos.

Los objetivos son muchos y del mismo modo se encuentran a cualquier nivel en la jerarquía de la organización, por lo que algunos autores, Schleh, por ejemplo, opinan que "ningún cargo debe tener más de dos a cinco a la vez" (7), argumentando que demasiados objetivos para un administrador tienden a desviarlo de su cumplimiento e incluso suelen inducirlo a dar mucha importancia a objetivos menores, en perjuicio de los mayores.

Para que la planeación sea eficaz debe existir una relación integral entre ésta y los objetivos. Los planes a largo plazo, basados en las especificaciones de los objetivos, son notablemente más especulativos para los años distantes que para el futuro inmediato; en consecuencia, se les debe enfocar desde el año distante al primero y no a la inversa, pues lo que ha de hacerse el primer año debe proporcionar un fundamento para lo que se hará el año sucesivo, lo que sólo

puede quedar garantizado si los planes a corto plazo son parte de los de largo plazo. La selección de los objetivos a corto plazo surge de una evaluación de las prioridades con respecto a los objetivos de largo plazo.

c) Formulación de premisas

Con los datos obtenidos en la detección de las necesidades, deberán formularse las presunciones sobre las que se deberá basar y desarrollar el plan.

Esas suposiciones, "que proporcionan un fondo dentro del cual tendrán lugar los eventos que afectan a la planeación" (8), son las denominadas premisas. Su formulación obedece al reconocimiento de que los planes operan en un medio ambiente tanto interno como externo a la organización.

Su selección y uso dependen en gran medida de la destreza, percepción y experiencia de quien hace la planeación, pues algunas premisas parecen más adecuadas que otras, lo que representa una doble dificultad en el proceso de planeación: 1o. la selección de la premisa que se deba usar y 2o. la evaluación de la ayuda esencial obtenida por su uso.

La estructura de las premisas de la planeación cambia al grado de que en ocasiones es difícil llevar al día un conjunto de premisas. Esto es el resultado de las acciones del futuro y de la importancia de una premisa sobre el plan. Debido a la interrelación de los planes y a la dependencia entre unos y otros, cada uno de los planes ya adoptados tiende a convertirse en premisa de la planeación.

Existen en consecuencia diversas clases de premisas: internas o externas a la organización; cuantitativas y cualitativas.

Para el caso de la empresa pública reviste gran importancia la consideración de las premisas de carácter externo a la entidad, debido a que usualmente son las más difíciles de precisar dentro del - Proceso de planeación.

Las premisas externas, según Terry, pueden subclasificarse en tres grupos: "el medio ambiente general, que incluye predicciones econóómicas, factores sociológicos, controles gubernamentales, acción fiscal y demanda industrial; el mercado del producto y el mercado de los factores de la producción" (9). Estas premisas, sin embargo, - pueden ampliarse a través del análisis de las dimensiones de la -- planeación mencionadas anteriormente.

Las premisas internas incluyen aspectos como la inversión del capital; las estrategias; las políticas; los programas principales y - la estructura orgánica, además de muchos otros elementos que ejercerán influencia en la naturaleza de los planes.

Las premisas cualitativas y las cuantitativas se denominan así según puedan o no expresarse numéricamente, ya sea en dinero, horas de trabajo, unidades de producto, etc.

La importancia de la selección adecuada de premisas se deriva de - que los administradores no pueden identificar y mantener en mente todos los factores que en el futuro puedan afectar el curso de los planes.

Por ello, una vez que se han identificado los factores de un medio ambiente futuro que afectarán los planes, se limitan a las premisas que son críticas o estratégicas para ellos. Al hacer esta selección los administradores utilizan aquellas que en forma significativa influyen sobre los planes, considerando que existen muchas premisas de importancia estratégica para una empresa pública y no para otra.

Aunque en algunas ocasiones se considere que una predicción es erró

nea, por no considerar algunos acontecimientos que afecten el proceso de planeación, es importante que no olvidemos que toda predicción ayuda a prever.

d) Determinación de cursos alternativos de acción y toma de decisiones.

"De la posición adoptada sobre la fijación de objetivos se deriva un conjunto realista de alternativas o caminos a seguir para alcanzar cada uno de esos objetivos..."(10)

El problema más común en esta fase no es el de encontrar alternativas, sino reducir el número de ellas, de manera que se puedan -- utilizar las más prometedoras.

Entran aquí en acción las premisas ya seleccionadas, que deberán servir de base tanto en la elección de las alternativas que prometan la posibilidad más fructífera, como para la toma de decisiones respectiva.

Para ello se deberá hacer un estudio especial y evaluar las alternativas existentes; una vez determinadas las restricciones de cada una de ellas y habiendo establecido algún criterio sobre los valores relativos que se les podrían aplicar, la persona que toma las decisiones procede a analizar las consecuencias que traería la aplicación de cada una de esas alternativas.

Esa toma de decisiones requiere la selección racional de un curso de acción. Sin embargo, rara vez se puede lograr una racionalidad completa debido, primero, a que nadie puede tomar decisiones para el pasado, las decisiones deben operar hacia el futuro, y éste casi siempre indica incertidumbre; segundo, a que es muy difícil conocer todas las alternativas que podrían conducir al logro de una meta.

Es evidente que la toma de decisiones debe guiarse por una racionalidad limitada. Debe satisfacer ciertas condiciones para ubicarse dentro de este marco: tratar de alcanzar una meta que no puede lograrse sin una acción positiva; tener una clara comprensión de los cursos a través de los cuales puede alcanzarse la meta bajo las circunstancias y limitaciones existentes; tener la información y la habilidad necesarias para analizar y evaluar las alternativas a la luz de la meta buscada, y tener el deseo de optimizar, a través de la selección de la alternativa, aquella que le permita alcanzar la meta en la mejor forma.

El primer paso en la toma de decisiones es encontrar opciones o alternativas. La habilidad para encontrar alternativas es a menudo tan importante como seleccionarlas correctamente, pues el ingenio, la investigación y la perspicacia, con frecuencia revelarán tantas alternativas que será difícil evaluarlas en la forma adecuada. Surge aquí el segundo paso: la selección de la mejor alternativa. Al escoger entre diversas alternativas, cuanta mayor capacidad tenga un individuo para reconocer y resolver aquellos factores que son limitantes o críticos para el logro de la meta más clara, con mayor precisión se puede seleccionar la mejor alternativa.

Una vez que se han aislado las alternativas apropiadas, el paso siguiente es la evaluación y selección de la que contribuya a la meta en la mejor forma.

La evaluación de alternativas puede utilizar diferentes técnicas, todas ellas tendientes a proporcionar al administrador los elementos suficientes para reducir la incertidumbre en la toma de decisiones. Su explicación, sin embargo, saldría de los límites del presente trabajo.

La selección de las alternativas proporciona de manera semejante -

diferentes fundamentos para tomar una decisión: la experiencia, la experimentación y el análisis e investigación.

La experiencia, cuidadosamente analizada e infiltrada de las razones fundamentales del éxito o fracaso, puede ser muy útil como base para el análisis de una decisión, pero corre el riesgo de que sus deducciones puedan ser inaplicables a nuevos problemas. Las buenas decisiones deben evaluarse frente a hechos futuros, mientras que la experiencia pertenece al pasado.

La experimentación, útil para decidir entre diferentes alternativas, es la forma mediante la cual un administrador puede asegurarse de que un plan es correcto, especialmente a la luz de los factores intangibles; debe ser, sin embargo, un último recurso en virtud de ser la más costosa de todas las técnicas, especialmente cuando son necesarios fuertes gastos de capital y personal para ensayar un programa y cuando la empresa no puede atenerse a poner vigorosamente en práctica varias alternativas.

La investigación y análisis, la técnica más efectiva para la selección de alternativas, indica que el primer paso para resolver un problema es entenderlo; implica la búsqueda de relaciones entre las variables, restricciones y premisas más críticas que influyan sobre la meta deseada; presupone que la solución de un problema de planeación requiere que se le divida en sus distintas partes componentes y que se estudien los diversos factores tangibles e intangibles. Una característica del criterio de análisis e investigación es desarrollar un modelo que simule el problema, generalmente a través de relaciones y términos matemáticos.

El administrador debe ser sensible en la toma de decisiones hacia lo que se puede hacer. No es suficiente que una decisión sea lógica y señale la mejor forma de alcanzar una meta. Las creencias, actitudes y prejuicios de la gente deben tomarse en consideración.

En la empresa pública los problemas políticos de la toma de decisiones desaparecen a menudo con una amplia participación en la planeación. La más amplia participación, bien sea en la forma de consulta, contribución a los análisis, o cualquier otra, es la mejor garantía de que se tomarán buenas decisiones y de que los planes serán entusiasta e inteligentemente administrados.

e) Realización del esquema del plan

"Para que una proposición de un plan sea de utilidad, debe realizarse un esquema que contenga una formulación precisa de la necesidad, la naturaleza del proyecto, los resultados que se esperan, el costo total, los requerimientos de organización y un calendario provisional de actividades" (11). Ello determinará una alta probabilidad de influir en la decisión del agente que aprueba. Si la proposición no tiene que ser aprobada antes de que el administrador actúe, esta etapa puede verse como guía para dirigir la acción futura, así como para ayudar a organizar un equipo de planeación y a asignar responsabilidades a los miembros.

A efecto de lograr una planeación efectiva, el esquema deberá detallar los planes derivados que servirán de apoyo al plan básico: las estrategias, tácticas, políticas, procedimientos, programas y presupuestos, que son considerados planes en tanto que son cursos de acción futura.

e.1) Estrategias

Las estrategias denotan un programa general de acción y un despliegue de esfuerzos y de recursos hacia el logro de los objetivos. Han sido estrechamente ligadas a las políticas, debido a que también implican objetivos, los recursos para alcanzarlos, así como las po-

líticas principales que han de seguirse al usar estos recursos. Pero, mientras que la esencia de la política es la definición de áreas de decisión, la estrategia se refiere a la dirección en la cual los recursos humanos y materiales serán utilizados para maximizar la probabilidad de alcanzar el objetivo preseleccionado.

Para desarrollar estrategias prácticas y útiles, una organización debe llevar a cabo una exhaustiva autoevaluación empresarial que deberá tomar en cuenta productos, mercados y tecnología, y que debe incluir el hacer las preguntas correctas. La estrategia efectiva consiste en conocer y capitalizar las fuerzas propias y a la vez evitar debilidades, para entonces intentar conjugar adecuadamente estos factores con las oportunidades.

La estrategia puede definirse como la determinación de las metas y objetivos fundamentales de largo plazo de la empresa, la adopción de cursos de acción y la asignación de los recursos necesarios para alcanzar esas metas y objetivos.

Un plan estratégico se referirá, en consecuencia, a la realización que se intenta lograr en el futuro.

El plan contiene un conjunto de objetivos corporativos y los cursos de acción propuestos para alcanzar esos objetivos. Será entonces posible desarrollar las estrategias de expansión, de producción, de finanzas, de personal, etc.

e.2) Tácticas

Existe un término que origina confusión y cierta ambigüedad con respecto a la estrategia: la táctica, con la que rara vez se establece la diferencia.

"La planeación estratégica trata sobre las decisiones de efectos - duraderos y difícilmente reversibles. La planeación táctica abarca períodos más breves". (12) Así, cuantas más funciones de las actividades de una organización sean afectadas por un plan, más estratégico será éste.

Estrategia se refiere tanto a la formulación de los objetivos como a la selección de los medios para alcanzarlos, mientras que táctica trata de la selección de los medios mediante los que han de perseguirse objetivos específicos.

Aún cuando un plan estratégico para un departamento puede ser táctico desde un punto de vista organizacional, la planeación a nivel de la organización es generalmente más estratégica que la planeación a cualquier otro nivel organizativo inferior.

No debemos inferir por ello, la superioridad de una sobre la otra. Ambos tipos de planeación se complementan; pueden verse separadamente, aunque en la realidad no pueden separarse.

e.3) Políticas

"Las políticas son enunciados o conceptos que constituyen una guía para el curso de acción, tanto mental como físico de la administración" (13); señalan fronteras muy amplias que permiten al dirigente de la empresa usar su iniciativa y su juicio en la interpretación de una norma en particular.

Las políticas procuran guiar a los administradores en sus compromisos de decisión. Su esencia es la definición de áreas de decisión y por ello son elemento fundamental de las estrategias.

Para conseguir que estrategias y políticas sean eficaces, pueden - seguirse ciertas guías: deben ser consistentes, flexibles, ponerse

por escrito, diferenciarse de las reglas y procedimientos, controlarse y enseñarse.

Asimismo, debe considerarse que:

1. El uso de una política debe ayudar al logro del objetivo y - debe ser formulada partiendo de hechos, no de reflexiones -- personales ni de decisiones oportunistas.
2. Una política debe permitir que sea interpretada; no debe --- prescribir un procedimiento detallado.
3. Los pensamientos del formulador y las ideas del contenido de la política deben estar condicionados por las sugerencias y reacciones de quienes serán afectados por la misma.
4. Siempre que sea necesario cubrir condiciones anticipadas, de berán establecerse políticas, pero debe tenerse cuidado de - evitar aquellas que se empleen rara vez, si es que se usan.
5. Cada política debe ser expresada con una redacción definida y precisa, que sea completamente entendida por los miembros de toda la empresa.
6. Todas las políticas deben conformarse a los factores externos, tales como leyes y reglamentos de interés público. (14)

Aún cuando existen muchos tipos de políticas, una clasificación útil es la que se basa en sus fuentes: externas, internas y -- originadas. El primer grupo incluye aquellas que se emiten para hacer frente a diversos controles y solicitudes de fuerzas ajenas a la empresa; el segundo incluye a las iniciadas por los ge rentes con el fin de contar con las orientaciones necesarias es tablecidas por su propio uso y el de sus subordinados en la administración de la empresa; y el tercer grupo cobra existencia por la exigencia de un caso excepcional, que hace que el adminis trador medio pida a sus superiores instrucciones respecto al ma nejo de dicho caso.

Otra clasificación común se daría por las principales funciones de la empresa: políticas de producción, de ventas, de finanzas, etc.

Lo que no debemos de perder de vista es que una política sólo proporciona lineamientos.

Estrategias y políticas requieren de planes operacionales; esto es de planes de acción a través de los cuales se ejecuten las estrategias. Esta será la táctica de la planeación.

El campo de estrategia y política representa el estudio de la toma de decisiones en la cúspide administrativa. Consecuentemente, el análisis debe enfocarse sobre la organización más - que sobre un área específica o departamento. El énfasis sobre interrelaciones entre las áreas funcionales y la integración de todas las actividades organizacionales en un curso de políticas resulta de dos tareas básicas que enfrentan todos los administradores: comprender la articulación entre la organización y su medio (orientación externa), e integrar y dirigir -- los esfuerzos de organización totales para alcanzar objetivos predeterminados (orientación interna).

Es obvio que un punto de vista elemental o especialista de la organización es insuficiente para la realización de estas dos tareas generales.

e.4) Procedimientos

El esquema debe considerar lógicamente guías de acción que detallen la forma exacta en la que una cierta actividad debe cumplirse: los procedimientos, cuya esencia "es la secuencia cronológica de las acciones requeridas y que establecen la forma en que el trabajo debe hacerse"(15)

Cuando un procedimiento es ya bien conocido o se puede conocer fácilmente, su determinación dentro del proceso de planeación es sencilla, limitándose a veces a especificar o completar detalles, ajustes y adaptaciones.

El caso se torna más complejo y difícil cuando se carece de procedimientos y hay que determinarlos o crearlos laboriosamente en su integridad, debido a que cada actividad tiene su procedimiento y un mismo procedimiento puede ser común a varias actividades.

"Los procedimientos deben basarse en hechos concretos, tomando en cuenta correctamente los elementos materiales, el personal, el tipo de trabajo y el objetivo" (16). Un procedimiento debe ser al mismo tiempo estable y flexible. Por estabilidad debe entenderse la firmeza del curso establecido, el cual sólo podrá sufrir cambios cuando se presenten modificaciones -- fundamentales en los factores que afectan la operación del -- procedimiento. La flexibilidad es necesaria para poder enfrentarse a una crisis o emergencia, a demandas especiales, o simplemente a los ajustes para condiciones temporales; el problema estriba esencialmente en mantener el equilibrio entre la estabilidad y la flexibilidad del procedimiento.

Existe también la tendencia de que los procedimientos permanezcan una vez que se han iniciado en una empresa, agregando sólo los nuevos procedimientos, sin actualizar los ya existentes. Los resultados son que continúan algunos procedimientos inútiles, permitiendo que exista duplicación de esfuerzos. La solución es revisar periódicamente todos los procedimientos de la empresa y cerciorarse de si son necesarios de acuerdo con las presentes condiciones de operación.

La influencia de los procedimientos en la organización es aparente; existen a través de toda la organización, aún cuando se vuelven más precisos y abundantes en los niveles bajos, en gran parte por la necesidad de un control más cuidadoso, por las ventajas de describir las acciones en detalle, la reuucción del área de decisión, la realización de juicios discrecionales y el hecho de que los trabajos de rutina se prestan-

en sí mismos a obtener una mayor eficiencia a través de la descripción de una mejor forma de hacer las cosas.

e.5) Programas

Aquellos planes en los que no solamente se fijan los objetivos y la secuencia de las operaciones, sino principalmente el tiempo necesario para ejecutar cada una de sus partes, son los programas. Estos, a diferencia de los procedimientos, no están restringidos por trabajos particulares o niveles de la organización.

Los programas incluyen un complejo de metas, políticas, procedimientos, reglas, asignaciones de tareas, pasos que han de seguirse, recursos que han de emplearse y otros elementos necesarios para llevar a cabo un curso de acción.

Rara vez se encuentra dentro de la planeación un programa que se sostenga por sí mismo, debido a que usualmente son parte de un complejo sistema que los interrelaciona. Por lo general, los programas se apoyan en los presupuestos operacionales. Ambos están íntimamente relacionados en virtud de que un presupuesto es un plan, y de hecho, el más importante de una empresa, puesto que puede expresar anticipadamente los resultados en datos numéricos, sean éstos pesos, hombres, horas o unidades de producción, y debido a que suele complementarse con un programa; por tanto, pueden realizarse tantos presupuestos como programas haya, para después integrarlos en un presupuesto global que refleje la acción global de la empresa, pues éste es "un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción, pero para que la acción pueda ser efectiva y ejecutarse a menor costo, debe ser planificada" (17), y una acción planificada debe presupuestarse.

