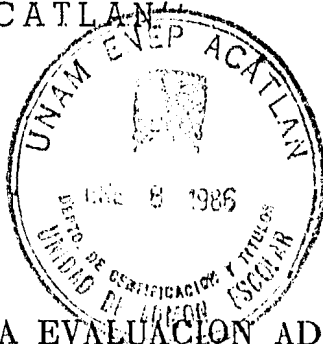




Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"



“CRITERIOS PARA LA EVALUACION ADMINISTRATIVA DE UNA EMPRESA PUBLICA, UN ESTUDIO DE CASO: SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO (METRO)”.

T E S I S

Que para Obtener el Título de:

**Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública.**

P r e s e n t a :

José Juan Sánchez González



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 GENERAL:

	PAGINAS
INTRODUCCION.	1
CAPITULO I.- ENFOQUE DE EVALUACION.	7
1) Enfoque Económico.	8
1.1) Generalidades.	8
1.2) Características.	9
1.3) Desventajas y Ventajas.	14
2) Enfoque Administrativo.	18
2.1) Generalidades.	19
2.2) Características.	24
2.3) Desventajas y Ventajas.	26
3) Enfoque Político.	28
3.1) Generalidades.	28
3.2) Características.	32
3.3) Desventajas y Ventajas.	34
CAPITULO II.- FORMA DE EVALUACION.	36
1) Eficacia.	37
1.1) Eficacia Social.	38
1.2) Eficacia Económica.	40
1.3) Eficacia Funcional.	41
2) Eficiencia.	43
2.1) Eficiencia Productiva.	44
2.2) Eficiencia Financiera.	45
3) Congruencia.	47
3.1) Procesos.	48
3.2) Consistencia y Congruencia de Procesos. ...	50

CAPITULO III.- CARACTER DE LA EVALUACION.	55
1) Evaluación Conceptual.	57
1.1) Propósitos Nacionales.	58
1.2) Objetivos Sectoriales.	61
1.3) Metas Específicas.	63
2) Evaluación Metodológica.	64
2.1) Información.	65
2.2) Informática.	67
2.3) Programación.	69
2.4) Presupuestación.	70
2.5) Evaluación.	72
2.6) Comunicación Social.	73
3) Evaluación Funcional.	74
3.1) Estrategias Elegidas.	75
3.2) Ejecución de Taras.	78
4) Evaluación Instrumental.	80
4.1) Administración.	81
4.2) Legislación.	84
4.3) Financiamiento.	87
5) Evaluación Temporal.	89
5.1) Programas a Corto, Mediano y Largo Plazo.	90
5.2) Rediseño de Modelos.	93
CAPITULO IV.- NIVELES DE EVALUACION.	96
1) Macroadministrativa.	97
1.1) Crecimiento.	98
1.2) Resultados.	128
1.2.1) Participación de la Empresa Pública en la Generación del Producto- Interno Bruto.	128

PAGINAS

1.2.2)	Contribución de la Empresa Pública a los Ingresos Tributarios....	130
1.2.3)	Participación de la Empresa Pública en el Comercio Exterior.....	130
1.2.4)	Generación de Empleos por parte de la Empresa Pública.	134
2)	Mesoadministrativa.	134
2.1)	Composición del Sector Mesoadministrativo.	136
2.2)	Asignaciones Presupuestales.	139
3)	Microadministrativa.	144
3.1)	Crecimiento.	144
3.2)	Resultados Globales.	154
CAPITULO V.-	ESQUEMA PARTICULAR DE LA EMPRESA PUBLICA.	156
1)	Propósitos Nacionales	156
1.1)	Plan Global de Desarrollo (1980-1982)...	157
1.2)	Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)...	161
2)	Objetivos del Sector.	163
3)	Metas Fisicas del Sistema de Transporte Colectivo "Metro".	170
3.1)	Metas Directas.	170
3.2)	Metas Complementarias.	171
4)	Medios del Sistema de Transporte Colectivo "Metro".	172
4.1)	Recursos.....	172
4.1.1)	Recursos Humanos.	172
4.1.2)	Recursos Materiales.	173

PAGINAS

4.1.2.a)	Vfas.	175
4.1.2.b)	Instalaciones Mecánicas.	176
4.1.2.c)	Estructuras.	176
4.1.2.d)	Material Rodante.....	180
4.1.2.e)	Instalaciones Eléctricas.	187
4.1.3)	Recursos Tecnológicos.	189
4.1.3.a)	Mando Centralizado.....	189
4.1.3.b)	Pilotaje Automático.....	191
4.1.3.c)	Señalización.....	192
4.1.3.d)	Telecomunicaciones.....	192
4.2)	Servicios.	194
4.2.1)	Servicios Directos.	194
4.2.2)	Servicios Complementarios.	196
4.3)	Instrumentos.	199
5)	Evaluación Parcial.	201
5.1)	Inventario de Recursos.	202
5.2)	Servicios.	204
6)	Administración.	209
6.1)	Organización del Sistema de Transporte - Colectivo "Metro".	209
6.2)	Responsable.	214
7)	Legislación.	215
7.1)	Laboral.	215
7.2)	Específica.	216
7.3)	Relaciones entre Trabajadores y Empresa.	218
8)	Presupuesto.	219
8.1)	Programas de Inversión.	219

PAGINAS

8.2) Programas de Gasto Corriente.	221
8.3) Subsidio.	221
8.4) División Administrativa (presupuestaria).	223
9) Fines Sociales.	225
9.1) Categorías.	225
9.2) Criterios.	227
10) Evaluación Total.	229
10.1) Evaluación Parcial.	231
10.2) Evaluación Vertical.	232
10.3) Evaluación Horizontal.	241
10.4) Evaluación Total.	243
CAPITULO VI.- EVALUACION INTEGRAL.	245
1) Elementos Congruentes de la Propuestas. ...	245
2) Características.	248
3) Limitaciones.	251
4) Evaluación Integral para las Empresas Pú- blicas.	252
CONCLUSIONES.	258
BIBLIOGRAFIA.	267
INDICE DE CUADROS.	271

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

La intervención del Estado en la Economía Nacional, ha sido un producto social, de reordenación de las funciones que realiza éste, en relación a las crecientes necesidades sociales políticas y económicas de la población.

El Estado Gendarme o Policia, realizaba funciones de vigilancia nacional y tenía poca intervención en los procesos productivos de la Economía. En la medida, que la oferta y la demanda de los servicios y productos de la comunidad aumentaban, tales procesos eran más críticos y profundos, por lo que era necesario, que la dirección de la Economía no quedara en manos del capital, sino que fue indispensable la Intervención del Estado.

En un principio, el Estado sólo participaba en sectores estrictamente prioritarios, como eran: seguridad nacional, transportes, infraestructura básica, etc., pero tuvo que ampliar su esfera de competencia, para evitar posibles "crisis" que podrían cernirse sobre las naciones en sus economías.

La intervención del Estado, no implicaba necesariamente, estatización de la Economía en general, sino al contrario, fortalecer y optimizar los factores de la producción, en parti-

cular al capital, para obtener mayores ganancias, con el mínimo de inversión. Así nació el Estado del Bienestar (Welfare State) que vendría a participar activamente en la Economía primero, a través de la inversión en ciertos sectores de la producción y posteriormente con la adquisición de empresas para orientarlas a las necesidades sociales, económicas y políticas de la población, en algunos casos por creación del mismo Estado y en otros, por vía de la Nacionalización.

Las Empresas Públicas surgen como uno de los principales instrumentos de Política Económica en los procesos productivos, así como que son reordenadores de la caoticidad de las leyes del mercado. Su principal contribución, reside en que satisface las necesidades de la población, para la preservación del Sistema Económico-Nacional.

La presente tesis "Evaluación Administrativa de una Empresa Pública, un estudio de caso: El Sistema de Transporte Colectivo "(METRO)" tiene como finalidad el revisar la función de evaluación de una Empresa Pública, para establecer directrices de evaluación para las mismas. Así como para establecer los diferentes enfoques de evaluación, sin particularizar en criterios "economicistas", sino también "administrativos", "políticos" y "sociales", para fundamentar una evaluación multilateral que integre coherentemente los criterios mencionados.

