



18
24
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA
SUBGERENCIA DE PROGRAMACION Y CONTROL
PRESUPUESTAL DE TELEFONOS DE MEXICO,
S. A. DE C. V.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A ;
ALFREDO CAMBEROS RAMIREZ

México, D. F.

1990



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	
CAPITULO I ANTECEDENTES (HISTORIA DE TELEFONOS DE MEXICO)	
1.1 PANORAMICA UNIVERSAL	7
1.2 INTRODUCCION DEL TELEFONO EN MEXICO	9
1.3 SUMARIO	17
1.4 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	19
1.5 ESTADISTICAS PERIODO 1987 - 1989	22
CAPITULO II LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	
2.1 GENERALIDADES	30
2.2 PROCESO DE PLANEACION, PROGRAMACION, PRESUPUESTACION EJECUCION, CONTROL Y EVALUACION.	33
2.2.1 PLANEACION	33
2.2.2. PROGRAMACION	39
2.2.3 PRESUPUESTACION	43
2.2.4 EJECUCION	51
2.2.5 EVALUACION Y CONTROL	54
2.3 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS CONCEPTUALIZACION TEORICA	59
2.4 PRESUPUESTO TRADICIONAL	66
2.5 DIFERENCIAS CONCEPTUALES	67
CAPITULO III LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES	
3.1 ESTRUCTURA FUNCIONAL PROGRAMATICA	69
3.2 NIVEL MAXIMO DE AGRGACION DE LAS ACCIONES VERIFICADAS	74
3.3 EL PROCESO DE PROGRAMACION - PRESUPUESTACION	80
3.3A CARACTERISTICAS GENERALES DEL PRESUPUESTO PUBLICO EN MEXICO	83
CAPITULO IV PRESENTACION DEL MODELO PROPUESTO	
ANTECEDENTES	93
LA SURGERENCIA DE PROGRAMACION Y CONTROL PRESUPUESTAL	95
4.1 SITUACION ACTUAL	95
4.2 DEFICIENCIAS QUE SE PRESENTAN	114
4.3 DESARROLLO DEL MODELO PROPUESTO	128
4.3.1. REESTRUCTURACION ORGANIZACIONAL	128

	PAGINA
4.3.2 ASPECTOS GENERALES	130
4.3.3 REASIGNACION DE OBJETIVOS	141
4.3.4 PROGRAMACION DE ACTIVIDADES	147
CONCLUSIONES	175
BIBLIOGRAFIA	178

INTRODUCCIÓN

En este mundo en constante desarrollo, surge como imperiosa la necesidad de calcular anticipadamente la disposición de recursos para su mejor aprovechamiento en función de su escasez dentro de la naturaleza.

Desde sus orígenes, el individuo ha luchado por su supervivencia, por domeñar su medio ambiente.

Partamos (para abondar en esta cuestión) de una definición de lo que en esencia constituye el estudio de la Economía.

"La Economía es una Ciencia Social que analiza el movimiento y comportamiento de la Sociedad en la búsqueda de medios para satisfacer sus necesidades vitales".

Movimiento en cuanto a la interpretación de los procesos históricos que han permitido el desarrollo de las fuerzas productivas, es decir, la actividad al manejar el acervo histórico de planteamientos sociales capaces de provocar el cambio estructural de los medios de producción a través del tiempo.

En cuanto a la segunda parte de la definición, el comportamiento se refiere a las tendencias sociales en el corto, mediano y largo plazo, mismas que son dinamizadas por las diferentes corrientes de pensamiento tanto en sentido economicista como filosófico, ya que a fin de cuentas lo que se pretende es la satisfacción de las necesidades de la Sociedad en su conjunto, sean éstas de nivel estructural o super-estructural.

Bajo este contexto, en países como el nuestro, el Estado se presenta, en la actualidad, como el órgano encargado de delinear la política por medio de la cual todos los sectores sociales convivan y converjan en un fin común.

El Presupuesto por Programas se constituye en una herramienta útil

*Definición a título personal.

para consolidar la estructura socio-económica de los países subdesarrollados y sentar las bases para el inicio de un desarrollo sostenido y lograr así niveles dignos de bienestar Social.

En consecuencia, el Presupuesto por Programas ofrece, en relación a lo acotado líneas atrás, el instrumental técnico-administrativo que posibilita la Planeación, Programación, Presupuestación, Ejecución, Control y Evaluación de las actividades desarrolladas por las entidades del Sector-Público preferentemente.

Una de estas entidades es precisamente Teléfonos de México, S.A. de C.V. que contribuye al crecimiento del país, aportando infraestructura telefónica y comunicando al país tanto nacional como internacionalmente, dinamizando la actividad económica en su conjunto al facilitar con la comunicación inmediata, todas las transacciones comerciales.

Ahora bien, el objeto que persigo con la presentación de esta Tesis es mejorar la posibilidad de que la técnica de Presupuesto por Programas se adopte en mi actual área de trabajo ya que en ésta se manejan, por un lado, programas de crecimiento en infraestructura telefónica y por el otro los recursos asignados, pero con la circunstancia de que no existe vinculación formal para coordinar los esfuerzos entre el querer y el hacer, es decir, lo que se programa no cumple las expectativas al momento de presentar los resultados obtenidos al final de cada ejercicio.

Por otro lado, en un aspecto más general, con este trabajo pretendo mantenerme actualizado en la esencia y conceptos de avanzada en la técnica de Presupuesto por Programas desde el punto de vista oficial.

Volviendo al tema motivo de este trabajo, la hipótesis que formulo presupone que si el apego a los lineamientos propuestos en el capítulo IV se cubren en lo general, los resultados que se obtendrían serían sustancialmente superiores.

Desarrollo Metodológico.

El primer capítulo, ofrece como punto de partida la panorámica histórica de la empresa con la idea de introducir en el ánimo del lector el interés por conocer el contenido de este trabajo. Posteriormente se presenta la estructura organizacional bajo la cual se desarrollan las actividades de la Gerencia de Larga Distancia para, al final del capítulo analizar los datos estadísticos que reflejan los resultados obtenidos en el periodo -- 1987-1989.

Este trabajo no presenta apéndices estadísticos o anexos ya que todas las cifras son analizadas en su momento.

En el capítulo II se exponen los orígenes de la técnica de Presupuesto por Programa sus aplicaciones y procedimientos generales más actualizados con motivo de introducirnos en lo que, en forma básica, constituye el objeto del trabajo. (capítulo IV).

Para fundamentar la proposición del presente trabajo, es menester recurrir a la concepción institucional acerca de presupuestar en base a programas para lo cual, se tomaron en cuenta documentos publicados por el --- Gobierno de México a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, esto obedece a que Tel-Mex como empresa paraestatal está coordinada sectorialmente por la S.C. y T. estos aspectos son tratados en el capítulo III.

Una vez sentados los precedentes en los capítulos anteriores, es en el capítulo IV donde se desarrolla íntegramente el propósito de que, el objetivo de la Gerencia de Larga Distancia se cumpla en base a la programación anticipada y la asignación de recursos específicos a actividades específicas.

Para el desarrollo del modelo, se toman como punto de partida los siguientes documentos:

- Manual de Organización de la Gerencia de Larga Distancia.
- Organigrama de la Gerencia de Larga Distancia.
- Manual de funciones de la Gerencia.

Y se proponen alternativas según las cuales el objetivo de la Gerencia que es "La expansión de la infraestructura telefónica de Larga Distancia" se cubra en términos de calidad y cantidad señalados por la política de la Dirección General de la empresa.

Conclusiones:

Del resultado que se pretende arroje este trabajo, se muestra la conveniencia de adoptar en la práctica la técnica de Presupuesto por Programas en aras de la periodicidad y continuidad de los programas de expansión repercutiendo en forma directa en la toma de decisiones.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

HISTORIA DE TELEFONOS DE MEXICO

1.1 PANORAMICA UNIVERSAL

Entre otras, unas de las características de los seres vivos resulta ser la imperiosa necesidad de lograr contacto y comunicación, no sólo por impulso o desplazamiento, sino mediante un código de señales preestablecidas. Llámese éste música, danza, mímica o lenguaje. En los seres microscópicos, vegetales o animales, y en el mismo hombre, una expresión manifiesta reacción al estímulo, reflejo o algo más, determina las relaciones entre los individuos de cada especie. La palabra hablada, atributo inherente a la naturaleza humana, voz normal o canto, es el motivo más preciso y preciso de intercomunicación en nuestro género.

Con la telegrafía alámbrica, los medios de comunicación dan un salto increíble. No obstante el avance, efectuado mediante mensajes que recorren los hilos eléctricos casi a la velocidad de la luz, la comunicación misma se antoja lenta a la observación de descubrimientos ulteriores, entre ellos el teléfono. La transmisión de un telegrama representa una redacción, el envío y la entrega. El recorrido instantáneo de la palabra por la línea eléctrica telefónica es muchísimo más rápido por directo, además de más económico.

Paso a paso, a través del tiempo, la telefonía destaca y progresa como elemento de comunicación entre y para todos los grupos sociales, prioritario en el terreno de integración nacional; factor de desarrollo, siempre que se le acepte como el origen de múltiples actividades económicas e impulso consecuente de la productividad, es infraestructura determinante en la expansión de otros servicios telecomunicativos.

Más de cerca, la telefonía adquiere un sesgo de indispensabilidad.

ANTECEDENTES DE LA TELEFONIA

Alexander Graham Bell, segundo de los tres hijos de Alexander Melville Bell y de Eliza Grace Symonds, nace en Edimburgo, Escocia el 3 de marzo de 1847. Tanto el abuelo como el padre dedican gran parte de su vida, a -- la enseñanza de la elocución y de la fisiología bucal. Graduado en la Royal High School a los 13 años, recibe después adiestramiento para enseñar -- música y elocución, en las Universidades de Edimburgo y Elgin, y en el Somersetshire College de Bath. Impulsado por la vocación, heredada de su familia, de educar a los sordomudos, estudia anatomía y fisiología, en su -- afán de perfeccionar las técnicas aplicadas a procurar el lenguaje hablado. En 1870 viene a América cuando su padre ya ha inventado un sistema de lenguaje -- los denominados visible speech, experimentado con los propios sordomudos.

El 6 de marzo de 1875 la patente 161736 aparece en la Oficina de Patentes de los Estados Unidos, ubicada en Washington, bajo el título Mejora -- miento de Transmisores y Receptores para Telégrafos Eléctricos. Concedida -- el 6 de abril de 1875, representa el primer capital tangible de la asociación, aun cuando no aporta ningún ingreso financiero. Para septiembre de -- este año y en casa de sus padres cerca de Brantford, Ontario, comienza a re -- dactar las especificaciones de la patente telefónica.

Thomas Sanders, de Haverhill, Massachusetts, y Gardiner S. Hubbard, de Cambridge, proveen de dinero a Bell para continuar sus experimentos. -- Constituyen con él una asociación, la de la patente Bell, y redactan un con -- venio.

Graham y su ayudante, Thomas A. Watson, continúan trabajando con -- ahínco; cuando él cumple 29 años, 3 de marzo de 1876, es aprobada su patente presentada el 14 de febrero previo, misma que con el número 176466 le es concedida el 7 de marzo del propio año, bajo el título "Mejoras a la Tele -- grafía".

El mundo científico observa la primera demostración del teléfono el 10 de mayo de 1876, ante la American Academy of Arts and Sciences, en Boston. A continuación, el 25 de junio inmediato, en la International Centennial Exhibition de Philadelphia, Bell, realiza diversas demostraciones.

1.2 INTRODUCCION DEL TELEFONO EN MEXICO

A escasos dos años de la invención de Alexander Graham Bell y apenas instalada en New Haven la primera central telefónica, que obligo a editar - un mes más tarde -febrero de 1878- la primera guía telefónica, es decir, el directorio telefónico más antiguo de la historia, tiene lugar la primera comunicación telefónica en México. El miércoles 13 de marzo de 1878 ocurre - un ensayo formal inicial, lográndose la que se conoce como enlace "a gran distancia" entre México y la vecina población de Tlalpam, situada a 18 kilómetros de la capital. El contacto utiliza la líneas telegráficas que corre - junto a la vía férrea.

Hacia el 5 de mayo surge el intento primerizo para lograr una línea permanente: el Observatorio de Palacio Nacional trata de comunicarse a su vez, con el Observatorio del Castillo de Chapultepec. La primera línea telefónica queda registrada cuando el 16 de septiembre del mismo año, 1878, -cúbrese con ella la distancia habida entre el mismo castillo, residencia -- por aquel entonces del Presidente, y el Palacio Nacional, sede de las oficinas y del despacho presidenciales. El 24 de diciembre de 1878 el gobierno del Distrito Federal celebra con Alfredo Westrup y Co. contrato para establecer una red telefónica, con el objeto de enlazar las seis oficinas o Comisarias de Policía con las dependencias del inspector general y del ministro de Gobernación; cada línea representó un costo de \$ 1,100.00.

Después de largas negociaciones, el 18 de julio de 1882 nace la - -- Compañía Telefónica Mexicana, S. A., corporación creada en un principio - de acuerdo con las normas legales del Estado de Nueva York, --

E.U.A., y después con las del Estado de Maine. Múltiples intereses tratan de reunirse para formar una empresa que explote el servicio telefónico público con los últimos adelantos tecnológicos de la época. La Compañía, -- también nombrada Compañía Telefónica de México o simplemente Mexicana, en el extranjero después y muchas veces Mextelco.

Las oficinas y sala de conmutación quedan ubicadas para entonces en la casa número 6 1/2 de la calle de Santa Isabel, poco tiempo después Sur - N° 9, que al desaparecer es suplida por la construcción del actual Palacio de Bellas Artes.

El impulso no cede; la Compañía, en 1893, adquiere en propiedad la Compañía Telefónica y Telegráfica Central, para eliminar cualquier interferencia en la expansión. La empresa cuenta entonces con 1,830 estaciones. Con excepción de León y San Luis Potosí, todas las demás sucursales operan utilidades; el sistema presta servicios, aparte de estas dos ciudades, en Querétaro, Guanajuato, Zacatecas, Saltillo, Monterrey, Guadalajara, Puebla, Oaxaca, Mérida y Veracruz; gestionándose concesiones para cubrir las plazas de Mazatlán, Tampico, Culiacán y Campeche. En la capital, donde trabajan las centrales de Monterilla, Monte de Piedad, Santa Isabel y Tacubaya, hay 17 operadoras, insuficientes ya dado el incremento del número de llamadas.

El contrato celebrado el 14 de noviembre de 1903 entre Leandro Fernández, Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, la recién creada Secretaría sucesora de la de Fomento, y el Lic. Pablo Martínez del Río, apoderado jurídico de la Compañía Telefónica Mexicana, S.A. donde ésta obtiene la autorización para continuar explotando el servicio telefónico, establece: -- "la Compañía Telefónica Mexicana será siempre mexicana, aun cuando todos o algunos de sus miembros fueren extranjeros, y estará sujeta exclusivamente, a la jurisdicción de los tribunales de la República... La misma Compañía y todos los extranjeros y los sucesores de éstos que tomarán parte en ella, -- sea como accionistas, empleado o con cualquier otro carácter, serán considerados como mexicanos en cuanto a ella se refiera... no podrán tener ingerencia alguna los agentes diplomáticos extranjeros..."

Siete años después, la empresa Suca L.M. Ericsson obtiene autoriza-

ción del Gobierno Federal para explotar el servicio Telefónico bajo el rubro de Teléfonos Ericsson, S.A., con fecha 7 de mayo de 1910.

Para este mismo año, los aparatos telefónicos sumados entre las dos Compañías dueñas del servicio, representan en el Distrito Federal 11,896 aparatos.

El 6 de enero de 1915, de conformidad con las facultades extraordinarias que posee Venustiano Carranza, incauta el sistema de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, S.A.

La Ericsson escapa, librándose de la intervención oficial por las astutas gestiones de Ostlund, Gerente General de la Compañía.

La incautación de Mextelco y la problemática inherente a ella dan por resultado el que Mexeric sobrepase en abonados a dicha compañía: en 1925 el 53% de los suscriptores del país se inclinan a la Ericsson. Esta Empresa, para el 31 de diciembre de tal año, arroja un balance favorable, equivalente a 15'604,126.76 coronas, o sea, 8'332,603.00 pesos. Los abonados de la misma suman 19,000 estaciones.

La presión existente, para lograr la devolución de la Compañía Mexicana conduce a la administración renovada de Mextelco. La Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana es adquirida por la International Telephone and Telegraph Co., fundada por el coronel Sethnes John desde 1920; tal consorcio asume el control de todas las propiedades de Mextelco, más ésta conserva su razón social.

El primer paso gigantesco ocurre el 29 de septiembre de 1927, cuando la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana inaugura a las 16:30 horas mediante ceremonia solemne efectuada en el Salón de Embajadores de Palacio Nacional, el servicio entre México y Estados Unidos de América.

Mediante la utilización de las líneas de la International Telephone and Telegraph Corporation, que se fusiona con el Commercial Cable and Postal Telegraph System e inaugura su famoso International Telephone Building

en Nueva York, en poco tiempo se consigue la unión con Europa. El 1º de julio de 1928 se establece la primera comunicación al continente europeo, transmitida a lo largo del circuito México - Londres.

Las conferencias corren a lo largo de un circuito de 10,750 kilómetros, de los cuales corresponden 5,446 a las líneas telefónicas que, partiendo de la central Juárez, llegan hasta Nueva York y Rocky Point, Long Island, donde se encuentra instalada la estación transmisora radio telefónica de los Estados Unidos de América; la distancia media recorrida por las ondas a través del Atlántico, asciende a 4,907 kilómetros, y el resto, o sea 405 kilómetros, pertenece al sistema de las oficinas postales inglesas.

Desde que se establece el contacto con Londres, México queda conectado tras la ceremonia inaugural con cualquier punto de Inglaterra, Escocia y Gales, así como con toda Alemania; en Holanda, con las ciudades de La Haya, Rotterdam y Amsterdam; en Bélgica, igualmente con Amberes y Bruselas las comunicaciones; en Francia, París; en Suecia, Gotemburgo, Malmö y Estocolmo, y en Dinamarca, Copenhague. El 6 de julio el área de servicio es ampliada, hasta alcanzar la ciudad de Oslo, Noruega; la transmisión alcanza una longitud de 13,900 kilómetros aproximadamente, o sea, casi la 1/3 parte de la circunferencia del globo terrestre en la línea del Ecuador. Suiza es conectada el 18 de julio, y el 20 inmediatamente el servicio se hace extensivo a toda Holanda. Calcúlase que para este entonces la conexión que las líneas conjuntas ofrecen equivale a 25'622,000 teléfonos, representantes ya del 82.33% del total de aparatos utilizados en el mundo, y que la población potencial comunicada asciende a más de 251 millones de habitantes.

La apertura del tráfico telefónico con España surge poco después. El 30 de noviembre de 1928 conectan los sistemas de las compañías Telefónicas y Telegráficas Mexicana y Telefónica Nacional de España, ambas asociadas a la ITT. En contacto verbal potencial quedan 23'500,000 personas que forman la población total combinada de España y los puntos de México conectados con el sistema telefónico trasatlántico. La vía utilizada conecta: central Juárez de la Cd. de México - Nuevo Laredo - Nueva York - Rocky Point - Coupar Escocia - Londres - Boulogne, Francia-Madrid. La fracción final a partir de Coupar utiliza las Oficinas Generales Postales de la Gran Bretaña, el ca

ble submarino que cruza el Canal de la Mancha, los circuitos del Ministerio de Correos y Telégrafos de Francia, y las líneas de la Compañía Telefónica Nacional de España. En sentido inverso, España - México, la comunicación realiza un recorrido semejante hasta Londres, pero de allí el tránsito corre a Rugby y luego Houlton, Maine, donde enlaza con las líneas regulares de la Merican Telephone and Telegraph Company, y de allí a las nuestras.

Durante 1930 los suscriptores reclaman constantemente, cada vez con mayor apremio y sobre todo en la capital, la intercomunicación de los dos sistemas para contar con mayores facilidades de enlace. En general, puede decirse que no es sino hasta el mandato del general Lázaro Cárdenas cuando las empresas comienzan a resolver el problema técnico que implica la intercomunicación. La Segunda Guerra Mundial vendría a dificultar la adquisición del equipo telefónico requerido, retardando la interconexión. La demanda de servicios, naturalmente, se eleva poco a poco como consecuencia directa del desarrollo nacional.

No obstante dichos tropiezos, la Ericsson operó hacia este tiempo 54,612 teléfonos, en tanto la mexicana maneja 39,250, entre ambas compañías poseen 15 centrales automáticas; este tiempo registra como medida importante que hará depender del Estado el servicio telefónico en forma más concreta, la promulgación por Pascual Ortiz Rubio de la Ley de Vías Generales de Comunicación el 29 de agosto de 1932 publicada en el Diario Oficial el 28 de septiembre inmediato. El capítulo IV del libro quinto referente a comunicaciones eléctricas, dedica los artículos 595 a 598 al teléfono, explicando que el servicio sólo puede hacerse en forma de conferencias o conversaciones directas, con excepción de los telefonemas o despachos escritos dirigidos por las instalaciones para servicios especiales; los permisos para cruzar la línea divisoria con un país extranjero por líneas telefónicas destinadas a uso privado, los ha de otorgar la Secretaría de Comunicaciones; - el suscriptor tiene derecho al reembolso de la cuota por interrupción de servicio, si el tiempo de ésta sobrepasa el de cinco días.

Al apuntar 1933 la situación varía un poco, cuando el 3 de marzo las dos empresas deciden, por conveniencia mutua, pactar para evitar una ruina-

sa competencia. Mextelco y Mexeric definen nuevas políticas, y la cuestión deriva hacia las matrices de la ITT y la LME. los directivos revisan la posibilidad de un arreglo entre ambas para el otoño de este año.

Las actitudes y planes extranjeran encuentran una barrera, un obstáculo serio podriase decir, en la decisión firme del gobierno del presidente Lázaro Cárdenas. Aparece como señalamiento grave la obligación de enlace de las líneas telefónicas operante en el país, basándose en la Ley de Vías Generales de Comunicación de la cual hemos hecho mención. Surgen estudios serios, técnicos y económicos, precursores de un arreglo definitivo. A instancias del general Francisco J. Múgica, entonces Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, el propio Presidente extiene el 17 de junio de 1936 el acuerdo en que se dice:

"Sírvase esa Secretaría ordenar a la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana y a la Empresa de Teléfonos Ericsson, S.A., que en la forma y términos que establece la Ley de Vías Generales de Comunicación enlacen sus líneas y combinen sus servicios telefónicos en toda la República, por exigirlo así el interés del público usuario de dichos servicios. Palacio Nacional..."

Las empresas telefónicas, dentro del plazo que se les fija, presentan a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas una solicitud de fusión, en lugar del convenio de enlace y combinación de servicios, que les ha sido pedido. Las dos premisas fundamentales del proyecto refiérase a la adquisición por la Ericsson de las redes de la Mexicana, y el consentimiento por parte del gobierno para el incremento de las cuotas privativas en ese momento. El rechazo a la solicitud se fundamenta en la injusticia que representa un aumento de cuotas, en el hecho de que la fusión es sólo una maniobra financiera que favorece a las propias empresas telefónicas, y en el inconveniente de que la Ericsson opere ambas redes al amparo de sus concesiones.

El gobierno mexicano responde a las empresas telefónicas el 12 de agosto de 1936; no se acepta el plan de fusión propuesto, fijándose en definitiva las bases para llevar a cabo el enlace de líneas y la combinación de los servicios.

A continuación, Lázaro Cárdenas promulga el 6 de octubre de 1936 la Ley de Expropiación, aprobada por el Congreso en desarrollo de una inequívoca interpretación de los textos constitucionales. La nueva ordenación jurídica hace expeditas, dentro de los marcos legales que protegen el derecho de propiedad, las expropiaciones por causa de utilidad pública, y determina: el Ejecutivo está facultado para fijar la forma y los plazos en que deberán pagarse, de acuerdo con su valor fiscal, los bienes expropiados a sus últimos dueños, sin que el plazo exceda un período de 20 años. La Ley puede ser interpretada como un aviso, y las empresas telefónicas se aperciben de ello. La situación, insegura para ellas, las hace actuar con suma cautela e inteligencia.

Para 1941, hacia agosto, aparecen ya enlazadas las líneas de intercomunicación de larga distancia, pertenecientes a Mexeric y Mextelco; el enlace del servicio local también se logra, excepción hecha de en la capital.

En 1947 se negocian los intereses telefónicos mexicanos.

Bajo estos arreglos, existe el compromiso de formar una compañía mexicana a la cual los intereses de Mexeric y Telefónica Mexicana (ITT) deben ser transferidos a la nueva compañía, llamada Teléfonos de México, S.A., -- Telmex o T.O.M.

El documento final de compra se concluye el 29 de abril de 1950, es aprobado por la ITT, y el grupo Ericsson, firmando el contrato definitivo de consolidación el 3 de mayo de este mismo año. Comienza la era moderna de la telefonía en el país, la ampliación y modernización del Sistema en general, con canales múltiples de alta frecuencia sobre circuitos físicos, -- precursores de la utilización de las microondas. La evolución será más consistente. El balance de Telmex muestra la cantidad de 220 millones de pesos como capital propio, y 140 millones de pesos calculados en inmuebles. El Consejo de Telmex debe constar de 11 miembros, elegidos de tres en tres por cada uno de los grupos y los restantes dos por todos en conjunto. LNE e ITT, como proveedores, asumen el compromiso de surtir todos los artículos de trabajo en proporciones que alcanzan el 65% y el 35% para cada uno de ellos.

Puede decirse que los arreglos de 1960 entre LNE e ITT al fin consiguen la consolidación del servicio telefónico en México. Así como Mexcelic ha sido liquidado en 1947, ahora cesan las operaciones independientes en -- Mexcelco. La fusión recibe el nombre simplemente, de Teléfonos de México, -- es decir, Telmex.

1.3 S U M A R I O

Es en 1882 cuando en el país se organiza la Compañía Telefónica Mexicana y al año siguiente se realizó la primera conferencia internacional en el mundo entre la Cd. de Matamoros, Tamps., y la Cd. de Brownsville Texas, E.E.U.U.

En el año de 1888 se otorga la primera concesión a extranjeros de este servicio público contando el primer "Directorio Telefónico" para todo el país con 800 abonados.

En 1891 se inicia la expansión telefónica a nivel nacional.

Para 1927 la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana inaugura su servicio de Larga Distancia Internacional entre México y los Estados Unidos.

No es sino hasta 1947 que nace Teléfonos de México, S.A. adquiriendo las instalaciones de Teléfonos Ericsson y en 1948 se efectúa el enlace automático de los dos sistemas TEL-MEX - ERICSSON.

Con el objeto de incrementar este importante servicio público, en -- 1952 el Estado comienza a contribuir en el financiamiento para el desarrollo acelerado de los programas de expansión.

El año de 1958 marca la mexicanización total de la Empresa que hasta entonces estaba en manos de extranjeros.

En 1963 durante el Gobierno de López Mateos, se pone en servicio el primer sistema de microondas (México - Monterrey - Laredo).

1967, 89 años después que naciera la telefonía en México se pone en servicio el teléfono 1'000,000.

El 16 de agosto de 1972 Teléfonos de México se convierte en una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria suscribiéndose el 51% del total de las acciones de la Empresa al gobierno de la República.

1973 se instala el teléfono 2'000,000.

En 1975 se inaugura el sistema de Larga Distancia Internacional (LADI).

Para 1979, por medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Teléfonos de México se incorpora al sector de Comunicaciones, logrando una mayor integración social desde todos los puntos de vista, tanto organizacionalmente como de desarrollo tecnológico, para el logro de sus metas.

Desde entonces, la actividad de Teléfonos de México asocia el quehacer cotidiano a los lineamientos institucionales que regulan y concretan su función, a la vida nacional.

Con esta parte, concluimos los aspectos relativos a los orígenes y desarrollo de Telmex, por lo que el siguiente paso (desde un punto de vista metodológico en la presentación de este trabajo) será presentar la estructura organizacional vigente en la empresa, gerencia y de la subgerencia en particular, a fin de establecer a través del análisis de resultados gerenciales (1987 - 1989), los motivos que me condujeron a desarrollar la proposición de implementación del Presupuesto por Programas en la Subgerencia de Programación de la Gerencia de Larga Distancia en Telmex.

1.4 Estructura Organizacional

La estructura organizacional vigente a partir de 1988, es el resultado de un proceso de Descentralización en el que se promueven los objetivos a través de "Unidades de Negocio" independientes entre sí pero coordinadas corporativamente. Ello obedece a una política que busca optimizar el rendimiento de la planta telefónica acorde con el crecimiento del país.