El presupuesto, en tanto instrumento de control de la acción de la empresa, no puede servir como una norma sensible, a menos que refleje sus planes y programas, como observaremos más detalladamente en el punto siguiente.

f) Asignación de Recursos

En la planeación es necesario determinar la cantidad y calidad de cada uno de los recursos que requerirán los cursos de acción y las políticas que se han seleccionado y su distribución para cada período. La planeación en sí requiere de la planeación; por ello, a esta fase se le denomina también planeación de los recursos.

La planeación de los recursos requiere, en primera instancia, que se determine la cantidad de cada clase de recursos que esté en disponibilidad para la empresa. La comparación de las estimaciones de las disponibilidades con las necesidades permitirá saber cuánto de cada clase de recursos necesita la empresa generar o adquirir. En segundo término se debe analizar si los recursos adicionales necesarios se pueden generar o se deben adquirir y cómo se puede lograr esto. Es posible que exista -- disponibilidad de una o más clases de los recursos que exija -- el plan, o que se carezca de ellos. En ambos casos se hará necesario ajustar las decisiones de planeación previas, a fin de utilizar o conseguir los recursos necesarios. Por último surge la distribución de los recursos disponibles o adquiridos entre los programas o unidades administrativas que los necesiten.

La determinación de la cantidad, la disponibilidad o adquisición de los recursos se refiere, por supuesto, a las cuatro -- clases que existen: recursos financieros, recursos humanos, re cursos materiales y recursos tecnológicos.

La planeación de los recursos de carácter económico y monetario es la parte de la planeación con la que está más familiarizada la mayoría de las empresas, muchas de las cuales la identifican erróneamente con la planeación global de la misma. Aunque es importante, la planeación financiera constituye sólo uno de los elementos del proceso de planeación administrativa de una empresa.

En la planeación de los recursos financieros se requiere determinar las necesidades financieras de la empresa, definir cómo se originan o se adquieren y cuál será la asignación o aplicación de ellos.

Se requiere, en síntesis, la elaboración de un presupuesto, referido desde luego a un programa de acción.

El presupuesto, en tanto que facilita el proceso de elección entre dos o más alternativas de un plan, al proveer las bases para realizar comparaciones sistemáticas entre ellas, es uno de los elementos de la planeación destinado a disciplinar todo el proceso.

La planeación de los recursos humanos implica la determinación de la calidad y el número de personas necesarias para desarrollar el plan y el momento en que deben reclutarse.

Uno de los factores más relevantes en la empresa pública es el número de personal con que cuenta. Al tratar de responder a la pregunta ¿Cuál es el número mínimo de hombres que se requiere para alcanzar las diversas metas de planeación?, hay que tomar en cuenta que no se puede reducir el nivel de contratación del personal. Por ello la planeación de los recursos humanos en una empresa pública debe orientarse a reducir el costo del personal, no el número de empleados. Esto es, si se fijan

las metas de la empresa independientemente de la existencia de personal, parece lógico que se intente reducir el número de personas que se requieren, lo que equivaldría a incrementar la productividad. Sin embargo, se realizará únicamente la reducción del costo de personal total, cuando el costo por persona es independiente, debido a que generalmente se compensa en forma diferente a diversos tipos de personal.

Para reducir el costo por persona se deben fijar las metas antes de establecer las necesidades de recursos humanos y deben participar en el plan varios tipos de personal.

La planeación de los recursos materiales en una empresa pretende la utilización óptima de éstos, para la obtención de una eficaz rentabilidad económica.

La planeación de los recursos materiales incluye las instalaciones de la empresa, el equipo con que ésta cuenta y los materiales o insumos necesarios para su operación, por lo que la función del planeador obviamente debe incluir asegurar su abastecimiento, así como su integración al presupuesto general de la empresa y en particular, a un programa de acción.

La planeación de los recursos tecnológicos, parte esencial de la empresa pública mexicana, debe orientarse a la adquisición y desarrollo de la tecnología, así como a la capacitación y encauzamiento del personal en esa materia.

g) Ejecución

Existen dos escuelas distintas del pensamiento respecto a la respuesta a la pregunta ¿ La práctica de la planeación debe separarse de la ejecución ?. Algunos creen que no es práctico delimitar

la asignación de estas funciones. Alegan que la planeación y la ejecución están tan íntimamente relacionadas que el mismo ejecutivo es quien mejor puede desempeñar ambas funciones.

En contraste, otros son de la opinión de que la planeación debe hacerla una persona y ejecutarla otra, atendiendo a que es una especialidad y debe tratarse como tal. Quien hace la planeación anticipa los problemas y debe ser libre de organizar las probables consecuencias de muchas acciones presentes o que se contemplan, en virtud de que gran parte de las actividades que implica la planeación serían omitidas si el administrador está ocupado con problemas de operación. Debido a ello la mayoría de las empresas públicas tienen un departamento de planeación.

Los departamentos de planeación no constituyen la "mente maestra" de toda la empresa, ni representan la centralización de todos los esfuerzos de planeación. Su verdadero trabajo consiste en ofrecer su ayuda y orientación para que hagan planeación --- otros departamentos dentro de la misma empresa; propósito que se logra sugiriendo lo que debe ser planeado, proporcionando información, demostrando cómo debe elaborarse la planeación específica y diciendo a otros lo que desea de ellos el principal ejecutivo.

h) Evaluación y Control

Contrariamente a lo que comúnmente se cree, la evaluación y el control no son las últimas etapas del proceso de planeación; deben ser tratados como un sistema interrelacionado, en virtud de que junto a las técnicas de la planeación se desarrollan mecanismos de control y evaluación que miden el desempeño total de una empresa.

Hay muchas razones para el control de la labor total. En primer lugar, como la planeación debe aplicarse a las metas totales de la empresa, así deben aplicarse los controles; en segundo lugar, la descentralización de la autoridad, especialmente en las divisiones de productos o territorio, crean unidades semiautónomas que deben estar sujetas por lo menos a los controles generales para evitar el caos y, en tercer lugar, los controles permiten medir un área integrada del esfuerzo total del administrador, más que de partes del mismo.

El control incluye la vigilancia activa de una operación para mantenerla dentro de los límites definidos y tiene también un carácter de vigilancia en las otras funciones de la administración. La evaluación implica "la medición de la realización de los acontecimientos contra las normas de los planes y la corrección de desviaciones para asegurar el logro de los objetivos de acuerdo con lo planeado". (18).

Es importante tener presente que el propósito del control es positivo; es hacer que las cosas sucedan, esto es, alcanzar el objetivo en el período estipulado; nunca debe considerarse como algo negativo, que impida que sucedan las cosas, pues tal opinión es represiva y carece de dirección útil. "El control sólo puede ejercerse si se puede obtener información de como se progresa hacia el fin; éste es el significado de "controlar", es la recogida y valoración de la información relativa al progreso hacia los fines". (19)

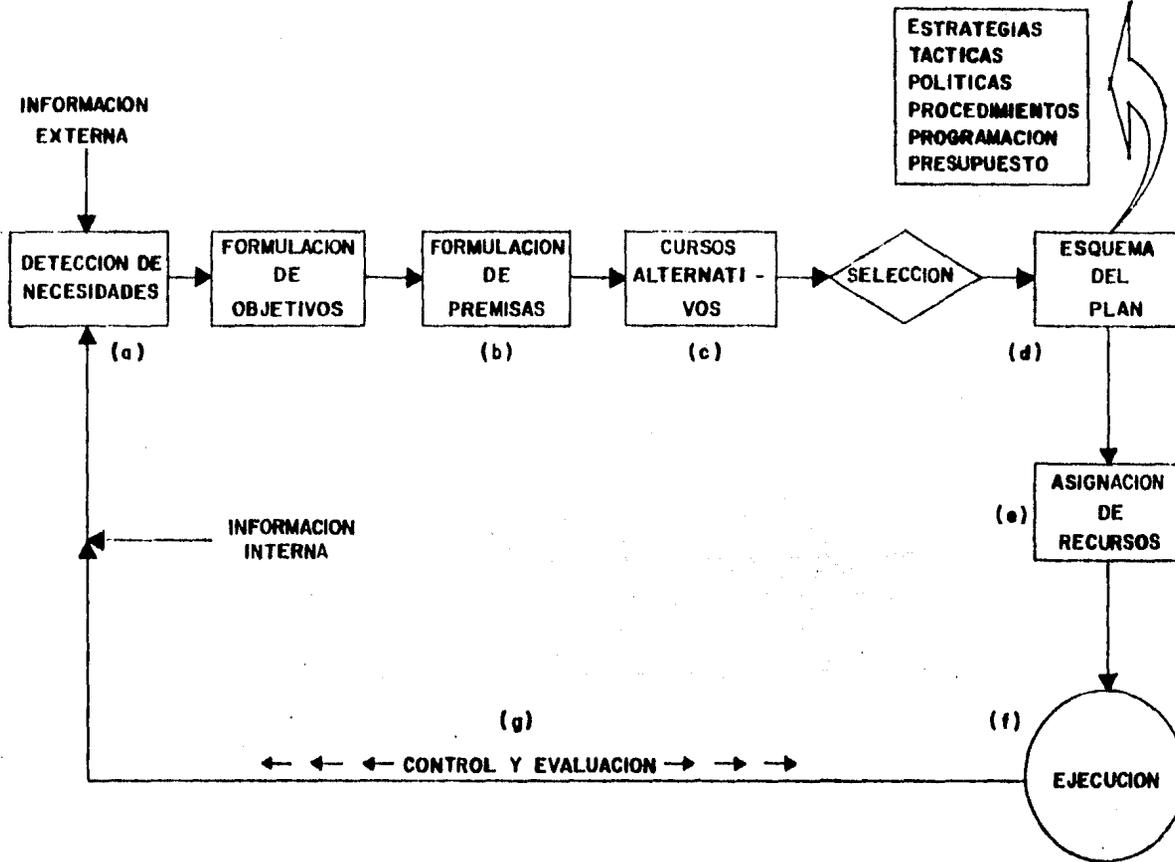
Podemos considerar que el control permite además "el establecimiento de normas de evaluación de las propias realizaciones, sin que ello signifique la pérdida de la libertad de acción, sino que por el contrario, tenga discrecionalmente una gran iniciativa dentro de ciertas normas de actuación dadas como reglas generales". (20) El control está formado así por un mecanismo que

descubre y corrige las variaciones importantes de los resultados, fenómeno que le imprime una característica continua o de actividad ininterrumpida, que se adapta a la dinámica de la empresa.

A manera de conclusión de este capítulo podemos decir que, - cualesquier organización y, evidentemente la empresa pública, está conformada por tres elementos básicos: un objetivo al que aspira, los medios para alcanzarlo y la acción ejecutiva necesaria para su operación. Componentes que se encuentran - incorporados en el proceso de planeación administrativa, pues son los planes los que dirigen la acción hacia los propósitos. Por ello, en este capítulo se planteó, en una primera - instancia, la primacía de la planeación por sobre el resto - de las funciones administrativas, para continuar después el enfoque racional de su deber ser, que incluye sus principios y características. Por último se analizó un proceso lógico - de planeación, en el que se detallaron sus diversas etapas, - lo que posteriormente nos servirá de parámetro al analizar - el caso práctico. Gráfica 2.

Nos encontramos así ante una función dinámica, que trae implícita la innovación y por ello, no rígida, en virtud de que debe adaptarse a los requerimientos específicos de una empresa.

PROCESO DE PLANEACION



GRAFICA 2

CAPITULO 2. UNA INTROSPECCION EN LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA.

2.1 Hacia un concepto de empresa pública.

La serie de organizaciones a las que se designa bajo el término genérico de empresa pública, que tienen una personalidad jurídica distinta de la del Estado y que funcionan con sistemas de gestión muy parecidos a los del sector privado, han sido comúnmente identificadas como reflejo de que el Estado es un mal administrador. Se les ha ligado a factores económicos en los que la unidad de medida está representada por criterios monetarios de costo-beneficio fijados, en última instancia, por la coordinación del mecanismo de mercado.

La empresa pública no debe, sin embargo, considerarse ni evaluarse exclusivamente desde el punto de vista mercantilista. Como su conceptualización nos aclarará más adelante, su función no tiene únicamente un carácter económico; se inserta, ocupa un lugar muy importante y responde a intereses de la vida política, social y económica de México.

A nivel político, la empresa pública no tiene un significado determinado a priori, sino más bien un carácter instrumental, pues su orientación depende de los designios de quienes tienen en sus manos la dirección del gobierno.

"A nivel social la empresa pública es una especie de muro de contención, que evita y neutraliza enfrentamientos, al aparecer como la prestadora de servicios y productora de bienes que la sola actividad privada no provee a la colectividad" (21), a la vez que realiza una de las funciones básicas del Estado moderno: la creación de fuentes de empleo.

A nivel económico, las empresas públicas han sido un factor im-

portante en el proceso de acumulación del capital, puesto que - "no han buscado para ellas la plusvalía creada por los trabajadores que emplean, sino que han permitido su transferencia, en una proporción más o menos grande, mediante las ventas que hacen a las empresas privadas... el hecho de que las empresas públicas no sean regidas (exclusivamente) por la regla del beneficio, permite pensar que las transferencias de valor tienen efectivamente lugar del sector público hacia ciertas partes del sector privado" (22).

La idea moderna de empresa pública es, en consecuencia, tan compleja e imponderable, que su definición ha sido uno de los problemas doctrinales más discutidos, debido a lo difícil que es - separar su esencia institucional de ese alcance social, económico y político que a la misma corresponde.

Por lo tanto, la identificaremos como una organización que por su propia especificidad presenta un carácter dual: empresarial uno, público el otro.

Empresarial porque es la organización de una actividad económica dirigida a la producción o al intercambio de bienes o servicios para el mercado, esto es, debe responder a las exigencias del mercado, satisfacer una demanda creciente de bienes o servicios, ser capaz de producirlos al menor costo y dotarlos de la mejor calidad.

La Ley Federal del Trabajo de 1970 define por empresa "la unidad económica de producción o distribución de bienes o de servicios" (23). Un mercantilista mexicano, Mantilla Molina, considera que el concepto de empresa puede entenderse en el sentido -- tradicional de la economía, como "la organización de los factores de la producción" (24); de manera semejante, Barrera Graff define a la empresa como "la organización de una actividad eco-

nómica que se dirige a la producción y al intercambio de bienes o de servicios" (25).

En ocasiones algunas de nuestras leyes llegan a utilizar como - sinónimo de empresa el término negociación, el cual debe considerarse únicamente como la forma de manifestación externa de la empresa y realidad tangible mediante la que ésta actúa.

En este sentido, "la forma jurídica, la personalidad, el lucro o la naturaleza del empresario no determinan la configuración del concepto" (26).

Pública, voz latina que procede de publicus y ésta de populus, tiende a identificarse como algo perteneciente al pueblo, según asienta García Ramírez, quien deduce que "pudiera hablarse de - empresas populares en el sentido de que el pueblo es su dueño; de que provienen de las resoluciones que dicten los representantes populares, trátase del Congreso o del Ejecutivo; de que son para aquél, directa o indirectamente sus beneficios; de que al pueblo representado rinden sus cuentas" (27).

Pero, aunque la publicización de las empresas, en tanto instrumento de las políticas estatales, responde efectivamente a exigencias que van más allá de su propia misión productiva, presentando su concurso para la obtención de objetivos que se vinculan con el interés general, no debemos olvidar que favorecen - principalmente los intereses de los particulares. Al decir que las empresas públicas son propiedad del Estado e identificar a éste como "el resultado de la división de la sociedad en clases antagónicas y por esencia, en un organismo y un conjunto de instrumentos en manos de la clase dominante y utilizado por ésta - para asegurar la perpetuidad de su dominación sobre las otras - clases" (28), podemos inferir que las empresas públicas responden a intereses bien definidos.

Lo propio de la empresa pública radica en una tensión dialéctica que implica satisfacer objetivos productivos y coadyuvar a la satisfacción de objetivos económicos y sociales de alcance extensivo. Tiene que cuidar su éxito financiero y productivo como organismo individual, sin dejar de contemplar sus relaciones y efectos sobre el conjunto de la economía. No podemos equipararla con la empresa privada, regida por un objetivo de lucro y beneficio especulativo, que desaparece por lo menos como objetivo central al estructurarse la empresa pública, cualquiera que sea ella y cualquiera que sea la naturaleza de sus funciones. Son dos organizaciones con objetivos diferentes.

Ese doble carácter de la empresa pública estriba en que, por una parte, cumple con los objetivos de carácter social y político para los que fué creada o incorporada a la administración pública; por otra, puede organizar su operación, si su vocación es productiva, con criterios de eficiencia similares, aunque no equivalentes a los de las empresas de otros sectores, de manera tal que generen los recursos propios necesarios para la adecuada expansión de sus actividades.

Dentro de esta dualidad no debe contemplarse el control estatal, como insisten algunos autores contemporáneos, "la empresa no es pública porque se le controle. El control no es un elemento integrante de la empresa, sino uno externo y contingente a su existencia". (29)

Dentro del sinnúmero de conceptos en torno a la empresa pública son de destacar aquellos que más se identifican con el caso mexicano, así con el caso mexicano mismo.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de fine a las empresas públicas equiparándolas con las comerciales, como aquellas "que producen bienes y servicios con objeto de ven

derlos a un precio que debe cubrir aproximadamente su costo, pero que son propiedad del Estado o colocadas bajo su control". (30).

Carlos Sachica, de Colombia, define a las empresas públicas como las "...entidades creadas por el Estado, que tienen a su cargo actividades de gestión económica y comercial y que en ocasiones pueden revestir la calidad de servicios públicos, abstracción hecha de su estructura orgánica y de su régimen jurídico específico". (31).

Friedman asienta que "es empresa pública toda institución que -- opere un servicio de carácter económico o social en beneficio -- del gobierno, pero con independencia jurídica". (32).

Para Stefani son empresas públicas "aquellas que tienen personalidad jurídica propia y autonomía de gestión, que desarrollan -- una actividad comercial o industrial bajo el control de un ente público, en base a la propiedad total o parcial del capital social". (33).