La tesis es de tipo descriptivo y se enmarca en un estudio de caso, para analizar y proponer elementos de evaluación de las Empresas Públicas.

En el Capítulo I "Enfoques de Evaluación" se determinan tres enfoques de evaluación: Económico, Político y Administrativo, estableciéndose características, ventajas y desventajas en cada uno de ellos. Lo cual permite, conceptualizar la Evaluación Administrativa de la Empresa Pública, así como el enfoque empleado para su estudio.

El Capítulo II denominado "Forma de Evaluación" evalúa la eficacia, eficiencia y congruencia de la Empresa Pública, definiendo cada uno de los conceptos mencionados. Particularmente en lo referente a la eficacia (social, económica y funcional) y la eficiencia (productiva y financiera).

En el Capítulo III "Carácter de la Evaluación" se definen las diferentes evaluaciones administrativas que existen - Evaluación Conceptual, que establece la consistencia de las prioridades nacionales, los objetivos del sector y las metas específicas de la Empresa Pública; Evaluación Metodológica, que evalúa la Planeación Integral Participativa que esta compuesta por los siguientes elementos: Información, Informática, Programación, Presupuestación, Evaluación y Comunicación Social; Eva-

luación Funcional, se refiere a la operación y ejecución de tareas, así como de las estrategias elegidas, manejando recursos disponibles para la realización de las metas; Evaluación Instrumental, la cual evalúa la Administración, Presupuesto y Legislación de la Empresa Pública y Finalmente, la Evaluación Temporal que establece la articulación de los Programas y las metas a corto, mediano y largo plazo, las que se subdividen en directas (que son programadas) y las metas complementarias, que son de carácter social, político y cultural.

El Capítulo IV denominado "Niveles de Evaluación" establece tres niveles de evaluación: Macroadministrativo (evaluación del sector público en su conjunto), Mesoadministrativo (evaluación del sector administrativo en que incide la empresa pública en estudio) y Microadministrativo (evaluación global de la empresa pública, desarrollo y resultados).

El Capítulo V "Esquema particular de la Empresa Pública", es el estudio de caso del Sistema de Transporte Colectivo (METRO) y se enfoca específicamente, a un análisis pormenorizado de variables que inciden en el logro de los objetivos planteados por el mismo.

Se evalúan los propósitos nacionales establecidos en el Plan Nacional del Desarrollo; los objetivos del sector que -

se encuentran en el Plan Rector de Vialidad y Transporte del Distrito Federal, y las metas directas del Sistema de Transporte Colectivo "METRO", las cuales se subdividen en directas (que son las programadas) y las metas complementarias, que son de carácter social, político y cultural.

Posteriormente, se evalúa los recursos (humanos, materiales y tecnológicos) en función de los servicios que se prestan, directos (del servicio de transporte colectivo) y complementarios (que son también de carácter social, político y cultural). Después es evaluado el Inventario de Recursos Existentes de la Empresa Pública a través de los objetivos programados, para analizar la Administración, la Legislación y Financiamiento (Presupuesto) de la misma, que permita una comprensión de los niveles de responsables, atribuciones e ingresos.

Se determina que existen criterios y categorías sociales fundamentándose cada una de ellas. Finalmente, se evalúa en forma vertical el conjunto de planes en función de los objetivos para llegar a una evaluación total, en el cruce simbólico -vertical y horizontal- del Sistema de Transporte Colectivo "METRO".

El último, Capítulo VI "Evaluación Integral" establece criterios, para fundamentar una evaluación multilateral de

las Empresas Públicas, entendiéndolas a éstas como totalidad. - Sin delimitarlas en un solo enfoque "económico", "político" o - "administrativo", sino en un enfoque integral. Por otra parte, proponemos la siguiente definición de evaluación de una empresa pública, debido a que no existen aproximaciones al respecto:

"La evaluación es una función administrativa continua y permanente, que compara las metas propuestas, los recursos disponibles y los resultados obtenidos desde el principio hasta el final del proceso, en un período determinando, analizando el grado de eficiencia, eficacia y congruencia de los procesos y procedimientos, a un nivel micro, meso y macroadministrativo de la empresa pública".

CAPITULO I

ENFOQUES DE EVALUACION

En la actualidad, la función de evaluación ha sido analizada desde tres puntos de vista (enfoques) más o menos diferenciados, y por ende con distintas conclusiones sobre el objeto evaluado. Un enfoque pondera aspectos económicos, de inversión y rentabilidad, por otra parte, un enfoque enfatiza sobre fuerzas y centro de poder políticos y por último, existe un enfoque que analiza aspectos administrativos como procesos, procedimientos, recursos y resultados. Por tanto, podemos especificar los tres enfoques de evaluación: El Económico, el Político y el Administrativo.

La caracterización, sus limitaciones y desventajas así como sus ventajas de los tres enfoques de evaluación, son requisito previo para cualquier evaluación, ya que nos permiten establecer los elementos de análisis utilizados y los posibles resultados en base al enfoque empleado. Después del análisis a realizar, es viable que se proponga una "evaluación ideal" o "integral" que contenga aspectos perfectamente coherentes y lógicos entre sí, para la implementación de una visión multidimensional, la cual se realizará en el último capítulo (VI).

1) ENFOQUE ECONOMICO.

I.1) Generalidades.

El enfoque económico de evaluación, tiene en el análisis costo-beneficio a su máximo instrumento, el análisis económico del costo-beneficio, no es el enfoque económico, pero lo contempla en su totalidad.

En 1962, el Programa Harvard sobre Recursos Hidráulicos (Harvard Water Resource Program) publica un volumen monumental, que detalla los principios del costo-beneficio para el desarrollo de los recursos hidráulicos. Los principales colaboradores habían participado con anterioridad en el informe de los consultores (Consultants Report), en el mismo año al presidente de los Estados Unidos, donde se proporcionaban reglas detalladas de gufa para organismos públicos y se formaban nexos entre la economía del bienestar y el costo-beneficio.

Por otra parte, en el Reino Unido la primera aplicación del análisis costo-beneficio se llevó a cabo por el Laboratorio de Investigación sobre Carreteras (Road Research Laboratory) para la construcción de la autopista MI. En 1967, un White Paper confirmó formalmente la existencia del costo-beneficio y le asignó un papel limitado en relación a las industrias nacio-

nalizadas de ese país.

I.2) Características:

El análisis costo-beneficio, es una técnica económica, que consiste en determinar costos a corto, mediano y largo plazo, estableciendo también beneficiarios, que permiten determinar criterios de inversión.

Algunas de las fases para la implementación de un proyecto, tomando el costo-beneficio son;

- a) Se estiman costos de instalación del proyecto, los cuales se distribuyen en periodos determinados generalmente en costos anuales;
- b) A estos costos, se les añaden costos anuales de operación;
- c) Se estima el valor promedio del producto considerando el número de unidades producidas cada año y su valor probable en el mercado;
- d) Se estiman costos y beneficiarios intangibles o "secundarios", los que añádfselos a los anteriores nos permiten el valor presente de costos y beneficios;

e) Y por último, el proyecto en que existan más beneficios con el menor costo, merecen ser implantados y por ende, calificados de "administración eficiente". (1)

El aspecto social del análisis costo-beneficio, es la evaluación de los beneficios de la función objetivo. Los beneficios "secundarios" son colaterales a esta función objetivo. Sin embargo, la controversia de la aplicación de un ACB* reside en el tipo de tasa de interés utilizadas así como de los precios. Su elasticidad y otros problemas, pero fundamentalmente, en la forma de evaluar los beneficios sociales. De ahí, que la evaluación económica (que se sintetiza en el ACB) se delimite básicamente por ello, ya que no toma en cuenta para su evaluación:

- a) Las metas propuestas sean sociales, políticas, culturales, administrativas, etc.
- b) Los recursos disponibles sean humanos, materiales o financieros aunque sobrevaloriza estos últimos;
- c) Y por último, la eficiencia se mide por el cumplimiento del-

(1) Pérez Barbosa Raúl H. "Las Ep y los criterios para evaluarla Eficacia".
Rev. Admón. Pública No. 38 (Abril-Junio 79)
INAP. México 1979 p. 10.