En el curso de los últimos meses, bajo el liderazgo de la Dirección -- General se han examinado opciones para reestructurar a Teléfonos de México, - y establecer un nuevo esquema de organización que, como se ha mencionado, res- ponde a los retos de la modernización del país.

Factores que obligan al cambio:

a) Cambios en el ámbito externo.

En este punto, las metas prioritarias de la empresa son, además de -- atender la demanda insatisfecha de la población, mejorar la calidad de sus - servicios y mantener ésta en altos niveles; lograr un crecimiento acelerado y modernizar la planta telefónica, para disponer de una oferta anticipada de - servicios.

Tel-Mex diseñó un modelo de expansión, que considera la apertura eco- nómica actual y hace énfasis en proseguir con la modernización técnica y admi- nistrativa de la empresa, mediante decisiones estratégicas, acordes a los ob- jetivos nacionales de desarrollo y a sus aspectos financieros y fiscales, pa- ra poder participar exitosamente en un mercado de telecomunicaciones en el - que la competencia es ya un elemento clave y la diversidad de servicios es un hecho.

b) Cambios en el ámbito interno.

Paralelamente a lo anterior, Telmex continuará con la introducción de tecnología de punta para lograr la modernización de su planta, tal es el caso de la telefonía digital.

Es importante resaltar que actualmente el 13% de la planta telefónica nacional es de tecnología digital y para el año 2000 se prevé que dicho porcentaje se incrementará a 85%.

Para que las pretenciones anteriores se cubran, todas las acciones - se han visto reforzadas mediante la modernización administrativa; sin duda alguna uno de los cambios mas importantes ocurridos en la empresa, ya que - dicha reestructuración tiene la finalidad de hacer una empresa flexible, ante la transformación mundial y la competencia por los mercados internacionales.

Así, la estructura administrativa de Telmex, quedó integrada por cinco compañías regionales que atienden los aspectos operativos del servicio en el norte, centro y sur del país, y dos generales que administran, una el servicio de larga distancia y, otra, el desarrollo telefónico. Las funciones - corporativas quedaron asignadas a tres direcciones que establecen las normas, metas, políticas institucionales, planes operativos y de inversión.

El siguiente esquema ilustra la estructura organizativa de primer nivel a fin de clasificar los conceptos anteriores y así concluir esta parte - para abordar enseguida los aspectos estadísticos del trienio 1987-1989.

ESTRUCTURA DE PRIMER NIVEL



FUNCIONES CORPORATIVAS

- ESTABLECER LA NORMATIVIDAD DE LA INSTITUCION
- AUTORIZAR PLANES OPERATIVOS Y DE INVERSION EN INFRAESTRUCTURA TELEFONICA
- ESTABLECER METAS Y POLITICAS INSTITUCIONALES DE OPERACION
- HACER DESIGNACIONES DE PERSONAL DEL MAS ALTO NIVEL
- MANEJAR LOS SISTEMAS DE RECOMPENSA GERENCIAL
- MANEJAR RELACIONES CON LOS ENTES REGULATORIOS
- VIGILAR EL CONTROL INTERNO

AREAS DE RESULTADOS

- OPERAR LAS UNIDADES DE NEGOCIOS
- RESPONDER POR LAS METAS DE RESULTADOS Y CALIDAD DE SERVICIO
- MANEJAR EL PERSONAL DE OPERACIONES
- PREPARAR E IMPLEMENTAR PLANES DE OPERACION
- MANEJAR LAS RELACIONES LABORALES EN SU AREA DE RESPONSABILIDAD
- DEFINIR Y REALIZAR LOS PLANES DE CRECIMIENTO DE RED TELEFONICA

1.5 Estadísticas período 1987-1989

Ahora bien se ha mencionado en párrafos anteriores sobre los cambios operados en la estructura administrativa de la empresa, pues bien, a continuación se presentarán algunas estadísticas¹ en las que se mostrarán aspectos tales como:

- Obras en Proceso de Construcción
- Inversión en Proceso de Construcción
- Traspaso a Planta

El tratamiento de dicha información pretende ser solo ilustrativo, sin más detalle que el análisis de las desviaciones entre lo presupuestado y lo ejercido en los periodos comprendidos de enero a diciembre de 1987 a 1989 y reforzar así mi posición con respecto a la implementación de la técnica de Presupuesto por Programas no solo a nivel institucional sino como base permanente de análisis y toma de decisiones para el logro de los objetivos asignados por áreas de responsabilidad.

- Obras en proceso de construcción:

Son todas aquellas instalaciones de equipo que se encuentran en la etapa previa a su funcionamiento y no han sido reportadas como concluidas por el área de construcción.

- La actividad colateral administrativa es la inversión en proceso y en forma resumida se presentan de la siguiente manera; sólo en el rubro de Construcción Telefónica.

¹ Información tomada del Reporte 10 (Reporte de Inversión)
Documento editado por la Dirección de Finanzas Corporativo de Teléfonos de México, S.A. de C.V.

OBRAS EN PROCESO DE CONSTRUCCION AL 31-XII-87

	<u>1984 y</u> <u>ANT.</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>SUBTOTAL</u>	<u>1987 y</u> <u>1988</u>	<u>T O T A L</u>
Centrales	91	404	757	1,252	873	2,125
Planta Exterior	412	868	2,040	3,320	4,809	8,129
Larga Distancia	328	307	981	1,694	1,325	3,019
SUBTOTAL	829	1,459	3,778	6,266	7,007	13,273

RESUMEN DE LA INVERSION EN PROCESO DE CONSTRUCCION AL 31-DICIEMBRE-1987

(MILLONES DE PESOS)

<u>R U B R O</u>	<u>1984</u> <u>y Ant.</u> <u>Importe</u>	<u>1985</u> <u>Importe</u>	<u>1986</u> <u>Importe</u>	<u>1987</u> <u>Importe</u>	<u>1988</u> <u>y 1989</u> <u>Importe</u>	<u>Sobrecargos</u> <u>Por Distrib.</u> <u>Importe</u>	<u>Total</u> <u>Importe</u>
Centrales Analógicas	2,289	2,646	6,586	37,693	13,705	9,176	72,095
Centrales Digitales	530	516	37,913	27,160	54,660	-	120,789
Planta Ext. Expansión	597	4,721	28,930	39,887	11,540	(1,111)	84,564
Larga Distancia	4,934	5,665	25,692	35,893	283	731	73,198
Total Construcción Telefónica & Integración	8,350	13,548	99,121	140,633	80,197	8,796	350,445

OBRAS EN PROCESO DE CONSTRUCCION AL 31-XII-68

	<u>1965 y</u> <u>ANT.</u>	<u>1966</u>	<u>1967</u>	<u>SUBTOTAL</u>	<u>1968 y</u> <u>1969</u>	<u>TOTAL</u>
Centrales	254	313	501	1,068	1,161	2,229
Planta Exterior	642	949	1,642	3,433	7,616	11,049
Larga Distancia	628	732	1,091	2,451	2,246	4,697
SUBTOTAL	1,524	1,994	3,434	6,952	11,023	17,975

RESUMEN DE LA INVERSION EN PROCESO DE CONSTRUCCION AL 31-XII-68

VALORES EN MILLONES DE PESOS

	<u>1965</u> <u>y ANT.</u> <u>IMPORTE</u>	<u>1966</u> <u>IMPORTE</u>	<u>1967</u> <u>IMPORTE</u>	<u>1968</u> <u>IMPORTE</u>	<u>1969</u> <u>y 1968</u> <u>IMPORTE</u>	<u>SORRECAJOS</u> <u>FOR. DISTR.</u> <u>IMPORTE</u>	<u>TOTAL</u> <u>IMPORTE</u>
Centrales Analógicas	4,553	3,104	18,349	41,263	35,506	9,176	111,851
Centrales Digitales	13,580	56,296	25,530	48,482	166,059	(1,264)	309,292
Planta Ext. Explotación	6,764	28,332	40,961	175,927	33,417	(2,781)	282,600
Larga Distancia	9,136	17,800	16,427	79,452	2,296	(7,898)	117,216
Total Construcción Telefónica e Integración	34,042	105,532	101,267	345,124	237,278	(2,767)	821,079

OBRAS EN PROCESO DE CONSTRUCCION AL 31-12-89

	<u>1986 y ANTERIORES</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>SUBTOTAL</u>	<u>1989 1990 y 1991</u>	<u>TOTAL</u>
Centrales	560	561	1.130	2.251	1.924	4.175
Planta Exterior	1.292	1.582	4.551	7.425	12.158	19.583
Larga Distancia	1.138	795	1.535	3.468	2.804	6.272
SUBTOTAL	2.990	2.938	7.216	13.144	16.886	30.030

RESUMEN DE LA INVERSION EN PROCESO DE CONSTRUCCION AL 31-12-89

VALORES EN MILLONES DE PESOS

	<u>1986 Y ANT. IMPORTE</u>	<u>1987 IMPORTE</u>	<u>1988 IMPORTE</u>	<u>1989 IMPORTE</u>	<u>1990 y 1991 IMPORTE</u>	<u>TOTAL IMPORTE</u>
Centrales Analógicas	4.062	5.352	61.465	67.172	30.440	168.491
Centrales Digitales	29.827	47.384	66.413	162.678	376.963	683.265
Planta Exterior Ex- pansión	21.414	29.182	174.659	287.576	76.312	589.143
Larga Distancia	21.806	16.598	38.699	174.966	1.573	243.641
Total Construcción Telefónica e Integración	77.109	89.516	331.236	692.392	485.288	1.675.480

El comentario a la información anterior, es que el número de obras en proceso de construcción aumentó de 1987 a 1989 en 11,757 obras, ésto es, el saldo en obras en proceso el 87-12-31 era de 9773 y para 89-12-31 sumaban ya 21,530.

Por lo que toca a la inversión pendiente de ejercer (o en proceso) en el mismo período, significó aproximadamente 1 billón doscientos mil millones de pesos.

Una de las razones que provocan tal situación es que no existe un compromiso formal controlado a través de la evaluación. Al presentar los resultados, existe mala asignación y mala disposición de los recursos humanos y materiales lo que afecta el ciclo de Programación-Prerespuesta aparte de que este esquema solo se sigue en los primeros niveles organizacionales -partidas globales- no así a nivel de las áreas operativas.

-Traspaso a Planta; este concepto se utiliza para identificar a todos aquellos equipos instalados y que por medio de técnicas contables se les da proceso de construcción para incorporarse a los activos de la empresa lo que llamamos Traspaso a Planta Telefónica que resumido se presenta -de la siguiente manera:

ANÁLISIS DEL TRASPASO A PLANTA ENERO A DICIEMBRE DE 1987

(MILLONES DE PESOS)

	<u>PRERESPUESTA</u>	<u>REN.</u>	<u>VARIACIÓN () EXCESO</u>	<u>CUMPLI - MIENTO RP %</u>
Centrales Analógicas	43,540.0	49,238.9	(5,698.9)	113.1
Centrales Digitales	186,588.0	63,092.6	43,495.4	59.2
Planta Exterior - Expansión	74,767.0	94,753.2	(19,986.2)	126.7
Larga Distancia	58,363.0	48,337.3	2,025.7	96.0
TOTAL CONSTR. TELEFÓNICA	375,258.0	255,422.0	19,836.0	92.8

ANALISIS DEL TRASPASO A PLANTA ENERO A DICIEMBRE DE 1988

(MILLONES DE PESOS)

<u>RUBRO</u>	<u>PRESUPUESTO</u>	<u>REAL</u>	<u>VARIAION () EXCESO</u>	<u>CUMPLIMION TO R/P %</u>
Centrales Analógicas	56,843	88,570	(31,727)	155.8
Centrales Digitales	135,816	168,084	(32,268)	124.5
Planta Exterior - Expansión	118,072	230,897	(112,825)	195.6
Larga Distancia	91,808	99,559	(7,751)	108.4
TOTAL CONSTR. TELEFONICA	401,739	587,110	(185,371)	146.1

ANALISIS DEL TRASPASO A PLANTA ENERO A DICIEMBRE DE 1989

(MILLONES DE PESOS)

<u>RUBRO</u>	<u>PRESUPUESTO</u>	<u>REAL</u>	<u>VARIAION () EXCESO</u>	<u>CUMPLIMION- TO R/P %</u>
Centrales Analógicas	100,234	127,846	27,612	127.5
Centrales Digitales	294,371	339,217	44,846	115.2
Planta Exterior - Expansión	257,554	262,530	4,976	101.9
Larga Distancia	174,267	123,159	(51,108)	70.7
TOTAL CONSTRUC. TELEFONICA	826,426	852,752	26,326	103.2

Los cuadros anteriores muestran claramente las variaciones significativas entre lo presupuestado y lo realmente alcanzado, como contrapartida, éste genera el incremento de obras en proceso que no se instalaron en su programa original.

Al manejar el dato de cumplimiento del Total de Construcción Telefónica, específicamente en 1989, se podría interpretar como un cumplimiento Total pero, al analizar el detalle observamos que el único rubro que cumplió sus compromisos fué Planta Exterior - Expansión con un 104.9 % no así Larga Distancia que apenas cubrió un 70.7% de sus metas originales, comprometidos sin un análisis profundo en su programación de actividades.

Hasta aquí, los aspectos que dan forma al capítulo I mismo, que reflejan la situación que guarda Teléfonos de México en general y la Gerencia de Larga Distancia en particular.

CAPÍTULO II

LA TÉCNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

2.1 GENERALIDADES

La técnica de presupuestar en base a programas, implica que éstos se formulen y estructuren con equilibrio interno. Los programas se identifican como las unidades básicas de las acciones presupuestarias, dentro de los cuales se deben señalar con la máxima precisión, elementos tales como: objetivos, metas, recursos, tiempo, espacio geográfico y responsables de su realización.

La conceptualización y distinción de los elementos anteriores, es importante para la comprensión y armado de programas y en particular, lo relativo a la cuantificación y descripción de las metas vinculadas estrechamente a las unidades de medida que posibilitan el análisis para la asignación de recursos, por lo cual, vale la pena explicitarlos así sea brevemente.

El objetivo por ejemplo, constituye el propósito definido del programa, el cual debe orientar lo que será realizado ya sea por indicaciones de un Plan Nacional de Desarrollo, por un Programa de Gobierno o por la propia responsabilidad conferida a una entidad u órgano administrativo en el momento de su creación. Es decir, el objetivo debe responder a la pregunta de "qué" y "para qué" se formula y ejecuta un programa.

Las metas, por su parte, constituyen fundamentalmente la cuantificación de los propósitos del programa, responden a la pregunta de "cuánto" se dará o deberá conseguirse con la realización del mismo.

Para que las metas puedan ser registradas, controladas y evaluadas de manera adecuada, es necesario que en adición a su cuantificación conlleven su expresión genérica en Unidades de Medida, posibilitando así, la rápida y clara identificación del resultado final y/o beneficio generado.

En cuanto a los recursos necesarios para desarrollar las acciones de un programa se entienden todos aquellos insumos o medios de cualquier tipo: humanos, materiales, tecnológicos y financieros que se utilizarán para alcanzar las metas señaladas y cumplir los objetivos previstos en el programa. Esta delimitación responde a la pregunta de "con qué" hacer las cosas tanto

**ESQUEMA GENERAL DE PLANEACION, PROGRAMACION,
PRESUPUESTACION, EJECUCION Y EVALUACION**

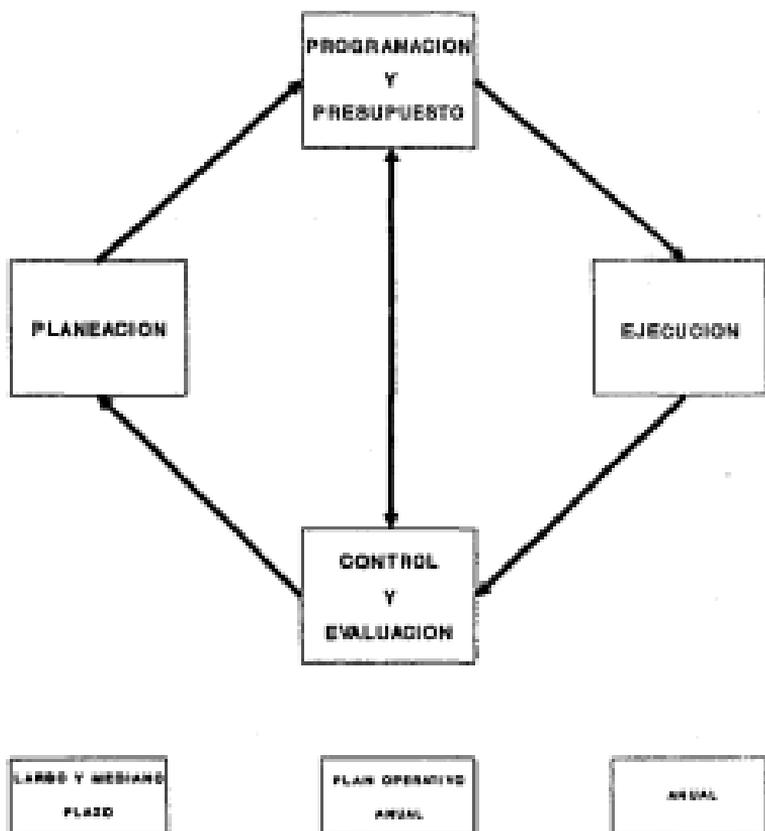


FIGURA 2.1

desde el enfoque de su concepción como posteriormente en su ejecución; para ello se debe expresar la combinación óptima de los recursos seleccionados - para tal fin.

El tiempo por su parte, responde a la cuestión de "cuando" realizar el programa, para lo cual es necesario compatibilizar la magnitud de las acciones a desarrollar para alcanzar las metas, con la disponibilidad de los recursos necesarios en un determinado lapso o ejercicio presupuestario, lo que se reflejará en una calendarización del programa.

El espacio geográfico delimita la ubicación espacial del programa a desarrollar y responderá a la pregunta de "dónde" realizar las acciones, o fijando el lugar físico de ejecución.

Por último, es conveniente también dar respuesta a la cuestión de -- "quié" o "quiénes" deben realizar las acciones, lo que conlleva a fijar la responsabilidad de la ejecución del programa, sea a nivel institucional o sectorial.

Los aspectos anteriores son en síntesis aquellos que interesan comprender y determinar en relación a la presupuestación por programas.

2.2 Proceso de Planeación, Programación, Presupuestación, Ejecución, Control y Evaluación.

El proceso general de Programación-Presupuestación, está formado por una serie de etapas sucesivas e interdependientes emanadas de un esquema de decisión, esto es, Plan Global de Desarrollo, un Plan de Gobierno, etc.

En el proceso participan todas las instituciones siendo ésta tanto - las entidades de la Administración Pública Paraestatal como las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, en los que se refiere a sus propios programas.

2.2.1. Planeación.- Es la decisión política que responde a una imagen - objetivo hacia la cual debemos dirigirnos en forma permanente (*ver - figura 2.2.1.a) o bien, la Planeación es una técnica a través de la cual se seleccionan alternativas de acción en forma racional y coherente con sus -- correspondientes objetivos y metas.

Distinguimos tres tipos de planes (*ver figura 2.2.1b) según su:

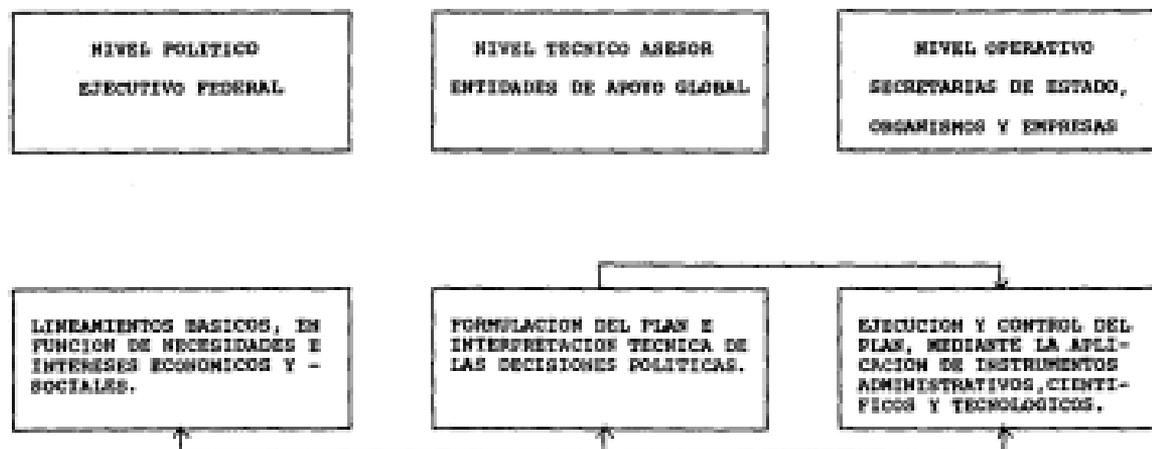
- Temporalidad
- Contenido
- Ambito

Por su temporalidad.- Un sistema de planeación deberá considerar los diversos planes que lo conforman, ellos son:

- A) Largo Plazo
- B) Mediano Plazo
- C) Corto Plazo, destacando los planes operativos anuales.

A) Largo Plazo.- Generalmente se les relaciona con las estrategias de desarrollo y plantean objetivos y metas de largo alcance, que oscilan entre los 10 y 20 años. Aparecen como una definición de grandes objetivos, luego de haber examinado las alternativas de desarrollo. La idea de estrategia implica un análisis integral que -- permite mejorar en forma general, una proporción de política económica y social.

NIVELES DEL PROCESO DE PLANEACION



PROCESO DE RETROALIMENTACION A TRAVES DE UN SISTEMA DE INFORMACION

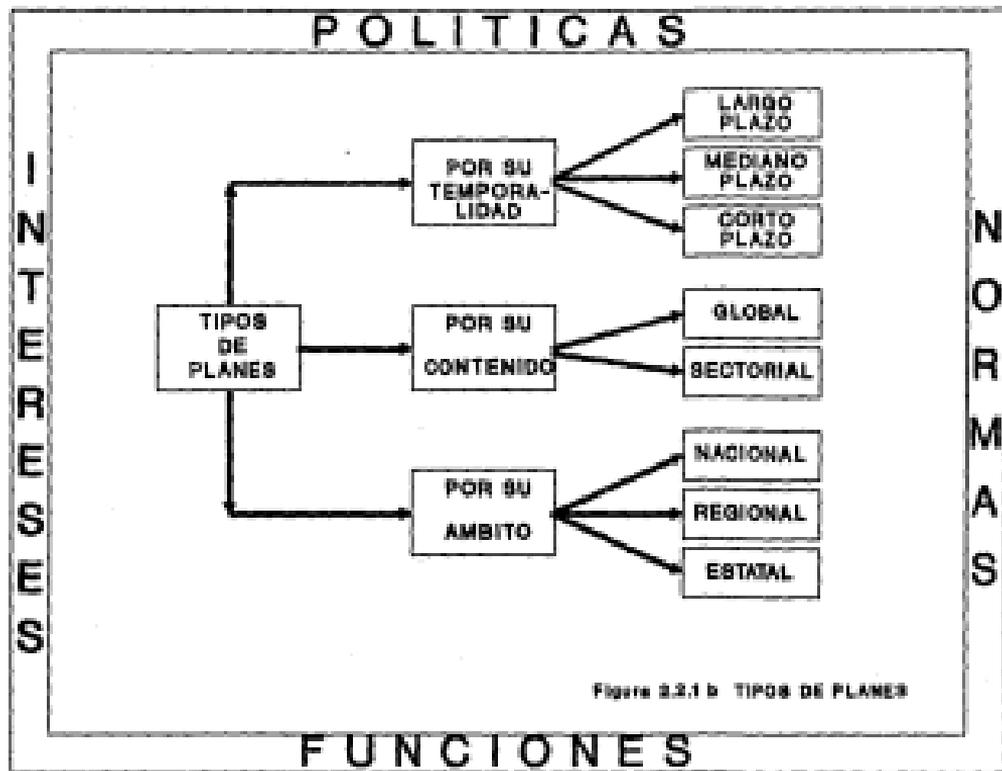


Figura 2.2.1 b TIPOS DE PLANES

B) Mediano Plazo.- Representan una etapa intermedia entre los planes de largo y corto plazo, en esto ya se puede establecer con propiedad una división de planes globales, dado que su tiempo de duración es de 5 a 6 años.

Estos planes se caracterizan porque:

- Constituyen la cristalización de una etapa dentro de una estrategia definida de largo plazo. De acuerdo a la imagen-objetivo y a los programas prioritarios y estratégicos, se determinan de los objetivos y metas del mediano plazo.
- Abordan los planes sectoriales y regionales, estableciendo entre cada sector y región para cada unidad programática los objetivos y metas a alcanzar, los recursos a utilizar y la localización temporal y espacial de las acciones a llevar a cabo.

Para poder constituir la base de los planes anuales, los planes de mediano plazo, deberán reunir las siguientes condiciones:

- Considerar el contexto social, económico, político y cultural dentro del cual se desarrolla su acción.
- Establecer claramente la secuencia de las acciones en términos de trayectoria y recursos a ser utilizados.
- Procurar en la estructuración de los programas, una correspondencia lógica con los planes anuales.
- Identificar, los programas presupuestarios, que en su medida constituyen acciones de apoyo, de producción, de inversiones y de financiamiento y relacionarlos con los programas globales y sus estrategias.
- Incluir las bases y los criterios necesarios para la programación de los recursos humanos, materiales y financieros, el tratamiento de las inversiones y la adecuación del aparato administrativo.

C) Corto Plazo.- Se les denomina también planes anuales operativos y se encargan de cumplir los objetivos, metas, políticas y prioridades que se han establecido en los planes de largo y mediano plazo.

El plan anual operativo plantea los requisitos humanos, materia - les, tecnológicos y financieros, se identifica las posiciones para la localización temporal de las metas y especial de las activida - des de acuerdo a las exigencias del desarrollo social y económico.

Un plan anual operativo deberá reunir las siguientes condiciones:

- Establecer las bases para la explicitación anual de los objeti - vos y metas contenidos en los planes de mediano plazo y en las - estrategias.
- Enfrentar situaciones coyunturales con medidas concretas y efica - ces, a fin de asegurar la mejor dirección del proceso económico y social.
- Compatibilizar acciones entre los sectores públicos y privado, - con objeto de lograr una vinculación con este último y motivar - su participación en la formulación y operación de las políticas y programas anuales.
- Asignar claramente responsabilidades a las diferentes institucio - nes, considerando los niveles global, sectorial y regional.
- Determinar la ubicación, nivel y composición del presupuesto por programas y de su relación con los demás componentes del plan - anual operativo.

Por su contenido los planes se clasifican en:

A) Globales

B) Sectoriales

A) Globales.- Abarca los agregados, ramas y variables sociales y - económicas y tiene como objetivo fundamental, lograr cambios pro - fundos en la estructura económica de un país.

B) Sectoriales.- Generalmente son a corto plazo (1 a 3 años) y se refieren a sectores productivos, tales como: agropecuario, indus - trial, de servicios, etc., y tienen como finalidad compatibilizar todos los objetivos y metas de las entidades que forman un sector.

Por el ámbito que abarcan, los planes comprenden los siguientes ámbi

tes de acción:

- A) Nacional
- B) Regional
- C) Estatal

A) Nacional.- Contempla los objetivos y metas a cumplir dentro de todo el territorio nacional.

B) Regional.- Incluye todos los aspectos económicos, sociales, políticos y culturales que estén circunscritos a un área geográfica delimitada. Esta delimitación puede obedecer a diferentes criterios de regionalización, tales como: económica, administrativa, educativa, etc.

C) Estatal.- Comprende una división geográfico-administrativa delimitada previamente.

2.2.2. Programación

El segundo nivel de agregación lo constituye la Programación, que es la determinación concreta de objetivos y metas de corto plazo (no más de un año) en función del objetivo central.

Es en esta etapa donde se elabora un Plan Anual Operativo que ligó la acción inmediata con el Plan de mediano y largo plazo traduciendo las orientaciones globales en metas precisas, creando la forma de administrar el plan al establecer un nexo entre las decisiones globales y las operativas.

En este punto, concluimos que la Programación es una categoría presupuestaria relativa a un objetivo concreto (en términos de la producción de un determinado tipo de bienes o servicios) simple o complejo y que, por lo tanto comprende a éste, al conjunto de acciones necesarias para alcanzarlo a los recursos humanos y materiales y demás insumos con los cuales se han de efectuar las antedichas acciones; a los créditos presupuestarios que posibilitan la disponibilidad de los recursos; y la organización en que se -- conjugan todos los medios en función del objetivo.