Ruiz Massieu, en una definición más completa dice que es "la organización (...) de los factores de la producción dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado y en la que el Estado o algún ente estatal ha hecho un aporte patrimonial, -- siempre que se desprenda para el aportante el status de asociado o que el mismo, precisamente por su aportación, se convierta en corresponsable de la administración de la empresa... Resumiendo, se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general..." (34).

En nuestro país el legislador maneja tal diversidad de términos

para referirse a la empresa pública, que se dificulta su -- identificación; utiliza indistintamente entidad, dependencia, corporación pública y organismo público, entre otros muchos. A manera de ejemplo podemos citar que "en el artículo 12 de la Ley de Ingresos para 1979, aparecen los términos "empresa propiedad del Gobierno Federal" y "empresas públicas", mientras que en el Acuerdo que establece la Comisión de Precios y Tarifas del Sector Público, publicado en enero de 1977, se habla de "empresas estatales" (35).

Lo anterior a pesar de la existencia de la normatividad manifestada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que las define como "entidades", por contraste de las -- que denomina "dependencias" y que integra al sector central, así como de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, en la que se definen las empresas - públicas mexicanas, en su artículo segundo.

2.2 Forma jurídica y tipos legales de empresa pública.

La estructura legal de las empresas públicas depende principalmente de la forma adoptada para su creación. Si ha sido -- creada mediante decreto especial, éste será la base de su estructura; si de acuerdo a las leyes de sociedades privadas, - su estructura se ajustará al derecho privado y especialmente al mercantil.

La empresa pública no está vinculada indisolublemente a una - forma jurídica específica. En el caso de los organismos des-- centralizados la legislación mexicana ha establecido expresamente que pueden tener cualquier forma o estructura legal, in

clusiva la de sociedades anónimas (36), en cuyo caso les son aplicables las disposiciones mercantiles que norman el ámbito privado, así como las que regulan las inversiones extranjeras, la transferencia de tecnología y el fomento a diversas actividades industriales.

Bajo esta libertad de acción existe la posibilidad de que se presente el fenómeno de la yuxtaposición de formas jurídicas, al superponerse al organismo descentralizado el tipo de sociedad anónima, hecho que el legislador trata de evitar precisando en el decreto de creación que dicho organismo "se crea", a diferencia del decreto que constituye una empresa de participación estatal, en cuyo caso aclara, "se autoriza la creación".

Dentro del conjunto de empresas públicas, en 1979 existía una gran diversidad de formas, tales como las que a continuación se describen:

FORMA JURIDICA	NUMERO(1)
Organismo descentralizado (2)	128
Sociedad anónima	400
Sociedad civil	2
Asociación civil	16
Sociedad cooperativa	2
Fideicomiso	163
Sociedad de responsabilidad limitada	14
Sociedad de responsabilidad limitada e interés público	3

(1) No se incluye a las que utilizan formas de derecho extranjero o a las que en los acuerdos de agrupamiento o decretos de creación no se les señala forma jurídica.

(2) No se incluye a los que utilizan forma de sociedad anónima. (37)

La utilización sucesiva de distintas formas jurídicas por la misma empresa también se ha dado en nuestro país. Pemex y Conasupo primero fueron sociedades mercantiles y después organis

mos descentralizados.

La empresa pública adopta asimismo una amplia gama de tipos legales, dentro de los cuales encontramos: (38)

- a) Organismos descentralizados;
- b) empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, incluidas dentro de las primeras las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y fianzas;
- c) sociedades asimiladas al régimen de la participación estatal;
- d) fideicomisos constituidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único del gobierno federal.

Los organismos descentralizados se caracterizan por actuar como personas jurídicas autónomas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios, que se constituye parcial o totalmente con fondos o bienes públicos, o bien con los de otros organismos descentralizados, así como con las asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que les aporta u otorga el gobierno federal; por bienes o derechos que adquieren en el ejercicio de sus funciones o por cualquier otro título.

Las empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, manifiestan ese carácter cuando el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal, una o más instituciones nacionales de crédito, organismos descentralizados u otra(s) empresas de participación estatal poseen acciones que representen el 50 % o más del capital. Se considera también en esta categoría a las empresas en las que al gobierno federal corresponde la fa

cultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo - de Administración o su equivalente. Existen algunas que adoptan la forma de sociedades cooperativas de participación estatal, como es el caso de Talleres Gráficos de la Nación.

En consecuencia, el carácter mayoritario de una empresa pública no debe identificarse totalmente con la aportación patrimonial. El poseer el 50 % de las acciones no representa capital mayoritario; existe también la posibilidad de que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial sólo suscribibles por el Ejecutivo Federal -- (punto II del artículo 30. de la Ley para el Control e inciso b) del artículo 46 de la Ley Orgánica), de donde se deduce que una empresa podrá ser mayoritaria, aún cuando el interés estatal represente menos del 50 %. Por otro lado, aunque no se ha dado en la realidad, de acuerdo al punto III de la Ley para el Control y al inciso c) de la Ley Orgánica, puede teóricamente darse una empresa de participación estatal mayoritaria sin que exista esfuerzo patrimonial por parte del Estado, según la facultad de nombramiento antes mencionada.

Son minoritarias cuando una o varias instituciones nacionales de crédito; una o más empresas de participación estatal mayoritaria, consideradas en conjunto o separadamente, poseen acciones que representen menos del 50 % y hasta el 25 % de su capital. Son creadas dentro de la legislación mercantil y por ende, reguladas y sometidas a ella, al igual que las de participación estatal mayoritaria.

Las sociedades asimiladas al régimen de la participación estatal son aquellas en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o varios organismos descentralizados u otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria, consideradas en conjunto o separadamente, poseen acciones o -

partes del capital que representen el 50 % o más de éste, -- por ejemplo, los grupos de empresas de Nafinsa. Al asimilarse sociedades a este régimen, la legislación mexicana acepta implícitamente que tampoco requieren de una forma jurídica determinada.

Los fideicomisos son figuras jurídicas establecidas por la - Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único de la administración pública centralizada, mediante las que se destinan ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando su realización a una institución fiduciaria.

En términos generales, las empresas públicas no gozan en su estructura legal de ningún privilegio que facilite su operación. Se les exige el cumplimiento de la ley en la misma forma que a la empresa privada, lo que se demuestra inclusive en los aspectos fiscales, donde las empresas públicas como tales, generalmente no se encuentran exentas de impuestos. Como un cuerpo corporativo son instituciones separadas que pueden demandar y ser demandadas; celebrar contratos y adquirir derechos de propiedad a su nombre.

Los tipos y formas jurídicas que actualmente adoptan las empresas públicas mexicanas son:

TIPO LEGAL	FORMA JURIDICA
Organismo descentralizado.	Organismo descentralizado. Sociedad anónima.
Empresa de participación estatal mayoritaria.	Sociedad anónima. Sociedad anónima de capital variable. Sociedad anónima de responsabilidad limitada. Sociedad de responsabilidad limitada de interés público.

TIPO LEGAL	FORMA JURIDICA
Empresa de participación estatal minoritaria.	Sociedad de responsabilidad limitada de interés público y capital variable. Asociación civil. Sociedad civil.
Fideicomiso.	Sociedad anónima. Sociedad anónima de capital variable. Sociedad de responsabilidad limitada. Sociedad de responsabilidad limitada de interés público. Sociedad de responsabilidad limitada de interés público y capital variable.
Fideicomiso.	Fideicomiso.

2.3 Creación de la empresa pública.

a) Proceso de creación.

La importancia de las empresas públicas ha constituido una -- realidad innegable en todos los países de la comunidad inter-- nacional. Se afirma que existen muchas y diversas razones pa-- ra la creación de estas entidades, que varían de acuerdo al -- tiempo, al lugar y al sistema económico, ya que la interven-- ción del Estado en la economía es variable según el nivel de aceptación gubernamental de la responsabilidad social.

En las denominadas democracias occidentales, las razones pa-- ra la creación de las empresas públicas se basan fundamentalmente en las imperfecciones del mercado y generalmente las -

características de su constitución son resultado de la coyuntura interna y externa a que se enfrente un gobierno.

En México, como en la mayoría de los países que ejercen sistemas mixtos, en los cuales el Estado utiliza medios directos e indirectos de intervención en su economía nacional, -- los objetivos que se han perseguido al intervenir en la vida económica a través de estas entidades han sido, entre otros, "aumentar el nivel de empleo; dar fuerza de negociación a las empresas nacionales ante las transnacionales; proporcionar servicios básicos que faciliten el desarrollo industrial; proporcionar servicios necesarios, no lucrativos para el sector privado; explotar los recursos propiedad de la nación, y garantizar el control gubernamental de algunos sectores estratégicos de la economía... (39)

Estos motivos para la intervención del Estado mexicano en -- las actividades económicas y sociales, permitiendo que actúen no sólo el gobierno como instancia normativa, sino la empresa pública como entidad operadora de las políticas determinadas por nuestro sistema político, deben asociarse con los principales datos históricos de su formación, a efecto de integrar el conjunto histórico y actual de la paraestatalidad.

La etapa de creación de las empresas públicas mexicanas abarca, a grosso modo, de 1924 a 1946. Es una etapa que "se caracterizó por el establecimiento coyuntural, por agregación y asistemático de las empresas públicas en función de necesidades que fueron presentándose en los distintos períodos que atravesó el país desde su consolidación postrevolucionaria -- hasta fines de la Segunda Guerra Mundial" (40)

La aparición del sector paraestatal no fué temprana debido a las múltiples circunstancias históricas, políticas y económi

cas.

El gobierno mexicano surgido de la revolución, busca proporcionar una mayor eficacia en sus funciones y recurre de una manera cada vez más frecuente a este tipo de instituciones públicas. Así aparecen los organismos descentralizados y empresas de participación estatal encargados de las nuevas funciones que el Estado estaba llamado a desempeñar.

Entre 1924 y 1929, de una manera casuística, imprevista por el vigor y a veces por las circunstancias, se creó la infraestructura de lo que hoy conocemos como el sector paraestatal mexicano: la Comisión Nacional de Irrigación, la Comisión Nacional de Caminos, el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, los Bancos Agrícolas Ejidales, etc.

En los años treinta se perfila ya claramente el avance deliberado y una etapa significativa de la intervención directa del Estado; en este período se tomaron algunas de las decisiones más importantes que ha conocido el país, como la expropiación de los bienes de las compañías petroleras y la creación de Petróleos Mexicanos.

Para los años cuarenta viene una cierta lentitud en el ritmo de crecimiento del área paraestatal, para continuar en los cincuenta una marcha ascendente, aunque caótica, en la que el número de estas entidades ascendió de 16 en 1930, a 71 en 1940, entre las que destacan Nafinsa y CFE, y a 151 en 1951.

b) Acto de creación

Actualmente la creación de una empresa pública se realiza por o de acuerdo a una ley especial que define sus facultades, deberes, fuerza y que prescribe la forma de su administración,-

así como su relación con otras empresas y dependencias del -- sector central, como veremos a continuación. Sin embargo, al-- ternativamente la legislatura o el ejecutivo pueden estable-- cer una empresa basándose en la legislación que se aplica a -- las compañías privadas de responsabilidad limitada; en estas ocasiones, al adoptar la empresa la forma de sociedad mercan-- til, su creación debe formalizarse en el acta constitutiva co rrespondiente.

La creación a través de una acta legislativa especial parece una de las mejores alternativas; es un método que permite por adelantado la revisión y aprobación, por parte de la legisla-- tura y el ejecutivo, de los objetivos y las intenciones de la empresa, así como una clara definición del status legal, las-- obligaciones, los poderes y las relaciones organizativas. El tipo más común de acta legislativa es el estatuto constituti vo especial, que da a la empresa su nombre y status legal; es pecifica su propósito; la dota de poderes generales y especí-- ficos; prescribe su relación formal con las autoridades y le-- suministra fuentes financieras.

Estas disposiciones legales pueden estar incorporadas en un -- decreto presidencial, en cuyo caso el presidente puede estar limitado por una ley general que prescriba, en términos am -- plios, los reglamentos a los que debe conformarse toda empre-- sa pública.

En ocasiones, que son la excepción más que la regla, se re-- quiere de procedimientos o disposiciones previas que establez-- can los actos preparatorios mediante los cuales se constituya la empresa; tal es el caso de la expropiación que se realice por causa de utilidad pública, como lo establece el artículo 27 constitucional, y que viene a ser un mecanismo normativo -- por medio del cual el Estado afecta un determinado bien, pre-- vio cumplimiento de ciertos requisitos, entre los cuales se --

tiene como fundamental la indemnización que al particular se le otorga por la privación de sus derechos.

Los organismos descentralizados nacen a la vida pública por ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, conforme a lo establecido en el artículo 2o. de la Ley para el Control vigente, sin necesidad de ningún acto posterior por parte de la administración pública.

Las autoridades que pueden intervenir para su creación son el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal. Para darle la debida publicidad, así como para efectos de control, tanto la creación como su registro deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Por decisión del Congreso se constituyeron, entre otros organismos, PEMEX, CFE e IMSS.

La creación de las empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria, es autorizada en un acuerdo o decreto del Ejecutivo Federal; "al adoptar la forma de sociedad mercantil dicha creación debe formalizarse en el acta constitutiva correspondiente". (41)

La mayoría de las empresas de participación estatal han adoptado el régimen legal de la sociedad anónima como forma de creación y consecuentemente, de organización. Su personalidad jurídica es por tanto de derecho privado y su gestión administrativa autónoma. Así se crearon Ferrocarril del Pacífico, S.A.; Aeronaves de México, S.A. y Guanos y Fertilizantes de México, S.A., como cualquier sociedad comercial, por escrituras públicas en las que se cumplieron los requisitos externos y de fondo de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

"En nuestro país el Estado ha recurrido con relativa frecuencia a utilizar la figura del fideicomiso para la creación de

empresas públicas... En éste es indispensable que el fideicomitente disponga libremente de los bienes o derechos que unilateralmente destina a su constitución; que el cumplimiento del fideicomiso se encargue a una institución fiduciaria y - que la operación sea autorizada por el Presidente de la República a través de la Secretaría de Programación y Presupuestos" (42). Tanto el fideicomitente como la fiduciaria son personas necesarias para la constitución del fideicomiso; en -- cambio es posible constituirlo sin nombrar fideicomisario.

El Estado, como sujeto de derechos y obligaciones con personalidad jurídica, puede llegar también a ser titular de las acciones o adquirir los derechos de una empresa privada en - igualdad de circunstancias que cualquier otro sujeto, mediante los procedimientos señalados por la ley, según sea el caso, y celebrar la compra, cesión y permuta de sus acciones.

2.4 Organización y campo de acción de la empresa pública.

Para comprender la esencia institucional de la empresa pública se hace necesario que conozcamos su organización interna, así como su campo de acción.

Generalmente establecidas en épocas diversas, y como respuesta a necesidades específicas, a las empresas públicas se les han asignado una gran variedad de metas y funciones. Por lo que hace al campo industrial, el Estado ha incursionado en - la grande, mediana y pequeña industria; por lo que toca al - comercio, la participación incluye lo mismo mayoreo que menudeo, interior que exterior.

De acuerdo a su función se les ha dividido en: (43)

1. EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. Estos servicios tradicio-

nalmente han sido proporcionados bajo la tutela o acción directa del Estado, en especial los relacionados con el transporte o la energía. En el caso de México, en materia de comunicaciones y transportes se han creado, entre otras, las siguientes empresas: Ferrocarril del Pacífico, S.A. en 1952; el Servicio de Transporte Eléctrico del D.F., en 1951 y la Comisión Federal de Electricidad, en 1949. Dentro de esta clasificación son también de vital importancia para el sistema las instituciones de crédito y de fianzas, de entre las que destacamos el Banco de México, creado en 1929.

2. EMPRESAS PRODUCTORAS DE BIENES ESTRATEGICOS. Han pasado al patrimonio público o han sido creadas por el Estado para coadyuvar a la ejecución de políticas o planes económicos, que resguardan la gestión pública de determinadas actividades estratégicas: Altos Hornos, Petróleos Mexicanos.

3. ORGANISMOS DE ASISTENCIA SOCIAL. Creados por el Estado, obedecen fundamentalmente a necesidades que impone el propio desarrollo para proteger a la población y, en tanto que se dedican a la prestación de un servicio asistencial, se ubican perfectamente dentro de nuestro marco de acción. Así se crea en 1943 el Instituto Mexicano del Seguro Social; en 1959 el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, y en 1946 el Hospital Infantil de México.

Esta diversificación de campos en los que ha participado la empresa pública ha originado que ésta tenga también una gran diversidad de objetivos, así como una organización variable.

Para la consecución de sus metas y objetivos, "las acciones de las empresas públicas se hallan captadas en una doble malla: por una parte la administrativa, por la otra la sustantiva, donde se recono

cen la afiliación de la empresa a los planes nacionales y la fidelidad que debe a éstos, según su especialidad. El conjunto de todos estos mandamientos conforma lo que cabría de llamarse el estatuto de cada empresa..." (44); la aplicación del estatuto al que pertenece una forma jurídica de empresa pública no determinará su estructura. En este sentido, "la ley señala que puede ser cualquiera la organización interna que adopten las empresas públicas, cuando se trate de organismos descentralizados, siempre que reúnan los requisitos estipulados en la ley" (45).

En los organismos descentralizados el Estado puede formar parte del Consejo o Junta Directiva de muy diversas maneras: coordinación intersectorial, comisiones mixtas de coordinación con el sector privado, etc. Generalmente del Órgano colegiado depende un director o gerente general que puede ser nombrado por el mismo órgano, por quien lo preside, o directamente por el Ejecutivo Federal.

En las empresas públicas con forma de sociedad anónima, el Estado forma parte de la Asamblea General de Accionistas o del Consejo de Administración, según lo especifique el acta constitutiva; puede asimismo, reservarse la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente; designar al presidente, director o gerente o vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración, de la Junta Directiva u órgano equivalente.

El concepto empresa pública se integra, hemos visto, con los elementos personalidad jurídica (excepto en el caso de los fideicomisos); patrimonio propio; aporte patrimonial, estatal o paraestatal; categoría de socio del Estado o de alguna empresa pública; autonomía y objeto empresarial.