(*) Se hablará de enfoque económico, entendiéndose implícitamente con ACB, debido a que engloba las características menciou

principio de la maximización, es decir, del valor presente - de los beneficios menos los costos, sin tomar en cuenta el - cumplimiento de los objetivos sociales.

El problema se puede resumir preguntando ¿Porqué exis-
ten estas imperfecciones en el ACB si su objetivo es precisamen-
te la evaluación de los beneficios sociales y económicos? ¿Es-
que el ACB se encuentra desligado de la realidad social que lo
produjo?

Las respuestas, no sólo son de énfasis de determina--
dos aspectos relacionados con ACB sino que al cuestionar sus -
principales planteamientos sobre evaluación, nos permitirá en-
trever la verdadera naturaleza de este enfoque económico desde
una perspectiva más amplia.

La economía del bienestar que se produjo a principios
del siglo XIX, hizo posible la instauración de un "Estado de -
Bienestar Social" al que se le asignaban las siguientes funcio-
nes:

a) "Producir bienes de producción y consumo, ya sea con fines -

nadas al respecto, cabe agregar que el enfoque económico -
no es específicamente el ACB, más sus principales elementos
son comunes a ambos. Con esa salvedad metodológica, enfo-
que económico (en este tema) es ACB. Ello debido a que el -
ACB es una técnica con criterios, parámetros y en general, -
un instrumento económico.

de regulación de mercado, o bien reservándose la producción-exclusiva por razones estratégicas.

- b) Comercializar directamente ciertos productos para garantizar una justa intermediación y redistribución de la riqueza.
- c) Consumir obligatoriamente ciertos bienes y servicios para el ejercicio de sus propias atribuciones, o bien para ejercer una acción reguladora de la economía.
- d) Redistribuir la riqueza material y cultural en su conjunto, en el sentido del desarrollo económico y social. (2)

Por tanto, este "Estado de Bienestar" fue producto social de las condiciones marginales que trajo aparejado el naciente capitalismo en su desarrollo tecno-científico de la revolución industrial; la ruptura del "mito" del liberalismo económico o de libre competencia "dejar hacer, dejar pasar" y la "mano invisible" que regula el mercado, que postulaba afanosamente Adam Smith, entre otras muchas causas que pueden mencionarse. De tal manera, que el "Estado de Bienestar" no fue definitivamente una creación espontánea del capitalismo, sino al contra-

(2) Carrillo Castro A. "La Reforma Administrativa en México". (Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso). Miguel Angel Porrúa. México 1980, I edición p. 56-57.

rio, su mejor estrategia en ese momento para resolver los grandes problemas económicos y sociales de su tiempo. Así, tal estado en su aspecto práctico, crea las bases teóricas del análisis costo-beneficio, además de sus imperfecciones.

También el medio social en el que se desarrolla el enfoque económico ACB contribuye a aumentar errores en su concepción, ya que como dice Magdoff el capitalismo tiene como objetivo "...el impulso hacia la obtención de tasas de utilidad más elevadas y de mayor volumen, es la fuerza impulsora de la actividad industrial y comercial, y que el afán de dominar es innato de los negocios". (3)

Por lo que "...si asociamos a la característica de la economía capitalista de libre empresa se encuentran las distorsiones e irracionalidades ya señaladas, y también, el hecho de ser un sistema de producción con propósitos de lucro, es innegable que un análisis de costo-beneficio es un sistema con tales atributos tiene que adoptar necesariamente una perspectiva restringida e individualista en relación con los beneficiarios. Y si la posición de referencia es una empresa, la atención se ubicará por ende, en el beneficio de la empresa individualmente - considerada sin medir o trazar los resultados que su acción o no produzcan en el entorno social en que ésta se ubica". (4)

(3) PÉREZ BARBOSA RAÚL. Op. Cit. p. 11

(4) IBIDEM. p. 11

Finalmente resulta interesante que este enfoque económico al establecer sus propios criterios para medir la eficiencia y eficacia, sólo evalúa las reglas del juego establecidas por la organización económica existente. Pero no dice nada, sobre la validez de esos principios en sí, ni de su relación en el bienestar humano.

1.3) Desventajas y Ventajas.

Las desventajas descubren la naturaleza "economicista" del enfoque económico de evaluación ACB, así como sus deficiencias, son las siguientes:

- a) "Este análisis obtiene su credibilidad del uso de un estándar monetario común, y al respecto hay que señalar que la moneda (libra, peso, dólar, etc.), además de un medio de cambio es también otro artículo en el mercado. (...) En consecuencia, la mayoría de las cifras que se usen en este tipo de análisis representarán valores nacionales, especulativos e irrealles que no estarían adecuadamente validados por los intercambios actuales". (5)
- b) En algunos casos, no es posible establecer las consecuencias en costos y beneficios, además que el problema consiste en -

(5) IBIDEM. p. 12.

otorgarles un valor monetario.

- c) La cuestión de establecer un mecanismo de compensación, por el análisis costo-beneficio, en el cual los "ganadores" (beneficiarios) pueden convertirse en "perdedores" (no beneficiarios) o viceversa, trae consigo la desigualdad entre los ciudadanos, de algunos proyectos que son rentales y sólo benefician más directamente a un cierto grupo privilegiado.
- d) "...Lo que aparenta ser eficiente y racional para el pensamiento económico de libre empresa y para el análisis costo-beneficio, puede resultar dispensioso si se considera desde una posición más amplia que este al margen de los valores del sistema". (6)

En cuanto a la evaluación, el enfoque económico tiene algunas imperfecciones esenciales, que hacen de esta técnica, un instrumento económico sin contenido social.

Primero como ya se mencionó en el anterior inciso, el enfoque económico no considera los objetivos sociales y sus metas, ya que preconice que son susceptibles de cuantificarse y que son homogéneos y similares. Por lo cual, no diferencia funciones sociales, políticas, culturales y económicas. En particular, al hablar de la empresa pública considera que debe ser rentable y con finalidades de lucro, por tanto, entre mejores -

(6) IBIDEM. p. 11.

costos y más beneficios tal empresa es eficiente. Sin embargo, el concebir que la empresa pública actúe sólo en términos puramente económicos puede provocar conflictos sociales, provocando "un aumento en el precio de sus productos puede elevar el costo de producción de otros artículos en detrimento del poder adquisitivo del consumidor final, dando lugar también a serias presiones inflacionarias". [7]

Segundo, no evalúa los recursos disponibles de la organización (materiales, humanos y financieros) si están capacitados en relación al recurso humano si se requerirá de nuevas innovaciones tecnológicas en el caso del recurso material y por último, al recurso financiero le asigna un papel relevante, ya que hará posible la concretización de un proyecto, descuidando los otros recursos y asignándoles un papel secundario.

Tercero, no considera a la empresa pública y su proyecto, en un contexto social en que se inserta, no establece comparaciones a nivel macro, meso y micro, de la empresa y su medio ambiente, por lo cual la evaluación de la empresa pública queda aislada del medio social en que interactúa.

Finalmente, no se interesa en establecer la viabilidad política y social de la implementación de un proyecto en

[7] IBIDEM, p. 13-14.

una situación política determinada, ya que se pierde en la evaluación de beneficiarios y sólo se preocupa de la viabilidad de la inversión.