En la programación de objetivos y medios, se dan características un poco diferentes por el tipo de cuestiones que plantea cada una, en la programación de objetivos predomina lo técnico. No es importante el número de alternativas que pueden dar los especialistas para la selección de un fin ya que el nivel político puede optar por cualquiera de ellas, pero una vez que se ha señalado una meta, las opciones técnicas para su realización son limitadas y por estar sujetas a los objetivos económicos y sociales su solución se aplica sin discusión.

De otra parte, la Programación consiste en desagregar y detallar -- los planteamientos y orientaciones generales del plan nacional mediante la identificación de objetivos y metas. Sus características generales lo definen así: según el nivel que se elabora puede ser global, sectorial e institucional; en relación al ámbito territorial y temporal que comprende puede ser nacional o regional y de mediano o corto plazo respectivamente.

Programa de Desarrollo Regional.

Instrumento mediante el cual se concertan, al interior de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), acciones a realizar por los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, a fin de promover el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento municipal mediante la combinación de esfuerzos y recursos de cada orden de gobierno, específicamente los recursos del Gobierno Federal contenidos en el Ramo XXVI "Desarrollo Regional".

Programa de Inversiones.

Instrumento mediante el cual se fijan las metas que se obtendrán con la ejecución de un conjunto de proyectos de inversión a través de obras, -- adquisiciones y demás erogaciones de capital destinadas a incrementar el patrimonio del sector público.

Programa Normal de Alcance Estatal.

Instrumento mediante el cual se compatibiliza el interior de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), la inversión, gastos y financiamiento federales de alcance estatal, contenidos en los programas normales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de cumplir con las políticas de la Planeación Estatal y Municipal en congruencia con las de Desarrollo Regional.

Programa Operativo Anual.

Instrumento que permite traducir los lineamientos generales de la -- Planeación Nacional del Desarrollo Económico y Social del país, en objetivo y metas concretos a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y espacialidad de las acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.

Programa Regional Estratégico.

Conjunto de acciones a desarrollar en una región determinada para el

logro de objetivos y metas en función de los lineamientos y directrices del Plan, constituye el medio para la coordinación de los programas sectoriales -- las e institucionales involucrados en un área geográfica.

Programa Sectorial Concertado.

Conjunto de acciones derivadas de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que conforman un sector de la Administración Pública Federal, cuya ejecución requiere participación concurrente con el ejecutivo de cada entidad federativa, es decir integra acciones de las dos instancias de gobierno, con participación de los ayuntamientos y de los grupos sociales y privados; se formalizan bajo la figura "Acuerdos de Coordinación".

Programa Sectorial de Mediano Plazo.

Instrumento que conjuga actividades y proyectos homogéneos y coherentes de política y acción económica y social con respecto a los sectores -- económicos y sociales prioritarios, en donde se establece la obtención de los objetivos y las metas definidas en la planeación y que deben realizarse durante el periodo de vigencia de la misma.

Programación Económica y Social.

Proceso permanente de previsión, decisión, organización y concertación, que se da entre los sectores público, privado y social, a través del cual se traducen los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo en acciones de corto plazo para alcanzar los objetivos anuales de crecimientos y desarrollo económico y social.

Programación Financiera.

Previsión y distribución de los recursos monetarios en función de las fluctuaciones que registran los precios de la materias primas, los flujos de capitales y su repercusión sobre el nivel y la orientación del ingreso a fin de lograr la estabilidad de los precios internos, pleno empleo de los recursos y equilibrio de la balanza de pagos.

Programación Presupuestaria.

Proceso a través del cual se transforman los objetivos y metas de -- largo y mediano plazo de los planes nacionales, en objetivos y metas de corto plazo, agrupando actividades afines y coherentes de realización inmediata en programas específicos de acción asignándoles recursos, tiempos, responsables y lugares de ejecución.

2.2.3. Presupuestación.- Una vez cualificado (o calificado) el objetivo a cumplir, la etapa de presupuestación cuantifica las asignaciones de recursos financieros, humanos y materiales a programas específicos incluyéndolos directamente en la estructura orgánica de la institución y en los procedimientos de administración de los recursos.

La importancia del presupuesto como instrumento regulador de las acciones y la trascendencia que merca en los diferentes órdenes de actividad, crea la necesidad de que se rija por normas que garanticen una racionalidad más profunda.

Los principios presupuestarios se conciben para lograr una realización eficiente del presupuesto.

Para que el presupuesto sea una expresión fiel del programa de acción y elemento positivo para la solución de problemas que se afrontan en cada período presupuestario, es necesario que contribuya con eficiencia en la acción del desarrollo de las políticas implementadas para lograr satisfacer en las mejores condiciones posibles las aspiraciones del plan, y debe cumplir los siguientes principios.

Programación.-

No existe un presupuesto que carezca de base programática, pero tampoco existe un presupuesto que siga fielmente las normas y procedimientos de la programación técnica, si ésta no atiende necesidades de conjunto situaciones excepcionales (desviaciones, imprevistos, etc.)

Universalidad.-

Todos los aspectos del programa de cada institución, sector o región deben estar incluidos en el presupuesto, es decir, todo lo que implique una transacción financiera no debe quedar fuera del presupuesto. La universalidad está íntegramente ligada al principio de programación y si algún concepto que debiera formar parte del presupuesto queda fuera de él, entonces sus fines y los efectos socio-económicos a que está destinado se verán afectados por la parte no programada. De la misma manera no será posible conseguir el más alto grado de racionalidad en el uso de los recursos si una

parte de ellos se maneja sin la programación debida. Es importante señalar que ciertos aspectos del programa de una institución, por su naturaleza no están incluidos dentro del presupuesto y ésto no obsta para la correcta -- aplicación de la universalidad; pero debemos considerar que solamente son los que requieren explicación y no contribuyen a la mejor realización de las etapas presupuestarias.

Integralidad.-

Se le considera desde dos puntos de vista:

Extrínseco:

En relación el presupuesto como elemento del sistema integrado de planificación del desarrollo económico social. Esta técnica no tendría -- sentido si no está acompañada de los otros instrumentos del sistema de planificación. La definición de objetivos está fijada por la visión que el -- gobierno tenga de sus posibilidades, potencialidades, obstáculos y circunstancias, en otras palabras no se puede apreciar la realidad sin una buena planificación, porque la selección de objetivos se haría de una manera intuitiva y si está intentando una racionalidad a través del presupuesto por programa, ésta no está funcionando como tal. Entonces es necesario considerar la realidad del país como una visión hasta el mediano y largo plazo y dentro de un contexto que incluya la orientación básica del desarrollo -- que concrete las aspiraciones del cambio.

Intrínseco:

Se refiere a que la integralidad está vinculada a dos aspectos: Uno en relación al proceso presupuestario en que se le vea considerando que el presupuesto es "prever" lo que se debe realizar y ésto contribuye a distorsionar lo que se debe realizar y ésto contribuye a distorsionar lo considerado en las etapas de ejecución y de evaluación, entonces es necesario hacer hincapié en que las diversas etapas del proceso presupuestario estén totalmente integradas.

El otro aspecto de la integralidad tiene relación con los elementos de la programación y dice que si alguno de ellos falta en el conjunto de -- documentos y no es considerado como parte integrante de toda acción, el --

presupuesto será débil e insuficiente y precisamente los principios presupuestarios fueron concebidos pensando en una realización eficiente del presupuesto. En el presupuesto deben aparecer los objetivos expresados de manera cualitativa y cuantitativa en cantidades concretas de bienes o servicios que el Estado producirá para satisfacer necesidades de la población.

Unidad:

Se refiere a la necesidad de que los presupuestos de todas las instituciones que constituyen el sector público estén contenidos en una sola política presupuestaria y sean estructurados de una manera uniforme controlados por un método patrón formal. La política presupuestaria en cierto modo es de carácter global y se constituye por políticas parciales, sectoriales, regionales, de financiamiento, de gasto, de inversión, etc. La unidad, hace pensar en la necesidad de lograr total complementación entre todos estos objetivos considerando cada uno y su relación con los demás. O sea, que lo que se pretende lograr con la política de financiamiento contribuya y no se oponga, a la realización de lo que se trata de desprender de las políticas de gastos o de inversión. Esto trae consigo la necesidad de adoptar métodos de programación, aprobación, ejecución y evolución que faciliten el cumplimiento de la unidad desde el punto de vista global dentro del contexto del sector público, sin embargo, esto también es aplicable a cada uno de los presupuestos en particular.

Continuidad:

Ya se ha mencionado que el presupuesto se refiere a cada año, no se puede interpretar como una "desmembración" temporal. Siempre tiene relación con el pasado y con el futuro y además por ser un instrumento incluido en el sistema de planificación, perdería una de sus características especiales si se le considera bajo una visión estrictamente anual.

Cada presupuesto parte de una realidad formada históricamente, lo -- que marca obstáculos y posibilidades de acción. Existen determinadas necesidades y recursos y si no se tiene conciencia de esta realidad no se puede prever, no se puede materializar lo proyectado. A este principio se le considera en función de que los objetivos y medios de cada presupuesto se deben adoptar y utilizar para terminar lo proyectado anteriormente y para --

iniciar aquellos que contribuyen a la superación permanente y acelerada de las condiciones de vida de la comunidad y que se pueda concluir en un plazo adecuado, sin olvidar que la planificación del desarrollo se lleva a cabo - año con año, mes a mes y día a día en una labor continua y siempre dinámica.

Este aparente corte anual es para precisar las proyecciones de los planes de desarrollo de la estrategia considerada y también para contemplar fenómenos coyunturales que por su naturaleza no pueden ser considerados en las previsiones de largo o mediano plazo.

Periodicidad:

Este está muy vinculado al principio de continuidad y por la característica dinámica de la acción estatal y la realidad del país en general, - aunado a la previsión, determinan la necesidad de dividir el tiempo en lapsos iguales y concretos. Las necesidades están variando constantemente y - en consecuencia la acción del Estado se debe modificar en la misma forma para lograr mayor eficiencia, considerando que mientras más lejano es el tiempo para el que se proyecta, aumentan las posibilidades de error. De este punto de vista es más conveniente hacer proyecciones para períodos más cortos, pero esta función implica tal variedad y cantidad de tareas que no es posible llevarlas a la práctica en un período corto y es por eso que se adoptó un período que contemple estas dos condiciones, además de que las acciones de los particulares están divididas en años como es el caso de las empresas privadas: industriales, comerciales, agrícolas, mineras, etc., de las que se obtiene parte de los recursos con que financia el presupuesto. El adoptar el año como período presupuestario tiene un carácter convencional y además que la mayoría de los países lo han adoptado, aunque no en todos coincide con el ejercicio fiscal. En otros el período presupuestario es plurianual.

Cuando se hace referencia a la anualidad o al presupuesto anual, se está considerando el período equivalente a doce meses pero no significa que éste necesariamente deba corresponder al año calendario aunque ambos conceptos pueden coincidir pero no es forzoso que éste ocurra.

Este es un tema que ha causado controversia pues en la mayoría de los países rige la anualidad y en otros la bianualidad presupuestaria.

Al elegir el año financiero intervienen diversas circunstancias de carácter institucional o político. En la mayoría de los países, el año presupuestario coincide con el año calendario. La realización práctica del -- concepto de anualidad determina una serie de problemas por la complejidad -- de las funciones estatales que no siempre permiten concretar las operacio-- nes en límites estrictos. La erogación comprometida en un año, muchas ve-- ces se traduce en pagos efectuados en períodos financieros posteriores con las consecuentes dificultades.

Flexibilidad:

Se basa en función de que la ejecución del presupuesto se ajusta -- principalmente a lo que determina el programa de la institución aprobado -- por el Congreso de la Unión o la autoridad competente. Por la misma natura-- leza de la previsión no se puede anticipar con detalles las condiciones que se presentarán durante la ejecución, primero por las limitaciones que pre-- senta la naturaleza humana de los programadores y por otro las contingen-- cias que pudieran presentarse.

No es posible pensar en programas de tal forma que se ajuste la eje-- cución a las previsiones y es por ésto que se hace necesario que el presu-- puesto pueda ser modificado durante la ejecución, las veces que sea neces-- rio. Las leyes de presupuesto establecen disposiciones que dan flexibilidad a la ejecución presupuestaria. El adoptar una posición contraria traería -- considerables disminuciones para la realización de los fines previstos. La flexibilidad tiende al cumplimiento del presupuesto en lo sustancial, aun-- que para ello deban modificarse los detalles correspondientes.

Especificación:

Se refiere al aspecto financiero del presupuesto, tanto en materia de recursos (ingresos) como de erogaciones (gastos) debiendo especificar el concepto que la origina a los bienes o servicios que se deben adquirir para la materialización del presupuesto. Se presentan dos posiciones diferentes que es necesario evitar para cumplir con la especificación.

En el primer caso, sería posible asignar una cantidad global con la

que se comprarían todos los bienes o servicios necesarios para lograr cada objetivo concreto. Pero se hace necesaria una gran disciplina por parte - de cada uno de los responsables del cumplimiento de cada objetivo, un exacto conocimiento de la realidad y un juicio muy claro sobre la más adecuada combinación de recursos.

En el segundo caso, sería el detalle minucioso de cada uno de los - bienes y servicios, existe el inconveniente de la inflexibilidad y además - demanda más labor, innecesaria en las diversas etapas del proceso, sobre to - do en la aprobación. Es necesario lograr un punto intermedio para cada país. Se debe tratar de que el número y denominación de los conceptos de ingresos y gasto puedan ser de uso común en todos los organismos públicos de un país.

Exclusividad:

Demanda que el presupuesto no contenga cuestiones que se refieran a materias que sean ajenas, aunque no es tarea fácil la determinación de los que no corresponde incluir en el presupuesto ya que por ser "casi integral" del programa de una institución, el total de sus acciones forma parte de él de manera directa o indirecta. Este principio tiende a evitar que se incluyan en la Ley de Presupuesto o en los documentos equivalentes, normas relativas a otros campos jurídicos. El alcance de este principio está influido por la concepción que se tenga sobre el presupuesto, es decir, que si se admite que éste es la expresión financiera del programa de una institución no se podrían incluir en él algunos de los elementos constitutivos de un -- programa, solamente las asignaciones o rubros presupuestarios y los conceptos de ingresos, conformarían la ley anual presupuestaria. Por otra parte, si al presupuesto se le considera como una expresión casi integral del programa, la ley puede y debe contener todos los asientos relativos a él. Como se puede ver, según lo anterior, el presupuesto debe cumplir el principio - de integralidad, es decir contener todos los elementos de la programación.

Acuciosidad:

También se le conoce como "sinceridad". Se refiere a la necesidad de un análisis profundo de las condiciones imperantes, de métodos de proyección y de una actitud sincera en la presentación de los resultados a que se liq - que tanto en sus efectos como en la evaluación. También se refiere al esta-

blacimiento de objetivos posibles de realizar y que se complementan entre sí. En resumen, todos deben surgir de un análisis consciente de las condiciones que se espera operen en el momento de la ejecución y de la correcta previsión sin gran optimismo. El cálculo de los recursos se hará en función de los objetivos adoptados y que además se debe incluir su definición para darle un contenido de factibilidad y con conocimiento racional de la disponibilidad actual y de las posibilidades que puedan esperarse.

Este principio está ligado a la programación y tendrá un significado más real si se cumple con el principio de austeridad. También tiene relación con el equilibrio en lo que se refiere a la tendencia a sobrestimar los recursos financieros o subvalorar los gastos necesarios para el cumplimiento de los objetivos adoptados.

Claridad:

Esto es de carácter formal pero es fundamental para la eficiencia del presupuesto como instrumento de gobierno, administración y ejecución de los planes de desarrollo socioeconómico. Si el documento es presentado en forma ordenada y completa se pueden llevar a cabo todas las etapas con mayor precisión y quienes lo elaboran pueden seguir un sistema que haga más expedita su labor y los niveles decisivos podrán a través del contexto del mismo normar racionalmente y transmitir sus acuerdos en tal forma que quienes los ejecuten capten con seguridad la intención de éstos. Es obvio que en la evaluación, o sea, al elaborar las diferencias entre lo programado y lo ejecutado será facilitada por la claridad en el documento y en el proceso de ejecución. Generalmente no todos los usuarios del presupuesto conocen la teoría y la técnica del presupuesto, es por esto que a través de la claridad se logrará un mejor y mayor uso, así como una adecuada difusión.

Equilibrio:

Se refiere principalmente al aspecto financiero del presupuesto. En el presupuesto tradicional se consideraba imprescindible la igualdad entre ingresos y gastos y cuando se estableció la separación del presupuesto en corriente y de capital, esta igualdad se debía lograr en cada uno de ellos por separado, que en los hechos sólo tuvo un carácter formal; en el proyectado y en la ley se lograba la identidad de ingresos y gastos sólo en el --

fras, casi siempre mediante la sobrevaluación de las erogaciones, que además esto iba en contra del principio de austeridad, se fijaba el probable rendimiento de cada fuente en mayor magnitud y en mayor cantidad de los que racionalmente se podría esperar y por otra parte en la proyección inicial se fijaban asignaciones para cada uno y para la mayoría de los conceptos de gastos por debajo de lo que se estimaba necesario.

Se trataba solamente de presentar el proyecto y de aprobar la ley, - para cumplir con la norma de equilibrio que por lo general tenía carácter legal. Actualmente ha variado la concepción del equilibrio: se lo considera necesario solamente a largo plazo. Es decir, no es indispensable que -- año tras año se produzca la igualdad ni se tienda a ella, lo que no se debe aceptar cuando existe una política financiera sana, es llegar a una situación deficitaria crónica, aunque en algunas circunstancias se considera adecuada una política de gastos pro-déficit, o sea, una situación que intencionalmente tienda a mayores gastos que al nivel de recaudación total. Este -- principio no sólo depende de la política presupuestaria.

Dejando un poco de lado las causas estructurales que dan origen a una situación de equilibrio y que constituyen la base primordial de esta condición, ésta está constituido en gran medida por las políticas de financiamiento, en especial de la tributaria y por otra parte del nivel de racionalidad del gasto que depende en mucho de los métodos y procedimientos de administración.

2.2.4. Ejecución

Es el primer paso a seguir en la técnica de programación en donde se hace una enumeración de las funciones que tiene asignadas y debe cumplir la institución, mostrando al mismo tiempo los propósitos fundamentales que persiga en el sector que le corresponde.

Como las funciones son ejecutadas a través de las distintas áreas -- que componen la institución, es conveniente tomar en cuenta su organización interna.

Primera debe tomarse en consideración que los programas y el -- presupuesto deben guardar concordancia con los sectores y programas del plan

Ello implica que los programas y el presupuesto deben traducir los -- objetivos del plan y por lo tanto, reflejar con la mayor fidelidad posible los medios y procedimientos que los organismos públicos van a utilizar para el mejor cumplimiento de los propósitos establecidos en la planificación y programas que permitan identificar las diversas acciones del sector en función del cumplimiento de las metas del plan. Así como el plan establece -- propósitos generales para las diversas áreas de la actividad en las que participa el sector, el presupuesto debe llevar un nivel detallado y la forma como se van a cumplir dichos propósitos en términos más específicos.

Criterios para la apertura de programas:

Existen dos criterios básicos para realizar la apertura de programas en función a la estructura administrativa y desde el punto de vista técnico

En función a la estructura administrativa.-

La identificación de programas de acuerdo a este criterio consiste -- en relacionar las categorías programáticas con la estructura administrativa en cada entidad, es decir, se deberá relacionar la función con el nivel superior dentro de la estructura administrativa para ir descendiendo hasta -- llegar a establecer una correspondencia del trabajo o tarea con la sección o unidad administrativa.

En función a criterios técnicos.

Para llevar a cabo la apertura de programas desde un punto de vista técnico, existen varios criterios, los más utilizados son:

A. Por el tipo de agregación o consolidación.

Aquí los programas pueden ser sectoriales o unitarios; en el primer caso, en un mismo programa pueden participar una o más instituciones, en el segundo, los programas únicamente se desarrollarán por una unidad.

B. Por el tipo de gasto que se realiza.

Según el tipo de gasto que se realiza y sus repercusiones en la economía, los programas pueden clasificarse como de inversión y de operación; los primeros son aquellos que incrementan el activo fijo de la nación, mientras que los segundos sirven de apoyo para la realización de obras y el desarrollo de las actividades administrativas.

C. Por la ponderación que se hace del programa.

Por último, de acuerdo a la importancia o prioridad de los programas, éstos se pueden clasificar en indispensables, necesarios y probables.

Concepto de ejecución presupuestaria

La ejecución presupuestaria es una combinación de técnicas administrativas, financieras y operativas que hacen posible el cumplimiento de los objetivos y metas.

La ejecución presupuestaria consiste en poner en marcha los postulados del presupuesto, mecanismos del presupuesto, objetivos y metas.

Objetivos de la programación de la ejecución presupuestaria.

- Compatibilizar la ejecución presupuestaria con otras áreas de la política económica.

Objetivos de la programación de la ejecución presupuestaria

- Compatibilizar la ejecución presupuestaria con otras áreas de la política económica.
- Garantizar la ejecución de los objetivos de la política presupuestaria.
- Garantizar disponibilidad oportuna en el tiempo de los recursos a los responsable por la ejecución presupuestaria.
- Controlar y evaluar su realización.

Requisitos para la ejecución presupuestaria programada. Deberá permitir:

La descentralización administrativa.

- Mediante la delegación de autoridad
- Atribución de responsabilidad.

La descentralización administrativa plantea la centralización en la formulación de las políticas y toma de decisiones para la ejecución presupuestaria, también plantea la descentralización delegando autoridad en el manejo de los recursos en forma racional y eficiente garantizando disponibilidad oportuna de los recursos, atribuyendo responsabilidades a los ejecutores de los programas.

En general, el proceso de ejecución permite la realización de actividades, utilizando los recursos asignados para la consecución de los programas a desarrollar. Es en esta etapa donde se ponen en juego los recursos, sean materiales, humanos o tecnológicos, mismos que combinados deben cubrir los compromisos contraídos a lo largo de la vigencia de los programas.

- 2.2.5 Evaluación y Control.

Los conceptos de evaluación y control son interdependientes y son parte de un solo proceso de medición de eficiencia. Son una parte de la administración presupuestaria que consiste en verificar y valorar las acciones que se han llevado a cabo y así poder tener idea de la medida en que se han ido cumpliendo cualitativa y cuantitativamente las políticas fijadas con anterioridad y determinar las variaciones habidas a fin de efectuar los ajustes necesarios.

En lo relativo al control de avance físico, se toma como punto de partida el programa o sus unidades menores de asignación, adecuando un sistema que permita determinar los progresos y obstáculos en el desarrollo de los mismos.

La estrecha relación de las actividades de control y evaluación, plantea el problema de definir el campo de acción de cada uno de ellos y esto originó cinco criterios:

- El control y la evaluación como fases distintas
- El control y la evaluación como términos sinónimos
- El control y la evaluación como aspectos de un mismo procedimiento.
- El control como actividad que involucra la evaluación.
- La evaluación como proceso que comprende el control.

A través de la práctica, se ha podido considerar que el control y la evaluación sean labores concomitantes y se puede afirmar que constituyen dos aspectos de un mismo proceso, que comprende tanto el aspecto financiero como el de los logros o avance físico.

Por su parte, el control se puede definir como una serie de actividades cuyo objetivo es comprobar si la ejecución de un programa o proyecto se realiza de acuerdo a las previsiones planificadas, según las normas, procedimientos y decisiones adoptadas. El control debe ser permanente para detectar las desviaciones, adoptar las medidas correctivas y realimentar la planificación y la programación. En función del tiempo, el control puede ser previo, concomitante y posterior, aunque estos términos se utilizan en sentidos relativos. Puede ser de alto nivel como el control de políticas, de nivel intermedio como control de políticas, de nivel intermedio como ---

control de decisiones y en los planes de ejecución, el control de operaciones.

Respecto a lo que se debe entender por evaluación presupuestaria, se hará referencia a algunas definiciones dadas por diversos especialistas* dedicados al estudio de la materia presupuestaria y que a la letra dicen:

- Dr. Bolívar Lupera Zurita, "la evaluación presupuestaria tiene por finalidad determinar el grado de eficiencia en la ejecución de los programas comparando los resultados obtenidos con las metas previstas, a fin de adoptar las medidas correctivas del caso para garantizar la óptima utilización de los recursos humanos, materiales y financieros."
- Dr. Jorge Estupinán di Bonalto, "el papel de la evaluación es el de contrastar lo que se prevé con lo que se realiza. Lo que se prevé como línea de orientación, la línea que nos fija la dirección de la acción; y, los hechos, imponiendo condiciones a esta línea, modificándola por la fuerza de los acontecimientos".
- En el Seminario Final del Curso Regional Interamericano de Ejecución y Evaluación Presupuestaria, desarrollado por CICAP-OEA en 1973, en Lima, Perú se consideró a la evaluación presupuestaria como "el aspecto del control, que consiste en medir la eficacia y eficiencia con que la administración de un programa de inversión o de servicio cualquiera obtiene los bienes y/o servicios programados con los recursos humanos, materiales y financieros acordados durante un período determinado".
- En la Mesa Redonda de Especialistas de Países del Pacto Andino, sobre control y Evaluación Presupuestaria, organizado por CICAP-OEA y la Contraloría General de la República de Chile en Santiago en 1974, se definió a la evaluación como "la técnica que permite medir el grado de eficiencia y eficacia en la ejecución de los propósitos y políticas y la óptima utilización de los recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros, y la aplicación de las medidas correctivas correspondientes".

* Participantes en la Mesa Redonda sobre Control y Evaluación Presupuestaria en los Países miembros del Pacto Andino (Chile 1974)

De las definiciones anteriormente expuestas se encuentra que existe un elemento afín en todas ellas, referido a la eficiencia y eficacia, además de que esta evaluación se efectuará únicamente como una acción ex-post y exclusivamente en caso de haber variaciones o desviaciones y que en caso contrario no debe haber evaluación.

La evaluación está implícita en cada una de las fases del ciclo presupuestario convirtiéndose en un auxiliar para lograr la optimización en el uso de los recursos y en la obtención de antecedentes para la toma de decisiones.

La evaluación presupuestaria forma parte de un proceso más amplio que es el control de presupuesto y debe basarse en un conjunto de unidades de medida sobre la eficiencia y la eficacia con que utilizaron los recursos presupuestarios asignados al programa y se convierten en antecedentes periódicos al sistema de información real y financiero. Además existe la etapa básica de control como la aprobación y adopción de medidas correctivas por las autoridades administrativas.

Por lo anterior, la etapa de control identifica desviaciones en las que incurre el proceso de ejecución vinculando alternativas que permitan retomar el rumbo (si es necesario) trazado por el plan.

La evaluación se constituye como elemento esencial del proceso de Planificación, ya que permite conocer la medida y el modo en el que se van alcanzando los objetivos, con lo que se hace posible identificar incongruencias, desviaciones, incumplimientos y deficiencias durante el desarrollo y al final del proceso lo que quiere decir, que la evaluación se debe realizar a lo largo del período de vigencia del o los programas y no solamente al final de los mismos. (Figuras 2.2.5 a,b)

LA EVALUACION EN EL PROCESO DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION

A PRIORI

PLANEACION

- Diagnóstico
- Objetivos y políticas de mediano plazo

PROGRAMACION

- Determinación de metas y recursos
- Análisis de prioridades

CONCURRENTE

LICUACION

- Registro y control del ejercicio del presupuesto

A POSTERIORI

EVALUACION

- Programado contra presupuesto
- Análisis de las desviaciones
- Recomendaciones

**E
V
A
L
U
A
C
I
O
N**

Figura 2.25.a

PROCESO DE LA EVALUACION

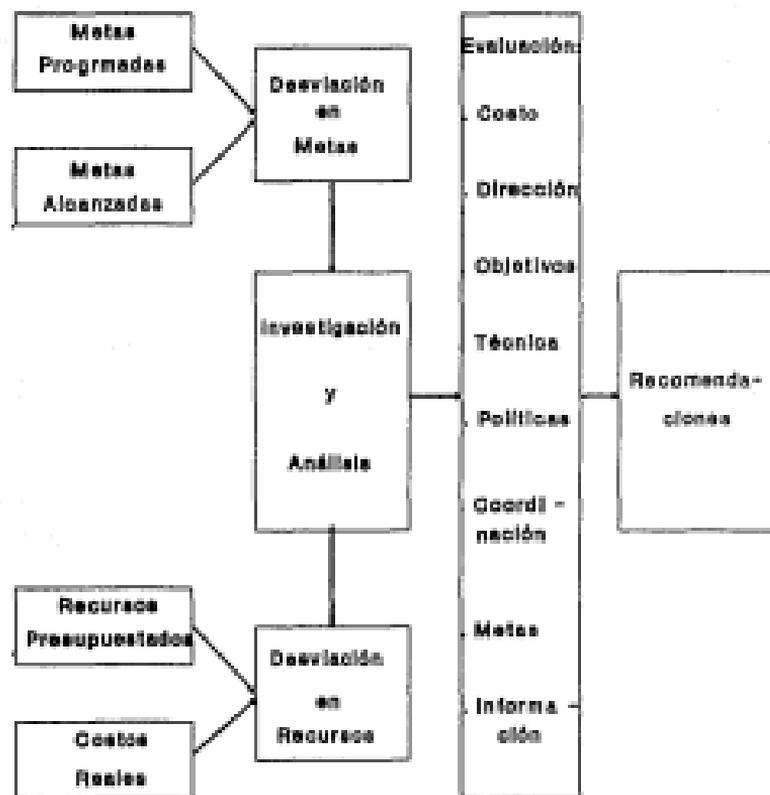


Figure 2.2.8 b

2.3 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

CONCEPTUALIZACION TEORICA

Definición y características

El Presupuesto por Programas es una técnica que permite establecer planes operativos a corto plazo, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad mediante el establecimiento de metas específicas y - al cálculo de los recursos económicos necesarios para las mismas.