El estudio de sus elementos, de su origen y de su existencia, nos

permite conocer mejor su funcionamiento interno. Tenemos así que - su creación, a través de medios de derecho público o privado indis
tintamente, determina su campo de acción y su organización, de ma-
nera semejante a lo que ocurre con la utilización de las diversas
formas jurídicas.

En este punto debemos tener cuidado de no confundir forma jurídica
con tipo legal. Por el último entendemos las diversas clases de em
presas constituidas según la ley mexicana, mientras que la forma -
es el aspecto exterior de la empresa, a veces libre y a veces regla
mentado. La forma jurídica de una empresa pública se escoge discre
cionalmente por el Estado, conforme a los objetivos que se señalen
y al marco económico en el que actuará, otorgándosele en consecuen
cia, la libertad para que adopte la organización interna que satis
faga sus necesidades, dentro de los requisitos estipulados por la
ley, que se reducen a señalar la forma de participación y las facul
tades del Estado en su administración interna.

CAPITULO 3. LOS SISTEMAS DE PLANEACION EN LA EMPRESA
 PUBLICA MEXICANA.

3.1 Regulación jurídica de la planeación admi-
 nistrativa en México.

- a) Ley para el control por parte del gobierno federal de -
 los organismos descentralizados y empresas de participa-
 ción estatal. 1970.

"La configuración de la administración pública está precedi-
da por una concepción social de las atribuciones del Estado
y por la convicción de que la planeación debe ser su instru-
mento; racionalidad y eficiencia son permanentes rasgos del
diseño" (46). Estos principios sirvieron de base al proceso
de reforma administrativa y están también, aunque dispersos,
en la legislación de la materia que nos ocupa.

La legislación referente a la planeación de los sistemas ad-
ministrativos ha manifestado un rezago respecto de los es-
fuerzos que el Estado ha realizado para planear sus activi-
dades durante los últimos años.

Desde 1947, con la primera ley para el Control, el Ejecuti-
vo Federal manifestó interés sobre la materia administrati-
va y el funcionamiento económico de las empresas públicas,-
mismo que fué enfatizándose en las subsecuentes leyes de --
control de 1966 y 1970, aún vigente esta última.

Estas leyes no constituyeron propiamente un aparato normati-
vo de la planeación a nivel institucional; sólo observaban
que se cumplieran determinados mecanismos o procedimientos
de control, a través de diversas dependencias contraloras.

La ley para el Control de 1970 sigue observando en general -
los mismos procedimientos que las anteriores, con órganos fa

cultados para realizar esas funciones (Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Programación y Presupuesto; de Hacienda y Crédito Público), aunque implanta una modalidad: el Registro de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, que establece la obligatoriedad de su inscripción en ese registro dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su constitución, así como de comunicar a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, dentro del mismo plazo, las modificaciones o reformas que afecten su constitución o estructura y a presentar oportunamente a la actual Secretaría de Programación y Presupuesto sus presupuestos y programas anuales de operación y estados financieros mensuales y anuales, entre otras obligaciones.

Las empresas de participación estatal minoritaria, por su parte, están obligadas también a inscribirse en el tiempo y con los procedimientos que señala esta ley, aunque para su control no les son aplicables iguales disposiciones.

Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, deben inscribirse en el registro específico que lleva la Secretaría de Energía, y comunicar a ésta, dentro del plazo de 30 días, las modalidades o reformas que afecten su constitución o estructura.

Aunque para el control ejercido no aseguró la obtención de niveles de eficiencia razonables, cabe a esta ley el mérito de haber aportado las bases orgánicas de la administración pública federal.

De 1970 a la fecha se han emitido diversas leyes, decretos y acuerdos, por lo que se precisa su actualización, a efecto de determinar cuáles de sus preceptos están en vigor y cuáles han sido despojados de su vigencia.

La Ley orgánica de 1976 y la necesidad de proseguir completando el cuerpo normativo de la planeación, ha movido a la administración pública a expedir ordenamientos de inferior jerarquía que complican la labor del intérprete, lo que "exige la expedición de una nueva ley para el control que se mueva en torno a la técnica sectorial y que conjugue autonomía y tutela. En el nuevo ordenamiento es recomendable que se estructure el control de eficiencia junto con el control de la legalidad, que es el único al que se ha dispensado interés". (47).

b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1977.

La finalidad de la Ley orgánica de la administración pública federal, vigente desde el 1o. de enero de 1977, es establecer las bases de organización de la administración pública centralizada y paraestatal.

La Ley orgánica trata de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el ejecutivo federal cuente con un instrumento administrativo eficaz.

En este sentido, define la integración de la administración pública centralizada y de la paraestatal; da a conocer las facultades de las distintas dependencias centrales, así como sus modalidades de creación y funcionamiento y precisa la conformación del sector público paraestatal estableciendo mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del ejecutivo a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar contradicciones.

Incorpora por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado.

En su artículo 9o. establece que las entidades y dependencias de la administración pública central y paraestatal -- conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas en los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes. Todo ello porque "la escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo, requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado al gasto público, con la decisión de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de sus resultados". (48).

Por primera vez queda regulada y comprendida en un sólo ordenamiento la administración pública federal; se empieza a hacer coherente la planeación a nivel macro mientras que a nivel institucional se reafirman los mecanismos de operación de la reforma administrativa.

c) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. 1977.

A la par que la ley orgánica, surge la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público como mecanismo complementario que, para fortalecer la eficiencia del sector público, establece que todas las entidades que efectúan gasto público federal cuenten con una unidad para planear, programar, -- presupuestar, controlar y evaluar sus actividades.

Se introduce en esta ley la estipulación de que los presupuestos se formulen con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y -

se funden en costos, mientras que sobre la contabilidad se establece que todas las entidades lleven la propia, tanto patrimonial como presupuestal.

Estos cambios hicieron posible la implantación de los presupuestos basados en programas, así como que la contabilidad se convirtiera en un instrumento para administrar y dejara de ser solamente productora de datos históricos y de cuentas públicas - de difícil interpretación.

d) Acuerdos del Ejecutivo Federal.

Los primeros intentos de planeación a nivel de sistemas administrativos nacen con la CAP, que proporciona las bases para la realización de una planeación institucional.

Las recomendaciones formuladas en 1967 por la CAP sirvieron de fundamento al Acuerdo presidencial del 27 de marzo de 1971, mediante el cual se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal y se define la base legal para que en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos descentralizados y Empresas de participación estatal, se establezcan Comisiones Internas de Administración y Programación y Unidades de Organización y Métodos.

En marzo del mismo año surge el Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos descentralizados y Empresas de participación estatal, que dispone que la Secretaría de la Presidencia asesore a las Unidades de Programación en el establecimiento de métodos y sistemas a fin de hacerlos compatibles, función que actualmente realiza la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 1973, mediante un Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de Reforma Administrativa de su dependencia, se reafirma que los titulares de las dependencias y entidades deben presidir las Comisiones Internas de Administración y Programación y asesorarse por las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación.

Estos acuerdos, mencionados profusamente en el inciso 3.4 de este capítulo, constituyen el marco legal mediante el cual se instrumentaron los mecanismos que han permitido establecer los sistemas homogéneos de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso de planeación en su conjunto.

3.2 Creación de sistemas de planeación administrativa.

Entre 1924 --año en que se crearon las primeras empresas públicas-- y 1946, no se habían instrumentado sistemas para su control y vigilancia. La caótica creación de las empresas públicas tuvo como consecuencia lógica su desvinculación de los primeros intentos de planeación del sector público mexicano, que se iniciaron con la Ley sobre Planeación General de la República, promulgada en 1930, y posteriormente con las leyes para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1947 y 1961, así como con la creación de Comisiones y la promulgación de acuerdos diversos, todos ellos tendientes a coordinar las actividades de las distintas dependencias y entidades, partiendo del supuesto de que todos los organismos contaban con unidades que les prestaban servicios de apoyo técnico-administrativo. Estas unidades, cuando existían, únicamente se identificaban con los objetivos institucionales, no estando incorporadas a la administración pública, en detrimento del sector público en su conjunto.

Se visualizó, por tanto, la necesidad de coordinar no sólo a las instituciones, sino también a los sistemas administrativos.

El antecedente directo de la coordinación intraestatal lo constituye el modelo centralizado de planeación y control de la administración pública federal, esto es, el denominado "triángulo de la eficiencia administrativa", integrado en 1958 por las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y de Patrimonio Nacional. Un año más tarde se exige a las empresas públicas la utilización de los elementos de planeación, al solicitarles la elaboración de un programa de inversiones para 1960-1964.

En 1965 se constituye dentro de la Secretaría de la Presidencia una Comisión de Administración Pública, CAP, encargada de elaborar un diagnóstico sobre la administración pública; en 1967 se presentaron sus recomendaciones a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, así como a los Directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, previo señalamiento de que "... aún cuando existen sistemas que engloban de alguna manera aquellos ramos (que tienen encomendada la planeación y el despacho de los negocios administrativos en la forma distribuida por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado) y propósitos (señalados específicamente en el caso de las entidades públicas), en cuanto se refiere a planeación y vigilancia, y no obstante que funcionan algunos sistemas de coordinación y comunicación, se hace imperante hacer concordantes las actividades de las entidades del sector público con los fines del plan de desarrollo, conforme a sus necesidades de instrumentación y que sólo se logra resolviendo problemas de organización administrativa, que afectan simultáneamente a diversas entidades del sector público, que cubren sectores de actividad básica para el desarrollo económico y social..." (49).

Por considerar imposible resolver los problemas que implicaba -

una reforma administrativa a fondo a partir de una sola unidad central, y en relación a los problemas que implica la planeación administrativa, la CAP recomendó:

1) Que se cree en cada Secretaría y Departamento de Estado, una Unidad de Organización y Métodos que tenga, entre otras funciones la de estudiar, analizar y planear la actividad administrativa de la dependencia.

2) Que con posterioridad y sobre la base de los estudios de las Unidades de Organización y Métodos o sus equivalentes, cada dependencia revise las normas que determinan su estructura orgánica y regulan su actividad, con el fin de proponer las reformas necesarias para racionalizar los sistemas administrativos y darles la mayor flexibilidad posible, con vista a los cambios de estructura y procedimientos que al correr del tiempo sean necesarios.

3) Que dichas unidades tengan entre sus funciones las de formular y mantener al día los instrumentos apropiados para la técnica de las actividades de la dependencia.

La creación de estas unidades de análisis administrativo interno se impulsó de 1966 a 1970 en entidades como PEMEX, IMSS y -- Banco de Comercio Exterior. Sin embargo, la falta de un instrumento legal que garantizara formalmente su acción; la ausencia de participación suficiente y de un apoyo decidido; así como -- la falta de un acceso directo a los niveles altos de autoridad y la búsqueda de la eficiencia por la eficiencia misma, (ocasionada por su desvinculación al proceso de programación del organismo y consecuentemente, al de todo el sector público), motivó que se les relegara, en ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

En enero de 1971 se da curso legal a las recomendaciones de la

CAP, al promulgarse un Acuerdo que fijó las bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal y que estableció la -- obligatoriedad de que en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal se crearan Comisiones Internas de Administración, "con el propósito de plantear y realizar -- las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto..." (50) y de que se establecieran Unidades de Organización y Métodos, "con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas, que dependan directamente del titular de cada dependencia o del funcionario en que éste delegue la autoridad en materia de coordinación y racionalización administrativa". (51)

En ese mismo año se crean Unidades de Organización y Métodos - en las siguientes entidades:

- Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Ferrocarriles Nacionales de México.
- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
- Guanos y Fertilizantes de México, S.A.
- Comisión Nacional de la Industria Azucarera.
- Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

En febrero de ese mismo año se sientan las bases legales para establecer Unidades de Programación "encargadas de asesorar a los titulares (de las dependencias y entidades) en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir, dentro de sus atribuciones y fines específicos, las tareas que -

correspondan a cada actividad" (52).

3.3 Integración y operatividad de los sistemas de planeación administrativa.

a) Comisión Interna de Administración y Programación.

La Comisión Interna de Administración y Programación, CIDAP, - "mecanismo de participación en donde se plantean, coordinan y autoevalúan los programas operativos y de reforma administrativa de la dependencia o entidad; se analizan sus objetivos, atribuciones y funciones fundamentales y se atienden los aspectos correspondientes al proceso de información, programación, presupuestación y evaluación de las actividades internas o en su caso, sectoriales, así como de los principales sistemas y procedimientos de trabajo" (53), es un valioso auxiliar para la toma de decisiones del titular de la dependencia o entidad, que le permite captar los puntos de vista y opiniones de sus principales colaboradores, acerca de los problemas, obstáculos, viabilidad y factibilidad de los programas y proyectos que se proponen desarrollar y de esta manera lograr la involucración activa de los distintos responsables de alto nivel de la institución.

Opera como un instrumento institucional para adecuar los planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme a un proceso permanente, programado y participativo; para garantizar la congruencia y complementariedad, dentro de un marco global, de las diversas medidas de reforma que se lleven a efecto en el ámbito sectorial e institucional y para lograr una participación conjunta, señalando en cada caso la responsabilidad de cada uno de los funcionarios de la institución, ejecución y evaluación de sus actividades tanto sustantivas como adjetivas.

La CIDAP debe ser incluida en el Reglamento Interior y Manual

de Organización general de la entidad, así como en su organigrama, en el que deberá representarse gráficamente son trazos discontinuos, debido a que no es un órgano con actividad permanente, sino un grupo participativo, con reuniones periódicas y extraordinarias.

La Comisión Interna de Administración y Programación se integra básicamente por un presidente, los miembros o vocales y un secretariado técnico.

La presidencia recae en el titular de la entidad y no puede ser delegada esta atribución en ningún otro funcionario.

El secretariado técnico debe integrarse por los responsables de las funciones internas de programación, presupuestación, organización y métodos, normas jurídicas, recursos humanos, evaluación, informática y estadística; los responsables de otras funciones de apoyo podrán ser integrados cuando se traten asuntos de su competencia.

El secretario técnico, quien será designado por el presidente de la CIDAP, estará a cargo de las acciones encomendadas al secretariado técnico. Es recomendable que para el cargo se designe al responsable de la Unidad de Programación, de Organización y Métodos o su equivalente.

b) Unidad de Organización y Métodos.

La Unidad de Organización y Métodos, cuyo objeto es contribuir al mejoramiento administrativo de la entidad, asesorando a sus funcionarios y empleados en aquellos aspectos de organización y procedimientos que permitan elevar de una manera sistemática y permanente la eficiencia de las entidades del sector público, auxilia al titular de la entidad en:

- precisar los objetivos y funciones, tomando en consideración las bases jurídicas y disposiciones administrativas vigentes, que orientan la actividad de la entidad.
- revisar y adecuar, en su caso, la estructura orgánica interna para el mejor cumplimiento de sus objetivos, funciones, programas y responsabilidades.
- revisar y establecer los procedimientos y actividades que les corresponde desarrollar en cumplimiento de sus objetivos y funciones.
- elaborar sus manuales internos de organización, de procedimientos y de servicios al público.
- definir y operar los sistemas internos de control administrativo y evaluación, para conocer los problemas operativos y proponer, cuando procedan, las modificaciones necesarias.
- revisar o establecer, en su caso, los sistemas y procedimientos que se requieran para el más eficiente cumplimiento de las actividades de las áreas a las que brinda apoyo.
- diseñar, instrumentar y evaluar los servicios de apoyo administrativo que sean necesarios para el cumplimiento de dichas actividades. (54)

Es conveniente que la UOM dependa directamente de la máxima autoridad del organismo o entidad, o del órgano en el que se delegue la autoridad en materia de racionalización administrativa. En todo caso, debe garantizarse su participación en la CIDAP.

El titular de la UOM será designado por el Director General de la entidad o su equivalente.

En las entidades cuya dimensión, crecimiento o complejidad lo requieran, pueden crearse unidades complementarias de organi

zación y métodos, descentralizadas o desconcentradas geográficamente, que deberán ser coordinadas por la unidad central de la entidad.

c) Unidad de Programación.

La Unidad de Programación de cada entidad básicamente estará a cargo de realizar las funciones e incorporar los conceptos que mejoren sistemáticamente el análisis y orientación de -- sus actividades hacia la consecución de sus objetivos de desarrollo.

Igual que como sucede con las Unidades de Organización y Métodos, cuando las características de la empresa así lo justifican, subsisten dentro de ésta varias unidades de programación.

Las funciones principales de las UPs, son:

- realizar estudios sobre la demanda presente y futura de -- los bienes o servicios que su empresa proporciona, así como de la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros que la satisfacción de tal demanda requiere.
- formular programas de operación y de inversión, tomando en consideración los sectores de actividad económica y social con los que su relación es mayor, mismos que deberán incluir metas a corto, mediano y largo plazo, congruentes con el - panorama de necesidades y el de recursos disponibles, y com- ponerse por programas de inversión, gasto corriente y opera- ción.
- determinar los criterios de evaluación, procurando que midan la contribución efectiva que un proyecto o programa ha ce al logro de las metas establecidas.
- establecer sistemas de control que permitan conocer el --- avance físico y las erogaciones, así como evaluar los re--

sultados obtenidos una vez que los programas han sido terminados. (55)

El titular de la UP debe tener acceso directo y expedito a la más alta autoridad de la empresa, a efecto de que la unidad pueda cumplir eficazmente su función. Asimismo, deberá asegurarse su participación en la Comisión Interna de Administración y Programación, con la finalidad de que los trabajos de reforma administrativa se ajusten a los programas de la entidad.

La estructura de la Unidad de Programación debe determinarse con el asesoramiento de la Unidad de Organización y Métodos - en todo lo que se refiera a aspectos administrativos.

3.4 Coordinación y evolución de los sistemas de planeación administrativa.

Las recién creadas Unidades de Organización y Métodos requirieron, para lograr su integración al proceso global de reforma, de un ente coordinador de sus actividades. En julio de 1971 se estableció formalmente el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos, COTECUOM, integrado con los titulares de dichas unidades.

El COTECUOM, tomando como punto de partida el informe de la CAP, emitió unas "Recomendaciones sobre los mecanismos para implantar programas mínimos de Reforma Administrativa en las dependencias del Ejecutivo Federal", que se hicieron extensivas a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y que señalaban el debido funcionamiento de las Unidades de Organización y Métodos.