Las ventajas del enfoque económico de la evaluación -
ACB son:

- a) El análisis costo-beneficio, puede aplicarse a todo tipo de gasto público, sobre todo a aquellas ramas o sectores donde no existen criterios para evaluar la eficiencia de la organización como las funciones estatales de educación y sanidad - por ejemplo con la salvedad de que no es el único criterio - para su evaluación, de ahí su unilateralidad.*
- b) Permite establecer proyectos que de acuerdo a su instalación, puede autofinanciarse.
- c) Establece a los beneficiarios y el tipo de beneficio que recibirán sea éste económico.
- d) Fija costos a corto, mediano y largo plazo, lo que permite - una perspectiva de los costos a precios de mercado, de acuer

(*) Las funciones estatales sociales como las mencionadas y otras, son para el ACB "bienes intangibles" o "secundarios" que son evaluados como beneficios colaterales. Las funciones soberana, def. nacional, requieren de otros criterios, sociales, políticos, etc.

do a las fluctuaciones, del mismo, pero con la limitación de que al establecer constantes y condiciones óptimas de las variables utilizadas, es susceptible de diferencias.

e) También evalúa, en la visión prospectiva resultados del proyecto a instalar o del bien o servicio prestado, así como la posible incidencia de estos en el medio social en que interactúa. Con las limitaciones ya mencionadas.

f) Fija indicadores económicos de ahorro, inversión, costos, - beneficios, (en algunos proyectos propios para hacerlo) que permite establecer el funcionamiento, desarrollo y rentabilidad del proyecto, bien o servicio propuesto en una visión - restringida, pero que puede ser superada anexándole elementos coherentes entre sí, como los políticos y administrativos que se verán a continuación.

2) ENFOQUE ADMINISTRATIVO.

El enfoque administrativo de la evaluación, parte de un conjunto teórico llamado "teoría de sistemas" o "enfoque sistémico" que es el punto de partida del desarrollo y expansión de ciencias tanto naturales como sociales. De tal manera que, el "enfoque sistémico ha repercutido considerablemente en toda la ciencia, como por ejemplo en el desarrollo de la cibernética,

la computación, etc., Así como en la creación de la teoría de redes, teoría de juegos, teoría de "colas" entre muchas otras aportaciones. Por otra parte, la repercusión del "enfoque sistémico" a la Administración Pública, es tan profundo y vasto que uno de sus mejores logros es la Reforma Administrativa en México iniciada desde 1970-1976 y consolidada en el sexenio 1976-1982, entendiéndola como un "esfuerzo permanente y sistemático".

Así en el presente inciso nos proponemos describir el "enfoque sistémico" en su acepción más general, aplicado a el Sistema Administrativo, pero haciendo énfasis en su concepto específico de evaluación. También analizaremos sus características, sus desventajas y ventajas para los fines de la tesis.

2.1) Generalidades.

"Un sistema es un conjunto de partes interdependientes o interactuantes cuyas relaciones entre sí, o entre sus atributos, determinan un todo unitario que realiza un determinado efecto, función u objetivo". (8) Por tanto, todo sistema está compuesto por un conjunto de elementos interactuantes y que

(8) Martínez S. Mario "Teoría General de Sistemas y Administración". México, Facultad de Ciencias Pol. y Admón. Púb., UNAM, 1971.

tienen un fin específico.

La clasificación de los sistemas es muy amplia, pero para la Administración Pública una clasificación funcional es - aquella que divide a los sistemas en: cerrados y abiertos.

"Los sistemas absolutamente cerrados son aquellos en donde no existen interconexión con el medio ambiente que los rodea.

Sistemas relativamente cerrados, son aquellos en donde están definidos los contactos con el medio ambiente tanto para las entradas como para las salidas de los sistemas.

Los sistemas abiertos son aquellos en que se consideran todos los efectos posibles del medio ambiente sobre un sistema y viceversa". (9)

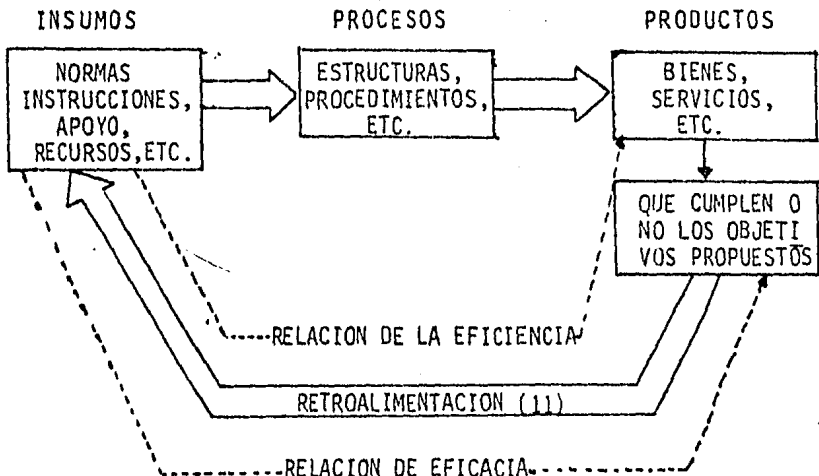
De tal manera que el Sistema Administrativo es un sistema abierto "...y que por tanto, debe afrontar los problemas - generados por su exposición a influencias procedentes del sistema mayor, o sea el sistema sociopolítico, económico y cultural,

(9) López Fernández Armando. "La Democracia Industrial en el Sector Descentralizado de la Admón Púb.". Coyoacán, México 1977, p. 31.

que es preciso que consiga retroalimentarse en términos oportunos y suficientes sobre sus realizaciones pasadas, así como de sus efectos sobre el sistema global, a fin de que esté en condiciones de tomar medidas para autoregularse y conseguir los recursos y el apoyo para su existencia como sistema". (10)

Los elementos del Sistema Administrativo y en general el de todos los sistemas es: sistema, medio ambiente, demandas, (insumos), respuestas (productos) y retroalimentación. (11) En el Cuadro A puede apreciarse los siguientes componentes:

EL SISTEMA ADMINISTRATIVO



FUENTE: Carrillo Castro A. "La Reforma Administrativa en México". p. 38

(10) Carrillo Castro A. "La Reforma Administrativa en México". Miguel Angel Porrúa, México 1980, p. 37-38. Tomo I.

(11) IBIDEM, p. 39.

Los insumos del sistema son aquellos elementos que ingresan al sistema y son entendidos como recursos que existen en el medio ambiente (normas legales, directrices políticas, instrucciones operativas, recursos humanos, materiales y financieros, información, etc.).

Los productos (bienes, servicios, normas, infraestructura, etc.) producen efectos sobre el medio ambiente, los cuales pueden ser aceptables o perjudiciales, legítimos o ilegítimos, adecuados o inadecuados en la medida en que se acercan o desvían del cumplimiento de los objetivos encomendados.

"La retroalimentación del sistema administrativo permite medir sus resultados, en términos por lo menos de tres variables distintas: su eficiencia, o sea la relación entre los insumos requeridos y los productos elaborados; su eficacia, referida al mayor o menor observancia de las normas o instituciones establecidas". (12)

De tal manera que para el enfoque sistémico (enfoque administrativo) de evaluación es una retroalimentación entre los insumos y los productos, con el cumplimiento de objetivos propuestos teniendo una relación de eficiencia, relación insumo-productos, relación de eficacia en el logro de los objeti-

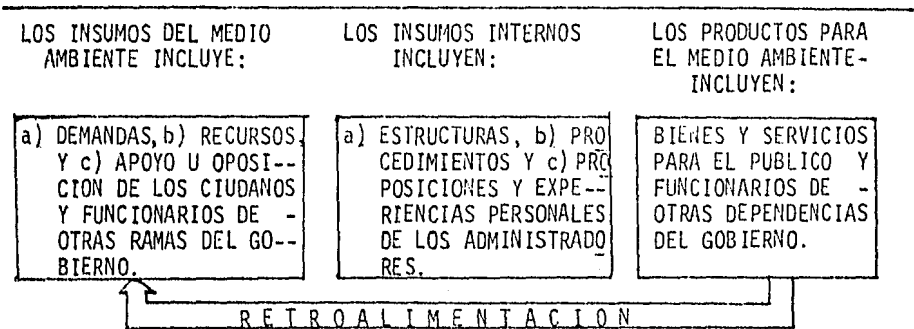
(12) IBIDEM, p. 40.

vos y en una relación jurídico-institucional en la ejecución de normas o instituciones.