El presupuesto por programas es una técnica cuyas principales características son:

- La estructuración de programas considerados como guías básicas de acción.
- La idea central es manejar el presupuesto a base de programas específicos y no en función de partidas de gasto o dependencias u - organismos, puesto que éstos serán ejecutores de un programa.
- En el presupuesto por programas se presta más atención a las acciones que se realizan y no a las cosas que se adquieren.
- Es un instrumento de política económica, de programación y de administración centralizada. Indica los resultados por obtener y - sus costos; permite analizar sus efectos y facilita el manejo y - control de los fondos públicos. Además, al permitir identificar en forma clara y objetiva cuáles son las prioridades que debe tener el gasto público, se convierte en una herramienta eficaz para la toma de decisiones, mediante la racionalización de los procesos de selección de alternativas y el cumplimiento de objetivos - y metas trazados por los planes a mediano y largo plazo.
- Se basa principalmente en la definición de objetivos y metas que deberán alcanzar los programas, así como las unidades responsables encargadas de ejecutarlas.
- Constituye la planeación a corto plazo, con base en los planes - a mediano y largo plazo.

El Presupuesto Por Programas, es un instrumento que adopta las -
decisiones políticas que conducen a las acciones que el sector -
debe realizar. Estas acciones deben ser planificadas y por tan-
to expresadas en un plan a largo y mediano plazo, para que sean
programables y presupuestables en el marco de un año fiscal. - -
También constituye un plan a corto plazo; cuantifica los recur-
sos humanos, materiales, servicios y la magnitud de las investig-
nes necesarias.

- LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS ES EL ACTO DE MEDIR
LOS COSTOS Y PROGRAMAR LAS ACCIONES NECESARIAS PARA EJECUTAR UNA
ACCION PLANIFICADA.

El sistema de Presupuesto por Programas, tiene por objeto coadyuvar
a la incorporación, en todos los niveles administrativos, de criterios ra-
cionales y de instrumentos adecuados para la programación, operación y eva-
luación de las actividades que en esta materia correspondan a cada función
establecida.

Lo anterior significa que la mayor parte del esfuerzo se deberá - -
orientar para la creación de una actitud mental, y una capacidad adminis-
trativa, compatibles con la operación de esos criterios.

A ese respecto, el Presupuesto por Programas tiene como misión reu-
nir y jerarquizar las demandas, que en todos los órdenes enfrenten dichas
instituciones, sin embargo su cometido puede ser más amplio, ya que la i-
dentificación de los objetivos fundamentales se efectúa en base a una - -
perspectiva de mayor alcance en el tiempo, y por lo tanto, posibilita la -
introducción y consolidación de una actitud previsoras frente a los proble-
mas que demandan una atención prioritaria.

El ejercicio presupuestal tiende a convertirse en un conjunto armó-
nico de programas y actividades que deben realizarse en un plazo inmedia-
to de su vigencia anual, pero que debe contemplarse dentro del marco de -
las proyecciones a mediano y largo plazo.

La acción resultante de este proceso, deberá conducir al crecimiento gradual y sostenido de la eficiencia con que se administran los recursos y consecuentemente un grado de satisfacción cada vez mayor, de las necesidades fundamentales que enfrenta la comunidad nacional.

Por Programa se deberá entender, el conjunto de actividades que con ciertas características y elementos homogéneos se realizan con el fin de lograr en un tiempo determinado un objetivo común, y por eficiencia a la doble relación entre recursos empleados y producto obtenido y el grado en que ésta coincide con el objetivo.

El Presupuesto Por Programas debe permitir la superación de las limitaciones propias del sistema presupuestario tradicional, particularmente en lo que se refiere a la definición explícita de los programas de trabajo, y a la relación que deben guardar éstos con la disponibilidad real y potencial de los recursos existentes.

Asimismo deberá requerir y promover un sistema de información cualitativamente superior, que permita la distribución de los recursos, así como el rendimiento, producto de dicha asignación.

Por tal razón, cada programa deberá contener la información relativa a la consecución de actividades, costos y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos previstos así como las unidades de medida que permitan la evaluación posterior.

Con el propósito de establecer con claridad las características de este sistema para después profundizar en diferencias y ventajas sobre el presupuesto tradicional, diremos que el método para elaborar el presupuesto atendiendo a los programas y realizaciones debe atender las siguientes consideraciones:

I. Establecimiento de programas y actividades para cada función, señalando con claridad los objetivos que se persiguen;

II De acuerdo con lo anterior correlacionar el sistema de contabilidad y de gestión financiera, estableciéndose así una relación directa en -

tré los programas y su costo.

El propósito de realizar algo y el costo que esto implica, deben ser consideraciones inseparables.

III Establecer, conforme a cada programa y sus subdivisiones, unidades de medidas que permitan evaluar los resultados. Una vez que los programas y los costos estén interrelacionados, y hayan sido determinadas estas unidades de medición y los indicadores del rendimiento para cada programa, el sistema estará en condiciones de permitir una administración presupuestaria eficaz.

Así pues, un Presupuesto por Programas es aquel en que se presentan los propósitos y objetivos para los que se solicitan los fondos, los costos de los programas propuestos para alcanzar esos objetivos, y los datos cuantitativos que permitan medir las realizaciones y el trabajo conforme a cada programa.

El presupuesto por Programas va mucho más allá de la mera elaboración de su presupuesto, su función primordial es la de adecuar e incorporar en el corto plazo, los objetivos y metas de largo y mediano plazo establecidos por el plan ya sea global, sectorial o regional, seleccionando la combinación más adecuada de recursos (humanos, materiales y financieros), promoviendo que su utilización se eleven los niveles de eficiencia y eficacia.

El presupuesto por programas cumple con tres funciones principales que son: planificación, programación y presupuestación respectivamente.

De esta manera el presupuesto no constituye un fin sino un medio para lograr los objetivos establecidos. El presupuesto como instrumento de objetivos múltiples se constituye en mecanismo de decisión, para las acciones de sector público, de la administración de los recursos que se le asignen y contribuye a medir la eficiencia con que se ejecutarán dichas acciones, abastece de información a las propias áreas de presupuesto para cumplir mejor al desempeño de su cometido, provee de información que facilita la formulación y revisión de los planes y de las estadísticas básicas.

cas nacionales, proporciona cifras de control del cumplimiento de los planes, facilita el manejo de la política fiscal.

A manera de síntesis podríamos tomar la aproximación conceptual propuesta por el doctor Guillermo Molina teórico ecuatoriano del presupuesto que nos dice:

El Presupuesto por Programa:

- Es una técnica de carácter interdisciplinario e interinstitucional, por que toma de las diferentes disciplinas (economía, contabilidad, ingeniería, administración, etc.) e instituciones del sector público (gobierno federal, central, estatal, municipal, local, etc. sector paraestatal-organismos, empresas y fideicomisos) los aspectos más importantes para darles expresión y acción programática financiera (de ingresos y gasto) en función de la política y el plan de desarrollo gubernamental.
- Cumple con los requisitos de proceso y de sistema por que tiene etapas y elementos que actúan en forma coherente e interdependiente.
- Es un instrumento de planificación de corto plazo, tanto por sus características de diagnóstico, pronóstico y programación anual, así como adecuar los objetivos y metas de mediano plazo al ejercicio fiscal, a través de programas específicos de trabajo.
- Es un instrumento de la Política Económica, (entendida como el conjunto de acciones que el estado instrumenta a través del sector público y que tiene como finalidad preservar o modificar una determinada realidad económica-social concreta) por que permite la ágil aplicación de las mismas en sus aspectos fiscales y monetarios.
- Es un instrumento de gestión y racionalización administrativa --

tanto por la aplicación real del proceso administrativo en todas sus etapas, como por la utilización de procedimientos y métodos adecuados (administración por objetivos, mecanismo de elevación de la productividad, etc.) para alcanzar de forma eficaz y eficiente sus objetivos.

2.4 Presupuesto Tradicional

En sus orígenes, la palabra presupuesto (del francés antiguo bougette o bolsa) se consideraba como "control de gastos"

Cuando en Europa los gobiernos debían a conocer a sus respectivos - parlamentos la "apertura de sus presupuestos" lo único que hacían era someter a su consideración los planes de gasto para efectos de adopción y - control, sin que se abriera en realidad ninguna bolsa.

Fue a partir del 1821 que en América se adoptó el procedimiento del presupuesto, concretamente en E.E.U.U. donde sus funcionarios lo consideraban (prevalciendo la idea del control de gastos) necesario para el - buen ejercicio del gobierno.

A continuación, se darán algunas definiciones del concepto:*

- a) "Presupuesto es el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicas, que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos -- previstos para cubrirlos durante un periodo determinado generalmente un año."
- b) "Presupuesto es el cálculo anticipado del costo de una obra y -- también de los gastos o ingresos de una empresa o colectividad."
- c) "Presupuesto denota los ingresos y gastos para un periodo determinado en una corporación, un organismo público, un Estado".

* Vázquez Arroyo Francisco: Presupuesto por Programas para el Sector Público de México.
Ed. U.N.A.M. 1982

El análisis de las definiciones anteriores, restringe en esencia el concepto básico del presupuesto y lo circunscribe a un control de ingresos y egresos que los funcionarios responsables de una sección, empresa, etc., consideran necesario para el buen funcionamiento de sus respectivas entidades.

Ahora bien, una de las principales deficiencias que se presentan con la utilización del presupuesto del tipo tradicional, es que al clasificar el gasto y presentarlo en cifras globales no permiten programar las actividades desarrolladas ni controlar el propio gasto. Ello impide finalmente evaluar el grado de eficacia y eficiencia de los recursos asignados -- tanto humanos como materiales.

2.5 Diferencias conceptuales

Con el antecedente scotado y standiendo a la definición de cada tipo de presupuesto, se puede inferir como diferencia fundamental el hecho de que en el presupuesto tradicional se centra el interés en lo que una entidad determinada compra o adquiere para realizar sus propósitos; el Presupuesto por Programas, presta toda su atención a los objetivos y metas que pretende alcanzar con los recursos a sus disposición justificados de antemano.

El presupuesto tradicional es un instrumento básicamente contable, el presupuesto por programas es una conjunción de propósitos y objetivos, programáticamente estructurados con sus respectivos costos de ejecución, de realización inmediata, considerado en su consecución el mediano y largo plazo.

El presupuesto tradicional carece en estricto sentido de refuerzos estadísticos que muestren tendencias y perspectivas, ya que no sienta precedentes que le den congruencia y consistencia a través del tiempo.

Dada la temporalidad definida en el presupuesto por programas, es posible en todo momento instrumentar acciones inmediatas dependiendo de aspectos cronológicos definidos y establecidos. Éstos en programas globales o sectoriales, permite subsanar la falta de información manifiesta en los presupuestos del tipo tradicional.

En el presupuesto tradicional no están definidas formalmente las responsabilidades en la ejecución de los diferentes programas imposibilitando las acciones de evaluación de los resultados o productos finales, lo que en el presupuesto por programas se establece por método.

Con ésto el Gobierno y el Poder Legislativo tienen argumentos para revisar el presupuesto por el lado de la compatibilidad de los programas y de la distribución de los fondos entre aquellos, permitiendo lograr la programación sectorial a nivel institucional.

CAPITULO

III

LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES

3.1 ESTRUCTURA FUNCIONAL PROGRAMÁTICA

Es la estructuración de acciones aprendidas y servicios proporcionados: agrupa y ordena estas acciones y servicios de acuerdo con la afinidad de objetivos y magnitud de operaciones.

La estructura funcional programática está integrada por las funciones mismas que se desglosan en subfunciones, éstas a su vez en programas, éstos en subprogramas, y éstos finalmente en proyectos.

Niveles: función, subfunción, programa, subprograma y proyecto.

Función

Es una división principal del esfuerzo organizado total del Sector -- Pùblico Federal, encaminada a prestar un servicio pùblico concreto y definido como lo es la educaci3n, la salud pùblica o la defensa nacional. Tiene por objeto agrupar los gastos del sector pùblico con base a los objetivos de corto, mediano y largo plazo que se persiguen, lo que contribuye al logro -- de objetivos generales de acci3n, como el fomento de la educaci3n y el desarrollo econ3mico. Cumple con la tarea de proporcionar al programador y analista de presupuesto una visi3n global acerca de los prop3sitos que el Sector Pùblico tiene en cada una de las 3reas de actividades.

Subfunci3n

Es un subconjunto de la funci3n, con las mismas caracterfsticas; es un conjunto de acciones que persiguen objetivos y metas especfsticas que coadyuvan al logro del objetivo de la funci3n, y comprende uno o m3s programas.

Programa

Es un conjunto organizado de actividades que satisfacen un objetivo -- especfstico del sector para alcanzar una o varias metas. El programa implica un costo determinado y pueden realizarlo una o m3s unidades responsables, -- siendo una de ellas la principal responsable. Se identifica como parte de -- una subfunci3n y sirve de base para examinar lo que se ha avanzado en determinado sector funcional hacia el logro de los objetivos planteados. Constituye un vnculo entre los servicios del Sector Pùblico comprendido en las ca

tegorías funcionales que representan el plan de trabajo de las dependencias ejecutoras de las acciones.

Subprograma

Es un subconjunto del programa, con las mismas características: es un conjunto de actividades que persiguen un objetivo y metas específicas que coadyuvan al logro del objetivo del programa.

Proyecto

Es el conjunto de actividades que responden y coadyuvan al logro de los objetivos del subprograma, y se definen en él: metas, actividades, recursos y una unidad responsable de realizarlo. El proyecto es la unidad básica del Proceso de Programación-Presupuestación.

Unidades de Medida

Uno de los principales problemas para los niveles directivos ha sido la medición del resultado de las actividades desarrolladas en su organización para poder evaluar el rendimiento en el uso de los factores productivos y así poder tomar decisiones sobre la asignación de recursos a los diferentes programas. Solamente conocer la naturaleza del trabajo que se realiza sin determinar su magnitud, impide valorar sobre una base definida la cantidad de esfuerzos desplegados y el insumo de factores técnicos y materiales empleados en la producción, así como también, se dificulta la asignación del trabajo a realizar por las diferentes unidades administrativas por carecer de una apreciación cuantitativa de los servicios que se desean prestar. Así vemos que de no existir un sistema de medición de trabajo no se puede desarrollar un eficiente proceso de programación debido a la imposibilidad de establecer magnitudes de trabajo a realizar y posteriormente controlar su ejecución. Es por esto que solamente el ejecutivo cuenta con un medio que le permita conocer con certeza si las actividades de su organización se incrementan o decrecen, si los volúmenes de trabajo ejecutados responden a las provisiones iniciales y si el trabajo que piensa llevarse a cabo se puede asignar de una manera definida, la toma de decisiones sobre los servicios a prestar se hará con elementos de juicio débiles y después se reflejará con una deficiente asignación de recursos.

Por lo anterior, se pensó en la necesidad de crear un instrumento de análisis que sirva para medir el trabajo de una organización, para expresarlo en unidades que permitan identificar qué o cuánto se produce y la magnitud del esfuerzo que se requiere para la consecución de un objetivo, así mismo determinar hasta dónde se puede alcanzar un objetivo determinado cierta cantidad de trabajo expresado éste en unidades homogéneas.

La adecuada selección y aplicación generalizada de unidades de medida por las dependencias y entidades del Gobierno Federal, constituye una técnica relevante para la conciliación de actividades dentro del proceso de programación, presupuestación, evaluación y sistema de información.

A través de estas unidades, es posible conocer la cuantificación y -- orientación de las acciones a desarrollar, los resultados alcanzados y el -- beneficio que se otorga mediante la ejecución de los diversos programas-- presupuesto de los que forma parte Teléfonos de México, por ejemplo:

De esta manera, la Unidad de Medida representa la expresión genérica que identifica, ilustra y clasifica la naturaleza o características del resultado final de las acciones realizadas mediante la ejecución de un programa en cumplimiento a la meta, y con ella, al objetivo correspondiente.

Participación del Sector Público Federal en la actividad Socioeconómica.

Los estudios realizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto para la revisión y concertación de las Estructuras Programáticas con los sectores; se formularon bajo un principio de integralidad y congruencia con los productos generados en las etapas del Proceso de Planeación de años anteriores y atendiendo a las necesidades y características de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

De igual forma que las Estructuras Programáticas anteriores el esquema considera las siguientes categorías programáticas: función, subfunción, programa y subprograma y adicióna metas, unidades de medida y gran división del Sistema de Cuentas Nacionales.

Este esquema programático se sustenta en un enfoque sistemático, caracterizado por la compatibilidad de acciones del Sector Público Federal, a fin de: 1) Fortalecer las tareas de Programación-Presupuestación Sectorial; 2) - establecer la relación físico-financiera entre la Planeación, Programación y la Presupuestación y, 3) Vincular el nivel programático con el ámbito macroeconómico.

Para lograr lo anterior, se considero como marco de referencia al Sistema de Cuentas Nacionales de México por ser éste el aglutinador de todas las actividades económicas y de administración en que se sustenta el desarrollo nacional y con ello se dispuso de parámetros globales que permitieran establecer la relación entre el nivel programático y el nivel de agregación requerido para la planeación.

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL EN LA ACTIVIDAD SOCIOECONOMICA

CONTABILIDAD NACIONAL CUENTAS NACIONALES	ECONOMIA EN SU CONJUNTO GRAN DIVISION	SECTOR PUBLICO
DESCRIBEN EN FORMA CUANTITATIVA LA ESTRUCTURA Y LA EVOLUCION DE LOS DIFERENTES SECTORES Y ASPECTOS DE LA ECONOMIA	<ol style="list-style-type: none"> 1. AGRICULTARIO, SILVICULTURA Y PESCA 2. MINERIA 3. INDUSTRIA DE MANUFACTURA 4. CONSTRUCCION 5. ELECTRICIDAD 6. COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES 7. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES 8. SERVICIO FINANCIEROS, SEGUROS Y BIENES INMUEBLES 9. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES 10. GOBIERNO Y DEFENSA 	<p>PLANIFICACION PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION</p> <p>H E T A S</p>
LOS FLUJOS FINANCIEROS QUE SE PRODUCEN EN LA MISMA		<p>C I P O N R H V O S E D U R U M S C O I C O I C H O N</p>
LAS ACTIVIDADES, PRODUCCION, CONSUMO, ACUMULACION, DISTRIBUCION COMERCIO EXTERIOR		
DE LOS DIVERSOS AGENTES ECONOMICOS - Hogares, Sociedades, Administracion Publica, Instituciones Financieras		
LAS RELACIONES ENTRE SI Y CON EL EXTERIOR		

A fin de establecer homogeneidad en las acciones del Sector Público, se estratificaron las mismas de conformidad al Sistema de Cuentas Nacionales de la siguiente manera: se identificaron las acciones y recursos de apoyo a la gestión gubernamental; se contemplaron los lineamientos de acción, proyecciones y previsiones a nivel nacional, sectorial y regional; conjuntamente se determinaron las acciones necesarias para aplicar los instrumentos económicos, administrativos y normativos que dan lugar al marco rector de las actividades relacionadas con la prestación de servicios sociales, desarrollo de la infraestructura productiva y social y la producción de bienes y servicios.

La relación y congruencia entre todos y cada uno de los grupos establecidos se consolidó con los resultados del ejercicio de concertación de --

metas, para identificar a nivel de cada uno de los grupos señalados las acciones que de acuerdo a las competencias corresponde al Sector Público Federal llevar a cabo.

Derivado del riguroso análisis de las acciones mencionadas, se identificaron los siguientes grupos que representaron el universo de las acciones básicas del Sector Público Federal, a saber: 01 Administración Gubernamental; 02 Política y Planeación Económica y Social; 03 Fomento y Regulación; 04 Desarrollo Social; 05 Infraestructura y 06 Producción.

Este ejercicio permitió comprobar que efectivamente la producción de bienes y la prestación de servicios inherentes al Sector Público Federal tenía cabida en dichos grupos. Se estableció de esta manera el nivel máximo de agregación de las acciones públicas, como la primer categoría programática representada para el efecto en 6 funciones.

3.2 Nivel Máximo de Agregación de las Acciones Verificadas.

Con base en la técnica del Presupuesto por Programas las funciones -- requieren de una adecuada desagregación, en este contexto se identifican las áreas de actividad específica de cada uno de los grupos señalados, dando lugar a 34 subfunciones.

De acuerdo a lo anterior, para la estructuración de programas se consideraron las acciones que desarrollan las dependencias y entidades del Sector Público Federal en términos homogéneos y coherentes tendientes expresamente a la producción de bienes y servicios, dando por resultado que el universo de las acciones públicas se reflejaron en 171 programas.

La denominación de los programas se estableció de acuerdo a la sub-

NOTA: En el caso del Sector Comunicaciones y Transportes que coordina la actividad de Telmex, la Estructura Programática está integrada por seis funciones, 10 subfunciones, 29 programas y 97 subprogramas; seleccionados de acuerdo a sus actividades.

función donde se ubican; la codificación se ordenó para destacar la relación de los mismos con su correspondiente nivel agregado. Los dos aspectos identifican su carácter y trascendencia en la programación sectorial de corto y mediano plazo acorde al Sistema Nacional de Planeación.

Con base en lo anterior se clasificaron como programas de Gestión Gubernamental los ubicados en las funciones 01, 02 y 03; de Servicios Sociales en la función 04 Desarrollo Social; de Obras Públicas en la función 05 Infraestructura y, los productivos en la función 06 Producción.

Como se puede observar la clave de los programas es alfanumérica y se constituye con dos caracteres, el primero a través de las letras del alfabeto A, B, C, D, E y F según el orden de funciones, y el segundo también con letra que en orden sucesivo abarca el total de programas; cuando el universo alfabético fué insuficiente se continuó con la combinación de números naturales.

Así establecida la clasificación anterior, el análisis de las metas comprendidas en cada uno de los 171 programas, permitió definir 685 subprogramas.

El método observado dió como resultado la conformación de una estructura programática global a través de la cual se refleja el universo de acciones del Gobierno Federal, las cuales una vez sistematizadas garantizan el establecimiento de parámetros que permiten medir el impacto de los recursos asignados y los resultados en la producción de bienes y la prestaciones de servicios, en el contexto de la economía nacional.

Derivado de la estructura programática global, en atención a los objetivos y atribuciones de las dependencias y entidades y a los resultados observados en las concertaciones programáticas, se identificó el alcance y naturaleza de las actividades de cada sector administrativo especificándose su participación en las funciones y subfunciones establecidas.

Con base en lo anterior se identificaron los programas de gestión gubernamental, servicios sociales, obras públicas y productivos, así como subprogramas respectivos que comprenden las metas de los mismos, para integrar

las estructuras programáticas sectoriales.

El esquema global y sectorial en que se sustentó la estructura programática identifica los niveles económicos agregados a través de las funciones y subfunciones; el programático que comprende programas, subprogramas y metas y, el presupuestario representado por el Clasificado por Objeto del Gasto y la Clasificación Económica, en congruencia con el SNPO; dicho esquema posibilita la vinculación de la planeación-programación-presupuestación. La relación meta-gran división de Cuentas Nacionales se estableció para medir el impacto en términos físico-financieros que generan las acciones de gasto público.

Con el propósito de delimitar los principales conceptos utilizados en el catálogo, de programas y metas a continuación se describen los elementos inherentes a la estructura programática.

- 1.- Las funciones representan el nivel máximo de agregación de las acciones y recursos del Sector Público Federal.
- 2.- Las subfunciones constituyen la desagregación de las funciones y se establecen en relación al alcance y naturaleza de las acciones públicas en los ámbitos de actividad económica, social, política y cultural, con base en los objetivos y atribuciones de las Dependencias y Entidades.
- 3.- Los programas constituyen la parte en que se divide la subfunción y reflejan el conjunto de acciones interdependientes que tienden a alcanzar objetivos y metas específicas mediante la combinación de recursos humanos, materiales y financieros.
- 4.- Los subprogramas corresponden a la división del programa y representan grupos de actividades afines y homogéneas entre sí, reflejando la parte proporcional que en su conjunto, integran el total de metas y objetivos que aglutina el programa.

Con base en este esquema funcional programático, se adicionan metas,

las cuales representan el producto final que se espera lograr a través de la realización sistemática de las acciones estrechamente vinculadas con el objetivo del programa al que corresponden y constituyen la expresión cuantificada del mismo. En ese sentido las metas se clasifican en: a) consumo de gobierno, b) inversión y, c) producción; éstas deben reflejarse tanto en los programas sectoriales como en los respectivos Presupuestos de Egresos de la Federación.

A fin de facilitar la ubicación de dicha clasificación, los programas de gestión gubernamental y de servicios sociales contemplan metas de consumo de gobierno; los de obras públicas, metas de inversión y los programas productivos, metas de producción o resultado.

Las metas de consumo de gobierno, reciben esta denominación debido a que los resultados de las acciones gubernamentales se materializan en los servicios que sin fines mercantiles aporta a la sociedad o bien no forman parte de volúmenes de producción de mercancías generadas por la economía nacional sin embargo en términos económicos su importancia radica en el impacto de éstas, caracterizado por el consumo de bienes y servicios y el valor agregado que se genera.

Las metas de inversión representan las acciones orientadas hacia la construcción, conservación y mantenimiento de la infraestructura social y productiva, su cuantificación se efectúa con base en los distintos tipos de obras públicas y reflejan la ampliación de la capacidad para la prestación de servicios públicos y la incidencia en la formación bruta de capital en los niveles global, sectorial e institucional.

Las metas de producción corresponden a las acciones desarrolladas en los ámbitos productivos, tanto de bienes como de servicios que se ofrecen al mercado interno y externo, su determinación y medición permitan identificar la participación del Sector Público Federal en las actividades económicas, así como el impacto macrosectorial.

La estructura de todas las metas se sustenta en tres elementos básicos: descripción, unidad de medida y monto o cantidad.

La unidad de medida elemento fundamental de la meta, establece la medición de la producción y/o servicios; generalmente identificada con los términos empleados en los sistemas legales de pesos, medidas y volúmenes unívocamente aceptados (ejemplo: Kilómetro, hectárea, kilogramo, litro, metro, etc).

La relación Meta-Fran División de Cuentas Nacionales se establece a efecto de permitir la medición del impacto económico en términos físico-financiero generados por las acciones y gasto público; en este sentido es importante resaltar la estrecha relación entre las metas y los requerimientos presupuestales para su consecución, mismos que se plasmarán a través del clasificadores por objeto del gasto, acorde a su naturaleza económica: corriente y de capital.

Además, los programas derivados de la función políticas y planeación y algunos de fomento y regulación contemplan acciones encaminadas a resultados difícilmente medibles o tangibles en el contexto socio-económico, sin embargo son indispensables para efectuar el control de gestión de las Dependencias; en estos casos se identificará la expresión sintética de las actividades operativas acorde a volúmenes significativos de trabajo, aspecto que no limita el manejo interno de unidades de medida en productos tales como -- asunto, documento, informe, etc; los programas de servicios sociales, obras públicas y productivas, invariablemente deberán contener metas y sus tres -- elementos: Unidad de Medida, Descripción y Monto o cantidad.

La estructura programática no desciende a nivel de las categorías proyecto, actividad, obra, trabajo y tareas, por lo que no obstante las Dependencias, Entidades y Organismos del Sector Público Federal podrán identificarlas de manera interna conforme a sus necesidades. En el caso de los proyectos, se seleccionarán y registrarán conforme a su carácter prioritario o estratégico, los cuales se envían a la consideración de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de los Presupuestos de Gastos Sectoriales y de manera detallada en la programación operativa anual.