En abril de 1973 se reafirman y clarifican estas disposiciones mediante la expedición de un Acuerdo por el que se dispo-

ne "que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de Reforma Administrativa de su dependencia, presidiendo las Comisiones Internas de Administración y asesorándose directamente por las unidades de organización y métodos y de programación..." (56), que se hace extensivo a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

"Los acuerdos presidenciales de 1971 (y 1973), se basaron en la idea de que los cambios administrativos exigen la participación activa y el compromiso de todos los sectores y niveles de la organización gubernamental..." (57).

En enero de 1977, con la finalidad de adecuar las recomendaciones de la CAP a la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor desde el 1o. de enero de ese año, se establece que "las dependencias y entidades de la administración federal observarán los lineamientos que, para la ejecución de las modificaciones administrativas que a ella deban hacerse, determine el titular del Poder Ejecutivo Federal a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República" (58).

El 28 de enero del mismo 1977, la Coordinación sometió a la consideración del Ejecutivo federal el documento denominado "Lineamientos que deben observar las dependencias y entidades de la administración pública federal en sus programas de reforma administrativa", que trataba de garantizar el adecuado funcionamiento de la Comisiones Internas de Administración, de las Unidades de Organización y Métodos y de las Unidades de Programación, delimitando y detallando las acciones de reforma a nivel institucional: programación; organización interna; sistemas y procedimientos de trabajo; delegación y --

desconcentración de facultades; administración y desarrollo de recursos humanos; determinación de políticas para el mejor aprovechamiento de los recursos materiales y modalidades e instancias de decisión en materia de la reforma misma.

Una vez aprobados, los lineamientos fueron difundidos a fin de que constituyeran el marco de referencia para la formulación y puesta en marcha de las acciones de reforma a nivel institucional.

Posteriormente, en abril de 1979, para unificar en un solo ordenamiento las diversas disposiciones emitidas sobre la materia, así como para vincular las acciones mencionadas al proceso de información, programación, presupuestación y evaluación de las actividades de las entidades paraestatales, el Ejecutivo Federal emitió un Acuerdo en el que determina que "establecerá, por conducto de la Coordinación General, el marco global administrativo, el programa anual y los lineamientos a los que habrán de ajustarse las reformas administrativas de tipo global, sectorial e institucional que habrán de realizarse en las dependencias y entidades" (59), y se reafirma que los titulares de las dependencias y entidades se apoyarán, para la preparación de sus programas institucionales de reforma, en sus respectivas Comisiones Internas, ahora de Administración y Programación, CIDAP.

Este acuerdo, entre otros, hizo necesaria la revisión y actualización de los lineamientos difundidos en 1977, por lo que, en julio de 1979 se amplía este documento de orientación de las acciones que deben instrumentar las unidades encargadas de la organización, programación-presupuestación y planeación de las empresas públicas.

Las principales modificaciones que en materia de reforma administrativa institucional se han realizado, pueden ilustrar

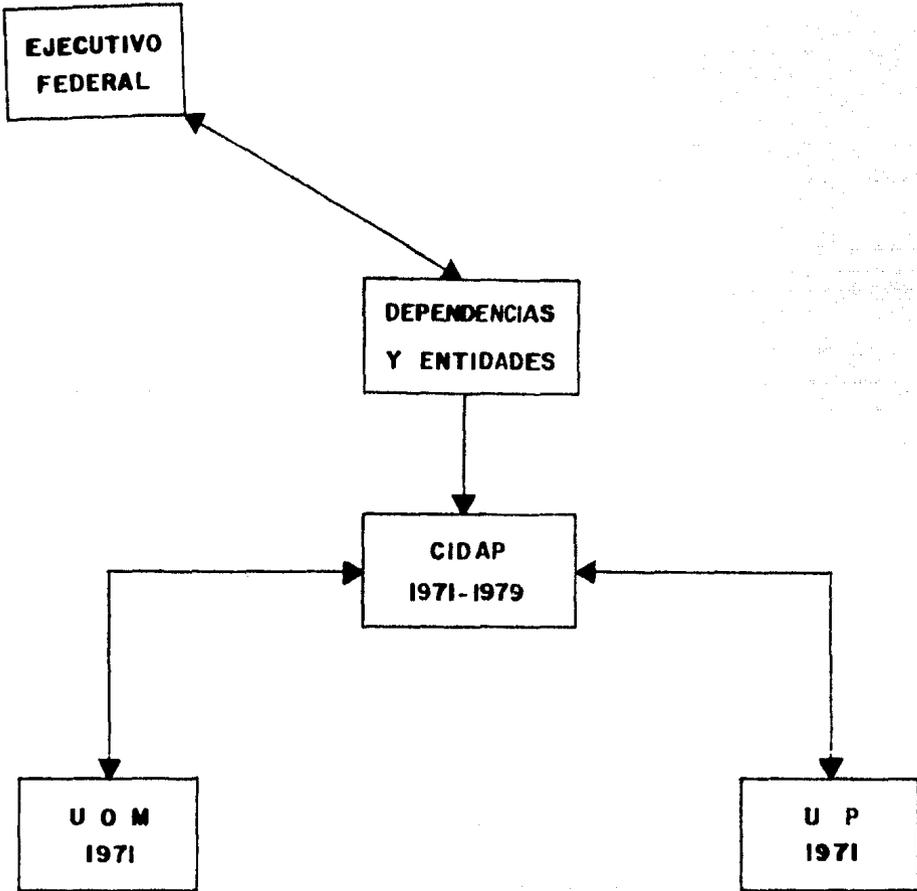
se conforme a la Gráfica 3.

A manera de conclusión podemos decir que los sistemas que actualmente constituyen los soportes de la planeación en la empresa pública son las CIDAPs, las UOMs y las UPs, surgidos hacia la década de los setenta para resolver los problemas de organización administrativa de dichas empresas e incorporarlas al proceso de planeación del sector público en su conjunto.

La solución a tales problemas de organización (funciones dispersas y duplicadas y desvinculación de la planeación intra e inter institucional, entre otros), trató de atacarse a través de esos tres mecanismos complementarios.

Estos sistemas, que han formado parte del programa de Reforma Administrativa, tendiente a incrementar la eficiencia y eficacia del sector público federal, han estado como tales, inscritos en lineamientos y disposiciones jurídicas que los regulan y que han sentado las bases para su creación y desarrollo.

REFORMAS MICROADMINISTRATIVAS



GRAFICA 3

CAPITULO 4. LA PLANEACION ADMINISTRATIVA EN PETROLEOS MEXICANOS.

4.1 Características de Petróleos Mexicanos.

a) Antecedentes.

Petróleos Mexicanos fué creado por decreto de 7 de junio de 1938, publicado en el Diario Oficial del mismo día, como organismo descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Ese decreto le fijó asimismo como objeto el manejar en definitiva los bienes muebles e inmuebles recientemente expropiados a las compañías extranjeras que controlaban la explotación y el aprovechamiento de los recursos petroleros del país.

Con esta misma fecha desaparecieron en consecuencia, el Consejo Administrativo del Petróleo, el cual manejaba provisionalmente los bienes de las compañías, y la Exportadora Nacional del Petróleo, encargada de realizar la venta de productos al exterior, erigiéndose en lugar de esta última la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, dependiente directamente del Ejecutivo Federal.

Dos años más tarde, en 1949, se decretó la liquidación de dicha Distribuidora Nacional, unificándose en Pemex toda la industria petrolera:

Actualmente Petróleos Mexicanos constituye la más grande "industria integrada" del país, en el sentido de que lleva a cabo directamente todas las actividades que involucra la explotación y el aprovechamiento del petróleo, desde la exploración hasta la distribución y venta de productos procesados, pasando por la perforación de pozos, la producción de hidrocarburos, la recolección y transporte de crudo y gas y la refinación y petroquímica básica.

Cumple así su objetivo principal, señalado ampliamente en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de Petróleo:

"Explorar, explotar, refinar, transportar, almacenar, distribuir y realizar las ventas de primera mano del petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de éstos, así como la elaboración, almacenamiento, transporte, distribución y ventas de primera mano del gas artificial y de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas". (60)

b) Marco Jurídico

El desarrollo de las actividades de Petróleos Mexicanos se rige y fundamenta en dos grandes grupos de ordenamientos jurídicos:

I. Los que se derivan del cumplimiento de su objetivo básico, - en el cual se tienen como marco fundamental el artículo 27 Constitucional; la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de Petróleo; su Reglamento en el Ramo del Petróleo; - su Reglamento en el Ramo del Petróleo en Materia Petroquímica, así como la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y su Reglamento.

II. Los derivados de su carácter como organismo descentralizado del Sector Público Federal, de entre los que se cuentan principalmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; - la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y la Ley de Contabilidad, Presupuesto y Gasto Público. (61).

Dentro de este segundo grupo se incluyen evidentemente aquellas

disposiciones jurídicas que regulan directa o indirectamente - las actividades de planeación en Pemex.

c) Integración al medio.

El contorno de Petróleos Mexicanos manifiesta una serie de factores que condicionan su actuación, al mismo tiempo que la entidad emite y refleja condicionantes diversos que afectan al - medio ambiente.

Para el período 80-82 que se comenta, el Plan Global de Desarrollo definió a Pemex una plataforma de producción y exportación de petróleo de una capacidad de 2.5 millones de barriles diarios de crudo, con un rango de flexibilidad del 10% para garantizar el suministro y la exportación. Para lograrlo la entidad debería enfatizar un manejo eficiente tanto en los aspectos tecnológicos como en los de administración, productividad y régimen financiero.

Esta capacidad de producción permitiría reorientar la inversión pública hacia el sector agropecuario, las comunicaciones y -- transportes y el sector social, a través de la distribución de los ingresos del petróleo.

Son reconocidos los efectos de la actividad petrolera en el ámbito nacional. En lo que se refiere a la generación de empleos, la influencia directa e indirecta es significativa. Por ejemplo, la puesta en marcha de uno de sus proyectos, la explotación de Chicontepec, en 1981, generó aproximadamente 22,300 empleos, - distribuidos en actividades de perforación, producción, mantenimiento y administración, más otros 4,000 generados por la -- construcción de obras.

Aunado a lo anterior, los incrementos en la producción de cru-

do, gas, productos petroleros y productos petroquímicos han aumentado la participación del sector energético en el Producto Interno Bruto de un 6.5% en 1979, a un 9.6% en 1982.

En las regiones donde la actividad petrolera es mayor, los flujos producidos por el pago de salarios propician efectos de diversa índole, desde los altamente favorables, como la estimulación de actividades complementarias, hasta los que inciden desfavorablemente en el sistema económico, como la inflación. En 1980 esta derrama se distribuyó porcentualmente como sigue:

Veracruz	33.55%	Hidalgo	2.75%
Tamaulipas	17.76%	S.L.P.	2.21%
Tabasco	15.30%	Oaxaca	2.10%
D.F.	15.29%	Otros Edos.	5.72%
Guanaajuato	5.32%		

En el marco de las finanzas públicas, la participación de Pemex es considerable por la vía del sistema impositivo. Los montos de gravámenes a la producción y exportación han crecido de --- 7,674 millones de pesos en 1974, a 162,400 millones en 1981. Por otra parte, dada la coyuntura del mercado internacional, - la empresa se ha convertido en la fuente más importante de captación de divisas, por vía de los ingresos que generan la exportación de crudo, gas natural y productos petrolíferos, la - cual se incrementó de un total de 133,307 miles de barriles en 1978, a 559,146 en 1982.

La actividad petrolera repercute asimismo en otros niveles al propiciar la aparición de actividades complementarias a la industria, así como el establecimiento de las bases necesarias - para los asentamientos humanos en las regiones petroleras.

En el ámbito de los recursos tecnológicos, la industria petrolera ha propiciado una disminución en la salida de divisas por uso de patentes, al realizar considerables avances, entre los que destacan los proyectos de ingeniería de plantas; al mismo

tiempo, se han logrado ahorros considerables al poseer tecnología propia.

d) Estructura orgánica.

Una adecuada planeación administrativa debe involucrar a todas las áreas de un sistema. Por tanto, señalaremos aquí las unidades administrativas de que se compone Petróleos Mexicanos.

- Un Consejo de Administración.
- Una Dirección General.
- Una Asesoría Técnica.
- Una Comisión Interna de Administración y Programación.
- Una Contraloría General.
- Nueve Subdirecciones:
 - De Exploración.
 - De Explotación.
 - De Refinación.
 - De Petroquímica.
 - Comercial.
 - De Proyectos y Construcción de Obras.
 - Técnica Administrativa, y
 - De Planeación.
- Cuarenta y tres Gerencias de Rama o Unidades de rango equivalente.
- Un Departamento Central de Seguros y Fianzas, y
- Una Unidad de Servicios de Protección y Seguridad.

Para efectos de una mejor identificación de estas áreas, se anexa el Organograma General de la entidad, actualizado al mes de diciembre de 1982.

e) Administración General

La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos le define como un organismo público descentralizado de carácter técnico, industrial y comercial y determina que "será dirigido y administrado por un Consejo de Administración y un Director General" (61).

Como observamos en el organograma, el Director de la empresa se auxilia de 9 subdirectores, designados por el Presidente de la República y de 5 Gerencias regionales, que coordinan las actividades de campo: la Gerencia Zona Norte, con sede en Tampico, Tam.; la Gerencia Zona Centro, en Poza Rica, Ver.; la sur en -- Coatzacoalcos, Ver. y las dos últimas en las denominadas Zonas Sureste y Marina en Villahermosa, Tab. y Cd. del Carmen, Camp., respectivamente.

Las funciones que realiza Petróleos Mexicanos, delimitadas en el Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, se refieren principalmente a explorar, explotar, refinar, transportar, almacenar, distribuir y vender el petróleo, gas natural y artificial, así como los productos que se obtengan de su refinación.

El ámbito operativo de la empresa se ha ampliado significativamente en los últimos seis años. Se han incrementado las reservas probadas y probables de hidrocarburos, la producción de petróleo crudo y gas natural, así como las instalaciones industriales. (Anexos I al VI)

Esta dinámica de crecimiento lógicamente debe implicar un mejoramiento sistemático del aparato administrativo que sustenta la empresa, a través de la adecuación de la organización de las diversas ramas de la industria, tanto a nivel central como regional, lo que exige la adopción de medidas que se equiparen

a su crecimiento industrial, mismas que Petróleos Mexicanos ha realizado como parte de su programa de Reforma Administrativa, según veremos más adelante.

4.2 Planeación administrativa.

4.2.1 Componentes internos.

El proceso de planeación que se sigue en Petróleos Mexicanos se ubica, según documentos internos, como una de las funciones del proceso administrativo: planear, organizar, dirigir y controlar. (62).

En Pemex se considera que planear es prever un futuro deseable con base en la información del presente, y se clasifican sus fases como sigue:

Previsión, que responde a la pregunta ¿Qué puedo hacer?, e incluye lo referente al establecimiento de los objetivos, la investigación de los medios para lograrlos y el análisis de cursos alternativos de acción para tal efecto, y

Previsión, que responde a la pregunta ¿Qué debo hacer? y comprende lo relativo a la fijación de políticas y a la elaboración de procedimientos, presupuestos y programas.

El proceso de planeación se concibe como Integral, porque debe ser completo y comprender todos los aspectos de la entidad, y Participativo, por la intervención principal que -

deben tener todas las Subdirecciones y dentro de éstas las Gerencias de rama, en la elaboración de los planes.

El sistema de planeación de Pemex se define básicamente a través de dos componentes que le permitirán:

- a) Que la tarea o proceso esté claramente definido en cuanto a los productos que debe generar y los métodos de trabajo que se emplean, y
- b) Que las personas o unidades orgánicas que lo lleven a cabo tengan claramente asignadas sus funciones, atribuciones y responsabilidades.

Tales componentes son el proceso de la planeación y el aparato institucional. Identificaremos ambos.

A. Proceso de Planeación.

a) Estrategia de desarrollo.

Aunque propiamente no forma parte del proceso de planeación de Pemex, es preciso destacar la delimitación de su estrategia de desarrollo, que constituye la expresión de las aspiraciones de la Industria; contiene una visión de los principales obstáculos y definiciones que existen, así como de los medios y cambios para los cuales se intentará superarlos. La estrategia se considera como un conjunto de funciones cualitativas de gran contenido político y sin especificación precisa en el tiempo. Es por tanto, de naturaleza cualitativa y está íntimamente relacionada con la definición de los planes a largo plazo.

Dicha estrategia tiene por objeto el integrar la entidad al proceso global de desarrollo y es fijada por el Gobierno Fe

deral, en coordinación con la Dirección General.

Así, la estrategia diseñada para el período 1983-1988, contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo, le fija a Pemex entre otros propósitos, el aumento de la productividad y eficiencia técnica, operativa y administrativa, a través del establecimiento de una disciplina presupuestal.

b) Planes a mediano plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo, que delimita también las líneas generales de acción a realizar dentro de Pemex, le ha fijado entre otras, la adaptación y ampliación de la capacidad de refinación; el mejoramiento de los sistemas de adquisiciones, inventarios y almacenamiento de equipos e insumos y la continuación de los esfuerzos de exploración de los recursos de energéticos.

Estos lineamientos fungen como base para que la entidad establezca a través de las Subdirecciones de Exploración, Explotación y Refinación, los planes a mediano plazo que expresen con mayor claridad los objetivos planteados en la estrategia, cuantifiquen las metas a lograr y verifiquen si los recursos con los que se cuenta permiten su factibilidad, para así determinar los cambios y las reformas indispensables para superar las barreras fundamentales.

c) Plan operativo anual.

El plan operativo anual se concibe como el resultado de un proceso por medio del cual se establecen, dentro del marco de las estrategias y los planes a largo plazo, las bases de comportamiento económico, la definición de las metas, las -

orientaciones y determinaciones de las acciones de las áreas operativas.

Está compuesto por el conjunto de presupuestos, planes y programas de cada una de las Gerencias de rama.

Entra aquí el Presupuesto por Programas, principal herramienta de planeación en Petróleos Mexicanos.