Por último, el medio ambiente lo conforman el entorno social, político, económico, cultural, así como los niveles regional, nacional y mundial, dependiendo de la ubicación del sistema.

Específicamente para el Sistema de la Administración Pública, se muestra en el Cuadro B sus componentes, a manera de bosquejo que se explica por sí mismo.

EL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PROCESO DE CONVERSION



REPRESENTA LA INFLUENCIA DE LOS PRODUCTOS TIENEN SOBRE EL MEDIO AMBIENTE, UN MODO QUE DA FORMA A LOS INSUMOS SUBSIGUIENTES:

EL MEDIO AMBIENTE:

INCLUYE: a) USUARIOS O CLIENTES, LOS COSTOS DE LOS BIENES Y SERVICIOS Y c) MIEMBROS DEL PUBLICO Y OTROS FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO QUE RESPALDEN O SE APOYEN A LAS DEPENDENCIAS, LOS ADMINISTRADORES O LOS PROGRAMAS.

FUENTE: Carrillo Castro A. "La Reforma Admiva. en México". Tomo I.

2.2) Características.

Según Duhalt Krauss las características del sistema son:

- . Un conjunto o combinación de cosas o partes.
- . Integrados o interdependientes.
- . Cuyas relaciones entre sí y con sus atributos hacen formar un todo unitario y organizado.
- . Que cumple determinado propósito o realiza determinada función. (13)

Además de tres características esenciales que son:

- a) El concepto de todo: ya que estudia a la realidad como un conjunto de sistemas interactuados y a cada sistema en específico, en su relación con la totalidad de los demás sistemas en su influencia y determinación.
- b) La interrelación de los elementos: cada sistema tiene elementos y en ellos existe una complementariedad y una interdependencia, no hay elementos esenciales, todos los elementos son esenciales para el sistema en los fines que se propuso.

(13) IBID, p. 27.

- c) El concepto teleológico: que el sistema existe por un fin, - función u objeto y que todos los elementos que componen al - sistema buscan alcanzarlo, de ahí su relación de eficiencia - y eficacia.

El enfoque administrativo (enfoque sistémico) "...se caracteriza por centrar su estudio en la relación de cada sistema con los subsistemas que lo integran, así como de aquellas relaciones que se producen entre este primer sistema y el sistema de sistemas en el que se halla a su vez inserto. (...)

El análisis general del sistema es tal vez el esfuerzo más ambicioso para colocar a las diversas disciplinas sociales bajo un marco teórico común, puesto que extiende su red a - diversas ciencias, tanto físicas y biológicas como sociales, - coadyuvando a la comprensión de sus objetos de estudio fundamentalmente en términos dinámicos, es decir, en sus aspectos cambiantes y no sólo estáticos". (14)

Así una característica esencial del sistema es su capacidad de regular las tensiones internas y externas, que se debe a su retroalimentación (específicamente de información) y - por tanto, a su capacidad de adaptarse a los requerimientos y - restricciones que impone el medio ambiente.

(14) IBID, p. 34-35.

2.3) Desventajas y Ventajas.

Las desventajas del enfoque administrativo (enfoque sistémico) en torno a la evaluación se reducen a un aspecto específico; el financiamiento de un sistema, que de acuerdo a los insumos que requiere el sistema los procesa en productos para influir en el medio ambiente y satisfacer las necesidades sociales planteadas en demandas. Definitivamente, el sistema debe tener los suficientes recursos financieros para satisfacer las necesidades sociales. Si tales insumos (financieros) no son suficientes, se reducirá la eficiencia y eficacia del sistema, pero los objetivos se cumplan aunque si disminuya el grado de eficiencia y eficacia. Por tanto, la variable económica (rentabilidad, financiamiento, costos, etc.) esta perfectamente interactuada con las otras variables como social, la política, la cultural, etc., Así, la variable financiera no es una desventaja, ya que se toma en cuenta, sino más bien actúa como condicionante del sistema.

Antes de establecer las ventajas del enfoque administrativo (enfoque sistémico) con respecto a la evaluación, debo decir que ya que la empresa pública tiene objetivos sociales y económicos, que se desarrolla en un medio ambiente sociopolítico para satisfacer necesidades sociales, políticas, económicas, etc., parece ser que este enfoque administrativo (enfoque sistémico)

mico) es más amplio, rico y coherente, para una evaluación de una empresa pública, además que adolece de menos fallas. Sin embargo, la orientación de la tesis no lleva esa dirección, aunque retoma sus aspectos más relevantes.

Las ventajas del enfoque administrativo (enfoque sistémico) son diversas, en torno a la evaluación, pero se pueden sintetizar en las siguientes:

- a) Ventajas metodológicas: ya que aunque la limitación de un sistema, es un aspecto totalmente teórico-abstracto, nos permite analizar y describir el funcionamiento de una organización (EP)* y su relación con otros subsistemas y suprasistemas, su relación e interacción.
 - b) Ventajas sociales: nos permite establecer los beneficios sociales de la actuación de la organización (EP) o sistema, en un medio ambiente, así como su impacto, su apoyo y rechazo.
 - c) Ventajas políticas: al conocer las demandas, peticiones, necesidades, etc., de los insumos del sistema, podemos definir en que forma la actuación de las organizaciones (EP) o sistema contribuyen a la estabilidad política del país, si hay grupos políticos que presionan para tal o cual política que los beneficiará y en general, como influye en las relaciones del poder del país en conjunto.
- (*) (EP) = Empresa Pública.

3) ENFOQUE POLITICO.

El tema de la "evaluación política" como un aspecto - específico y descriptivo de la Ciencia Política, no ha sido tratado concienzudamente. A groso modo debe decirse, que la toma de decisiones en su aspecto político, ya sea un proyecto, la - evaluación de una dependencia gubernamental o una empresa pública, se encuentra sujeto a un quehacer político constitutivo y más bien, se refiere a vínculos y lazos políticos, los cuales tienen "compromisos políticos" que cumplir. Así, el tema a tratar no se ha considerado en su influencia y contexto, debido a que entran en estudio un sin número de variables no sólo de índole política, sino también económica, administrativa, etc.

3.1) Generalidades.

Tomando como referencia a Ira Sharkansky (15) y sus conceptos referidos a algunos aspectos referidos a la Administración Pública, propone un "enfoque sistémico" que posteriormente retoma Carrillo Castro para orientar la Reforma Administrativa en México, procuraremos explicar la retroalimentación - en su matiz político.

(15) Sharkansky Ira.
"Administración Pública".
Editores Asociados S.A. México, 1977.
Pág. 10.

En el Cuadro C, se especifican los productos del Sistema Administrativo, del cual partiremos y es en la forma siguiente:

PRODUCTOS DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO

LOS INSUMOS DEL MEDIO AMBIENTE INCLUYEN:

- a) DEMANDAS,
- b) RECURSOS Y
- c) APOYO U OPOSICION DE LOS CIUDADANOS Y LOS FUNCIONARIOS DE OTRAS RAMAS DEL GOBIERNO.

PROCESO DE CONVERSION: (LOS INSUMOS INTERNOS INCLUYEN):

- a) ESTRUCTURAS,
- b) PROCEDIMIENTOS
- c) PREDISPOSICIONES Y EXPERIENCIAS PERSONALES,
- d) CONTROL DE LOS PROCEDIMIENTOS.

LOS SERVICIOS PARA EL MEDIO AMBIENTE INCLUYEN:

ARTICULOS Y SERVICIOS PARA EL PUBLICO DE OTROS SECTORES DEL GOBIERNO.

RETROALIMENTACION: REPRESENTA LA INFLUENCIA QUE TIENEN LOS SERVICIOS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE, DE MODO QUE DA FORMA A LOS INSUMOS POSTERIORES.