Finalmente, es preciso resaltar que la estructura programática únicamente deberá reflejar la producción de bienes y prestación de servicios, en el entendido de que los requerimientos demandados para la consecución de los programas, subprogramas y metas, se asociarán a la actividad que con éstos se desarrollará, aspecto que evitará que en lo sucesivo, los requerimientos de insumos, maquinaria, equipo, terrenos, alquileres, etc., sean considerados como metas. (Ver figura 3.1)

PROGRAMAS ANUALES

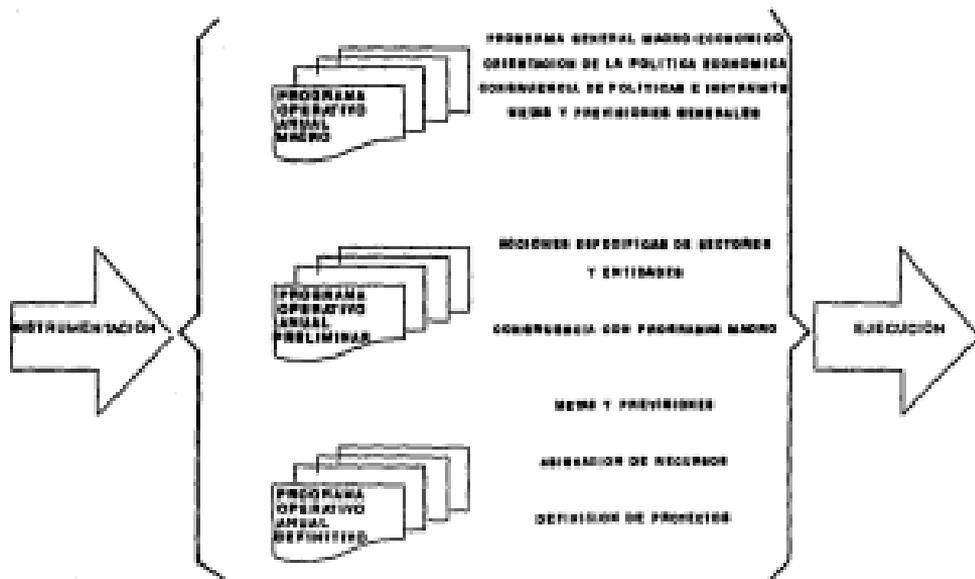


FIGURA 3.1

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

3.3 El Proceso de Programación-Presupuestación

Dentro del Sistema Nacional de Planificación Democrática, el sector público federal ha establecido un proceso de programación-presupuestación que comprende las etapas de: formulación, instrumentación, control y evaluación para las que se definen responsables en el ámbito global, sectorial e institucional. En este contexto el presupuesto público se constituye en el principal instrumento de la ejecución del plan.

Para elaborar este proceso, la administración pública federal cuenta con diversos instrumentos entre los que destacan los programas de mediano --plazo, los planes operativos anuales y los propios presupuestos de ingresos y egresos.

El proceso de programación-presupuestación se inicia con la elaboración y actualización de los programas de mediano plazo (PMP) por parte de la dependencias coordinadoras de sector, los cuales desagregan y detallan los planteamientos y orientaciones generales del PND, a través de la identificación de los objetivos, metas, políticas e instrumentos. Los programas de mediano plazo se subclasifican a su vez en: programas sectoriales, estratégicos regionales, estratégicos especiales e institucional.

Durante la formulación del proceso también se elaboran los programas operativos anuales a nivel global, sectorial e institucional y con una cobertura espacial nacional o regional; estos programas expresan de manera anualizada los objetivos y los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de mediano plazo. Los programas anuales incluyen las acciones correspondientes a las vertientes de instrumentación: obligatoria sirviendo como base a la formulación del presupuesto de egresos de la federación; coordinada, dentro del marco de los convenios únicos de desarrollo; indecisa, a través de la política económica y los instrumentos de fomento y apoyo; y, concertada, mediante convenios y contratos suscritos con los particulares. Los programas operativos anuales se subclasifican en: programa operativo --anual macro, preliminales y definitivos.

Una vez concluida la elaboración de los programas operativos anuales

tienen lugar propiamente la formulación del presupuesto de egresos de la federación, el cual tiene una vigencia anual, y se realiza bajo la responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación. Este presupuesto cumple con la función de expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especificando metas y responsables de ejecución.

La formulación del presupuesto se inicia con la elaboración de la normatividad que regirá su desarrollo a través de la cual se establecen y delimitan las responsabilidades, competencias y actividades a efectuar por las áreas de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las coordinadoras de sector y las dependencias y entidades; para cumplir con estas disposiciones se tienen establecidos grupos de trabajo internos y externos

La Secretaría de Programación y Presupuesto formula y da a conocer a las dependencias coordinadoras de sector los lineamientos programáticos y presupuestales definidos, la orientación específica de la política de gasto, los sectores y regiones prioritarios, los criterios de asignación de recursos, la política de adquisición y las directrices y criterios concretos para la inversión pública y para el gasto corriente.

Para contar con los elementos suficientes que le permitan determinar los rangos de gastos que son asignados a los sectores, la Secretaría de Programación y Presupuesto realiza una estimación del gasto programable que demandarán las dependencias y entidades para el año siguiente, con base al comportamiento de su presupuesto del año vigente. En este trabajo se toman principalmente en cuenta los gastos fijos y los recursos mínimos indispensables que se requieren para seguir operando en condiciones similares a las del ejercicio actual, este trabajo es conocido como "Presupuesto Preliminar"

Paralelamente, la Secretaría de Programación y Presupuesto con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México formula un marco macroeconómico y de finanzas públicas con el fin de proyectar el comportamiento de las principales variables económicas que inciden en el presupuesto tales como: producto interno bruto a precios corrientes y

constantes; balances de pagos; índice de precios; ingresos y gastos del sector público; los recursos que se estiman captar a través del sistema bancario y su distribución entre los sectores público y privado.

Conocida y proyectadas estas variables, se está en posibilidad de obtener las cifras aproximadas de ingreso, gasto y financiamiento; por consiguiente es ya factible establecer los diferentes escenarios alternativos de gasto y definir los objetivos, metas y proyectos que habrán de seleccionarse de los programas. Cabe señalar y destacar la congruencia del gasto con el ingreso en función del programa financiero que proporcione la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con base en los programas operativos anuales, el Presupuesto Preliminar y la proyección de los escenarios del marco macroeconómico, la Secretaría de Programación y Presupuesto define y comunica los rangos o montos de gasto de cada sector.

Los coordinadores de sector a su vez distribuyen los rangos entre sus entidades coordinadas y elaboran su anteproyecto de presupuesto los cuales son remitidos a la Secretaría de Programación y Presupuesto para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Una vez integrado el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación la Secretaría de Programación y Presupuesto lo somete a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiero para su compatibilización con la Ley de Ingresos, el Gabinete Económico y el C. Presidente de la República. Una vez recogidas las observaciones en estos foros la Secretaría de Programación y Presupuesto formula la versión definitiva del Proyecto de Presupuesto el cual es remitido a la H. Cámara de Diputados.

Cabe destacar que de manera anexa al Proyecto de Presupuesto se remite a la propia Cámara de Diputados, el programa operativo anual macro que corresponde al documento "Criterios Generales de Política Económica" y un proyecto de decreto aprobatorio del presupuesto, en donde se incluyen las medidas de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestales.

3.4 Características Generales de Presupuesto Público en México

El presupuesto del sector público federal comprende a los sectores - central y paraestatal. El Sector Central de acuerdo con la ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal esta conformado por las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, los Poderes Legislativo y Judicial y por diversos Ramos Generales.

El sector paraestatal a su vez esta integrado por los Organismos Descentralizados las Empresas de Participación Estatal y los Fondos y Fideicomisos.

Para administrar el presupuesto el Sector Público Federal se sirve de un modelo de sectorización en donde se cuenta con una Estructura Orgánica -- que comprende los siguientes niveles:

- Dependencias Globalizadoras.
- Dependencias Coordinadoras de Sector, y
- Entidades Coordinadas.

Las Dependencias globalizadoras son: La Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es la responsable de emitir las normas y lineamientos para la formulación y ejercicio del Presupuesto Público Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la responsable de obtener los ingresos necesarios para financiar el Gasto Público a través de la recaudación fiscal y del crédito interno y externo y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene a su cargo el de vigilar y establecer los controles necesarios para que el Presupuesto Público se ejecute de manera correcta.

Por tanto, la Secretaría de Programación y Presupuesto es la encarga-

da de formular e integrar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene a su cargo el de elaborar la Ley de Ingresos correspondiente: como ustedes verán, el Presupuesto de Gasto y el Presupuesto de Ingresos son elaborados de manera separada; no obstante para coordinar los esfuerzos de estas Secretarías y compatibilizar los ingresos con los gastos, existe un órgano interinstitucional denominado "Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento", en el que participan las Dependencias Globalizadoras y el Banco Central.

Este órgano consultivo opera de manera permanente y es el responsable de analizar y proponer soluciones a los problemas que enfrenta la Administración Pública en materia de Gasto y Financiamiento. Así como estudiar el comportamiento de las finanzas públicas en función de los objetivos nacionales y proponer un calendario de pagos que armonice los requerimientos de gasto y los recursos provenientes de los ingresos y el financiamiento del sector público.

Para la administración del Presupuesto Público Federal se utiliza la técnica del presupuesto por programas, la cual se inició en el año de 1975.

El Presupuesto Público es uno de los instrumentos más importantes de Política Económica y a través de él se refleja en gran parte las funciones de Rectoría Económica del Estado. Ello a fin de alcanzar los grandes objetivos nacionales de redistribución del ingreso y de satisfacer las necesidades y carencias sociales, así como para reorientar, promover y regular la Actividad Económica Nacional.

Para darnos una idea de la participación cuantitativa que tiene el Sector Público Federal en la economía, es necesario destacar que el Gasto Público Federal, excluyendo el Servicio de la Deuda al cierre de 1987 representó el 22% del producto interno bruto y que para el año 1988 fué del 20.5%

Es necesario resaltar que debido a las difíciles condiciones económicas y sociales que ha vivido nuestro país, particularmente a partir de 1982, el Gobierno Mexicano se ha visto en la necesidad de reducir su gasto y las dimensiones de su sector público, mediante la desincorporación de diversos -

organismos y empresas no prioritarios y haciendo un uso más racional de sus recursos.

En este sentido es menester mencionar que en comparación con 1982 la participación del gasto público en el producto interno bruto se ha reducido a la fecha en más de 10 puntos porcentuales, lo cual significa que la intervención estatal se ha hecho más eficiente en su participación en la economía

El Presupuesto Público y su vinculación con el Sistema Nacional de -- Planeación Democrática.

El Presupuesto Público de México, ha evolucionado paralelamente al de sarrollo económico e institucional del país. Así, hasta antes de 1976, el -- presupuesto se formulaba con base a técnicas y procedimientos, que sólo iden tificaba lo que se gastaba y en que se gastaba sin precisar el destino econó mico del gasto, tampoco existía una definición de las responsabilidades de - las Secretarías de Estado en cuanto al ejercicio del presupuesto y no se to- maban en cuenta los objetivos y metas a alcanzar mediante la ejecución del - gasto.

En 1975, ante la complejidad de los problemas socioeconómicos del - país y la cada vez más compleja relación entre la Administración Pública Fed- eral, se determinó la implantación de la técnica del presupuesto por progr^u mas, iniciándose un proceso de descentralización y desconcentración que inci- dió en todas las fases del ciclo presupuestario; en otras palabras, la nece- sidad de utilizar los recursos con que contaba el Estado en forma más racio- nal y eficiente, obligada a desarrollar reformas y adecuaciones en la Adminis- tración del Presupuesto.

En la etapa inicial del proceso de implantación de la técnica de pre- supuesto por programas, se plantearon los siguientes objetivos: modificar y mejorar el sistema tradicional de presupuestación, dotándolo de los elementos de análisis para evaluar los beneficios y repercusiones del gasto público y fortalecer la presupuestación mediante un proceso de programación del gasto público, que derivará y a su vez se fundamentará en los lineamientos prove- nientes de los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social.

De esta manera se inicia los primeros esfuerzos al instrumentar el presupuesto denominado con "Orientación Programática", mediante el cual se planteó, como una estrategia que permitiera la introducción de esta técnica presupuestaria al relacionar la estructura programática con la organización administrativa, identificando los programas de los ramos con los niveles de las Secretarías, Subsecretarías y Oficinas Mayores y los subprogramas con las Direcciones Generales.

Durante el período de 1976 a 1982 se realizaron diversos esfuerzos en la instrumentación del presupuesto por programas entre los que destacan: la reestructuración del aparato administrativo; la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la cual se le encomendaron las funciones de proyectar y establecer la planeación para el Desarrollo Económico y Social y de programar y presupuestar los ingresos y vigilar y evaluar el ejercicio del Gasto Público Federal, así como dirigir la política y directrices para la Modernización Global, Sectorial e Institucional de la Administración Pública Federal.

La adecuación de la base legal mediante la emisión de diversas leyes para fundamentar las reformas y acciones en la materia; el establecimiento de una estructura orgánica más acorde con los requerimientos en la que se crean las dependencias globalizadoras ya mencionadas y los sectores administrativos para descentralizar la acción pública y facilitar el trabajo a quienes toman las decisiones, así como para extender la responsabilidad de quien realiza las acciones y lograr una mayor coordinación entre las Dependencias Globalizadoras Normativas y las Dependencias Coordinadoras de Sector y estas con sus Entidades Coordinadas.

La difícil situación económica que prevaleció en el país a finales de 1982, obligó al gobierno federal a implementar enérgicas medidas en materia de política económica durante el período 1983-1988, dirigidas a superar las insuficiencias y desequilibrios que estaban presentes y proyectar a la nación hacia un desarrollo económico y social más firme.

La estrategia a seguir fué orientada inicialmente en torno a dos ejes centrales: la reordenación económica y el cambio estructural. Este di-

timo planteaba efectuar cambios de fondo en la base económica y en la participación social dentro del proceso de desarrollo del país.

De manera particular, la aplicación de dichas políticas contemplaba, entre otros aspectos, un redimensionamiento del sector público en cuanto a sus empresas se refiere, sobre todo en aquellos sectores estratégicos de la economía nacional, con lo cual y acorde al Artículo 28 Constitucional, el -- Estado conservaría la propiedad y control de la entidades que contribuyeran tanto para el desarrollo económico como para la producción de bienes y prestación de los servicios públicos socialmente necesarios.

Con este propósito, en 1986 se modificó el marco jurídico y normativo en esta materia, dando por resultado adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y entrando en vigor la Ley de Entidades Paraestatales, lo cual representó un cambio significativo en las relaciones de la empresa pública respecto al sector central de la Administración Pública Federal. En complemento a esas acciones, en 1987 se concertó el Pacto de Solidaridad Económica con todos los sectores de la sociedad, siendo su principal objetivo el combate a la inflación, y en cuya estrategia para cumplir sus objetivos también incluyó la racionalización del tratamiento a la empresa pública, iniciándose un proceso de desincorporación de entidades en ramas tales como la petroquímica secundaria, farmacéutica, refrescos embotellados, etc. De esta forma, el sector industrial paraestatal redujo su participación a -- sólo 13 ramas productivas contra 28 en que lo hacía al inicio de dicho proceso.

Asimismo, merece especial relevancia el trabajo que realizó la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, en la que participaron, entre -- otras áreas, las Direcciones Generales de Asunto Jurídicos, de Servicio Civil y de Política Presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través del cual se definió con precisión el número de entidades del gobierno federal y se logró la sectorización de 83 de las 87 entidades que aún no lo estaban, quedando sólo cuatro que por circunstancias especiales justifican -- en este momento tal situación. Lo anterior, ha coadyuvado a que la referida Comisión trabaje más estrechamente con las Coordinadoras de Sector, lo cual agiliza considerablemente los trámites administrativos correspondientes para efectuar cualquier cambio que se produzca en las entidades paraestatales.

Teléfonos de México, S.A. de C.V. como entidad coordinada sectorialmente, se enmarca en los lineamientos establecidos por el Sector de Comunicaciones y Transporte. Hablando de los 6 grandes grupos de acciones desarrolladas por el Sector Público Federal mencionadas con anterioridad, - Telmex participa en el conjunto de actividades que se efectúan para planear, normar, orientar, vigilar, evaluar, formular y poner en práctica -- las políticas que inciden directamente en un sector específico de la actividad económica, con excepción de las tributarias, monetarias, de gasto público y de orientación territorial, así como obtener y ordenar la información relativa a las actividades que se orientan hacia la prestación de servicios, la producción de bienes y a su programación y evaluación, cuando son realizadas por entidades de la Administración Pública Parastatal. (Funciones 2,3,5 y 6 ya definidas)

A continuación, se presenta la Apertura Programática bajo la cual operará T.B.M. para lo cual se llegará al nivel de subprograma.

IDENTIFICACION DE PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS

	Código	Nombre
Autoridad	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Unidad	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Subunidad	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Página:

Código	Código	Código	Código	Descripción	X	X
02				Política y Planeación Económica y Social		
	01			Económica		
		05		Política y Planeación del Desarrollo de las Comunicaciones y los Transportes	X	
		02		Planeación, Programación y Presupuestación		
		04		Ingeniería y Supervisión de Proyectos		
01				Fomento y Regulación		
	02			Economía		
		30		Desarrollo de Invest. fundamental aplicada y Experimentación Científica y Tecnológica	X	
		30		Invest. y Desarrollo de las Comunicaciones		
03				Fomento y Regulación		
	03			Social		
		31		Fomento y Regulación del Programa Nal. de Capacitación para los trabajadores	X	
		06		Capacitación y Adiestramiento para el transporte y las Comunicaciones		
05				Infraestructura		
	03			Transporte y Comunicaciones		
		01		Infraestructura telefónica		X
		01		Red de Larga Distancia		
		02		Centrales de Comutación Telefónica		
		03		Sistema de Fuerza		
		04		Planta Exterior		
		05		Redes de Telefonía Rural		

En cuanto al presupuesto autorizado por la S.P.F. a Teléfonos de México, S.A. de C.V. podemos decir que de 1987 a 1989 prácticamente se ha venido duplicando año con año pasando en:

1987	-\$700,000,000,000.00
1988	\$1'500,000,000,000.00
1989	\$2'600,000,000,000.00

Con todo y estos importes que como presupuesto de inversión ha podido ejercer T.D.M., falta mucho por hacer en materia de desarrollo tecnológico para satisfacer la creciente demanda del servicio; entre otras causas por la obsolescencia y deterioro de los equipos en general que conforman la planta telefónica, por lo cual es de considerarse el esfuerzo a realizar para que la empresa pueda afrontar sus compromisos.

CAPITULO

IV

PRESENTACION DEL MODELO PROPUESTO

Antecedentes:

Para el desarrollo del presente capítulo se tomarán en cuenta tres aspectos con los que se pretende mostrar y proponer situaciones concretas que permitan en un momento dado determinar alternativas y decisiones a saber:

a) Situación actual, tanto de la Subgerencia de Programación y Control como de cada uno de los departamentos que supervisa.

Del resultado que arroje ese análisis de situación se procederá a señalar:

b) Las deficiencias que se presentan en el desarrollo de las actividades asignadas a la propia Subgerencia y sus departamentos para finalmente presentar:

c) Un modelo que permita corregir los procedimientos administrativos de tal manera que posibilite la estructuración formal de un esquema programático-presupuestal y asignar los recursos necesarios para el cumplimiento de las actividades propias de la Subgerencia y comprometer en la presentación de resultados esperados a cada área responsable de su cumplimiento.

Este tercer aspecto se abordará de conjunto, es decir, los dos primeros aspectos como ya se apuntó se desglosarán por departamento y el tercer punto abarcará una proposición que concentre toda la actividad de la Subgerencia, con la intención de mostrar conjuntamente el modelo que se propone.

El objetivo central de la Gerencia de Larga Distancia comprende el conjunto de actividades encaminadas hacia la creación y expansión de la infraestructura necesaria (por lo que toca a sistemas de comunicación telefónica de larga distancia) para la prestación del servicio telefónico público nacional e internacional.

Ella implica una fuerte responsabilidad, por lo que el carácter normativo de la Gerencia debe incidir en forma directa y eficaz en el rendimiento de la organización que de ella se desprende.

Dicha organización se constituye por Subgerencias con funciones de --

carácter ejecutivo cuyas actividades a su vez están encaminadas a establecer y coordinar los lineamientos marcados en los Programas Anuales de Construcción y Expansión de la red Telefónica de Larga Distancia.

Para que todo lo anterior se cumpla se hace necesario optimizar los rendimientos por medio de las instancias operativas -departamentos y secciones- que son las encargadas y directamente responsables del desarrollo cotidiano de las actividades para la consecución de las metas fijadas y los compromisos contraídos por la Gerencia de Larga Distancia.

Luego entonces, desde este punto de vista tenemos los siguientes Niveles de Decisión:

Gerencia L.D.	Nivel Normativo
Subgerencias L.D.	Nivel Ejecutivo
Departamentos L.D.	Nivel Operativo

De manera funcional, y de acuerdo a los diferentes niveles jerárquicos, en este caso la Gerencia de Larga Distancia (bajo éste contexto en particular) define "QUE" se hará en función de las prioridades establecidas por el sector que coordina la actividad de Teléfonos de México, S.A. de C.V., -- como ya ha quedado expuesto en el capítulo 3 "Lineamientos Institucionales".

Con objeto de que en su momento cada Subgerencia determine el "como" se llevarán a la práctica las actividades dirigidas a la consecución de los objetivos iniciales.

Finalmente, el "que" y el "como" encuentran su expresión más particular en las instancias operativas, al ser éstas las encargadas de llevar a la práctica y a un óptimo resultado el objetivo central de la Gerencia.

4.1 Situación Actual

Jerárquicamente, reporta en forma directa a la Gerencia de Larga Distancia, supervisando a su vez tres departamentos

De acuerdo al manual de funciones de fecha 2 de marzo '81, el objetivo básico de la Subgerencia de Programación es:

"Lograr la óptima realización y cumplimiento del Presupuesto de Inversión y los Programas de Construcción Larga Distancia éstos acorde a los proyectos integrados por la Gerencia de Administración de Proyectos."

De la definición anterior, se desprenden las funciones y responsabilidades que afronta la Subgerencia mismas que se resumen en coordinar y supervisar:

- Los insumos proporcionados por las Subgerencias de Microondas, --- Múltiples y Líneas para la elaboración de los Programas de Construcción Larga Distancia.
- La elaboración de los Presupuestos de Inversión y Departamentales.
- La elaboración del libro de necesidades de equipo.
- El control de pedidos de equipo, vehículos y materiales necesarios para el cumplimiento del Programa de Construcción Larga Distancia, así como la asignación y envío de los mismos a las regiones que se requieren y en el momento preciso.
- La elaboración de autorizaciones de desembolsos mayores (A.D.M.)
- Sistemas de control de información y materiales.
- El desarrollo de los Proyectos de Construcción Larga Distancia programados con objeto de mantenerlos actualizados.
- La elaboración y publicación de informes del desarrollo de los programas de construcción para conocimiento de las áreas involucradas en el proceso.

La elaboración oportuna de los cierres físicos y contables y mantener un flujo de información adecuado sobre éste renglón.

Todo lo anterior con motivo de proponer a la Gerencia de Larga Distancia procedimientos que mantengan adecuada la estructura de su función y las necesidades de expansión.

El Departamento de Control Presupuestal y Traspaso a Planta.

Reporta a : Subgerencia de Programación y Control
Supervisa a : Sección de Control Presupuestal
 : Sección de Deparación y Traspaso a Planta.

Objetivo básico (Según manual de funciones del 2 de marzo de 1981).

"Lograr la óptima integración y elaboración de los presupuestos de inversión y departamental, para la ejecución del programa de Construcción -- Larga Distancia, vigilando su correcta aplicación".

Funciones y Responsabilidades

- Integrar y analizar la información referente al Presupuesto de inversión y Departamental.
- Elaborar el presupuesto básico de inversión y el departamental.
- Supervisar la correcta elaboración de las Autorizaciones de Desembolso Mayores (A.D.M.'S)
- Supervisar la correcta aplicación del número de cuenta, en sus distintas asignaciones.
- Supervisar y controlar la facturación de Proveedores, contratistas y personal de Tel-Mex, en base al presupuesto.
- Supervisar y controlar las subcuentas que integran al presupuesto departamental.
- Efectuar auditorías administrativas dentro de la Gerencia de Larga Distancia, para verificar la correcta aplicación contable, así como la mejor utilización de sistemas, métodos y controles.
- Elaborar estados financieros y gráficas de control que afectan a la Gerencia de Larga Distancia.
- Analizar e integrar el presupuesto de las Gerencias que integran la Subdirección de Construcción Telefónica, llevando el control de los reportes necesarios.

De acuerdo a las funciones anteriores, el Departamento Control Presupuestal y Traspaso a Planta, debe cumplir con su objetivo básico, solo que para llegar a él, es necesario contar con la información o insumos que proporcionan las diferentes áreas tanto de la Gerencia de Larga Distancia como de la Gerencia de Control Presupuestal y Traspaso a Planta, Proveedores, Contratistas y Filiales.

Es en este punto donde el proceso se hace lento, ya que el flujo de información es irregular en tiempo, por lo que se hace necesario establecer canales de comunicación mas estrechos y eficientes.

Sección de Depuración y Traspaso a Planta

De acuerdo al Manual de Funciones del 1º de octubre de 1981 la Sección de referencia tiene como objetivo básico:

"Lograr el óptimo y correcto control del ejercicio del Presupuesto de Inversión."

Para cumplir con el objetivo, a la sección de Depuración y Traspaso a Planta le han sido conferidas (de acuerdo al documento de referencia) las funciones y responsabilidades que a continuación se enlistan:

- Integrar y formular el Presupuesto de Inversión Definitivo y Preliminar
- Depurar los Planes de Construcción Larga Distancia de años anteriores.
- Determinar mensualmente las Unidades de Cuantificación y Metas.
- Vigilar al mejor desempeño del Presupuesto de Inversión.
- Elaborar las Autorizaciones de Desembolsos Mayores (ADM'S)
- Dar aviso de Terminación de Obra (cierre físico) y proceder al cierre contable de la misma.
- Efectuar el trámite y control de autorizaciones y pago de facturas
- Detectar y analizar desviaciones presentadas en las obras de construcción de larga distancia.
- Registrar en forma analítica los sistemas de construcción larga distancia, respecto a materiales y mano de obra, tanto de Proveedores, Contratistas y Personal de Telmex.
- Coordinar y tener acuerdos con Proveedores, Contratistas y Filiales y Personal de Telmex, en lo que respecta a obras de inversión.
- Integrar la información necesaria respecto a requisiciones; así mismo elaborar comparativos en lo que se refiere a costos de éstas.
- Vigilar en coordinación con el Departamento Control Presupuestal, la correcta aplicación de código de materiales y equipo de provee-

dores, en su recepción en almacenes y su distribución a los lugares de instalación.

- Efectuar el control de las Cuentas y Adaptaciones y Cambios(730,731)

La actividad de esta sección se vería favorecida con un control computarizado de recepción y tratamiento de la información, al respecto se propondrá una opción mas adelante.

- Particularidades del Traspaso a Planta.

Al ejecutar los traspasos a planta, existen ciertos factores intermedios que influyen en la consecución de los objetivos.

A continuación se presentan los factores de referencia y su desempeño habitual.

- Modificaciones al Programa de Construcción.

Tales modificaciones están dadas por estudios tanto de campo como de gabinete en los que se establece la necesidad de cambiar las metas originales ya sea por falta de equipo requerido, por incompatibilidad tecnológica, etc., provocando con ello cancelación de cuentas y las consiguientes reasignaciones.

Por lo regular, estos problemas se presentan en sistemas de baja capacidad aún cuando también se dan casos de modificaciones en alta capacidad.

- Adaptaciones y Cambios.

Por este concepto se entiende cualquier variación a la unidades de planta, siempre que no sea motivada por falta efectiva detectada en las instalaciones o equipos en servicio. Las variaciones pueden darse por cambios en las bandas en la que los equipos operan, cambios de frecuencia, acoplamiento tecnológico y cambios de ruta, entre otros.

- Desmontajes.

Existen además un Programa Anual de Desmontajes que es el resultado del Programa de Construcción ya que éste requerirá de ajustes en los sistemas no idóneos para los enlaces en los que se encuentran ya sea por obsolescencia tecnológica, por averías en los equipos por saturación del servicio etc.

Para efectos de desmontajes de los equipos referidos se requieren cuentas de desmontajes que son solicitadas a la Gerencia de Finanzas L.D.

Por otro lado, se cuantifica para cada caso el valor de rescate de los equipos (si procede) mismo que es solicitado al Departamento de Contabilidad de Planta. Además, existen unos formatos llamados "Control de Sig

Contas Desmontados* en los que se recopila:

El número de ADM con que fué instalado el equipo originalmente.