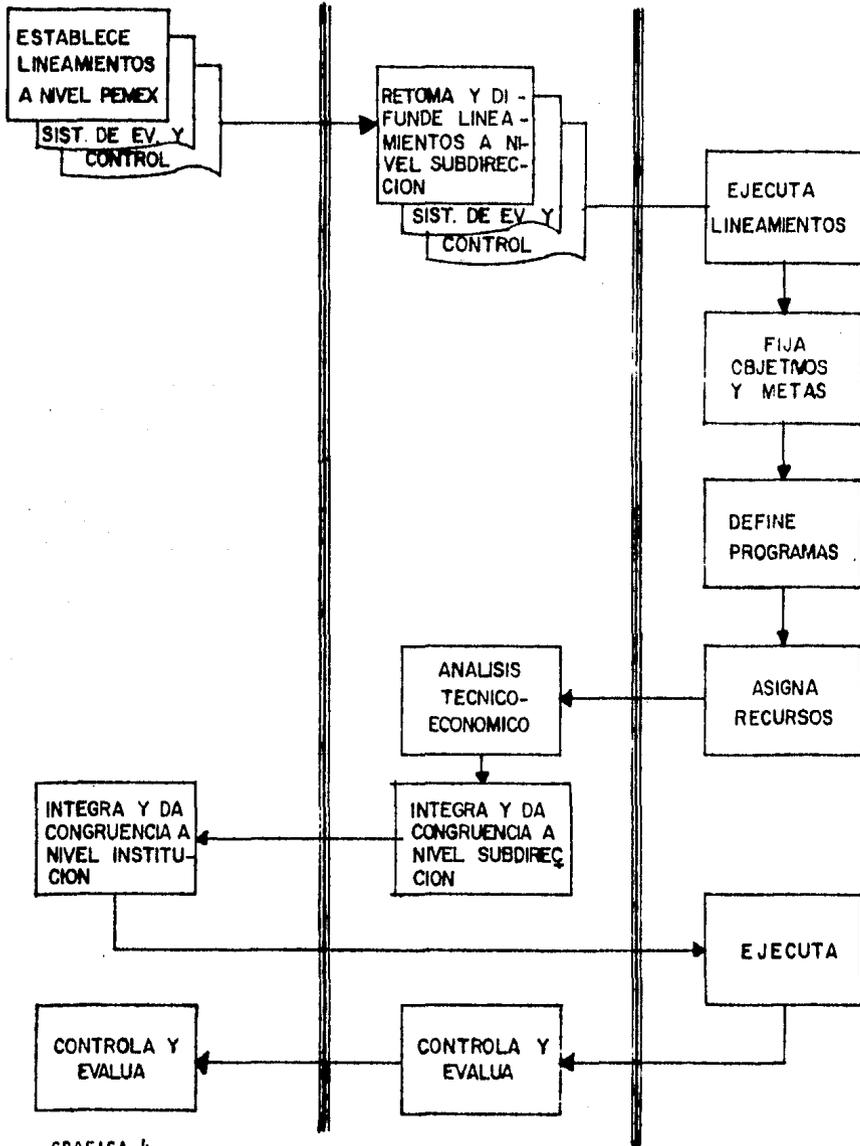
Los planes operativos anuales son determinados por las Gerencias de rama en función de los objetivos y metas que las mismas fijan. Son comúnmente divididos en planes de operación; planes de ampliación de servicios y planes de reforma administrativa, y se insertan en el presupuesto por programas -- anual.

Su estructuración se realiza en sí de la siguiente manera:
Gráfica 4.

SUBDIRECCION DE PLANEACION Y DEPTO. CENTRAL DE PRESUPUESTO

SUBDIRECCIONES DE RAMA (GPs Y UOMs)

UOM. O EQUIVALENTES



GRAFICA 4

c.1) Difusión de lineamientos.

Como organismo integrante del sector público federal, Petróleos Mexicanos ha adaptado a su dinámica específica los lineamientos que en materia de planeación-presupuestación emite la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A nivel interno se han distribuido disposiciones y mecanismos de control diversos. Algunos para lograr la mejor ubicación de las áreas encargadas y su identificación e integración a la Administración Pública Federal, tales como el Sistema Nacional de Planeación, Planeación Estratégica y Planeación Táctica; otros para ubicar el proceso de planeación en cada una de las Subdirecciones y para dictar medidas y sistemas de mejoramiento administrativo, como la Norma para la estructuración, formato y presentación del Manual de Procedimientos Administrativos, la Norma para la elaboración de Acuerdos de Organización y Reorganización y unos más para que se conozcan y apliquen sistemas diversos, sobre todo de control presupuestal: CAR-COSEFF (Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto), El Proceso de Control de la Subdirección Técnica Administrativa, Lineamientos Generales para la Formulación y Control del Presupuesto.

Los órganos encargados de su adecuación y distribución interna son la Subdirección de Planeación y el Departamento Central del Presupuesto, adscrito este último a la Contraloría General.

c.2) Detección de necesidades y fijación de objetivos y metas.

Las Gerencias de rama establecen sus objetivos y metas con

base en sus requerimientos internos. Tienen completa libertad para utilizar los mecanismos que consideren adecuados para la detección de sus necesidades, por considerar que son ellas mismas las que mejor conocen su ámbito de competencia, sus perspectivas y sus realidades. Reciben, sin embargo, apoyo de la Subdirección respectiva para la realización del análisis de viabilidad y factibilidad.

c.3) Formulación de planes.

Una vez establecidos los objetivos y metas a lograr, las Gerencias proponen los planes de actividad correspondientes y posteriormente elaboran los programas y los presupuestos derivados, con el apoyo de la Unidad de planeación coordinadora de la Subdirección. Al efecto, dicha Unidad coordinadora realiza programas de trabajo que determinan los períodos en que las Gerencias de rama deberán remitirle sus objetivos, metas, planes, programas y asignación de recursos.

Para la formulación de los planes y programas el único requisito formal que se exige a las Gerencias de rama es el llenado de unos formatos en los que se contiene:

- Denominación del programa.
- Objetivo y metas.
- Unidad de medida.
- Unidad responsable de su ejecución.

c.4) Asignación de recursos y formulación del presupuesto.

Delimitados los planes y programas, las Gerencias de rama proceden a asignar de manera global los recursos necesi-

rios (humanos, materiales, tecnológicos y financieros), y a calendarizarlos. Asocian a esta fase con la elaboración del presupuesto, realizándolas simultáneamente. Observamos que la mayoría de las áreas trata de obtener cierta holgura económica que cubra sus necesidades de operación y crecimiento, más que la ejecución de un programa de acción.

Dedicadas así a cumplir los requisitos formales en la elaboración de su anteproyecto de presupuesto por programas, las Gerencias de rama lo remiten a la Subdirección que -- les corresponde, la que realiza su integración al presupuesto global de la Subdirección.

Los presupuestos por programas de las nueve subdirecciones son remitidos a su vez, al Departamento Central de Presupuestos, el cual integra el presupuesto de la Institución.

c.5) Ejecución.

Las Gerencias de rama son las responsables directas de la ejecución de sus planes y programas. Si durante el desarrollo de las operaciones y, previa autoevaluación, una rama tiene elementos de juicio suficientes para modificar los programas, es atribución del subdirector correspondiente autorizar la adecuación y en su caso, la transferencia de recursos que proceda. De esta acción la rama debe informar tanto a la Subdirección de Planeación como al Departamento Central de Presupuestos.

Cuando se pretende realizar modificaciones que signifiquen ampliaciones o reducciones líquidas al presupuesto, éstas deben ser propuestas al Director General por conducto de la Subdirección de Planeación y tienen que estar apoyadas

en los elementos de juicio que les den origen para que, - de considerarse procedente, se hagan los planteamientos - que correspondan ante la Coordinación Sectorial, así como para que se realicen los trámites de autorización ante la Secretaría de Programación y Presupuesto.

c.6) Evaluación y Control.

El control en Pemex consiste básicamente en la verificación del cumplimiento de acciones tales como:

- a) Plazos fijados por los programas de trabajo para las entregas parciales y finales de todos los planes y -- programas componentes de la planeación a corto plazo.
- b) Normas técnicas y metodológicas establecidas en cuanto a los niveles de calidad, los pasos y las etapas de diversa índole, contempladas para el desarrollo -- del proceso.
- c) Exigencias de compatibilización intraplanes e inter-- planes que el programa establece.
- d) Requisitos de información y justificaciones que sirven de base y acompañan a los diferentes planes.
- e) Participación de los actores según las normas existentes. (63).

Según lineamientos emitidos, (Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto; El Sistema de Control en la STA; etc.) el control que realiza cada unidad de su propio trabajo se va escalonando posteriormente en cada subsistema, correspondiéndole al sistema central, la Subdirección de Planeación, el realizar el control general del proceso, ya que - por la índole de sus funciones, es ésta la que tiene asignada la responsabilidad principal.

Respecto de los controles parciales que deben efectuarse, se tiene como alternativa viable el incluirlos como parte de la tarea que ejecutan las instancias de compatibilización que se pretende estabilizar, particularmente en el sistema central.

Para la evaluación del desarrollo de sus planes y programas, Pemex está tratando de implantar el control por áreas de responsabilidad, presente en el Sistema Nacional de Planeación.

Dentro de las medidas de control se exige a las ramas la presentación bimestral de avances de metas, tendiente a comparar en forma constante el ejercicio real del presupuesto con el logro de los programas, así como para tratar de detectar desviaciones entre lo programado y lo realizado, y para emitir elementos de juicio que permitan la toma oportuna de medidas correctivas.

B. Aparato Institucional.

Dentro de su programa de Reforma Administrativa, Petróleos Mexicanos ha señalado algunas metas de mejoramiento administrativo, a través de la Subdirección de Planeación y de la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

- a) Incrementar la eficiencia de las diversas unidades que integran la empresa, mediante el mejoramiento de sus estructuras, sistemas de trabajo y la descentralización de sus mecanismos operativos.
- b) Revisar los esquemas y las políticas de integración, con la finalidad de que las personas seleccionadas respondan a los requerimientos de aptitud y actitud

que demande el proceso laboral.

- c) Generar empleos conforme a una política acorde con el papel de Petróleos Mexicanos como promotor del crecimiento económico general del país.
- d) Acrecentar las aptitudes del personal, vía programas de capacitación y desarrollo.
- e) Impulsar en mayor grado los servicios sociales de asistencia a los trabajadores y sus familiares, a fin de hacer congruente el progreso de la empresa con el bienestar económico y social de las zonas petroleras.
- f) Mantener las relaciones laborales dentro de un marco de justicia y armonía.
- g) Promover la aplicación de procedimientos y técnicas de planeación, programación y presupuestación, para una mejor utilización de los recursos disponibles.

Para el cumplimiento de dichas metas, Pemex ha desarrollado, entre otras, las siguientes acciones:

1. Las relativas a adecuaciones, ajustes o cambios en materia de estructuras de organización interna.
2. Las que se refieren a medidas de desconcentración.
3. Las que se refieren al manejo y desarrollo de los recursos humanos, y
4. Las que tratan de los sistemas de administración aplicados.
(64).

Los cambios estructurales, tendientes a racionalizar el agrupamiento del elevado número de funciones se han manifestado principalmente en las dos grandes áreas de la Institución: producción primaria y producción industrial.

Así, se dividieron las actividades industriales de la producción en dos ramas, que por su naturaleza y problemática son diferentes: refinación y petroquímica. Ambas elevadas de nivel - Gerencia a Subdirección.

Se creó la Subdirección de Planeación. Se institucionalizaron Comités Específicos de Protección Ecológica y Seguridad Industrial, mismos que se ubicaron en la Subdirección Técnica Administrativa, y se reorganizó la Subdirección Comercial.

Asimismo, a nivel regional se realizó una importante modificación: se dividió en tres la Zona Sur, quedando una Zona Sureste, con sede en Villahermosa, Tab.; la Zona Sur, ya existente, en Coatzacoalcos, Ver. y la Zona Marina, con sede en Cd. del Carmen, Camp. Las dos primeras con jurisdicción sobre las áreas de tierra y la última sobre las instalaciones marinas.

4.3 Sistemas de Planeación.

a) Organó rector en materia de planeación.

Hacia 1980 Pemex contaba con un Oficina de Coordinación y Estudios Técnicos, OCET, conformada internamente por tres subcoordinaciones: Planeación; Organización y Estudios Administrativos e Integración y Evaluación de Programas, además de una Unidad de Información Básica.

Las funciones de la Subcoordinación de Planeación se avocaban principalmente a:

- Promover la vigencia de mecanismos eficaces de coordinación y participación en los procesos generales de planeación, programación, presupuestación y evaluación, prestando el apoyo -

metodológico necesario e inherente a los mismos.

- Promover y asesorar las acciones tendientes a desarrollar la mayor habilidad o capacidad de las estructuras y procedimientos administrativos de la entidad, para apoyar el cumplimiento de sus planes y programas de operación y desarrollo.
- Concertar los procesos generales de planeación-programación y de racionalización administrativa.
- Ejercer la dirección del sistema global de información básica sobre las operaciones y desarrollo de la industria, coordinando internamente su integración y regulando su flujo hacia el exterior. (65).

Para 1982 se realizó dentro de la OCET un cambio importante, producto del programa de Reforma Administrativa de la dependencia: su elevación a Subdirección de Planeación, la cual se integró por cuatro Gerencias: de Planeación Estratégica; de Programación y Presupuestación; de Desarrollo Institucional y de Evaluación e Información.

b) Comisión Interna de Administración y Programación.

En 1945 se creó en Pemex una Comisión Interna de Administración, adscrita a la Dirección General, misma que añadió a sus funciones la de Programación, en cumplimiento del Acuerdo del Ejecutivo Federal de abril de 1979, que así lo instituye.

En la actualidad la CIDAP, que funge como un foro participativo, realiza las siguientes funciones:

- Plantear y promover la realización de los planes y programas de la empresa y el cumplimiento de sus metas, con el óptimo aprovechamiento de sus recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros.
- Plantear y promover la realización de las reformas adminis--

trativas necesarias para el mejor cumplimiento de los planes y programas de la empresa; incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto.

- Establecer y coordinar la aplicación de un sistema de evaluación permanente del desarrollo de los planes y programas de -- trabajo de la Institución. (66).

La presidencia recae en el Director General; la secretaría técnica en el Subdirector de Planeación y las vocalías en el resto de los Subdirectores de la entidad.

La CIDAP de la Dirección General no es, sin embargo, la única - en Petróleos Mexicanos. A efecto de realizar el más ágil cumplimiento de sus funciones, algunas de las Subdirecciones han establecido SUBCIDAPs, que sesionan generalmente una vez por semana; son presididas por el Subdirector de la rama; su secretario -- técnico es el encargado de la planeación en esa Subdirección y sus vocales son los Gerentes de la Subdirección de que se trate.

En ese sentido, la CIDAP se concibe en Petróleos Mexicanos como "un mecanismo de coordinación que posibilita el análisis conjunto e integral de las actividades del órgano a que ésta pertenece y que permite sentar las bases generales de congruencia de -- las funciones y actividades de las diferentes unidades administrativas" (67)

Como grupo colegiado se concibe además, como un auxiliar valioso para la toma de decisiones del Jefe de la dependencia a -- que pertenece, que le permite captar los puntos de vista y opiniones de sus principales colaboradores acerca de los problemas, obstáculos, viabilidad y factibilidad de los programas y proyectos que se proponen desarrollar. De esta manera, logra la involucración activa de los distintos responsables de alto nivel.

Congruentes con las funciones de la CIDAP de la entidad, obser-

vamos las funciones de una de las SUBCIDAPs, la de la Subdirección Técnica Administrativa:

- Funcionar como un foro participativo y de consulta para intercambiar experiencias, proponer soluciones de conjunto, así como para armonizar acciones y establecer criterios unitarios para el desarrollo de las funciones y el cumplimiento de los objetivos de la Subdirección.
- Analizar los problemas relativos a aspectos o acciones comunes a diversas áreas de trabajo.
- Promover la participación de los funcionarios y empleados en las acciones tendientes a elevar la eficacia, eficiencia y congruencia de la Institución. (68)

Dentro de las políticas de operación de esta SUBCIDAP son de destacar:

- El Subdirector se apoyará en la CIDAP para la preparación del programa operativo, de desarrollo y de reforma administrativa.
- En las sesiones de la SUBCIDAP, el facultado para tomar las decisiones correspondientes es el Subdirector.
- Se deberá contar con un programa de trabajo, para que en forma periódica se reúna la CIDAP en sesiones ordinarias.

Dichas reuniones ordinarias son de dos tipos: las de carácter informativo hacia el Subdirector y demás miembros de la SUBCIDAP, en las que se tratarán aspectos relativos a la operación normal de la Subdirección y a sus problemas cotidianos, y las enfocadas a la discusión de los principales problemas de cada área o de la Subdirección en general, que

requieran la interacción de diferentes órganos y que se --- orienten a la toma de decisiones de la Subdirección.

c) Unidades de Organización y Métodos.

En un monstruo organizacional como es Pemex, sería imposi-- ble concentrar en un sólo órgano las funciones de organiza-- ción y mejoramiento administrativo. La estructura se basa, - por tanto, en una serie de unidades básicas: las de Organi-- zación y Métodos y sus equivalentes: Unidades Administrati-- vas, Unidades de Racionalización Administrativa y Unidades de Ingeniería Administrativa.

En agosto de 1982 existían 36 de estas unidades en Petróleos Mexicanos, casi todas ellas dependientes de las Gerencias - de rama.

Las Unidades de Organización y Métodos se consideran necesa-- rias en Pemex para investigar y perfeccionar la organiza-- ción y los procedimientos de trabajo. Su existencia se debe a la necesidad de estudiar continuamente el desarrollo de - las actividades, en aras de proponer mejoras administrativas.

Para lograr un mayor apoyo en la aplicación de las recomen-- daciones que de ellas surjan, así como para que se canalicen adecuadamente las reformas que propongan y se garantice su aplicación, la mayoría de las Unidades de Organización y Mé-- todos de Petróleos Mexicanos dependen directamente de un ór-- gano a nivel gerencia.

Bajo la concepción de que formulan recomendaciones basándose en sus conocimientos especializados, pero no tienen autori-- dad ni poder para hacerlas aplicar, Pemex las equipara con un asesor jurídico o un interventor de cuentas.