MEDIO AMBIENTE: INCLUYE: A) CLIENTES, B) COSTO DE BIENES Y SERVICIOS Y C) MIEMBROS DEL PUBLICO Y OTROS FUNCIONARIOS QUE APOYAN O SE PONEN A LAS DEPENDENCIAS, LOS ADMINISTRADOS O LOS PROGRAMAS.

FUENTE: Sharkansky Ira: "Administración Pública". p. 39.

Los aspectos relacionados a los conceptos: insumos, proceso de conversión, retroalimentación y medio ambiente, se desarrollaron en el inciso siguiente, momentáneamente, se entiende a la retroalimentación como: "...la influencia de servi-

cios previos sobre las demandas, los recursos y el apoyo o la oposición - que un sistema administrativo recibe.

(...) Los mecanismos de retroalimentación son evidentes en la continua interacción entre los administradores y en la mayoría de las fuentes de sus insumos y en los receptores de sus productos. Los ciudadanos, los legisladores y el jefe ejecutivo rara vez están todos satisfechos al mismo tiempo; algunos siempre piden más.

Solicitan el mejoramiento de los servicios existentes para satisfacer ciertas necesidades que no lo son por las actividades actuales. Los grupos que reciben los servicios de la dependencia o que sienten el efecto de sus regulaciones se pueden unir con los aliados en la legislatura para tratar de cambiar la autoridad legal de la dependencia o su nivel de asignaciones. En casos medios formales, los grupos de usuarios o clientes y los legisladores siempre están tratando de cambiar la política de los administradores así como sus decisiones en casos particulares". (16)

Sharkansky nos dice que los servicios públicos son los productos más tangibles de las organizaciones administrativas, pero no es posible medirlos con exactitud. Sin embargo, el

(16) IBIDEM, p. 13.

autor menciona algunas formas para medir los servicios públicos como son los siguientes:

- Por los servicios que reciben los usuarios.
- Por el mejoramiento en las condiciones de los clientes como resultado del servicio.
- Por la popularidad del servicio entre los usuarios.

Pero principalmente la medición debe establecer el apoyo u oposición para la aceptación del servicio por parte de los usuarios.

Cabe señalar que los gastos públicos en sí mismos no alcanzan a satisfacer las demandas populares de servicios, mas permiten adquirir y producir productos en beneficio de los usuarios. La suficiencia de fondos, es un elemento "sin equa non" para brindar un servicio eficiente a la población.

Sin embargo, Sharkansky afirma que "Es difícil probar la influencia de las normas de los administradores en las condiciones sociales y económicas, no hay ninguna idea cierta acerca de las normas que se deben adoptar, ni existe un reglamento de excelencia con el cual comprobar los resultados del servicio público. Se encuentran desacuerdos acerca de qué tipos de servicios se deben proporcionar y los desacuerdos relacionados so-

bre cómo medir lo que las dependencias realmente producen".(17)

Sharkansky propone evaluar los servicios en una relación estadística entre las erogaciones para el tipo de servicio público brindado y lo que los usuarios esperan recibir del servicio. Es decir, un costo-beneficio social que permita establecer el monto presupuestal asignado a el servicio público y el apoyo u oposición de los usuarios al mismo.

3.2) Características.

Algunas de las características más sobresalientes son:

- a) En un ambiente político, las acciones nunca se basan únicamente en los méritos y/o racionalización de los proyectos o planes como tales - y siempre es necesario analizar quiénes los propone y qué fuerzas sociales se oponen. La aprobación y ejecución del mejor proyecto disponible, no se realiza en forma automática. La selección real se lleva a cabo entre fuerzas e intereses rivales que involucren mezclas diferentes de medios y fines. La reconciliación de éstas, implica un compromiso hacia la mejor decisión y acción posible aún cuando el proyecto o plan sea bueno o malo. En suma, la capacidad para lograr, la aprobación y ejecución de la mayor -

(17) IBIDEM, p. 186.

parte del proyecto o plan, significa también, una acción política racional y eficiente.

- b) Este enfoque político de evaluación permite aclarar y definir a los diferentes grupos sociales, grupos de presión, asociaciones políticas, etc., que se interesan en que tal proyecto sea implantado, así como los beneficios sociales que podría producir a este tipo de organizaciones.
- c) Establece un análisis de costo y beneficios políticos ya que el apoyo de un líder o administrador, el cual es necesario para lograr que un político fuera aprobado o ejecutado, implica un costo de intercambio, pues éste, tiene que pagar por la ayuda que le fue brindada, ya sea apoyando o influenciando a otros para la aprobación de una política distinta. Pero tales "costos políticos" pueden tener un efecto "redistributivo de fuerzas", ya que "el obtener que una determinada política sea adoptada y ejecutada puede incrementar el poder de algunos grupos sociales a costa de otros los cuales, al ser favorecidos, después pueden usarlo en contra del líder o administrador quién los favoreció en primera instancia, y, en virtud de haber debilitado el poder de los otros participantes, encontrarse este incapaz de contar con ellos para enfrentar esta oposición". (18)

(18) IBIDEM, p. 15.

d) En resumen nos dice Pérez Barbosa, todo curso de acción debe ser evaluado primeramente por sus efectos en la estructura política. Así un curso de acción que corrija deficiencias económicas, pero que incremente las dificultades políticas debe rechazarse". (...) toda acción que contribuya al mejoramiento de la toma de decisiones es deseable, aún cuando no sea enteramente sensato desde un punto de vista económico. Todo esto, porque el correcto funcionamiento de esta hace posible enfrentar cualquier otro problema, en tanto que cualquier deficiencia sería en dicha estructura decisoria, puede crear conflictos graves, impedir la consecución de soluciones aceptables o el realizar acciones adecuadas en otras áreas". (19)

3.3) Desventajas y Ventajas.

Las desventajas del enfoque político de evaluación pueden sintetizarse en dos:

a) De orden económico: No se preocupa, en términos económicos de la instauración de una política o un conjunto de medidas políticas, sino tan sólo de su establecimiento y su repercusión en la esfera política del poder y en la estabilidad política de determinado régimen.

(19) IBIDEM, p. 16.

b) De orden administrativo: Establece definidas directrices y - estrategias políticas, que son esencialmente para el logro - de sus objetivos, pero no se preocupa de los procesos admi- - nistrativos y sí tales acciones políticas realizadas con efi- - ciencia y eficacia.

Por otra parte, existe una ventaja en el enfoque polí- - tico de la evaluación que se resume en la siguiente: todo orga- - nismo público (EP) debe estar apoyado por los usuarios a los - que presta un bien o servicio ya que los beneficia directamente. Debido a ello, se hacen comunes los objetivos de los servicios- - públicos con los de los beneficiarios, estableciéndose una rela- - ción de complementariedad entre ambos, que permite justificar - las erogaciones asignadas a dicho organismo público. (EP)

Por tanto, el enfoque político de la evaluación esta- - blece los grupos o usuarios que puedan apoyar a el organismo - público (EP) en cuestión, y el líder ya sea a través de alian- - zas, coneciones, etc., favorece el logro de los objetivos que- - individualmente, como los de su partido al cual pertenece.

Finalmente, mientras que el enfoque administrativo - analiza los insumos (interno y externo) así como los productos- - de la empresa pública, el enfoque político enfatiza su estudio- - en los factores políticos que determinan la aceptación o no, de un proyecto, además de los grupos y líderes políticos que se be- - nefician con los mismos.

CAPITULO II

FORMA DE EVALUACION

La confusión conceptual en torno a los términos eficacia y eficiencia, referente a la empresa pública, han creado un amplio debate que permita establecer el significado de estos conceptos, así como sus límites. Uno de los más claros avances en esta materia se refiere al significado que propone Jorge Ruiz Dueñas* a la eficacia y eficiencia de la empresa pública, estableciendo para ello, formas complementarias dividiendo a cada uno de estos aspectos.