La población donde fué instalado el equipo.

El número de ADM asignado para el desmontaje.

Personal que solicitó la cuenta y la fecha en que se le entregó.

Fecha de envío al Departamento de Integración y Actualización de Presupuestos.

Costos del desmontaje en material (valor de rescate) y mano de obra.

Fechas de cierre físico y del contable.

Nuevo lugar de asignación del equipo.

Número de ADM de reinstalación.

Fecha de la reinstalación.

Costos de reinstalación en material y mano de obra.

Como se puede observar, el proceso de desmontaje en su control administrativo es similar al referido para trasposos a planta de equipos y -- sistemas nuevos culminando todos en su respectivo trasposo a planta telefónica (cuenta 101).

- Instalaciones fuera de Presupuesto y de Programa.

Tales instalaciones están dadas por contingencias en el servicio denominado eventos especiales que pueden ser, dependiendo de cada caso, temporales o definitivos.

- Cuentas de rutina.

Son aquellas cuentas usadas o afectadas por el costo de los equipos que no cuentan con número de ADM definido, sino que inicialmente se conoce el área divisional donde será asignado dicho equipo.

Las cuentas de rutina son cuentas capitalizables y se utilizan eventualmente cuando su importe no es significativo desde el punto de vista - del costo total del proyecto.

Posteriormente, cuando el número de ADM ha sido asignado para un lugar específico de instalación entonces, contablemente se hace un traspaso de la cuenta de rutina a la ADM específica. Todo esto se da cuando por necesidad del servicio y para efectos de autorización de salida del almacén se requiere la inmediata instalación de los equipos sobre todo en los de baja capacidad.

Por otro lado, aquellas obras cuyo costo no excede de \$100,000.00 no se justifica según procedimientos administrativos, una Autorización de Desembolsos Mayores por lo tanto aquellas se lleran a cuentas de rutina.

- Primeras correcciones.

Son modificaciones hechas a las Hojas de Autorizaciones de Desembolsos Mayores por razones de cambio en el código de población, reasignaciones de equipo a instalar o por cambios al número que identifica los proyectos.

- Traspasos manuales.

Son todos aquellos traspasos a planta hechos sin la comprobación de los cargos reales contra las Hojas de Distribución de costos pero cuyas obras ya cuentan realmente con ellos.

Estos traspasos se efectúan eventualmente y tienen la intención de acelerar el trámite del traspaso contiendo para ello con las autorizaciones respectivas.

La razón de los traspasos manuales es que se ejecutan excepcionalmente al final del ejercicio con el fin de lograr las metas fijadas de traspaso, siempre y cuando se tenga la certeza de que la ADM que se traspasa corresponde al equipo instalado pero que por razones de tiempo, el proceso administrativo no haya capturado el costo de los insumos reales de la obra.

Los traspasos también se lleran al cabo por razones de beneficio fiscal, esto es, todo sistema integrado a la red telefónica bajo cierto período es susceptible de depreciarse en forma acelerada hasta en un 50% por concepto de inversiones en activos fijos de acuerdo a la legislación tributaria vigente en nuestro país.

- El Departamento de Programación

Reporta a : Subgerencia de Programación y Control

Supervisa a : Sección Programación División Centro

Objetivos Básicos:

Elaborar el Programa Anual de Construcción de Equipo de Larga Distancia, vigilando su emisión y cumplimiento en las fechas requeridas.

Funciones y Responsabilidades Principales:

- Analizar los insumos proporcionados por la Subdirección de Ingeniería (EI), para la elaboración oportuna del Programa Anual de Construcción L.D.

- Analizar y detectar las necesidades requeridas en la instalación de equipo.

- Proporcionar a la Sección de Programación la información necesaria para la elaboración del Programa de Construcción.

- Supervisar la correcta elaboración del Programa de Construcción L.D.

- Coordinar el desarrollo de los proyectos de Construcción L.D. programados, con el objeto de mantener actualizado el Programa de Construcción Larga Distancia.

- Supervisar la elaboración y publicación de la información del desarrollo del Programa de Construcción L.D., hacia otras áreas.

- Supervisar la correcta elaboración del Programa Anual de Desmontaje de Equipo en base a los insumos proporcionados por la Subdirección de Ingeniería.

- Representar a la Gerencia de Larga Distancia, ante juntas relacionadas con el Programa de Construcción y Desmontaje de L.D.

- Coordinar con áreas involucradas, información relacionada al Programa de Construcción L.D. (Ingeniería, Obras Civiles, etc.)

- Desarrollo de actividades en el Departamento de Programación.

Sección Programación

Reporta a : Departamento de Programación.

Objetivo Básico (según Manual de Funciones del 4-T-81):

Lograr que el Programa de Construcción Larga Distancia, se realice - de acuerdo a fechas y cambios de programa (actualizaciones).

Funciones y Responsabilidades Principales:

- Elaborar el Programa Anual de Construcción L.D.
- Coordinar el Programa Anual de Construcción L.D., vigilando su cumplimiento en los tiempos asignados.
- Asistir en representación del Depto. de Programación, a juntas relacionadas con instalación de equipo, reportando resultados.
- Coordinar con áreas involucradas, el cumplimiento de las fechas asignadas en el Programa de Construcción L.D.

Obras Civiles

Centrales

Fuerza

Administración de Proyectos.

- Coordinar con áreas de la Dirección para:
 - Recabar datos para la elaboración del Programa
 - Modificación del Programa
 - Avances y Terminación de Sistemas
 - Proporcionar fechas de terminación de instalación.
- Prever la información necesaria para la instalación de Equipo de Radio y Múltiplex.
- Integrar la información proporcionada por los Departamentos de Proyectos.
- Mantener actualizados los métodos de trabajo.
- Editar y presentar al Departamento de Programación el Programa Anual de Construcción para su distribución a las Areas de Línea.

- Vigilar en coordinación con la Gerencia de Capacitación (GRC), el cumplimiento de los cursos de capacitación del personal de su área.
- Elaborar el programa anual de desmontaje de equipo

- El Departamento de Control de Materiales y Estadística.

Reporta a : Subgerencia de Programación

Supervisa a : Sección Distribución de Materiales

Sección de Estadística

Sección Desmontaje y Recuperación de Materiales.

Objetivo Básico (Según Manual de Funciones del 4-V-81):

Controlar que la Gerencia de Larga Distancia cuente con el equipo y material requerido, de acuerdo al Presupuesto y a la Programación; asimismo controlar que la Gerencia cuente con la información de lo presupuestado y programado.

Funciones y Responsabilidades Principales:

- Controlar la formulación de requisiciones de compra de equipo y material de Larga Distancia, de acuerdo a los programas de las diferentes Subgerencias que integran la Gerencia de Larga Distancia.

- Controlar que los pedidos amparen el equipo y material solicitado y además cumplan con los requisitos necesarios.

- Controlar la distribución de los materiales y equipos, a los lugares de instalación programados y fuera de programas (tales como proyectos especiales, etc.)

- Controlar los pedidos y existencias de material y equipo, proporcionando dicha información a los interesados.

- Formular la información real de la Expansión de Larga Distancia, según el Plan Anual.

- Controlar la formulación del Inventario de Circuitos de los Sistemas de Inventarios en servicios tales como:

Canales Libres

Canales Programados

Canales Disponibles

Canales Asignados

Sistemas en Servicio.

- Controlar la formulación de Gráficas y Planos de:

Rutas de Radio con carga y capacidad.

Sistema de Multiplex para establecer las facilidades de conexión de circuitos.

Líneas Físicas con circuitos y sistemas de Frecuencia portadora, etc.

- Integrar la información necesaria para la elaboración de Presupuestos de Proyectos Especiales.

- Controlar el desmontaje y recuperación de equipo y materiales en construcción, para su rehabilitación o baja.

- Controlar la formulación de los trámites de adquisición y distribución de vehículos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de su área.

- Controlar la información de las entregas de equipo y material por parte de proveedores, proporcionando dicha información a las áreas interesadas.
- Elaborar reportes que indiquen la situación real en que se encuentran los siguientes conceptos:
 - Requisiciones y Pedidos.
 - Existencias de Equipo y Material
 - Sistemas de envío.
- Solicitar a las Compañías de Seguros, la reposición de materiales dañados o perdidos durante la transportación a los lugares asignados.

Sección Desmontaje y Recuperación de Material

Nivel Jerárquico:

Reporta a: Departamento Control de Materiales y Estadística (Etipc)

Objetivo Básico: (Según Manual de Funciones del 4-V-81):

Recuperar en las mejores condiciones físicas, el equipo y material - utilizado en la instalación de sistemas de Larga Distancia.

Funciones y Responsabilidades Principales:

- Coordinar los trabajos a ejecutar en su área de responsabilidad.
- Registrar y clasificar las órdenes de trabajo de desmontaje.
- Elaborar los vales de recuperación de equipo y material para Almacén de Tránsito.
- Controlar el equipo y material de instalación Larga Distancia que le gresa al Almacén.
- Clasificar el equipo y material de instalación de Larga Distancia -- (baja y rehabilitación).
- Detectar y dar de baja el equipo y material que ya no se pueda usar.
- Controlar el servicio de rehabilitación a el equipo que pueda ser -- utilizado nuevamente.
- Registrar el material y equipo recuperado para su distribución.

Sección Estadística

Nivel Jerárquico:

Reporta a : Departamento Control de Materiales y Estadística.

Supervisa a: Supervisor

Objetivo Básico:

Mantener actualizados los registros sobre el estado que guarda la red de Larga Distancia.

Funciones y Responsabilidades Principales:

- Vigilar que se procese oportunamente la información que genera el programa de construcción Larga Distancia, referente a:

- Aumentos, cambios y bajas de líneas, así como servicios nuevos y proyectos especiales.
- Localizaciones, mediciones de propagación e instalaciones.
- Circuitos automáticos y manuales puesto en servicio.
- Fechas de conexión, cambios y bajas de circuitos internacionales, automáticos y manuales.

- Formular el inventario de circuitos de Larga Distancia, por los medios de transmisión que se usan actualmente.

- Formular los listados de los Sistemas de Inventarios en servicio, referentes a:

- Radio
- Múltiples
- Frecuencia Portadora
- Servicios Nuevos
- Proyectos Especiales

- Formular registros que permitan tener información veraz y oportuna referente a:

- Canales libres, Programados, Asignados y Disponibles.
- Sistemas en Servicio (Radio, Mx, P.P.)
- OT's expedidas.

- Formular gráficas y planos para contar con información referente a:
 - Planos para el control de Servicios Nuevos.
 - Planos para rutas de Radio con capacidad y carga.
 - Planos para rutas de Radio con repetidores.
 - Planos de Sistemas Múltiples.
 - Gráficas de Información del avance y desarrollo de Larga Distancia.
- Integrar el Informe de Facilidades Telex - Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Vigilar las variaciones del programa Larga Distancia, en los siguientes conceptos:
 - Canales Disponibles
 - Canales Ocupados
 - Sistemas Instalados
 - Líneas construidas
 - Circuitos puestos en servicio
 - Cambios y Bajas
- Controlar en coordinación las áreas correspondientes, la asignación, envío y recepción de equipo y material.
- Solicitar a proveedores, información técnica de equipo y material.
- Controlar la información de las entregas de equipo y material por parte de proveedores, proporcionando dicha información a la áreas interesadas.
- Elaborar reportes que indiquen la situación real en que se encuentran los siguientes conceptos:
 - Requisiciones y Pedidos
 - Existencias de Equipo y Material
 - Sistemas de envío.
- Solicitar a las Compañías de Seguros, la reposición de material dañado o perdido durante la transportación a los lugares asignados.

Con esta parte, se dan por concluidos los aspectos relativos a la situación que guarda la Subgerencia, por lo que, en adelante se abordará el punto relacionado con las deficiencias que se presentan al interior del proceso de instalación y control administrativo de los equipos de L.D.

4.2 Deficiencias que se presentan

A la fecha y debido a las fuertes cargas de trabajo la Subgerencia afronta problemas de control de la información, razón por la cual sería necesario redefinir el modelo de acción con que se cuenta.

Las principales deficiencias que se presentan, se dan al confrontar la información generada por la línea o área de construcción y el área administrativa que necesita procesarla con objeto de turnarla a las áreas involucradas en el proceso, para así poder evaluar y en su caso corregir desviaciones oportunamente.

Tales deficiencias se mostrarán por Departamento de acuerdo a la importancia en la actividad de la Gerencia de Larga Distancia, siendo ésta la que establece las prioridades y presenta finalmente los resultados obtenidos año con año.

El supeditar un Programa Anual de Construcción (mismo que se constituye como la base real en la expansión de la infraestructura telefónica de larga distancia que dicho sea de paso es el objetivo central de la Gerencia) a un presupuesto llamado "Básico de Inversión", implica riesgos de diversas magnitudes, por un lado, los reajustes o modificaciones que en el tiempo va sufriendo el mencionado presupuesto, dada la situación económica que prevalece tanto en el país como en el plano internacional y por lo que en particular el modelo presupuestal vigente dentro de la empresa se ha visto superado por condiciones objetivas como son: La escasez de recursos y el retraso en las entregas de equipo por parte de proveedores, todo ello con el consiguiente reajuste de precios.

En conjunto, lo expuesto líneas atrás se da bajo el marco de un presupuesto tradicional con todas las deficiencias que ello implica.

Como resultado de lo anterior, se dan circunstancias dentro de la Gerencia que de alguna manera retrasan el desarrollo normal de las funciones, vistas a nivel departamental originando, de una parte, la distracción de los recursos con objeto de redefinir acciones a fin de adecuarse a las necesidades reales del momento que se trata, y de otra parte la consecuente pérdida de tiempo, que en otras condiciones sería útil en el desenvol-

vimiento cotidiano de las labores realizadas.

Lo que se pretende mostrar en esta parte, no es tanto el hecho de remarcar errores, sino el mostrar que todo proceso administrativo tiene un ciclo de vigencia y que llegado el momento, éste tiene que ser modificado de tal manera que se adecóen los objetivos iniciales a las necesidades y condiciones del nuevo momento que se vive dentro de la empresa.

Existe la idea desde el punto de vista administrativo, de que un presupuesto se elabora en base a estimaciones y que por lo tanto, éste puede ser modificado cuantas veces sea necesario. Lo anterior es por la razón siguiente:

En apariencia, el Presupuesto de Gastos Departamentales (presupuesto de apoyo a la inversión) se integra de acuerdo a la información que para cada subcuenta afectada turnan las Subgerencias de Larga Distancia en base a sus necesidades futuras.

Y es en apariencia, porque en primer lugar para presupuestar cualquier actividad se hace necesario primeramente programarla en el tiempo, tomando en consideración experiencias anteriores para cada una de ellas -- así como su comportamiento y tendencias, para al final calcular en base a lo anterior los alcances que se pretenden para la culminación de los objetivos delineados y así establecer el monto de recursos necesarios para la realización de las actividades específicas, cosa que en la Gerencia no se lleva a la práctica sencillamente porque tales procedimientos no forman parte de los procesos administrativos vigentes.

Este mismo criterio se sigue en la elaboración del Presupuesto Básico de Inversión.

A continuación se muestra la estadística en la que se compara el Presupuesto de Gastos Departamentales en sus dos aspectos centrales, programado contra ejercido en el período enero-diciembre de 1988

EVALUACION DE SUB-CUENTAS DE LA 712 DURANTE 1988
(MILES DE PESOS)

	PROGRAMA	REAL	VARIAC. %
SUB-CUENTA 01	185,656	141,186	-24.00
SUB-CUENTA 02	10,061	19,091	9.60
SUB-CUENTA 03	793	14,881	1776.50
SUB-CUENTA 04	8,829	9,224	4.50
SUB-CUENTA 05	36,176	28,497	-21.20
SUB-CUENTA 07	13,889	9,165	-34.10
TOTAL SALARIOS	263,414	222,754	-15.40

Las sub-cuentas 01 a 07 concentradas en el total de salarios representó de acuerdo al presupuesto autorizado el 51.84% es decir, poco más de la mitad. Por lo que es necesario profundizar en el análisis de cada sub-cuenta del rubro de salarios.

01 Sueldos empleados permanentes. La variación porcentual de lo -- ejercido con respecto de lo programado representó un 24% por debajo de lo asignado.

02 Gratificaciones y otros pagos a empleados. Se comportó con variación del 9.60% que es aceptable.

03 Sueldos empleados eventuales. Presentó una variación fuera de -- todo control al excederse en 14 millones aproximadamente.

04 Tiempo extra. 4.50%

05 Premio sobre ahorro. 21.20% por debajo de lo presupuestado.

07 Gastos de vacaciones. 34.10% de igual manera

Las sub-cuentas afectadas en forma negativa (01, 05 y 07) representan el 89.49% del total de salarios según presupuesto; esto llevado a pesos representa 56'893,000.00 por debajo de lo autorizado.

Por lo que toca a las sub-cuentas 02, 03 y 04, presupuestariamente representaban del total de los salarios el 10.51% lo que quiere decir -- que de \$27'883,000.00 autorizados para estas sub-cuentas se gastaron - - \$43'906,000.00 o sea \$16'223,000.00 extras.

PRESUPUESTO DE GASTOS DEPARTAMENTALES

ANALISIS DE VARIACION PORCENTUAL

1 9 8 8

CUENTA 712. GERENCIA DE L.D.

(MILES DE PESOS)

	PROGRAMA	REAL	VARIAC. %
SUB-CUENTA 01	185,666	141,196	-24.00
SUB-CUENTA 02	18,061	19,801	9.60
SUB-CUENTA 03	793	14,881	2876.50
SUB-CUENTA 04	8,829	9,324	4.50
SUB-CUENTA 05	38,176	28,497	-21.20
SUB-CUENTA 07	13,869	9,155	-34.10
TOTAL SALARIOS	263,414	222,754	-15.40

	PROGRAMA	REAL	VARIAC. %
SUB-CUENTA 08	75,668	48,402	-36.00
SUB-CUENTA 09	195	121	-38.00
SUB-CUENTA 10	516	503	- 2.50
SUB-CUENTA 11	2,748	1,793	-35.00
SUB-CUENTA 12	231	218	- 5.60
SUB-CUENTA 14	18	3	-83.00
SUB-CUENTA 15	- 0 -	- 0 -	- 0 -
SUB-CUENTA 16	126	112	-11.00
SUB-CUENTA 18	72	149	107.00
SUB-CUENTA 19	465	1,835	295.00
SUB-CUENTA 20	60,420	56,142	7.00
SUB-CUENTA 21	- 0 -	4	- 0 -
SUB-CUENTA 22	- 0 -	2	- 0 -
SUB-CUENTA 27	261	402	54.00
SUB-CUENTA 28	222	1,813	717.00
SUB-CUENTA 29	139,389	120,238	13.70
SUB-CUENTA 30	72	310	330.60
SUB-CUENTA 32	1,488	3,276	120.00
SUB-CUENTA 33	1,755	3,377	92.40
SUB-CUENTA 34	185	285	171.40
SUB-CUENTA 35	1,524	1,464	4.00
SUB-CUENTA 47	840	3,309	294.00
SUB-CUENTA 48	1,233	95,512	7,727.40
SUB-CUENTA 54	177	146	-17.50
SUB-CUENTA 66	-43,533	-16,782	-61.00
SUB-CUENTA 79	- 0 -	- 0 -	- 0 -
SUB-CUENTA 71	891	677	35.00
TOTAL 712	508,168	547,294	7.70

Si enfocamos nuestra atención en el porcentaje de variación del total de la cuenta puede no ser significativo ya que 7.70% está dentro de los límites razonables de variación en el que se admite un 10% de ésta por encima de lo programado. Solo que analizando detenidamente cada subcuenta notamos deficiencias relevantes a saber:

El total ejercido en conjunto por las subcuentas 03,10,28,32,33,47 y 48 representan el 22.84% del total de la cuenta, quiere ésto decir que si las subcuentas de referencia se hubieran mantenido de acuerdo a su programación tendríamos que el 7.70% de variación por encima del presupuesto se modificaría a un 78.40%

Lo que querría decir que dado un presupuesto autorizado para cubrir una meta comprometida que al final no se cumplió, nos llevaría a pensar en una mala administración de los recursos asignados lo que obligaría necesariamente a la elaboración de una justificación y a partir de ella deslindar responsabilidades e implementar los cambios necesarios, todo ésto bajo un régimen de Presupuesto por Programas.

- Pasando a otro punto, en la práctica se presentan circunstancias que hacen que el control de los trasposos a planta sea en ocasiones deficientes, reflejándose todo ello en las fuertes cargas de trabajo que se presentan al final de cada año.

Las circunstancias de referencia son:

- 1.- Programa de Construcción extemporáneo.
- 2.- Modificaciones al Programa de Construcción.
- 3.- Deficiencias en la coordinación de la distribución de equipo y material tanto nuevo como producto de desmontajes, entre otras causas por fallas en los compromisos de entrega de parte de los proveedores con las consiguientes:
- 4.- Fallas en la disponibilidad de los equipos en sus lugares de instalación.
- 5.- Fallas en el control físico del inventario de materiales y equipo
- 6.- Mala asignación y mala aplicación de los números de ADM por parte de las áreas responsables.
- 7.- Reasignaciones de equipo y sus implicaciones.
- 8.- Retrasos en la instalación de los equipos provocando fallas en los tiempos requeridos para los cierres físicos.
- 9.- Existe un programa de remanentes que requiere ser atendido a fin de efectuar sus trasposos correspondientes.
- 10.- Los reportes de terminación de obra son presentados con información poco clara e incompleta.

Los puntos anteriores en ocasiones condicionan reprogramación en las metas por la razón de que aún no existe un control centralizado de la información, necesario para la toma de decisiones de manera preventiva.

La muestra de lo anterior lo constituye un análisis de situación del trasposo a planta según los reportes de la línea de construcción durante el período enero-diciembre de 1989.

TRASPASO A PLANTA PERMANENTE
LARGA DISTANCIA

(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTOS/REG	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOT
SUBDIRECCION METROPOLITANA:	0	3443	1000	2618	4236	1924	0	3303	2364	2431	1032	8316	34430
REGION METROPOLITANA	0	0	1000	2618	4236	1924	0	3303	2364	2431	1032	8316	31036
REGION CENTRO	0	3443	0	0	0	0	0	0	0	0	1337	0	34430
SUBDIRECCION NORTE:	0	6560	0	4246	23	190	0	0	0	5640	24569	553	43789
REGION NORTE	0	3337	0	1140	0	170	0	0	0	2676	14893	0	35208
REGION OCCIDENTE	0	3223	0	3096	13	4	0	0	0	2064	3677	553	18580
SUBDIRECCION SUR:	0	6034	0	4760	0	51	0	0	7776	5061	1305	8085	32469
REGION SUR	0	6034	0	4760	0	51	0	0	6864	4125	1305	0	21674
REGION SURESTE	0	0	0	0	0	0	0	0	8112	936	1780	8085	16795
TRASPASO A PLANTA PERMANENTE ACUMULADO	0	16034	1000	11032	4249	2174	0	3303	28137	16132	28026	17594	100710
000000	0	16034	17617	28739	32998	33129	33039	36061	46296	60430	86006	100710	
POLICIA DE ESTADO (1)	0	0	60	0	0	4	0	0	0	0	0	0	64
000000	0	0	60	0	0	4	0	0	0	0	0	0	64
TOTAL PERMANENTE ACUMULADO	0	16034	1140	11838	4249	2178	0	3303	28137	16132	28026	17658	100774
000000	0	16034	17677	28805	33004	33133	33039	36061	46346	60500	86006	100774	
PROCESO DE RECURSOS ACUMULADO	1288	0	826	1030	1536	2185	2200	1643	1262	1820	1010	679	14000
00000	1488	1488	17014	27216	42821	64337	64336	100730	114508	130457	141567	146307	146307
PROCESO VS. REAL ACUMULADO	0.008	00.00%	137.68	113.89	27.64%	0.00%	0.00%	0.10%	71.23%	85.31%	376.33%	204.7%	
000000	0.008	00.00%	101.68	100.5%	37.74%	24.77%	61.75%	20.84%	48.46%	64.07%	62.60%	71.33%	
00000000	0.008	00.00%	11.58%	10.40%	22.29%	22.75%	22.75%	24.43%	20.26%	22.76%	20.76%	71.33%	

- Los reportes de tiempo trabajado proporcionados por el área de construcción no son confiables ya que no reflejan la cantidad de horas-hombre aplicadas a cada trabajo ejecutado (sólo es considerado como un requisito administrativo), por lo que se imposibilita el costo de la mano de obra, prerequisite de los movimientos que actualizan el valor de la planta telefónica.

En general, se percibe cierta apatía por los aspectos administrativos, ya que es común entre el personal técnico, la idea de que la construcción justifica cualquier movimiento, aunque con ello se afecten los controles de recursos humanos y materiales.

La sistemática contraposición a la administración racional de los recursos, genera un sinnúmero de complicaciones que van desde diferencias de criterio, hasta situaciones coyunturales que inciden en el logro de los objetivos, a saber:

En 1989 quedaron pendientes de asignación a trabajos específicos -- \$5,640'000,000.00, importe de la facturación pagada a Compañías Filiales -- por concepto de instalación de equipos de larga distancia en el periodo que se cita.

A raíz de estas deficiencias, se presentan una serie de cuestionamientos tales como:

- Por qué existen remanentes de años anteriores?
- Cómo se justifican las diferencias entre el Presupuesto Básico de Inversión y el Programa de Construcción para un mismo año?
- Cómo se cuantifica en pesos un programa de construcción cualesquiera al que tiene que anexársele un programa de remanentes?

Concretamente como hacer congruente (en términos reales) el valor de los activos de programas de construcción de años diferentes si los costos de los equipos varían de un año a otro?

- Si existen obras no traspasadas a planta de años anteriores por

qué es tan ambicioso el Presupuesto Básico de Inversión para el año siguiente si de antemano se sabe que no se ejecutará?

- Por qué se programa más de lo que se puede construir?
- Por qué se compra más equipo del que se instala?
- Cómo se justifica un presupuesto autorizado ante la Secretaría de Programación y Presupuesto?
- Cuánto deja de ganar la empresa por rezagos en la construcción?

Como epílogo, cómo repercute lo anterior en:

- a) Generación de utilidades
- b) Beneficios y compromisos fiscales tales como: depreciación y amortización
- c) Revaluación de activos

Existen ciertos factores que influyen directamente en la elaboración de los programas. El principal de ellos radica en el hecho ya mencionado con anterioridad que condiciona la integración de los programas a un presupuesto que, dadas las condiciones económicas que repercuten al interior de la estructura de la empresa, resulta en el mayor de los casos ineficiente, por lo que en su momento se hace necesario modificarlo con el propósito de adecuarlo el momento de su aplicación.

En este sentido, es de notarse la importancia que en la empresa se da a las cosas que se adquieren (equipo y material) para ejecutar las actividades que con éstas se realizan, debiendo ser en sentido inverso.

Con ésto se tiene como resultado fallas en la disponibilidad de los equipos y su posterior reasignación a los lugares de instalación.

Ello condiciona, secularmente, retrasos en la instalación e integración de los sistemas (entre otras causas) con lo que las fechas comprometidas en los Programas de Construcción se tienen que modificar y reprogramar sin un control definido.

Los restantes factores a los que se hizo referencia, están dados por:

a) Para la Empresa trabajan diversos contratistas, mismos que intervienen en la construcción tanto de las obras civiles, como centrales e instalación de equipos de larga distancia.

Esto hace que la responsabilidad se diluya y no exista el compromiso formal en las entregas por fallas en el control de los trabajos ejecutados por los contratistas de referencia.

b) Se carece de un control físico (efectivo) en inventarios de equipo y material por lo que se dificulta su coordinación desde que salen del almacén -en caso de que el proveedor haya cumplido con su entrega en las fechas comprometidas- hasta el momento en que son entregados y listos para su instalación.

Como consecuencia, la toma de decisiones se dificulta por falta de un adecuado control centralizado de la información desde el nivel inmediato superior.

- Departamento de Control de materiales

Este Departamento presenta deficiencias en el manejo de la información debido entre otras cosas a la gran cantidad de datos que debe mantener actualizados. Y es precisamente la falta de coordinación y control tanto en el envío como en la recepción y tratamiento de la información lo que propicia una serie de circunstancias que impiden la presentación de resultados en forma adecuada.

Es decir, que no existe un criterio unificado en la disposición de equipo y material en la Gerencia debido a las diferentes necesidades de cada área.

Además, no existen procedimientos adecuados para el seguimiento de materiales solicitados por las áreas de construcción.

La elaboración de presupuestos para Proyectos Especiales no cuenta con suficientes refuerzos de análisis para su desarrollo reflejándose en su aplicación contable.