Dentro de la entidad, las Unidades de Organización y Métodos o sus equivalentes no se circunscriben, sin embargo, a las funciones que establece el Acuerdo del Ejecutivo en virtud del cual se crearon, ni a los lineamientos emitidos por la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, pues realizan las más variadas funciones. A través de la observación directa y del análisis de las funciones de algunas de estas unidades se detectó que realizan desde las funciones propias a su carácter, hasta las de presupuesto y administración de recursos humanos, ésta última en ocasiones tan agobiante, que hace a un lado -- las de racionalización administrativa, dedicándose estos pilares de la administración más a funciones de operación -- que de mejoramiento administrativo.

A manera de ejemplo se ha tomado una muestra de las funciones que realizan las UOMs en Petróleos Mexicanos:

- Estudiar y analizar de manera permanente la estructura orgánica, los sistemas, procedimientos, métodos y actividades de trabajo de la Gerencia, con el fin de proponer y en su caso, diseñar, implantar o mejorar éstos, de acuerdo con los objetivos y políticas que se tengan establecidos.
- Evaluar y controlar las actividades, planes y programas a cargo de la Gerencia.
- Administrar los recursos humanos de la Gerencia.
- Formular el proyecto del presupuesto por programas de la Gerencia y coordinar y controlar su ejercicio.
- Realizar la recopilación y registro del sistema de información y estadística de la Gerencia.

Las UOMs son controladas por un órgano a nivel Gerencia, -- que pertenece a su misma Subdirección y que puede ser de -- Planeación, de Organización y Sistemas, o de Organización y Métodos. Estos órganos son coordinados a su vez por la Subdirección de Planeación.

d) Unidades de Planeación.

Dentro de la estructura de Petróleos Mexicanos se les ha -- asignado un lugar importante a las unidades encargadas de -- las funciones de planeación y programación, al ubicarlas generalmente a nivel Gerencia, dependiendo directamente de la Subdirección a la que proporcionan apoyo.

Estas son:

1. Gerencia de Planeación de Exploración, adscrita a la Subdirección de Exploración;
2. Gerencia de Planeación y Administración, adscrita a la -- Subdirección de Explotación;
3. Gerencia de Programación, Evaluación y Contratos, de la Subdirección de Proyectos y Construcción de Obras;
4. Unidad de Planeación Comercial, de la Subdirección Comercial, y
5. Gerencia de Planeación, Evaluación y Estudios Especiales, de la Subdirección Técnica Administrativa.

La variación en las funciones que realizan todas estas Gerencias o Unidades es mínima, debido a su carácter especializado, añadiéndose formalmente sólo en dos casos la función de evaluación y otras concernientes a su específico campo de acción.

Sin embargo, para no dejar al vacío la concepción de la planeación en estos órganos, mencionaremos con carácter ejempli

ficativo algunas de las funciones que ejecutan:

- Promover y coordinar los procesos de planeación estratégica y replaneación táctica de las unidades dependientes de la Subdirección.
- Intervenir directamente en los estudios técnico-económicos implicados en los citados procesos.
- Integrar y plantear los estudios y proyectos de inversión de la Subdirección, en coordinación con las demás ramas de la Institución.
- Administrar los recursos humanos, económicos y materiales de la Subdirección.
- Realizar los planes y programas de inversión en obras capitalizables para las distintas ramas que integran la Subdirección.
- Elaborar y controlar el presupuesto de operación y mano de obra de la Subdirección.
- Promover y coordinar los procesos de planeación, programación, presupuestación, información, control, evaluación y organización de las unidades dependientes de la Subdirección.
- Promover, asesorar y evaluar las acciones necesarias para la racionalización de las estructuras, sistemas y procedimientos administrativos de las unidades dependientes de la Subdirección.
- Prever, proponer, evaluar y controlar permanentemente los aspectos de organización y racionalización del funciona--

miento integral de las áreas de la Subdirección.

- Coordinar el desarrollo de programas de trabajo, la aplicación de acciones correctivas y la realización de estudios especiales relacionados con asuntos específicos dentro del ámbito funcional de la Subdirección. (69)

Todas estas unidades de planeación llevan además la coordinación y el control de las Unidades de Organización y Métodos o sus equivalentes, que se ubican dentro de su campo de acción.

e) Unidades de Control.

Petróleos Mexicanos ha instituido a la Contraloría General como su unidad central de control en materia de planeación presupuestaria. Entre otras funciones, la Contraloría participa en la planeación y control de las asignaciones anuales para el sistema presupuestario institucional; planea, integra y coordina la operación de los sistemas contables y presupuestarios de la Institución, y efectúa el registro contable y presupuestario de las transacciones realizadas.

Además de la Contraloría se ha empezado a instrumentar la creación de Unidades de Control en las Subdirecciones de Petróleos Mexicanos. Las Subdirecciones Técnica Administrativa y Comercial, cuentan actualmente con una Unidad de Control que trata de que las Unidades de Organización y Métodos o sus equivalentes, complementen sus acciones de planeación, programación y presupuestación con las de control.

Ello implica llevar a cabo acciones tendientes a registrar todos los movimientos que se ejecuten dentro de la programación y con efecto a la presupuestación.

Del análisis de uno de los documentos internos, "El Proceso de Control en la STA", destaca el énfasis de estas unidades en -- ejercer inicialmente solo el control presupuestal. Sin embargo, tienen una amplia proyección en virtud de su cercanía con los órganos encargados de la planeación y presupuestación dentro - de la misma Subdirección, pues una de sus funciones es precisa mente la de vigilar el cumplimiento cabal de la ejecución de - los programas y verificar la realización de las metas de las - Gerencias de rama ubicadas bajo su ámbito de acción.

DIAGNOSTICO Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACION ADMINISTRATIVA EN PETROLEOS MEXICANOS.

Las consideraciones que aquí se presentan se han visualizado de dos maneras: I. La definición de los problemas detectados, y II. Las perspectivas de desarrollo del proceso en cuestión, en relación a factores tanto internos como externos a la entidad y la propuesta de algunas medidas que posibiliten la adecuada aplicación de la planeación administrativa en Petróleos Mexicanos.

I. El crecimiento de la entidad durante los últimos seis años, derivado del descubrimiento de grandes mantos petrolíferos en la zona sureste del país, en el plano funcional, y de la delegación de autoridad hacia los mandos inferiores, en el plano administrativo, motivó que los niveles directivos se percataran de la necesidad de separar algunas funciones que hasta entonces habían sido manejadas por los niveles medios de cada unidad administrativa, entre las que se encontraba principalmente la de planeación.

Hasta antes de 1981 se enfatizaba la realización de las funciones de producción, refinación y transportación, descuidando el aspecto de planeación. Entre 1981 y 1982, etapa contemplada en este trabajo, la superioridad empezó a fortalecer los mecanismos institucionales de planeación y control.

Podemos decir que, derivado de ese esfuerzo, el actual proceso de planeación en Petróleos Mexicanos cumple con los ordenamientos legales que rigen la materia, descritos en el capítulo tres.

Asimismo, de acuerdo a lo expuesto principalmente en los capítulos uno y cuatro, podemos afirmar que la reciente valoración de la importancia de la planeación administrativa en la entidad ha significado un avance en relación a épocas anteriores, lo que se ha reflejado en la emisión de lineamientos y disposiciones diver

sas.

El hecho de que en Pemex se ejecuten la mayoría de las etapas - del proceso de la planeación, no significa que en ese proceso - no existan deficiencias o irregularidades. De hecho las hay, y se deben principalmente a que la instrumentación y aplicación - de los lineamientos a que hemos hecho referencia, no se ha realizado en su totalidad, ni su operación ha sido controlada.

El fin último de la planeación es, como hemos visto, contribuir al logro de los objetivos de una empresa, afrontando los cambios que deban hacerse dentro de ella. Por tanto, la actuación de la planeación en Pemex, relacionándola con el ámbito interno y microadministrativo, vinculado a la gestión de la empresa y al cumplimiento de sus objetivos, se ha evaluado fundamentalmente en razón de indicadores tales como:

- a) La existencia de un área central encargada de la planeación y su contribución al cambio;
- b) el nivel de comunicación para conocer tanto los objetivos, - políticas y estrategias de la empresa, como los planes de -- otras áreas;
- c) la coordinación entre los planes de las diferentes áreas de Pemex;
- d) el nivel de participación de las áreas o unidades intermedias, y
- e) la instrumentación de la técnica del presupuesto por programas y, de manera aleatoria, el control en el seguimiento de los planes.

a) Aún cuando en 1980 se modificara en Petróleos Mexicanos su - área central de planeación, la actual Subdirección de Planeación, ésta no ha logrado incorporarse a la dinámica de la entidad, --

pues a dos años de su creación como tal, todavía se encuentra - inmersa en un proceso interno de reorientación de sus objetivos, funciones e integración de recursos, lo que evidentemente ha limitado su actividad.

b) Ese casi nulo avance que en materia de operación y seguimiento de la planeación administrativa hemos observado entre 1980 y 1982, coincide con lo planteado en 1980 por analistas de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el que se anota: "el apresuramiento en la exploración, explotación y exportación de crudo la ha orillado a casi hacer estallar su estructura interna y a ofrecer poca credibilidad en su capacidad de control y manejo; su exorbitante crecimiento se refleja en el incremento de personal y de recursos; no obstante, el sistema de información y comunicación paralelas ha fallado. Por ese motivo, las áreas administrativas no operan con la eficacia requerida" (70).

c) Actualmente la planeación administrativa en Pemex se realiza bajo tres vertientes, cada una de ellas bien identificada, como veremos a continuación:

- La estratégica, que refleja amplios conceptos globales del funcionamiento de la empresa y cuyo propósito consiste en determinar y comunicar, a través de un sistema de objetivos y políticas mayores, una descripción de lo que se desea que sea Petróleos Mexicanos a largo plazo.
- La táctica, que trata de la selección de los medios por los cuales han de perseguirse objetivos específicos y que generalmente se refiere a períodos cortos.
- La operacional, que se da dentro de los lineamientos sugeridos por la planeación estratégica y la táctica; sigue procedimientos y reglas definidas y trata con actividades normales programables.

Sin embargo, tales vertientes no se conjugan entre sí, ocasio--

nando una evidente desvinculación interna, producto además del desconocimiento de los planes de cada una de las áreas que conforman la entidad.

d) Según se ha planteado, existen en Petróleos Mexicanos sistemas de planeación intermedios, identificados como Unidades de Organización y Métodos, Unidades de Planeación y Comisiones Internas de Administración y Programación, mismos que contribuyen a la realización del proceso de planeación en las áreas a las que se encuentran adscritos. Pese a esta desagregación, --tendiente a lograr una más amplia participación en toda la empresa, encontramos que en la práctica dichos sistemas no cumplen los objetivos ni realizan las funciones para los que fueron creados: las UOMs, al dedicarse a un sinnúmero de actividades que desvían la atención de sus objetivos; las UPs, iniciando apenas el despegue para ejercer plenamente sus funciones, recopilando información y difundiendo lineamientos a seguir, olvidándose de coordinar efectivamente la realización de planes; y las CIDAPs, con reuniones esporádicas en las que las distintas áreas dan a conocer sus actividades y en ocasiones sus problemas, pero cuyas resoluciones, cuando son conocidas por la base, no han logrado probar su eficacia.

e) Se manifiesta asimismo una escasa utilización de la técnica presupuestaria por programas. Por lo general las áreas establecen una serie de programas, sin realizar la correspondiente --asignación de recursos y presupuestándolos de manera tradicional.

Finalmente, en lo que al control se refiere, apenas empieza a instrumentarse. El seguimiento de los planes adolece de un serio problema consistente en la falta de coordinación de las --áreas encargadas: Departamento Central de Presupuesto, Contraloría General, Contaduría del Centro y Unidades de Control, --principalmente.

Elo nos lleva a corroborar lo expuesto en el estudio de la Se cretaría de Programación y Presupuesto, "se ha determinado que un gran número de los contratos de obra que Pemex presenta a SPP para su registro, no se acompaña de los presupuestos y programas de ejecución necesarios; el control técnico y administrativo de las obras se limita exclusivamente a la fase de eje cución" (71), mientras que el control financiero se realiza a posteriori, esto es, cuando la escasez de los recursos es tal que los programas de operación o de inversión no pueden concretarse.

La existencia de tales problemas y deficiencias nos conduce a catalogar el actual proceso de planeación de Pemex como ineficiente.

Ahora bien, al ubicar a la Institución hacia el exterior, observamos en términos generales, que su tamaño ha aumentado considerablemente en los últimos seis años, situación que se comprueba al observar algunas estadísticas de la entidad, mismas que se manejan al final de este apartado como información adicional. Tenemos por ejemplo, notables incrementos tanto en las reservas probadas y probables como en la producción de hidrocarburos totales. Estos últimos se incrementaron de 533 millones de barriles anuales en 1977, a 1,372 en 1982, lo que representa un incremento de un 157.4%; se observa también un aumento de un 106.6% en el número de pozos, de 4,079 en 1977 a 4,350 en 1982, lo que reduce el incremento real de la productividad en Pemex a un 50.8% en un plazo de cinco años. (Anexos I al V).

De igual manera se incrementaron el número de campos en producción (Anexo VI) y el número de personal (Anexo VII).

Este crecimiento en el plano operativo no fué previsto ni se estructuró adecuadamente, lo que afirmamos en virtud de la exis--

tencia de factores fortuitos tales como la riqueza natural del país y la inexistencia de sistemas que ponderen sus repercusiones.

11. Aunque la entidad señale que el proceso de la planeación se ha reflejado en cambios en la estructura orgánica y en la instrumentación de medidas de mejoramiento administrativo, éstos se han realizado de manera aislada. Se ha partido, efectivamente, de la necesidad de realizar una adecuación administrativa que le permita una mejor utilización de sus recursos, pero erróneamente las medidas tomadas se han limitado a áreas específicas. En ningún momento se ha conjugado un diagnóstico general de la situación real de la empresa, lo que debería de considerarse como el verdadero punto de partida para lograr que los planes existentes, también aislados, puedan encajar unos con otros, interrelacionándose no sólo en términos de su contenido y acción, sino también en su oportunidad, a efecto de que el desarrollo de la entidad se fundamente en la existencia de planes coordinados que coadyuven al logro de sus objetivos y metas.

Son éstas las consideraciones sobre las que ha de basarse el proceso de la planeación en Pemex, cuyas perspectivas de desarrollo en el mediano plazo se perciben de manera alentadora porque se ha reconocido su importancia, aún cuando actualmente el proceso se ejecute de manera ineficiente.

Así, si consideramos que a mediano plazo, 1984-1988, el Plan Nacional de Desarrollo ha fijado a Petróleos Mexicanos, entre otras, metas tales como la exportación de 1.5 millones de barriles diarios, con los márgenes de flexibilidad que se derivan de la evolución del mercado internacional y de la capacidad de absorción de la economía interna, será inevitable la adaptación de sus sistemas adjetivos, situación en la que debe

rá estar presente de manera más agil y efectiva el proceso de planeación administrativa.

Dentro de las líneas generales de acción se fijan a Pemex la adaptación y ampliación de la capacidad de refinación; la culminación de los proyectos petroquímicos con mayor grado de avance y el desarrollo de nuevos proyectos orientados a la sustitución de las importaciones, todo ello tendiente a aumentar la eficiencia en la producción y distribución de los hidrocarburos.

El Plan Nacional señala asimismo la importancia de mejorar los sistemas de adquisiciones, inventarios y almacenamiento de equipos e insumos, además de utilizar instalaciones que optimicen la explotación de los yacimientos.

Exige también la adecuación o establecimiento de subprogramas de disciplina presupuestal y de investigación pura y aplicada en campos prioritarios del sector energético; el desarrollo de programas de información de recursos humanos; el reforzamiento de los servicios de información y la coordinación de acciones intersectoriales tendientes a consolidar logros y avanzar en el cierre de la brecha tecnológica con respecto a países más avanzados.

La entidad requerirá ampliar su capacidad de almacenamiento y desalojo de puertos comerciales y petroleros actuales y racionalizar el crecimiento urbano en las ciudades petroleras. En todo ello deberá intervenir la planeación administrativa.

Para lograr adaptar la planeación a esa dinámica de crecimiento será necesario establecer medidas adicionales a la corrección de las deficiencias ya mencionadas. Dentro de dichas medidas podrían incluirse las siguientes:

- a) Realizar auditorías administrativas periódicas que evalúen el conjunto del sistema administrativo de la empresa. Cabe considerar que no se trata aquí de revisar la calidad de las operaciones, sino de la administración.
- b) Conjugar las ideas viejas de lo que deben hacer las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación, con las ideas nuevas de la planeación administrativa, a través del establecimiento de comisiones de trabajo en las que actúen los representantes de todas las Unidades de cada Subdirección y de las que surjan acuerdos que puedan fungir como normas generales de los aspectos administrativos de la dependencia y constituyan su marco de actuación.
- c) Integrar grupos interdisciplinarios que se encarguen de ha-
cer los proyectos y programas, lo que exige a su vez contar --
con una fuerza de trabajo debidamente balanceada en relación a
la cantidad de proyectos que simultáneamente se ataquen y cu--
yas actividades deben obedecer a los planes de trabajo, previame
mente elaborados y debidamente coordinados, que permitan el me
joramiento administrativo de la dependencia.
- d) Proporcionar al personal encargado de realizar la función -
de planeación, los medios necesarios para su actualización, --
así como darle amplias pautas de política, que sean creativas
y que permitan encauzar el pensamiento y estimular la imagina-
ción.
- e) Rediseñar su estructura organizacional para planear. No se
debe partir de bases falsas; uno de los aspectos más importan-
tes es la adecuada organización del área central de planeación,
a efecto de que ésta se encuentre en posibilidad de actuar --
real y efectivamente como un ente coordinador del proceso.

La adecuada planeación administrativa al interior de Petróleos Mexicanos le permitirá desempeñarse adecuadamente y cumplir no sólo sus objetivos, sino contribuir a que se cumplan los objetivos nacionales.

Al corregir sus deficiencias y aprovechar plenamente sus posibilidades a través de la planeación administrativa Pemex, al igual que cualquier otra empresa pública, cumplirá su papel como factor de desarrollo pues en nuestro país toda entidad intenta alcanzar sus fines particulares, participando a la vez - en aquellos de interés nacional.