Así existen tres formas de la eficacia que tienen características coherentes y no excluyentes entre sí, son las siguientes: la eficacia social, la eficacia económica y la eficacia funcional. Las dos primeras, se refieren a un ámbito externo y se relaciona con el proceso macroadministrativo, tanto global como sectorial. Por su parte, la eficacia funcional, tiene un ámbito interno y microadministrativo que se vincula directamente a la gestión de la empresa pública.

La eficiencia entendida como la medición de resulta--

(*) Ruiz Dueñas Jorge "Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana".
Ed. Trillas UNAM, México 1980.

dos entre metas previstas en función de los insumos aplicados. Tal concepto nos lleva a evaluaciones cuantificables y la empresa pública no tiene funciones exclusivamente económicas, sino también sociales. Por lo tanto, estimar resultados de la eficiencia -productiva y financiera- permite un análisis comparativo, así como que establece la transferencia de bienes y servicios al Sistema Económico Nacional y a la empresa privada en particular.

En relación a la congruencia se busca relacionar procesos y procedimientos administrativos, que tengan coherencia y complementariedad para llegar a el conjunto de objetivos y metas que tienen encomendada la empresa pública.

1) EFICACIA.

Ruiz Dueñas afirma que la eficacia no se refiere a los resultados incrementalistas obtenidos, si no a las adecuadas decisiones, de tal manera, que la eficacia de una empresa pública no se mide únicamente por los resultados que está obtenga, como pueden ser de producción, de prestación de un servicio, etc., si no que se trata de las decisiones que toma la gestión para llegar a tales resultados.

Así la eficacia de una empresa pública debe analizar-

se por el tipo de decisiones que toma en relación a la influencia que puede provocar en está, su desarrollo o contracción. - Así como si tales decisiones son congruentes con las metas propuestas, para alcanzar resultados que influyen en el sistema - económico nacional.

Los objetivos de la empresa pública deben cumplir múltiples y variadas necesidades, de tipo de política social y de política económica, logrando determinados niveles de eficacia. - Así como deben cumplir funciones básicas de gestión. Por ello, se propone los términos eficacia social, económica y funcional.

I.1) La Eficacia Social.

La eficacia social se refiere a las necesidades de la población que el Estado reconoce como prioridades y que implementa a través de sus organismos y entidades públicas, para la consecución de un más elevado nivel de vida de la colectividad. De tal manera, que la empresa pública tiene no sólo metas cuantificables que debe cumplir y que bien puede ser evaluadas, sino que tiene metas sociales, en algunos casos "incuantificables" o "intangibles", pero que son fundamentales para la estabilidad política y económica de un país.

Además, si tomamos en cuenta que la empresa privada no

participa en ciertas áreas que no son rentables, desde un punto de vista monetario y que tiene metas que incrementen su utilidad, es necesario que la empresa pública participe aportando bienes y servicios adecuados a las necesidades de la población como vivienda, alimentación, educación, servicios, transporte, etc.

En nuestro estudio de caso, el STC-Metro, tiene un alto grado de eficacia social ya que presta un servicio de transporte rápido que requiere la población y su expansión se debe a las necesidades de transporte en la zona Metropolitana se incrementa por el crecimiento de la población, el uso de automóviles particulares en un mayor número de personas y la concentración de conglomerados humanos en áreas comerciales, industriales o de servicios, en "horas picos" para las horas de trabajo.

Así la eficacia social, requiere de decisiones que permitan gradualmente o totalmente, la satisfacción de necesidades de la población, que contribuyan al mejoramiento de un bien o servicio prestado o al establecimiento de mínimos de bienestar por parte de la empresa pública.

Aunque, son demandas que debe cumplir el Estado, no sólo de aspecto complementario, sino más bien estratégicas ya que pueden en un momento dado, ser condiciones necesarias para-

sostener su equilibrio y las correlaciones de las fuerzas sociales.

"La eficacia social implica un criterio de evaluación de las consecuencias en la sociedad, provocadas por la actividad de la empresa pública". (20)

1.2) La Eficacia Económica.

La eficacia económica está íntimamente ligada con la eficacia social, sin embargo, los criterios que se utilizan para su evaluación son en términos de política económica, todo ello, en la óptica de la empresa pública.

Por ello, la eficacia social, que en nuestro estudio de caso es la presentación de un servicio, como es el transporte colectivo, estaría influenciado por la orientación de la política de empleados, la proporcionalidad de la política fiscal, los precios y tarifas del bien prestado, el nivel de endeudamiento, las distorsiones del mercado, etc., por tanto, la eficacia social, esta determinada por el grado de apoyo u oposición de la eficacia económica.

(20) Ruiz Dueñas Jorge, op. cit. p. 42.

El cumplimiento de un bien o servicio, que representa la eficacia social de la empresa pública, en cuanto sus satisfacciones y prestación, depende de las condiciones en que la eficacia económica actúe. Si el financiamiento es el adecuado, de acuerdo a los proyectos de expansión de la empresa pública para prestar el bien o servicio, la eficacia social se habrá cumplido satisfactoriamente además, que las decisiones que tome la gestión sean racionales y eficientes. Si hay un gran endeudamiento interno o externo, puede suceder que las metas físicas de la empresa pública se vean suspendidas momentáneamente y la eficacia social decrece, por lo desfavorable de la eficacia económica.

De lo cual se concluye, que los términos de eficacia social y eficacia económica, están insertos en el medio ambiente (entorno político y económico) de la empresa pública.

I.3) La Eficacia Funcional.

En el interior de la empresa pública ...la pertinencia en la toma de decisiones merecerá, determinadas calificaciones de eficacia funcional, implicando la calidad de la gestión, la capacidad gerencial la eventual certeza de la función directriz .

Por lo que, la eficacia funcional se refiere a un nivel interno y macroadministrativo, del tipo de decisión que se toma por parte de la gestión, si estas son acertadas en relación al aprovechamiento de recursos y al logro de las metas de las empresa públicas, es decir, las decisiones que se dan en la gestión permitirán incrementar la eficacia social mediante las condiciones de la eficacia económica.

Por lo anterior, es necesario afirmar que la participación de las empresas públicas en el Sistema Económico Nacional debe ser claramente definido, para que la toma de decisiones que realice la dirección tenga la orientación debida y llegue directamente a los beneficiarios que tienen necesidades de toda índole (políticas, sociales, económicas, culturales, etc.) insatisfechas.

En el caso específico que nos ocupa STC-Metro, la eficacia funcional se ve limitada por dos aspectos determinados: - la cabeza de sector (DDF) y los planes y programas en los que se incluye en STC-Metro.

En el primer caso, el DDF establece las directrices principales que deberán seguirse a corto y largo plazo, mientras que algunos planes y programas incluyen al Metro como el Plan Rector de Vialidad y Transporte, que contiene:

- 1.- Plan del Metro.
- 2.- Plan de Vialidad.
- 3.- Plan de Transporte de superficie.
- 4.- Plan de Estacionamientos.

Determina acciones que deben seguirse y que la dirección de la empresa pública debe implementar.

Ello no imposibilita, que exista cierta "autonomía" - en la gestión de la empresa pública, en torno a algunas decisiones que exclusivamente toma la dirección, pero más bien son particulares y específicas, ya que se parte de la idea que la empresa pública es una entidad social que tiene un patrimonio propio y personalidad jurídica, que le atribuye el Estado del cual forma parte.

Por último, la auditoría administrativa es un instrumento propicio y adecuado para evaluar la eficacia funcional, - ya que analiza, contabiliza y estudia, las decisiones gerenciales en relación al estado contable que guarda la empresa pública.

2) EFICIENCIA.

El término eficiencia ha sido utilizado con diferentes acepciones, que algunos han llegado a confundirlo como un -

fin en sí mismo y no una meta de una empresa pública. La eficiencia es un concepto que permite medir los resultados obtenidos, vinculándolos con las metas previstas en función de los insumos aplicados.