Debido a la falta de coordinación existente entre las áreas administrativas y de construcción, uno de los factores que se manifiestan es la desproporción entre las órdenes de trabajo generadas y aquellas efectivamente ejecutadas, es decir, año con año se genera un número determinado de órdenes de trabajo que por lo general y en un alto porcentaje no llegan a ejecutarse, trátase de trabajos para incrementos a la red o trabajos de desmontaje.

Por lo que se refiere al control de equipos de desmontaje no existe supervisión física de los trabajos debido a la centralización de funciones con lo que se omiten los controles necesarios para la aplicación del valor de rescate y sus implicaciones.

No existe coordinación en los trabajos de desmontaje por lo que la recuperación del equipo y material se realiza de manera deficiente.

No existe fijación y control de tiempo para los trabajos de desmontaje.

Detectadas sustancialmente las deficiencias que se presentan a lo largo del proceso de construcción, en adelante, se presenta el modelo que se propone para reconvertirlo.

4.3 Desarrollo del Modelo Propuesto

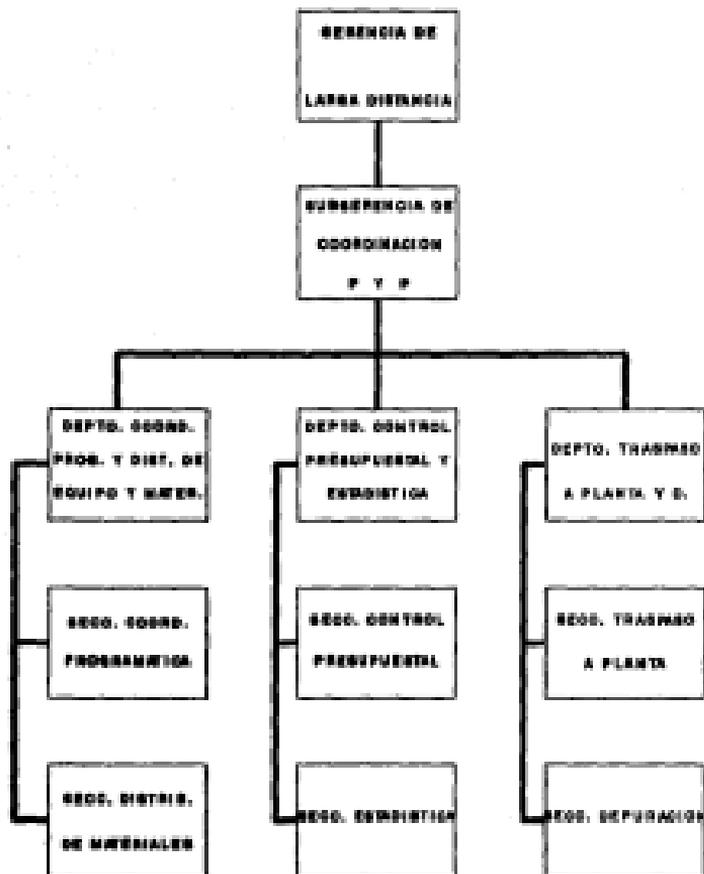
4.3.1. Reestructuración Organizacional

Para que esta proposición pueda desarrollarse, se hace necesario dar un giro en relación al organigrama que refleja la asignación de objetivos en forma jerarquizada que a la fecha está en funciones, partiendo del nivel de la Gerencia de Larga Distancia.

La intención es crear un marco de referencia que posibilite acciones mismas que permitan ejercer una coordinación efectiva de esfuerzos a la vez que establezca prioridades y asigne responsabilidades por área, de tal manera que permita corregir desviaciones y prevenir situaciones que conllevan a desajustes de diversas magnitudes, en lo programático y lo presupuestal.

A continuación se presenta un organigrama modificado en relación al vigente para posteriormente dar por entendido en el siguiente punto de "Aspectos Generales", las bases jerárquicas sobre las cuales se desarrollaría el modelo.

ORGANIGRAMA PROPUESTO PARA LA GERENCIA DE LARGA DISTANCIA



- 4.3.2. ASPECTOS GENERALES

Remitiéndonos al manual de funciones y contriéndonos en el objetivo -básico que se le define a la Subgerencia podemos notar que en efecto, tal objetivo es en realidad parte de las funciones que le son propias, ya que controla "La elaboración y cumplimiento del Presupuesto de Inversión" (Mecánica del presupuesto tradicional).

El objetivo dice textualmente

"Lograr la óptima realización y cumplimiento del presupuesto de inversión y los programas de construcción de Larga Distancia".

Ello aunado al propio nombre de la Subgerencia de "Programación y Control Presupuestal" nos lleva a tener una visión limitada de lo que en realidad debe ser la Subgerencia ya que ésta es desde el punto de vista es trabético la entidad encargada de coordinar la actividad administrativa de la gerencia, en función directa de los programas establecidos.

Es decir, de la información que ésta maneja, depende en mucho la política de trabajo que implemente la Gerencia, por tanto la proposición que a continuación se plantea lleve como intención reorientar los procedimientos que generan el flujo de la información al interior de la Subgerencia.

En tanto que el objetivo principal es coordinar y evaluar la actividad técnico-administrativa de la Gerencia de Larga Distancia, los procedimientos que se proponen se refieren a la implantación de la técnica de Presupuesto por Programas. Es decir, atendiendo el carácter ejecutivo de la Subgerencia, en ella se plantea el "como" se desarrollarán las acciones -- que conlleven a un fin común. Para ello es necesario conocer "quien" o "quienes" deben realizarlas, lo que condiciona fijar la responsabilidad en la ejecución del programa que se trate.

Por todo ello orgánicamente el nombre actual de la subgerencia resultaría inoperante en éstos términos.

El nombre que resumiría las proteraciones sería:

"SUBGERENCIA DE COORDINACIÓN PROGRAMATIVA Y CONTROL PRESUPUESTAL"

En este sentido, la Subgerencia como coordinadora de toda la actividad de la Gerencia estaría en condiciones de conocer el rumbo que toman -- las acciones fijadas de antemano en el Programa de Construcción de Larga - Distancia y poder finalmente asignar los recursos necesarios con sus res - pectivos costos y cumplir así los lineamientos de la Gerencia.

En base a los requerimientos proporcionados por el área de tráfico, entre otros insumos, el área de Ingeniería formula el plan de expansión - anual de larga distancia que turna en su oportunidad a la Subdirección de Operación L.D. junto con los planes de Expansión de Centrales.

Cuando el plan de expansión llega a la Gerencia de Larga Distancia, es turnado a su vez a la Subgerencia de Programación y Control para que -- elabore el programa, debiéndose remitir a las Subgerencias de Construcción L.D., para que cada una de ellas en coordinación permanente, elaborasen su respectivo programa en base, además, a las recomendaciones de incrementos de circuitos, ya que es a partir de esas recomendaciones que debería irse ajustando los equipos necesarios para satisfacer los requerimientos de - - tráfico y proyectar así en forma adecuada su crecimiento. Para ésto, todas las Subgerencias de Larga Distancia se coordinarían entre sí a fin de acoplar los distintos equipos y sus medios de transmisión para -en su oportu - nidad- depurar y acordar con las áreas que intervienen en el proceso, - -- Obras Civiles, Planta de Fuerza, etc., sus respectivos programas y asignar fechas de instalación a lo que sería (ya integrado) el Programa Anual de - Construcción Larga Distancia y en base a éste, la Subgerencia de Coordina - ción Programática y Control Presupuestal por medio de su Departamento de - Control Presupuestal y Estadística solicitaría con toda oportunidad el pre - supuesto necesario (vía cotización de los equipos) para dar cumplimiento - a los compromisos establecidos, procediendo de esta manera a la elabora - ción del Presupuesto Básico de Inversión con lo que se cumpliría la premi - sa fundamental del Presupuesto por Programas que establece la asignación - de recursos suficientes a actividades comprometidas y desvirtuar el concep - to de elaborar un presupuesto por objeto del gasto.

El Programa Anual de Construcción posteriormente sería remitido (ya autorizado) a la Subgerencia de Coordinación Programática y Control Presu-

puesta) para que en su Departamento de Coordinación Programática y Distribución de Materiales se iniciaran las gestiones para solicitar, por medio de requisiciones, los pedidos necesarios para dar cumplimiento al programa (con dos años de anticipación)

Una vez que los pedidos estuvieran siendo vertidos, el Control del Programa de Construcción quedaría a cargo del Departamento de Coordinación Programática y Distribución de Materiales que implementaría un programa de entregas para coordinar posteriormente la distribución del equipo de acuerdo a las fechas del programa, dándose por entendido que para esas fechas -- los distintos equipos y sus respectivos materiales están en las bodegas -- distribuidoras.

Al recibir su respectivo programa de entregas, cada Subgerencia de Construcción S.B., estaría comprometida a coordinar la distribución del -- equipo, solicitándolo a la Subgerencia de Coordinación de acuerdo a las fechas del programa, anexando sus respectivos órdenes de trabajo y lista del equipo y material requerido para su ejecución, evitando de esta forma la excesiva elaboración de órdenes de trabajo mismas que en un alto porcentaje no son ejecutadas a la fecha.

El Programa Anual de Desmontaje de igual forma sería elaborado por cada Subgerencia y su control estaría a cargo de la Subgerencia de Coordinación Programática y Control Presupuestal para lo cual sería necesario -- contar además con la coordinación del Departamento de Traspaso a Planta y Deguración amarrando el ciclo administrativo con la asignación de cuentas ADM, al igual que el programa Anual de Construcción.

En cuanto al Programa de Servicios Especiales, se haría en la misma forma debiendo ser cada Subgerencia la encargada de su elaboración, no -- así de su control del que se encargaría la Subgerencia de Coordinación.

En este sentido, las deficiencias operativas que se presentan tales como:

Programa de Construcción extemporáneo,

Modificaciones al Programa de Construcción.

Deficiencias en la distribución del equipo.

Fallos en el control físico del inventario de equipo y

Mala asignación y aplicación de cuentas AOM entre otras serían corregidas y las desviaciones se justificarían por causas excepcionales fuera de control de la Gerencia de Larga Distancia.

El Departamento de Coordinación Programática y Distribución de Materiales tendría entre sus responsabilidades (además de vigilar y controlar los programas y la distribución de equipo y material), el control físico y en inventarios de los distintos equipos independientemente del rubro -- que se trate, manteniendo actualizados sus registros como son: cotizaciones, y especificaciones técnicas por proveedor, de igual manera los equipos de medición en los mismos aspectos.

Este departamento sería responsable del resguardo del equipo y material hasta el momento en que pasara físicamente a las Subgerencias de Construcción L.D.

La actividad del departamento tendría carácter operativo correspondiendo la responsabilidad de la toma de decisiones en un primer momento a la Subgerencia de Coordinación Programática y Control Presupuestal.

El Departamento de Control Presupuestal y Estadística tendría la responsabilidad de elaborar correctamente el Presupuesto Básico de Inversión y el Presupuesto de Gastos Departamentales vigilando su comportamiento a lo largo de su vigencia, además mantendría actualizados todos los registros estadísticos tanto del área técnica como de la administrativa, elaborando proyecciones del crecimiento de la infraestructura telefónica de larga distancia en base a los registros con que se contara y en función de la cargas de los equipos instalados.

Por otro lado, se estructurarían costos medios por concepto de instalación, comparándolos con los costos reales vía facturación de los contratistas.

Se llevaría un control de costos reales de los equipos, de acuerdo a la facturación de los proveedores.

En general, se sentarían las bases para iniciar un control de actividades técnicas y administrativas a nivel gerencial.

Partiendo del inventario de sistemas integrados a la red telefónica de larga distancia, podría implementarse un archivo general que contuviera toda la información referente a la cuenta 101 "Planta Telefónica" pero que además reflejara la situación técnico-administrativa de cada sistema detectando en cada uno de ellos, indicadores tales como: número de circuitos totales, número de circuitos puestos en servicio, número de circuitos disponibles, medios de transmisión, número de repetidores (M.O.) número de equipos de traspaso (Mux), vigencia de la capacidad instalada, cantidad de kilómetros circuito tanto contruidos como en servicio, banda y frecuencia de operación (M.O.). Y aspectos administrativos como: Costo de instalación, -- costo del equipo, lo que daría el costo de planta, pagos por concepto de derechos ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como: Autorización de instalación, inspección inicial, inspección anual, uso de espectro radioeléctrico, fecha de cierre físico, fecha de cierre contable, etc.

Para que lo anterior fuese factible, se necesitaría contar con un proceso electrónico que permitiera obtener la información requerida y saber entre otras cosas:

Número de sistemas de tal capacidad contruidos, cantidad de kilómetros circuitos y/o puesto en servicio durante un período determinado y en general conocer el crecimiento regional y su concurso a nivel nacional en infraestructura telefónica de larga distancia, etc.

Con esto se podrían tener elementos de juicio reales que incidieren en forma directa en la formulación y proyección de los Programas de Construcción y unificar como consecuencia la información estadística de toda la Gerencia de Larga Distancia.

Mediante este proceso, también sería posible conocer con anticipación las erogaciones que por concepto del pago de derechos se hace anual-

mente a la S.C.T. conociendo de ésta forma los incrementos anuales de dichos pagos con objeto de programar adecuadamente las subcuentas 47 y 48 -- del Presupuesto de Gastos Departamentales.

Uno de los beneficios conexos que traería esta proposición (archivo electrónico) sería la especialización del personal ocupado en actividades administrativas con la consecuente reducción proporcional -en función del tiempo- de éste para el desarrollo de las actividades de la Gerencia.

Es decir, a mayor volumen de información, la plantilla de personal - se mantendría estable redituando todo ello en la optimización de los recursos disponibles.

Este modelo permitiría al Departamento de Control Presupuestal y Estadística realizar funciones de carácter normativo siendo el apoyo central para establecer los lineamientos a nivel gerencial.

Por lo que hace al Departamento de Traspaso a Planta y Depuración, - sus funciones tenderían a ser más específicas de lo que actualmente son; - remitiéndose a la actualización del control administrativo de las obras en proceso, manteniendo así el traspaso a planta de todos los rubros acorde a los reportes de obras terminadas, vinculados ambos aspectos al programa de construcción o al de desmontaje según sea el caso.

Establecería relaciones de coordinación con los departamentos de - - Coordinación Programática, para asignación de números de ADM y comparación de fechas de traspasos con respecto al programa de construcción, y con el de Control Presupuestal a fin de ir actualizando los registros estadísticos implicados en el proceso.

Para el cabal logro de sus objetivos el departamento tendría que - - acudir periódicamente a las áreas, a fin de depurar con construcción y en base al reporte mensual de la cuenta 104 "obras en proceso de construcción" todas las deficiencias detectadas en el preciso lugar en que se presentan y se evitaría en lo posible la ausencia de comunicación palpable a la fecha con lo que se alcanzaría otro de los objetivos secundarios de la Ge -

rencia, es decir el control físico y contable de los equipos de larga distancia en alta y baja capacidad de conformidad con el programa de construcción vigente, elaborando funcionalmente las hojas de Autorización de Desembolsos Mayores (ADM's) reduciendo al mínimo la incurrencia de errores.

Por último, el Departamento de Control Presupuestal y Estadística se constituiría como el área encargada de coordinar el flujo de información administrativa con la Gerencia de Finanzas L.D. y con todo el proceso de facturación a excepción de la aplicación de cuentas, misma que sería -- realizada por el Departamento de Traspaso a Planta y Depuración.

Para redondear el proceso planteado, y con la intención de llevar un adecuado control en lo referente a la construcción, se hace necesaria -- que las Subgerencias de Construcción L.D. controlen efectivamente toda la construcción para todos los rubros teniendo a su cargo la administración y control en la instalación efectuada por los proveedores siendo de su exclusiva responsabilidad el reporte de resultados.

La Subgerencia de Coordinación Programática y Control Presupuestal debería tener a su cargo el control central del Programa de Construcción -- de Larga Distancia así como la elaboración y control del Presupuesto Básico de Inversión y del Presupuesto de Gastos Departamentales por los que -- las restantes Subgerencias de Larga Distancia deberían reportar y solicitar todos los insumos que requieran a través de esta subgerencia con objeto de centralizar el control de la información ya que, en términos generales las Subgerencias de Construcción se abocarían a sus objetivos centrales consistentes en la elaboración y seguimiento de sus respectivos programas, la coordinación de proyectos, localizaciones y todas aquellas metas -- individuales que conadyuvan en la culminación de sus compromisos.

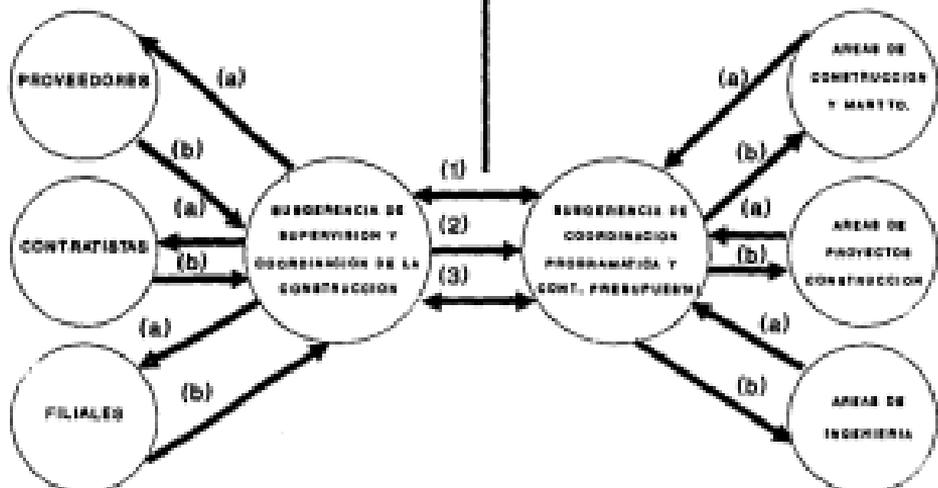
Ahora bien, tanto la Subgerencia de Coordinación Programática y Control Presupuestal, como la de Supervisión y Coordinación de la Construcción (figure 4.3.1.), se coordinarían entre sí constituyéndose como el canal adecuado de comunicación entre las áreas de Ingeniería, proyectos y las áreas físicas de construcción, ya que sería a través de estas entidades que se vincularían los requerimientos de información administrativa con el sumi

nistro -como contrapartida- de insumos llámense equipo y material, órdenes de trabajo, vales de salida de equipo y material de los almacenes con el fin de que la Subgerencia de Coordinación lleve a cabo su objetivo básico y la Subgerencia de Supervisión reportara a su vez los resultados obtenidos en base a su objetivo, (tales como; existencias en inventarios, - - avances de obras, sistemas puesto en servicio, tiempo trabajado, instalaciones realizadas por proveedores, etc.)

DIAGRAMA INTERNO DE COORDINACION GERENCIAL LARGA DISTANCIA

AREA TECNICA DE CONSTRUCCION

AREA TECNICA ADMINISTRATIVA



a) CONTROL DE INSTALACION DE SISTEMAS

b) REPORTE DE NECESIDADES Y DE RESULTADOS

1) COORDINACION PROGRAMATICA Y DE NECESIDADES

2) REPORTE DE AVANCE DE OBRA

3) CONTROL DE EQUIPO Y MATERIAL

a) INSUMOS, PROGRAMA DE CONSTRUCCION Y ORDENES DE TRABAJO

b) COORDINACION PROGRAMATICA Y REPORTE DE RESULTADOS

FIGURA 4.1.1.

A efecto de redefinir objetivos en la Gerencia de Larga Distancia, - se hace necesario plantear y distinguir tres actividades que conforman y resumen metodológicamente el quehacer de la Gerencia.

En el entendido de que el objetivo fundamental de ésta es la expansión de la infraestructura telefónica de larga distancia, se distingue por lo tanto, una actividad específica que es desarrollada por el área de construcción y que se refiere precisamente a la instalación de sistemas de diversos rubros que en su momento pasan a formar parte de los activos de la empresa pero, es necesario en este momento hacer notar que existen un conjunto de tareas conexas que deben ser tomadas en cuenta tanto en tiempo como en costos incurridos como son los trabajos de desmontaje, los cambios y las adaptaciones que inciden en forma directa en la consecución de los compromisos adquiridos y reportados a la superioridad que los solicita.

Es de suponer, que la actividad referida tenga que contar con una serie de apoyos de carácter administrativo, de tal manera que a la Gerencia le sea posible conocer en forma adecuada la situación que guarda desde el punto de vista contable el crecimiento de los activos de larga distancia; por lo tanto, se hace necesario (a efecto de vincular los aspectos técnicos y administrativos) implementar en forma organizada una serie de tareas que posibiliten un adecuado control de las metas individuales del área de construcción, lo que vendría siendo dentro de este modelo una actividad de apoyo administrativo a la construcción.

El aspecto de la capacitación del personal es de relevante importancia.

A pesar de que en la empresa se cuenta con un amplio programa de capacitación, se hace necesario implementar uno específico que cubra las deficiencias que en este sentido presenta la Gerencia de Larga Distancia, ya que las particularidades palpables imponen la necesidad de especializar e inducir una actividad mental positiva y hasta cierto punto diferente, de tal suerte que el trabajo de conjunto reditue beneficios tanto a la Empresa como al personal, estimulando la productividad que bajo este contexto - sería posible incrementar.

Por tal motivo una tercera actividad sería necesario definirla como aquella que en conjunto condicione la fluidez de acciones específicas, -- coordinando esfuerzos para conseguir los objetivos definidos en tiempo, -- costo y espacio, así tendríamos el siguiente esquema:

- Actividad 01 Construcción y Expansión de la red.
- Actividad 02 Administración de Recursos.
- Actividad 03 Capacitación y Coordinación.

4.3.3. REASIGNACION DE OBJETIVOS

Dados los pasos anteriores, es necesario en este momento definir objetivos básicos substancialmente diferentes a los actuales, sin afectar en modo alguno el objetivo básico de la Gerencia de Larga Distancia ni el de la Subdirección dado que este trabajo no pretende cambiar "Lo que se hace en la Gerencia", sino "la forma en que se hace".

La Subgerencia de Coordinación Programática y Control Presupuestal - cuyo carácter de actividades es ejecutivo -, tiene como objetivo básico según este nuevo orden:

- Coordinar con alto grado de certidumbre la elaboración del Programa de Construcción Larga Distancia y proceder a elaborar con base a éste, el Presupuesto Básico de Inversión así como el Presupuesto de Gastos Departamentales o de apoyo a la inversión.

Funciones y responsabilidades.

- Vigilar el comportamiento de los presupuestos tanto el Básico de inversión como el de Gastos Departamentales manteniéndolos bajo control a lo largo de su vigencia.

- Elaborar requisiciones de equipo y material y promover los pedidos - necesarios para dar cumplimiento al Programa de Construcción.

- Elaborar programa de entregas de equipo y material según compromisos de los proveedores.

- Turnar a cada Subgerencia de Larga Distancia su respectivo programa de entregas.

- Coordinar con las Subgerencias de Construcción la distribución del equipo por medio de órdenes de trabajo con relación anexa de requerimientos de equipo y material para ejecutar el trabajo a su respectivo lugar de instalación según Programa de Construcción.

- Coordinar con la Subgerencia de Supervisión toda la información y reporte de necesidades de las restantes Subgerencias de Larga Distancia.
- Coordinar y controlar el Programa de Desmontajes y proceder a la recuperación del equipo desmontado.
- Coordinar y controlar el Programa de Servicios Especiales.
- Mantener el control físico y en inventarios de los equipos de todos los rubros de larga distancia hasta ser entregados a la Subgerencia de Supervisión.
- Actualizar los registros referentes a especificaciones técnicas de los distintos equipos (evolución tecnológica) por cada proveedor.
- Coordinar y controlar la requisición, distribución y resguardo del equipo de medición.
- Integrar y mantener actualizados los registros del archivo central de sistemas integrados a la red telefónica de larga distancia.
- Elaborar reportes y gráficas mensuales sobre movimientos en la red telefónica de larga distancia y aspectos colaterales como pago de derechos.
- Proponer alternativas basadas en el manejo de la información para inducir la toma de decisiones a nivel gerencial.
- Mantener actualizado y depurado el reporte mensual de la cuenta 104 "obras en proceso de construcción", esto en base a los reportes de sistemas terminados y visitas realizadas a la línea de acuerdo al Programa de Construcción y de Desmontaje vigentes.
- Asignar los números de cuenta A.D.M.
- Efectuar visitas de coordinación administrativa a las divisiones.

- Coordinar el flujo de información con la Gerencia de Finanzas Larga Distancia.

- Dar celeridad al proceso de manejo de facturas.

El Departamento de Coordinación Programática y Distribución de Equipo y Materiales, tendría como objetivo básico:

- Integrar, coordinar y controlar el cumplimiento del Programa Anual de Construcción así como el de Desmontaje y Servicios Especiales.

Sus funciones y responsabilidades serían

- Elaborar las requisiciones de equipo y material en base al Programa Anual de Construcción.

- Elaborar programas de entregas de equipo y material de todos los rubros según los compromisos de los proveedores.

- Turnar a las Subgerencias de Coordinación de la Construcción, su respectivo programa de entregas.

- Coordinar con la Subgerencia de Supervisión la distribución del equipo a su respectivo lugar de instalación según el Programa de Construcción.

- Coordinar y controlar el Programa de Desmontaje y proceder a la recuperación del equipo desmontado.

- Coordinar y controlar el Programa de Servicios Especiales.

- Mantener el control físico y en inventarios de los equipos de todos los rubros de larga distancia hasta su instalación.

- Actualizar los registros referentes a especificaciones técnicas de los distintos equipos (evolución tecnológica) por cada proveedor.

- Coordinar y controlar la requisición, distribución y resguardo del equipo de medición.

El Departamento de Control Presupuestal y Estadística.

Se objetivo básico sería:

Elaborar en base al Programa de Construcción el Presupuesto Básico - de Inversión y el Presupuesto de Gastos Departamentales vigilando su cumplimiento.

Como funciones y responsabilidades tendría:

- Integrar y mantener actualizados los registros del archivo central de sistemas integrados a la red telefónica de larga distancia.
- Elaborar reportes y gráficas mensuales sobre movimientos técnicos y administrativos en la red telefónica de larga distancia.
- Proponer alternativas basadas en el manejo de la información, ofreciendo planteamientos que conduzcan al análisis y toma de decisiones en la Gerencia.
- Coordinar el flujo de información con la Gerencia de Finanzas Larga Distancia.
- Mantener coordinación con dependencias oficiales.
- Dar celeridad al proceso de manejo de facturas.
- Mantener el control de los recursos humanos de la Gerencia y personal de filiales asignados a la misma.
- Asegurar el aprovechamiento de recursos materiales (papelería, mobiliario y equipo de oficina).

El Departamento de Traspaso a Planta y Depuración.

Este Departamento tendría como objetivo básico:

Mantener actualizado y depurado el reporte mensual de la cuenta 104 "Obras en Proceso de Construcción"

Entre sus funciones y responsabilidades tendría:

- Analizar los reportes semanales y mensuales de sistemas terminados y puestos en servicio que turna la Subgerencia de Supervisión a fin de preparar los traspasos correspondientes.

- Asignar a cada Subgerencia de Larga Distancia números de A.D.M. de acuerdo al Programa de Construcción.

- Controlar el Programa de Desmontaje en su aspecto contable así como el Programa de Servicios Especiales.

- Efectuar visitas de coordinación administrativa a cada una de las divisiones.

- Aplicación de cuentas respectivas a la facturación de proveedores, contratistas y filiales.

- Efectuar cierres físicos y contables para gestionar el traspaso a planta de las obras terminadas.

- Elaborar las hojas de Autorizaciones de Desembolsos Mayores.

- Controlar las cuentas de adaptaciones y cambios (730 y 731)

4.3.4. PROGRAMACION DE ACTIVIDADES

Una vez establecido el marco teórico de referencia a lo largo del presente trabajo, en adelante se presentarán en forma estructurada los lineamientos que permitan conocer jerárquicamente el desarrollo de las actividades para el cumplimiento del objetivo de la Gerencia de Larga Distancia.

A continuación se presentan los formatos que darán cuerpo a los planteamientos establecidos dentro del capítulo "Presentación del Modelo Propuesto", en concreto del punto "Desarrollo del Modelo Propuesto".

F-1 IDENTIFICACION DE PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS.

Partiendo de una Apertura Programática (Capítulo 3) que refiere la actividad de Teléfonos de México, S.A. de C.V., al interior de la clasificación funcional del tercer grupo "Orientación Sectorial de la Economía", existe un formato denominado Identificación de Programas y Subprogramas -- que tiene como finalidad registrar precisamente los programas y subprogramas a nivel institucional que ejecutarán las unidades organizativas, ubicados en la función y subfunción de la que forman parte identificando los que están en desarrollo y los que serán puesto en operación.