Para ello, las empresas públicas deben racionalizarse a sí mis mas considerando que, así como la economía encuentra en la -- planeación el instrumento eficaz para su desarrollo, la admi-- nistración se funda primordialmente en un concepto de acción - planificada para realizar sus objetivos con un grado satisfac- torio de eficacia.

CONCLUSIONES FINALES:

La legislación mexicana no determina exactamente la configuración del concepto empresa pública como tal, sólo considera la existencia de un grupo de entidades que conforman la administración pública paraestatal, dentro del cual se contemplan entes diversos a los que se otorga el calificativo de empresa pública.

El análisis de la conformación y de los elementos integrantes de la empresa pública mexicana nos permite visualizar las posibilidades de desarrollo de la planeación administrativa dentro de la misma, siendo de destacar los siguientes:

- I. No existe legalmente limitación alguna en la organización y estructura de la empresa pública. Nuestro régimen jurídico acepta que ambas pueden variar, otorgando a las entidades una libertad condicionada únicamente al seguimiento de determinados lineamientos, referidos sobre todo a la ingerencia que dentro de su administración le corresponde al Estado.

- II. Aun cuando la legislación mexicana delimita claramente la existencia de sólo cuatro tipos legales de empresas públicas (organismos descentralizados; empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria; sociedades asimiladas al régimen de la participación estatal y fideicomisos), encontramos una mayor libertad en lo que se refiere a su acto de creación, así como una amplísima libertad referente a la adopción de diversas formas jurídicas, entendiendo por éstas el aspecto exterior de un acto jurídico. En ese sentido, la legislación propicia una superposición de formas jurídicas, ocasionando que las condiciones de la forma puedan en un momento dado, oponerse a las de fondo, sobre todo cuando se trata de organismos descentralizados que adoptan la forma de Sociedad Anónima.

La planeación de las acciones de las empresas públicas mexicanas se fundamenta en la existencia de algunos sistemas que se complementan entre sí, y que permiten el mejoramiento administrativo y el incremento de su eficacia. Estos son las Unidades de Organización y Métodos, las Unidades de Programación y las Comisiones Internas de Administración y Programación principalmente.

La existencia de tales sistemas se hace necesaria en virtud del beneficio que reportan a la empresa y obligatoria, en base a las diversas disposiciones jurídicas que actualmente existen.

El papel y trascendencia de los sistemas de planeación administrativa, en especial el de las Unidades de Organización y Métodos, cobra una gran importancia al ser las promotoras de los cambios administrativos e instrumento a través del cual la Administración Pública podrá mantenerse acorde con la dinámica social, además de ser las principales responsables en generar los elementos de cambio de cada entidad con la finalidad de hacer sentir la necesidad de organizarse para lograr una eficaz administración.

La planeación administrativa no es un concepto estático ni rígido. Como se deduce del caso práctico a que hicimos referencia, el de Petróleos Mexicanos, el proceso de la planeación se caracteriza por su dinamismo, flexibilidad y adaptación a las necesidades y a las estructuras existentes.

Las etapas de que se compone dicho proceso difieren en número de uno a otro autor. Sin embargo, lo verdaderamente importante no es que se consideren todos los caminos que nos conduzcan hacia la consecución de nuestros objetivos, sino sólo los más viables bajo las circunstancias y limitaciones existentes.

Con base en esas consideraciones, podemos inferir que la planea

ción administrativa en Petróleos Mexicanos se desarrolla de la siguiente manera:

- a) Se encuadra dentro de los lineamientos y directrices que rigen el proceso a nivel institucional. Cuenta así con diversos sistemas de planeación como son la Subdirección de Planeación, varias Comisiones Internas de Administración y Programación y numerosas Unidades de Organización y Métodos o similares, fundamentalmente.
- b) La operatividad de tales sistemas no se ha desarrollado adecuadamente, sobre todo en lo que a las Unidades de Organización y Métodos se refiere, en virtud de que realizan funciones que van más allá de su ámbito de competencia. Asimismo, se considera que la Comisión Interna de Administración y Programación no cumple el objetivo para el que fue creada pues el amplio tramo de control de la Dirección General le impide otorgarle la atención debida.
- c) Es de hacer notar que el proceso de la planeación es dinámico y flexible, permitiendo la modificación en los planes operativos anuales cuando así se requiera, aun cuando todavía no le es posible establecer un más estricto control y corrección de desviaciones, debido a la magnitud de la entidad.
- d) Petróleos Mexicanos es una empresa cuyas metas son fijadas por el Gobierno Federal, en coordinación con la Dirección General de la misma. Cuenta con los recursos necesarios para alcanzarlas y con la acción ejecutiva indispensable para su operación. Sin embargo, este es un aspecto en el que se manifiesta una escasa relación interna e intercambio de información para la planeación, entre las áreas sustantivas y adjetivas.
- e) El proceso de planeación administrativa que se realiza en Pe--

tróleos Mexicanos manifiesta serias deficiencias en lo que a su funcionamiento se refiere: desvinculación de planes internos; falta de cumplimiento de los lineamientos existentes y control deficiente sobre la operación de sus sistemas de planeación.

- f) La entidad logró durante 1982 un nivel de producción de 2'676,800 barriles de petróleo diarios, así como una capacidad de refinación (proceso de crudo y gas natural) de 1,522 barriles por día y el incremento de sus reservas probadas a los 72 millones de barriles diarios, metas en las que evidentemente han influido factores tanto externos como internos; fortuitos y planeados. Es obvio que dentro de estos últimos y a pesar de sus deficiencias, la planeación administrativa empieza a manifestarse dentro de la Institución como un importante medio de acción que ha coadyuvado a la realización de sus metas.

ANEXO I

RESERVAS Y PRODUCCION*

ANO	RESERVAS TOTALES DE HIDRO CARBUROS AL 31 DE DIC. DE CADA AÑO.	INDICE DE RESER- VAS 1938=100	PRODUCCION DE HIDRO- CARBUROS TOTALES (1)	INDICE DE PRO DUCCION 1938=100	PRODUCCION ACUMULADA	R/P (2) AÑOS
1938	1,276	100	44	100	1,874	29
1977	16,002	1,254	533	1,211	8,939	30
1978	40,194	3,150	658	1,495	9,597	61
1979	45,803	3,590	785	1,784	10,382	58
1980	60,126	4,712	1,015	2,307	11,397	59
1981	72,008	5,643	1,199	2,725	12,596	60
1982	72,008	5,643	1,372	3,118	13,968	52

* Millones de barriles.

(1) Incluye crudo, condensado, líquidos del gas natural y gas seco equivalente a crudo.

(2) R/P Cociente de las reservas probadas en cada año, entre la producción anual de hidrocarburos del mismo año.

ANEXO II**PRODUCCION ANUAL DE PETROLEO CRUDO**

<u>ARO</u>	<u>MILLONES DE BARRILES</u>
1977	358
1978	443
1979	537
1980	709
1981	844
1982	1,003

ANEXO III

PRGDUCCION DE CRUDO Y GAS CONDENSADO

<u>AÑO</u>	<u>MILLONES DE BARRILES</u>
1977	358,090
1978	442,607
1979	536,926
1980	708,593
1981	844,241
1982	1'003,084

POZOS TERMINADOS

<u>ANO</u>	<u>PEMEX</u>	<u>CONTRATISTAS</u>	<u>TOTAL</u>
1977	274	13	287
1978	271	12	283
1979	274	33	307
1980	343	57	400
1981	352	60	412
1982	314	44	358

ANEXO V

INDICE DE PRODUCTIVIDAD DE POZOS

ANO	POZOS	PRODUCCION DE HIDROCARBUROS TOTALES (MMBLS)	PRODUCCION DE HIDROCARBUROS TOTALES POR POZO (BLS/DIA)
1977	4,079	533	358
1978	5,309	658	418
1979	4,390	785	490
1980	4,706	1,015	589
1981	4,621	1,199	711
1982	4,350	1,372	864

* Incluye crudo, líquidos del gas natural y gas seco equivalente a crudo; considera el encogimiento del gas.

ANEXO VI

C A M P O S *

<u>AÑO</u>	<u>DESCUBIERTOS</u>	<u>EN PRODUCCION</u>
1977	26	206
1978	20	256
1979	25	298
1980	34	323
1981	21	323
1982	18	328

* Aceite y gas.

P E R S O N A L

<u>AÑO</u>	<u>PLANTA</u>	<u>TRANSITORIOS</u>	<u>TOTAL</u>
1977	52,669	39,011	91,680
1978	54,632	41,023	95,655
1979	58,484	44,787	103,271
1980	61,494	51,846	113,340
1981	63,816	59,010	122,826
1982	71,653	61,923	133,576

NOTA: No se incluye el personal de la Rama de Proyectos y Construcción de Obras, en virtud de que su contratación se realiza por períodos temporales, sujetos al término de la obra.

C I T A S

- (1) Koontz/O'Donnell. Curso de Administración Moderna., p. 143
- (2) W. Jiménez Castro. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa., p. 124
- (3) Yehezkel Dror. Un Modelo General de Planeación., p. 24
- (4) Ibidem. p. 27
- (5) George R. Terry. Principios de Administración., p. 202
- (6) Gonzalo Martner. Planificación y Presupuesto por Programas. p. 46
- (7) Koontz/O'Donnell. Op. Cit., p. 176
- (8) Terry. Op. Cit., p. 211
- (9) Ibidem pp. 211-216
- (10) Guillermo Gómez Ceja. Planeación y Organización de Empre--sas., p. 30
- (11) Preston Le Breton. Administración General: planeación y --ejecución., p. 40
- (12) Gómez Ceja. Op. Cit., p. 75
- (13) Terry. Op. Cit., p. 230
- (14) Ibidem p. 235
- (15) Koontz/O'Donnell. Op. Cit., p. 151
- (16) Terry. Op. Cit., p. 243
- (17) Martner. Op. Cit., p. 62
- (18) Koontz/O'Donnell. Op. Cit., p. 709
- (19) Robert Anthony. Sistemas de Planeamiento y Control., p. 78
- (20) Jiménez Castro. Op. Cit., pp. 371-372
- (21) Nicolás Rodríguez Peregón. La Gestión de las Empresas Públicas y su Control. Revista de Administración Pública No. 42 p. 11
- (22) Andrés Andrade. Origen y Naturaleza de las Empresas Públicas. Revista de Política y Administración No. 4, p. 13
- (23) Artículo 16
- (24) Roberto Mantilla. Derecho Mercantil., p. 67
- (25) Ibidem p. 100

- (26) José Francisco Ruiz Massieu. La Empresa Pública., a, p. 27
- (27) Sergio García Ramírez. Derecho Social y Económico y la Empresa Pública en México., p. 97
- (28) Andrade. Op. Cit., p. 11
- (29) Ruiz Massieu. Op. Cit. a, p. 29
- (30) Andrade. Op. Cit., p. 6
- (31) Carlos Sachica. Regulación de la Empresa Pública en Colombia., p. 1
- (32) Ruiz Massieu. Op. Cit. a, p. 28
- (33) Ibidem p. 29
- (34) José Francisco Ruiz Massieu. Una Aproximación al Control - Jurisdiccional de las Empresas Públicas. b, p. 1
- (35) Ruiz Massieu. Op. Cit. a, p. 26
- (36) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 45
- (37) Ruiz Massieu. Op. Cit. b, p. 29
- (38) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículos 10., 45, 46, 47, 48 y 49
- (39) Alejandro Carrillo Castro. Las Empresas Públicas en México. pp. 13-14
- (40) Ibidem pp. 49-50
- (41) Ibidem p. 134
- (42) Acuerdo Diario Oficial 4-1-82
- (43) Revista de Administración Pública No. 41., p. 18
- (44) García Ramírez. Op. Cit., p. 21
- (45) Carrillo Castro. Op. Cit., p. 21
- (46) Arroyo, Villagordoa et all. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México., p. 528
- (47) Ruiz Massieu. Op. Cit. a, pp. 172-173
- (48) Exposición de motivos de la iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Bases Jurídicas de la - Reforma Administrativa., p. 4
- (49) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública. p. 63

- (50) Acuerdo Diario Oficial 28-I-71
- (51) Ibidem
- (52) Acuerdo Diario Oficial 11-II-71
- (53) Base legal y lineamientos para el funcionamiento institucional y global de la Administración Pública Federal., p. 18
- (54) Base legal y lineamientos para la reforma administrativa, global y sectorial del poder Ejecutivo Federal. pp. 20-21
- (55) Ibidem pp. 46-47
- (56) Acuerdo Diario Oficial 5-IV-73
- (57) Carrillo Castro. Op. Cit., p. 127
- (58) Acuerdo Diario Oficial 3-I-77
- (59) Acuerdo Diario Oficial 24-IV-79
- (60) Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo. Diario Oficial 29-XI-58
- (61) Ibidem
- (62) Pemex. El Proceso de Planeación en la STA., p. 5
- (63) Ibidem p. 21
- (64) La Reforma Administrativa en Petróleos Mexicanos. p. 19
- (65) Petróleos Mexicanos. Organización Administrativa 1982., p. 32
- (66) Ibidem p. 5
- (67) Pemex, CIDAP-STA., p. 3
- (68) Ibidem p. 5
- (69) Pemex. Organización Administrativa 1981., pp. 37-100
- (70) Revista Proceso No. 238 de mayo de 1981
- (71) Ibidem

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

- ALEGRIA, Rosa Luz; CARRILLO Castro, et all. Empresas Públicas. México, 1978, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 107 p.
- ARGENTI, John. Planificación de la Empresa. Barcelona, España, 1968, Oikos-Tav, S.A., 323 p.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. (Coordinador). Las Empresas Públicas en México. México, 1976, INAP, 255 p.
- ESTRADA, Manuel M. Administración Funcional. México, 1974, UNAM, 396 p.
- FULMER, Robert M. Administración Moderna. México, 1980, Ed. Diana, 608 p.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio. Derecho Social Económico y la Empresa Pública en México. México, 1982, INAP, 174 p.
- GOMEZ CEJA, Guillermo. Planeación y Organización de Empresas. - México, 1975, Ed. Edicol, 317 p.
- JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México, 1978, FCE, 4a. ed., 391 p.
- KOONTZ/O'DONNELL. Curso de Administración Moderna. México, 1980, Mc. Graw-Hill, 6a. ed. 914 p.
- LE BRETON, Preston P. Administración General: planeación y ejecución. México, 1975, FCE, 269 p.
- MANTILLA MOLINA, Roberto. Derecho Mercantil. México, 1975, Porrúa, 486 p.
- MARTNER, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. México, 1979, S. XXI, 11ava. ed., 511 p.
- MINER, John. El Proceso Administrativo. Teoría, Investigación y Práctica. México, 1980, Ed. Continental, 580 p.

RUIZ DUERAS, Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. México, 1982, Ed. Trillas, 180 p.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. La Empresa Pública. Un Estudio de Derecho sobre México. México, 1980, INAP, 239 p.

TERRY, George R. Principios de Administración. México, 1980, Ed. Continental, 3a. ed., 699 p.

YEHEZKEL, Dror. Un Modelo General de Planificación. UNAM, Departamento de Admón. Pública., Cuaderno 1, México, - 1980.

LEGISLACION:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. D.O. del 6 de enero de 1971.

Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia - de Petróleo. D.O. del 29 de noviembre de 1958.

Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitu-- cional en el ramo del Petróleo. D.O. del 25 de agosto de 1959.

Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal. D.O. del 28 de enero de 1971.

Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación - en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. D.O. del 11 de marzo de 1971.

Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una - de las Secretarías y Departamentos de estado deben procurar - dar la atención que requiere el programa de Reforma Adminis-- trativa de su dependencia. D.O. del 5 de abril de 1973.

Acuerdo por el que el ejecutivo Federal contará con la Unidad de Estudios Administrativos. D.O. del 3 de enero de 1977.

Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos, conforme al proceso permanente y participativo de reforma administrativa. D.O. del 24 de abril de 1979.

DOCUMENTOS:

Base legal y lineamientos para el funcionamiento institucional y sectorial de la Administración Pública Federal. México, 1977, Presidencia de la República, Coordinación Gral. de Estudios Admvs., 145 p.

Base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del poder ejecutivo federal. México, 1979, Presidencia de la República, Coordinación Gral. de Estudios Admvs., 48 p.

Bases jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. México, 1977, Presidencia de la República, Coordinación Gral. de Estudios Admvs., 220 p.

Boletín de Estudios Administrativos No. 1. México, 1972, Presidencia de la República. Coordinación Gral. de Estudios Admvs., 39 p.

El Estado como Empresario. Revista de Política y Administración. No. 4. México, 1976, Colegio de Lic. en Ciencias Políticas y Admón. Pública, 95 p.

El Sistema Institucional de Planeación. Secretaría de Marina. México, diciembre de 1981.

Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Federal. Comisión de Administración Pública. Presidencia de la República, México, 1967, 63 p.

La Empresa Pública en México. Factor de Desarrollo Económico y Social del País. México, CENAPRO, 1981.

La Reforma Administrativa en Petróleos Mexicanos. México, Presidencia de la República, Coordinación Gral. de Estudios Ad--vos. y Pemex, 1980.

Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público. Manuel Osuna. México, agosto de 1981.

Petróleos Mexicanos:-Organización Administrativa 1981.

- Productividad en Pemex, 1981.
- El Proceso de Control, STA, 1982.
- Sistemas, Métodos y Procedimientos Admi--nistrativos. 1979.
- El Proceso de Planeación en la STA. 1982.
- CIDAP. 1981.
- Planeación Estratégica y Táctica. (Curso para Ejecutivos de Pemex), 1982.
- Lineamientos Generales para la Formulación y Control del Presupuesto en Pemex. 1981.
- Revistas "Nosotros los petroleros", núme--ros 26 y 29.

Revistas de Política y Administración, números 18, 31, 32, 38, 41, 42 y de 25 Aniversario. México, INAP.

Revista Proceso No. 238, de mayo de 1981.

Una aproximación al control jurisdiccional de las empresas públi--cas. José Francisco Ruiz Massieu. Seminario Internacional sobre la regulación de la empresa pública. Universidad Autónoma Metro--politana, noviembre de 1979. (b).