F-2 DESCRIPCION DE PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS.

Este formato tiene como finalidad conocer en forma concreta los subprogramas que se ejecutarán en el año para el que se programan las actividades, estableciendo su correspondencia con la Apertura Programática, su evolución histórica, sus límites, las políticas de sustentación, el propósito a alcanzar con el desarrollo de las acciones que se lleven a cabo.

Cuerpo del formato

Esta sección está dividida en cuatro apartados:

- Antecedentes.

Se anota en forma clara y precisa la evolución que ha tenido el problema al que están orientadas las acciones del Subprograma, a partir del momento que éstas se iniciaron para cubrir las necesidades detectadas.

- Justificación.

Se enmarca el criterio que sustenta las acciones del subprograma, -- así como su factibilidad en base a la tecnología disponible, explicando en forma clara y concisa la congruencia existente entre las necesidades y las alternativas para cubrirlas.

- Objetivo.

Con este apartado se anota el propósito que se pretende como resultado de las acciones que se plantean en el subprograma, expresando ésto en términos concretos, claros y fundamentalmente factibles en función de los recursos disponibles.

- Límites.

Aquí se anota el ámbito de acción del subprograma de acuerdo a las siguientes variables:

+ Tiempo

Se indica las fechas de inicio y terminación de las actividades del subprograma.

+ Espacio

Se delimita al área geográfica donde se ejecutarán las actividades.

+ Universo

En él se describen las características a cumplir por los elementos a servir sobre los cuales se deberían realizar las acciones del subprograma, es decir, se define la población potencialmente beneficiada en la que repercutirán las acciones del subprograma.

DESCRIPCION DE PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS

Página de

Anteproyecto	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Unidad	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Subunidad	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Fecha	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Estado	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Tipo	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Subprograma	<input type="text"/>	<input type="text"/>

- Sin presupuesto
 Sin recursos asignados

		Descripción
ANTERIORES		
ACTUALES		

		Descripción
OBJETIVO		
LIMITES		
UNIDADES		
RECURSOS		
TIEMPO		

F-3 ANALITICO POR ACTIVIDAD

Finalidad

Este formato ilustra en forma esquemática la relación que existe entre la cantidad programada de metas individuales con respecto a las actividades desarrolladas de acuerdo el objetivo tanto de la Subdirección de Operación L.O. como de la Gerencia de Larga Distancia.

Cuerpo del formato

Este consta de dos partes, siendo la primera la que muestra el importe del gasto desglosado en: Gasto corriente o Presupuesto de Gastos Departamentales y el gasto de inversión o Presupuesto Básico de Inversión.

La segunda parte del formato debe mostrar textualmente el objetivo perseguido desde las actividades y su conformación en metas individuales propuestas, comprometiendo cantidades específicas para ser cubiertas a lo largo del período a que se haga referencia.

F-4 DEFINICION DE METAS

Finalidad

Este formato complementa al anterior y establece con toda claridad las unidades responsables de las metas comprometidas para lograr el objetivo.

Cuerpo del formato.

En la definición de metas se enlistan las metas individuales con sus respectivas cantidades comprometidas lo que vendría a representar las cantidades de producto final.

Para ellos se detectan las unidades o áreas responsables de su ejecución y se proyecta un estimado a realizar para el ejercicio posterior al programado.

ANALITICO POR ACTIVIDADES

GASTO CORRIENTE		GASTO DE INVERSION		TOTAL DE GASTO	
OBJETIVO DE LA SUBDIRECCION DE CONST. TELEFONICA : INTEGRAR LOS PROYECTOS P/ LA EXPANSION DE LA PLANTA TELEFONICA			OBJETIVO DE LA GERENCIA DE L.D. : CUMPLIR CON EL PROG. ANUAL DE CONST.		
ACT	DESCRIPCION	META INTEGRADA	CANT	METAS INDIVIDUALES	CANT
01	CONSTRUCCION Y EXPANSION DE LA RED TELEFONICA DE L. D.	A).- PROG. EN DESARROLLO B).- ANALISIS Y RECOMENDACIONES C).- SITUACION DE SISTEMAS D).- SITUACION DE CIRCUITOS E).- ORDENES DE TRABAJO			
02	APYO ADMINISTRATIVO A LA CONSTRUCCION	A).- PRESUPUESTOS B).- INVENTARIOS Y REPORTE C).- PROGRAMAS DE ENTREGAS Y DISTRIBUCION DE MATERIALES D).- ASIGNACIONES Y TRASPASOS A PLANTA			
03	CAPACITACION INTEGRAL Y COOR.	A).- SEMINARIOS Y CURSOS B).- JUNTAS Y REUNIONES			

DEFINICION DE METAS DE LARGA DISTANCIA

ACT	ACTIVIDAD	UNIDAD DE MEDIDA (METAS INDIVIDUALES)	CART. A REALIZAR	UNIDAD RESPONSABLE	ACT A. P.
	DESCRIPCION				
01	CONSTRUCCION Y	a) Programa Anual de Construcción		ELIS.M.S.I.C	
	EXPANSION DE LA RED	b) Programa Anual de Desmontaje		ELIS.M.S.I.C	
	TELEFONICA DE LARGA	c) Programa Anual de Servicios Fijos.		ELIS.S	
	DISTANCIA	d) Análisis de Insure de Ingeniería		ELIS.M.S.I	
		e) Análisis sobre Recomendación de Cir.		ELIS.S	
		f) Sistemas Terminados		ELIS	
		g) Sistemas Puestos en Servicio		ELIS	
		h) Sistemas Desmontados		ELIS	
		i) Servicios Especiales		ELIS	
		j) Circuitos Instalados		ELIS.S	
		k) Circuitos Disponibles		ELIS.S	
		l) Circuitos Puestos en Servicio		ELIS	
		m) Ordenes de Trabajo con ADM. específica		ELIS.M.S.I	
		n) Ordenes de Trabajo para Desmontaje		ELIS.M.S.I	
		o) Ordenes de Trabajo Ejecutados		ELIS	
		p) Cambios y Adaptaciones		ELIS	
	02	APOYO ADMINISTRATIVO A	a) Presupuesto Básico de Inversión		ELIS
LA CONSTRUCCION		b) Presupuesto de Costos Departamentales		ELIS	
		c) Inventario Mecanizado de Sistemas		ELIS	
		d) Reportes y Estadísticas		ELIS	
		e) Programa de Entrenos		ELIS	
		f) Distribución de Inventario de Equipos		ELIS. S	
		g) Asignación de Números de PPM		ELIS	
		h) Cuentas Fiscales		ELIS	
	i) Impuestos a Planta		ELIS		
03	CAPACITACION INTEGRAL	a) Cursos de Capacitación Técnica		ELIS.M.S.I.S	
	Y COORDINACION	b) Cursos de Capacitación Administrativa		ELIS	
		c) Juntas de Coordinación Externa		ELIS.S.M.S.I	
		d) Juntas de Coordinación Interna		ELIS.S.M.S.I	
		e) Visitas de Coordinación Técnica		ELIS.M.S.I	
		f) Visitas de Coordinación Administrativa		ELIS. S	

F-5 CALENDARIO DE METAS

Finalidad

Este formato desglosa mes a mes las metas individuales programadas para ser cubiertas a lo largo de un periodo anual tomando en cuenta la actividad de la que forman parte.

Cuerpo del formato.

Dependiendo de la actividad, se enlistan todas y cada una de las metas individuales asentando mes a mes las cantidades programadas y por lo tanto comprometidas para al final sumar las cantidades de todos los meses lo que dará el total del producto final de metas comprometidas dentro de cada actividad.

A continuación, se enlistan las metas individuales que serían incluidas en las tres actividades propuestas, quedando definidas cada una de ellas.

Metas Individuales de la Actividad 01

a) Programa Anual de Construcción

Es el resultado de la coparticipación de las Subgerencias de Larga Distancia al analizar, coordinar e integrar el Programa Anual de Construcción que se desarrollará dos años después de su elaboración cuyo control será llevado por la Subgerencia de Coordinación a lo largo de su vigencia.

b) Programa Anual de Desmontajes.

Queda definido en forma análoga al anterior.

c) Programa Anual de Servicios Especiales

Queda definido en forma análoga al anterior.

d) Análisis de Insumos de Ingeniería.

En este caso se indica cuanto tiempo se requiere para analizar -

los insumos dentro de cada Subgerencia de Larga Distancia.

e) Análisis sobre Recomendaciones de Circuitos.

Esta meta deberá ser reportada por la Subgerencia de Múltiplex - pero, el análisis será hecho en coordinación con la Subgerencia de Supervisión y Coordinación de la Construcción.

f) Sistemas Terminados

La meta se refiere a los sistemas reportados como terminados mismos que se contabilizarán cada mes.

g) Sistemas Puesto en Servicio

De igual manera serán el resultado de la contabilidad mensual de acuerdo a los reportes de la Subgerencia de Supervisión.

h) Sistemas Desmontados

En este caso, serán todos aquellos sistemas que sean efectivamente desmontados mismos que deberán ser reportados por mes tomando como base el Programa Anual de Desmontajes vigente.

i) Servicios Especiales

Se reportarán y contabilizarán de acuerdo a los reportes de la línea o área de construcción (Etlis) basados en el programa respectivo.

j) Circuitos Instalados

k) Circuitos Disponibles

l) Circuitos Puestos en Servicio

Dependiendo de cada situación, los circuitos serán reportados por la Subgerencia de Supervisión y contabilizados por la Subgerencia de Coordinación Programática y Control Presupuestal, de igual manera que el resto de las metas individuales de la Gerencia de Larga Distancia (en su aspecto contable).

m) Órdenes de Trabajo con A.D.M. específicas

Para efectos de control central (entiéndase gerencial) estas órdenes de trabajo solo serán contabilizadas cuando contribuyan al incremento de la red telefónica de larga distancia, mismas que son elaboradas por los departamentos de proyectos, transmisión y conmutación.

n) Órdenes de Trabajo para Desmontajes

Son elaboradas según Programa Anual de Desmontajes.

ñ) Órdenes de Trabajo Ejecutadas.

Serán reportadas por la Subgerencia de Supervisión cuando efectivamente hayan sido ejecutadas en el período en el que se solicitaron.

o) Cambios y Adaptaciones.

Deberán ser reportados por la línea cada mes.

Metas individuales de la actividad 02.

a) Presupuesto Básico de Inversión.

Se reportará solo hasta el momento en que éste haya sido autorizado para el año posterior a su elaboración, en el entendido de que para entonces ya se cubrió todas las etapas anteriores como son:

Programa Anual de Construcción Integrado y autorizado, análisis del inventario físico de equipo y material disponible, elaboración de requisiciones y programa de entregas.

El seguimiento y control de éste deberá ser a lo largo del año de su vigencia y tendrá que ser comparado porcentualmente conforme se vaya instalando y cuantificando los equipos contenidos en él.

b) Presupuesto de Gastos Departamentales.

Debe reportarse en el momento de su integración y autorización - llevándose un control mes a mes entre lo programado y lo real, evaluando sus diferencias.

c) Inventario mecanizado de sistemas integrados a la red.

En el año de su implementación será reportado en el momento de su culminación.

En meses y años posteriores, se reportarán los cambios o modificaciones que vaya sufriendo, tomando como unidades de producto final el número total de sistemas y circuitos puesto en servicio que contengan.

d) Reportes y Estadísticas.

Nuevamente, para efectos de control central solo se contabilizarán los reportes y estadísticas que genere la Subgerencia de Coordinación a nivel gerencial.

Los reportes y estadísticas del resto de las Subgerencias de Larga Distancia solo serán de control interno para efectos de coordinación.

e) Programa de entregas.

Se reportará en la fecha en que la Subgerencia de Coordinación - Programática y Control Presupuestal remita el programa de referencia al -- resto de Subgerencia de Larga Distancia."

f) Distribución y Envío de Equipo y Material

Es el resultado de la coordinación de las Subgerencias de Larga - Distancia para que el equipo y material llegue a su lugar de instalación. Se contabilizará como productos final mes a mes el número de equipos puestos a disposición de la Subgerencia de Supervisión.

g) Asignación de Números de cuenta A.D.M.

Se contabilizará el total de números de cuenta que mes a mes - - asigne el Depto. de Traspaso a Planta.

h) Cierres Físicos.

Se reportará el número total de sistemas afectados o con cierre - físico que se ejecuten mes a mes en el Depto. de Traspaso a Planta.

i) Traspases a Planta.

Una vez ejecutados los pasos necesarios para efectuar los tras - pasos a planta éstos serán reportados.

Metas individuales de la actividad 03.

- a) Cursos de Capacitación Técnica
- b) Cursos de Capacitación Administrativa

Se contabilizarán todos aquellos cursos programados contra los - efectuados cada mes independientemente de su duración con la intención de que los técnicos conozcan de administración y los administradores de carac terísticas técnicas de los equipos que se instalan en la Gerencia de Larga Distancia.

- c) Juntas de Coordinación Externa

Serán todas aquellas juntas que se tengan entre la Gerencia de -- Larga Distancia o cualquiera de sus Subgerencias con otras áreas como:

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Subdirecciones, Gerenc cias y Subgerencias diversas de la Empresa, proveedores, contratistas, etc.

- d) Juntas de Coordinación Interna

Serán todas aquellas juntas en las que intervengan solamente per - sonas de la Gerencia de Larga Distancia.

- e) Visitas de Coordinación Técnica a las Areas

Se considerarán como tales, todas aquellas en que el personal de Larga Distancia necesite desplazarse de su residencia para tratar asuntos técnicos.

- f) Visitas de Coordinación Administrativa

Se considerarán como tales, todas aquellas en que el personal de Larga Distancia necesite desplazarse de su residencia para tratar asuntos administrativos.

CALENDARIO DE METAS GERENCIA DE LARGA DISTANCIA

ACT.	UNIDAD DE MEDIDA (METAS INDIVIDUALES)	M E T A S						
		ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	SUB TOT
02	a) P.B.E.							
	b) P.G.D.							
	c) Inventario Mecanizado							
	d) Reportes y Estadísticas							
	e) Programa de Entregas							
	f) Dist. y Envío de Equipo							
	g) Asignación de A.D.M's.							
	h) Cierres Físicos							
	i) Traspases a Planta							
03	a) Cursos Capacitación Tec							
	b) Cursos Capacitación Adm							
	c) Juntas Coord. Internas							
	d) Juntas Coord. Externas							
	e) Visitas Coord. Técnicas							
	f) Visitas Coord. Adm.							

CALENDARIO DE METAS GERENCIA DE LARGA DISTANCIA

ACT.	UNIDAD DE MEDIDA (METAS INDIVIDUALES)	M E T A S						
		JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
02	a) F.B.I.							
	b) F.G.D.							
	c) Inventario Reorganizado							
	d) Reportes y Estadísticas							
	e) Programa de Entregas							
	f) Dist. y Envío de Equipo							
	g) Asignación de A.D.M's.							
	h) Cierres Físicos							
	i) Traspases a Planta							
03	a) Cursos Capacitación Tec							
	b) Cursos Capacitación Adm							
	c) Juntas Coord. Internas							
	d) Juntas Coord. Externas							
	e) Visitas Coord. Técnicas							
	f) Visitas Coord. Adms.							

Hasta aquí la descripción de metas por actividad, ahora se contará - con otro formato que concentre en metas integradas todas aquellas metas in dividuales que dadas sus características puedan ser cuantificadas en volúmen de actividad. Este formato se denominará Calendarización de Metas Integradas siendo cada una de ellas las siguientes:

Metas Integradas Actividad 01.

- A- Programas en Desarrollo
 - a- Programa Anual de Construcción
 - b- Programa Anual de Desmontaje
 - c- Programa Anual de Servicios Especiales
- B- Análisis y Recomendaciones
 - d) Análisis de Insumos de Ingeniería
 - e) Análisis Sobre Recomendaciones de Circuitos
- C- Situación de Sistemas
 - f) Sistemas Terminados
 - g) Sistemas Puestos en Servicio
 - h) Sistemas Desmontados
 - i) Servicios Especiales
- D- Situación de Circuitos
 - j) Circuitos Instalados
 - k) Circuitos Disponibles
 - l) Circuitos Puestos en Servicio
- E- Órdenes de Trabajo, Cambios y Adaptaciones
 - m) Órdenes de Trabajo con A.D.M. Especifica
 - n) Órdenes de Trabajo para Desmontaje
 - ñ) Órdenes de Trabajo Ejecutadas
 - o) Cambios y Adaptaciones

Metas Integradas Actividad 02

- A- Presupuestos
 - a) Presupuesto Básico de Inversión
 - b) Presupuesto de Gastos Departamentales
- B- Inventarios y Reportes
 - c) Inventarios Mecanizados de Sistemas Integrados a la Red
 - d) Reportes y Estadísticas
- C- Programas de Entrega y Distribución de Equipo
 - e) Programa de Entregas
 - f) Distribución y Envío de Equipo y Material
- D- Asignación y Traspasos a Planta
 - g) Asignación de Números a Cuenta A.D.M.
 - h) Cierres Físicos
 - i) Traspasos a Planta

Metas Integradas Actividad 03

A- Seminarios y Cursos

- a) Cursos de Capacitación Técnica
- b) Cursos de Capacitación Administrativa

B- Juntas y Reuniones

- c) Juntas de Coordinación Externa
- d) Juntas de Coordinación Interna
- e) Visitas de Coordinación Técnica a las Areas
- f) Visitas de Coordinación Administrativa a las Areas

Los formatos de calendarización deberán elaborarse por duplicado, - ya que uno se elaborará de acuerdo a las cantidades programadas al inicio del ejercicio presupuestal y el segundo reflejará las cantidades reales.

Con este formato, de calendarización de metas es posible medir la - productividad y efectividad de la programación en la Gerencia de Larga Distancia sólo que para entrar en detalle sería necesario procesar y presentar toda la información técnico-administrativa a un nivel de análisis más particular, es decir, al interior de cada Subgerencia se presentan circuns- tancias que llamaremos metas individuales particulares, como puede ser el caso de Microondas, que al elaborar una órden de trabajo requiere, en mu- chos casos de trabajo de localización de frecuencias, integración de pro- yectos, disponibilidad de equipo, etc. pero, lo que el formato que se pro- pone concentra únicamente son unidades de producto final por lo que muchas de las tareas ya enunciadas podría pensarse que no son tomadas en cuenta.

Para subsanar esta aparente deficiencia, cada Subgerencia de Larga Distancia tendría que diseñar formatos análogos ajustando las metas indi- viduales y cuantificando sus resultados con la intención de resumirlos y presentarlos de acuerdo al formato de referencia ya que toda la informa- ción reportada deberá ser (como ya quedó establecido) en base a unidades de producto final y deberán ser suficientemente soportadas por documentos que les avalen.

F-6 RESUMEN DE METAS Y RECURSOS BASICOS POR ACTIVIDAD

Finalidad

Determinar las metas programadas por actividad de acuerdo con los recursos básicos (disponibles y solicitudes).

Cuerpo del Formato

Denominación: Se anota el nombre de la actividad ubicándola en el subprograma respectivo.

Recurso Básico Disponible:

- Para la actividad 01 la unidad de recurso básico será la hora técnica con que se cuenta.

- Para la actividad 02 la unidad de recurso básico será la hora administrador con que se cuenta.

- Para la actividad 03 la unidad de recurso básico será la hora instructor con que se cuenta.

Recurso Básico Solicitado. Se anota el volumen de recursos básicos que se ha estimado incrementar para cubrir las metas programadas.

Total: Se anota el resultado de sumar los recursos disponibles mas las solicitudes.

Unidad de medida: Para el llenado de esta columna se toma en cuenta la actividad que se desarrollará con las unidades de medida definidas como unidades de producto final, y son:

Para la actividad 01. Número de Circuitos Puestos en Servicio

Para la actividad 02. Importe del Traspaso a Planta

Para la actividad 03. Número de Cursos de Adiestramiento Integral.

Metas:

a) Con recursos disponibles: Se anota la cantidad correspondiente a las metas que se estima se pueden realizar con los recursos existentes.

b) Con recursos solicitados: Se anota la cantidad correspondiente de metas adicionales, de acuerdo al aumento solicitado de recursos.

c) Total: Son las metas programadas para cada actividad, y será la suma de las metas con recursos disponibles y recursos solicitados.

Cobertura

Se anota lo que se alcanzaría de ser autorizados los recursos adicionales, considerando que la cobertura es la parte del universo total -- que se programa atender expresada en forma relativa (en porcentaje).

F-7 ANALITICO DE RECURSOS HUMANOS.

Finalidad:

Ubicar al personal de la Gerencia de Larga Distancia de acuerdo a la actividad en la que desarrollan sus labores.

Cuerpo del Formato

Se anota para cada elemento su clave de actividad, número de expediente, puesto que ocupa, escolaridad, promociones (si se dan) sueldo semanal o quincenal según el caso y finalmente el horario de labores.

Con esta parte se da por terminada la proposición de reorganización administrativa con la cual a mi juicio sería factible el logro de los objetivos gerenciales con un alto grado de consistencia, congruencia de acciones con mayor eficacia por persona y mejor eficiencia de equipo en cuestiones de trabajo.

Hasta aquí la proposición planteada en este trabajo, que tiene la intención de optimizar los recursos puestos a disposición del incremento de la red telefónica de larga distancia, objetivo fundamental de la Gerencia de Larga Distancia en Teléfonos de México.

Pero quisiera insistir en que ningún cambio organizacional cumpliría sus expectativas si no asocia un cambio de orden mental, es decir, el peso específico de la "resistencia al cambio" entorpece la puesta en marcha de cualquier proyecto.

Algo más sobre este asunto se abordará en las conclusiones.

CONCLUSIONES

Teléfonos de México, desde su fundación, ha tomado decisiones trascendentales a fin de mantenerse a la altura de las Telecomunicaciones Internacionales, así, de las Centrales manuales, cambió a las de tipo automático; de las líneas físicas a las microondas y de los Sistemas de larga distancia manual a los Sistemas de larga distancia automática, tal adecuación tecnológica en los servicios de Telecomunicación, ve su más alto logro con la sustitución gradual de la tecnología analógica por la tecnología digital -la más avanzada que existe hoy día en todo el mundo.

La incorporación de esta nueva tecnología le ha permitido a la empresa, duplicar la planta telefónica en tan solo una década, al pasar de los 4 millones 450 mil 221 aparatos telefónicos funcionando en 1980, a casi 9 millones al finalizar 1989; sobre todo si recordamos que hubieron de pasar 102 años para llegar a la cifra de 4 millones.

Como consecuencia de la modernización en la planta telefónica, - - Tel-Mex ofrece a la fecha:

- El servicio Lada 800 Nacional e Internacional, para llamadas de larga distancia por cobrar.
- El servicio de casetas "LADATEL" en las principales ciudades del país, operando con monedas, fichas o tarjetas de crédito, pero - para todo esto tenemos que:

Ningún cambio en los procesos administrativos es posible si no existe el compromiso de compartir los esfuerzos, esto es, la actividad mental con la que se encarar los nuevos tiempos debe ser equivalente a las aspiraciones en lo personal y en lo colectivo poniendo la productividad al servicio de todos.

La voluntad de coexistencia en armonía nos debe mover a todos.

La capacitación es factor determinante en la creación de cuadros de producción sea ésta de bienes, servicios o ideas.

La optimización de los recursos (que dicho sea de paso no sion -

pre son suficientes) es condición fundamental en el logro de los -
- objetivos en calidad y cantidad.

El hecho de que se proponga en este trabajo un apego formal a los -
lineamientos establecidos en la técnica de Presupuesto por Programas no -
implica una actitud personal, ya que de acuerdo a lo observado, las necesi-
dades de la Gerencia de Larga Distancia solo pueden ser cubiertas en la -
medida en que sea implementado un reordenamiento administrativo que com-
prometa en los resultados a las áreas involucradas en el proceso de expan-
sión de la red telefónica de larga distancia.

Este hecho, no implica que el modelo de presupuestación en base a -
programas se constituya como la técnica mas acabada en funciones adminis-
trativas, sino que dadas las condiciones objetivas en el momento actual, -
las deficiencias que se presentan solo serán superadas en la medida en --
que sean asignados recursos suficientes a metas específicamente compromet-
das.

Se hace necesaria la redefinición de los procesos técnicos y adminis-
trativos en un solo proceso global, de tal manera que se asegure el cum-
plimiento de un objetivo, en este caso hacer congruente un presupuesto --
asignado al trasgado a planta comprometido para un mismo año, que no es -
otra cosa que el reflejo de una actitud positiva de coordinación recípro-
ca con un solo beneficio, el constante incremento de la productividad de
los sistemas de comunicación telefónica.

Todo proceso administrativo debe ser en sí mismo dinámico, dentro -
de cualquier empresa, ya que las condiciones bajo las que opera tanto in-
ternas como externas exigen a cada momento la constante renovación y re-
definición de criterios, de tal manera que llegado el momento de tomar -
decisiones, éstas sean lo mas congruentes y específicas que cada caso ame-
rite.

El concepto de flexibilidad en administración, condiciona sus prin-
cipios a variables independientes de tipo estructural, es por ello que el
mantenerse al margen de tales variables lleva implícito el riesgo de la -

incongruencia entre el querer y el hacer hablando de programación, ejecución, control y evaluación de actividades.

Volviendo a la Gerencia de Larga Distancia, en específico, centralizar jerárquicamente la información para inducir acciones y obtener el cumplimiento de la meta no lo es todo, se hace necesaria una descentralización de actividades dentro de la Subgerencia de Programación, en una primera etapa, a fin de lograr en las mejores condiciones posibles la supervisión, vigilancia y coordinación desde el punto de vista administrativo de todos -- aquellos trabajos dirigidos tanto a la expansión de la red telefónica como al óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles.

En resumen, es condición sine qua non que las áreas administrativas -- (como lo son las técnicas) sean llevadas a los lugares en donde solo es posible lograr un adecuado control de los objetivos gerenciales.

Necesitamos reconocer, por otra parte, que la Subgerencia de Programación debe comprometer sus metas en función directa del cumplimiento que a su vez presenta cada Subgerencia de Larga Distancia, ya que finalmente existe un compromiso compartido en donde la responsabilidad es de todos.

Hacia afuera, la actividad de Teléfonos de México, S.A. de C.V., -- reviste características de beneficio social ya que proporciona el vital - servicio de comunicación telefónica a todos los niveles, local, regional, nacional e internacional pero, se pierde de vista que al interior de la - empresa lo que en primera y última instancia se persigue es el incremento de sus márgenes de utilidad, por lo que a mi juicio se refuerza mas aún - la posición con respecto a la implementación de la técnica de Presupuesto por Programas con la que se lograría por sistema el abatimiento de costos y la reducción de gastos; guardando la debida proporción en función de los alcances de este trabajo.

IDENTIFICACION DE SIGLAS UTILIZADAS

E	Dirección de Expansión y Proveeduría
Et	Subdirección de Construcción Telefónica
EtI	Gerencia de Larga Distancia
EtIs	Subgerencia de Supervisión y Coord. de la Construcción
Etism	Departamento de Proyectos Microondas
EtIsx	Departamento de Proyectos Múltiples
EtIc	Subgerencia de Coordinación Programática y Control Presupuestal
EtIcc	Departamento de Coordinación Programática
EtIcp	Departamento de Control Presupuestal
EtIct	Departamento de Traspaso a Planta y Depuración

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I

- Cárdenas de la Peña Enrique
Historia de Teléfonos de México
Artículo capitulado Revista Voces de Teléfonos de México Nos. 285 a 315
- Reporte 10 Reporte de Inversión
Documento editado por la Dirección de Finanzas Corporativo de T.O.M.

CAPITULO II

- Fremont J. Lyden. Ernest G. Miller
Presupuesto Público, Planeación, Evaluación y Control de Programas
Ed. Trillas 1983
- Vázquez Arroyo Francisco
Presupuesto por Programas para el Sector Público de México
Ed. U.N.A.M. 1982
- Bouchot Alfaro Alfredo
Digesto para el curso de Presupuesto por Programas en el Sector Público Federal

CAPITULO III

- Memoria del II Seminario de "Planeación del Desarrollo"
Secretaría de Programación y Presupuesto
Cd. Victoria Tamps.
Diciembre 1989

- Catálogo de Actividades del Sector Público Federal - 1988
Publicación de la S.P.P.
- Catálogo para la Programación-Presupuestación 1987
Publicación de la S.P.P.
- Manual de Programación y Presupuestación 1987
Publicación de la S.P.P.
- Instructivo de Autoevaluación Institucional y Sectorial 1981
Publicación de la S.P.P.

CAPITULO IV

- Manual de Funciones de la Gerencia de Larga Distancia 1981
Editado por la Dirección de Finanzas de T.B.M.