Una ventaja de estimar los resultados de la eficiencia (dividida en productiva y financiera) es que permite propiciar el análisis comparativo y observar los efectos en las transferencias al Sistema Económico Nacional y la Empresa Privada.

2.1) La Eficiencia Productiva.

La eficiencia productiva significa maximización del bien o servicio prestado por la empresa pública, al mínimo costo. Se refiere a relacionar trabajo humano aplicado a la unidad productiva. También en ocasiones se relaciona con la fuerza de trabajo y el capital empleado. En este caso, se trata del mayor o menor uso de capital requerido en función de cierta cuota de trabajo empleado para obtener un producto o servicio. Otra forma, es entre el coeficiente resultante del capital aplicado a cada unidad productiva. En torno a estos conceptos se da la productividad marginal, que se define como el aumentar el producto resultante de aplicar la última unidad de algunos de los factores de la producción y que tienden a ser decreciente.

En este contexto, la actitud del Estado -señala Ruiz-Dueñas- con los temas relacionados con la eficiencia productiva, como la reducción de la jornada laboral (de 48 a 40 horas), los convenios sindicales para incrementar los días de descanso, según coyuntura de calendario, los incentivos sobre cuotas y calidad de trabajo, etc., permiten no sólo medidas para incrementar la productividad nacional si no son mecanismos de negociación política también.

En relación a la eficiencia productiva, algunos la revitalizan y piensan que una empresa pública al igual que la empresa privada debe ser manejada rentablemente y eficientemente en su aspecto productivo, pero algunos aun no han entendido que la empresa pública se encuentra inmersa en el entorno económico, político, cultural y social, que responde a las políticas públicas que fija el Estado y que la misma empresa privada debe su desarrollo y permanencia en el mercado, a la ineficiencia económica de la empresa pública, pero que cumple su máxima función: su eficiencia política.

2.2) La Eficiencia Financiera.

"La eficiencia financiera refleja el nivel de las utilidades, montos de transferencias vía precios y tarifas, subsidios a determinados sectores, nivel de autofinanciamiento y, en

términos generales, representa una cuantificación de la eficacia funcional financiera: nuevamente nos encontramos con la necesidad de referir la eficiencia al contexto propio de la empresa pública, combinándolo con otros factores de medición". (21)

La eficiencia financiera, más específicamente esta referida a los aspectos financieros de una empresa pública y básicamente al autofinanciamiento de ésta. Es decir, si los ingresos que recibe por la prestación de un bien o servicio la empresa pública, son suficientes para cubrir los egresos que realiza ésta. Sin embargo, la mayoría de las empresas públicas en México, requieren el subsidio como un ingreso más para su financiamiento interno. Aunque progresivamente el Gobierno Federal, en áreas prioritarias ha intentado que el usuario pague completamente el bien o servicio que utiliza. En áreas de beneficio social o de dotación de mínimos de bienestar, el Gobierno Federal conserva precios y tarifas subsidiarias, a manera de equilibrar la tendencia inflacionaria del costo de vida en México, lo cual beneficia al usuario de bajos ingresos. Un ejemplo típico, es el STC-Metro que desde que puso en funcionamiento su servicio, el precio es el mismo hasta nuestros días, aunque su valor real sobrepasa el pagado actualmente. Un incremento en el precio podría provocar aún más tensiones inflacionarias en otros sectores.

(21) Ruiz Dueñas, op. cit. p. 44.

De lo que se concluye, que la eficiencia financiera - determina a la eficiencia productiva en cuanto a resultados - cuantitativos se refiere y condiciona, además a la eficacia social en el cumplimiento de necesidades de la población, al prestar en forma óptima, racional y eficiente el bien o servicio de la empresa pública. Aunado a este respecto, la eficiencia financiera limita a la eficacia funcional, debido a las decisiones que deberán determinarse en el logro de las metas propuestas, ya que antecede a las decisiones los recursos financieros que se tengan.

Para finalizar, es necesario decir que tanto la eficacia y la eficiencia, sus elementos y sus divisiones, son complementarios y coherentes entre sí, por lo que no existe una supremacía entre estos elementos, el recurrir a uno de ellos, implica necesariamente a todos los demás elementos.

3) CONGRUENCIA.

En relación a la congruencia, se pretende presentar planteamientos genéricos, que deben tomarse en cuanto se evalúa a una empresa pública, ya que esta no se encuentra aislada de la Administración Pública, al contrario, tiene políticas y lineamientos a seguir, medidas de control, legislación especial, etc., que en cierta forma condicionan su accionar en el medio -

ambiente. Evaluar a una empresa pública, sin tomar en cuenta - la planeación en torno a ella, los planes y programas, el marco de juridicidad que la legisla, entre otros, es reducir a la empresa pública a un simple elemento neutral, totalmente "autónomo" y que bien puede parecerse a la empresa privada de la actualidad.

3.1) Procesos.

La congruencia de procesos de una empresa pública, necesariamente es a dos niveles: interno (endógeno) y externo (exógeno).

En un ámbito endógeno, los procesos al interior de la empresa pública, deben ser congruentes unos a otros. La gestión que realice la dirección, las decisiones y tareas encomendadas, deben ser consistentes y congruentes con los recursos disponibles, su mantenimiento y operación, para que se tengan los resultados esperados. Si los recursos financieros, no llegan oportunamente y se utilizan en los términos establecidos por la dirección o se desvían a otras áreas que lo requieren, aquí el proceso es incoherente. Además, si los recursos financieros no son los suficientes, el requerir que sean provistos lo más pronto posible, iniciaría un ciclo para proveerlos, que puede atrasar o simplemente parar las actividades que deban rea

lizarse por parte de la empresa pública. Si los recursos humanos, no han sido adecuadamente capacitados o se tienen más de los indispensables, puede ocasionar un proceso incoherente. Aunque, este aspecto se haya determinado por la política de empleo del régimen que se trate. Sin embargo, no debe descuidarse ya que si se contase con las instalaciones y el equipo necesario, si el recurso humano no lo opera adecuadamente o como debe hacerlo, puede que el proceso en que se adecue haga de la empresa pública, un barril sin fondo donde el Estado transfiere ingresos públicos. En relación al recurso material, si este no ha tenido mantenimiento constante o no se encuentra en condiciones de operar, o ha sido utilizado en forma acelerada muy superior a su capacidad, puede provocar que se realice una erogación para una nueva compra de equipo, que aumente aún más los egresos de la empresapública o una dotación de equipo que paralice las actividades de la empresa pública.

La congruencia de los procesos a un nivel interno de las empresas públicas, nos permite realizar los resultados de está y si estos son congruentes con la gestión y los recursos existentes. Esto se relaciona a un nivel microadministrativo.

En un ambiente exógeno, la actividad que realiza una empresa pública se relaciona con los programas en que esta incluida, los de su sector o los del sector paraestatal en su con

junto. Así como de los objetivos prioritarios nacionales. Los procesos de la empresa pública en relación a un programa asignado donde ella participe, define y limita su acción, si tales preceptos contenidos en el programa mencionado son cumplidos, existe la coherencia entre los procesos internos de la empresa pública y las actividades que debe desarrollarse. El no cumplir con las atribuciones ahí contenidas, puede ocasionar que los objetivos de ese sector, particularmente la empresa pública, no se cumplan. Mientras que los procesos que se encuentran con los programas del sector de la empresa pública, requiere de su atención de está, a largo plazo, puede ocasionar "cuellos de botella" que necesiten de más inversión y más acciones de diversos organismos y entidades para sanear tal sector perjudicado. Por último, existe coherencia entre los objetivos prioritarios nacionales, que se incluyen en Planes Nacionales de Desarrollo y las atribuciones que se le asignan a la empresa pública, ellos deben ser analizados como estratégicos, ya que cualquier evaluación de una empresa pública, debe partir de los fijados a está. Estos aspectos se analizarán, más particularmente en el Capítulo V en donde se evalúa el estudio de caso STC-Metro.

3.2) Consistencia y Congruencia de Procesos.

La consistencia y congruencia de procesos, requiere de un análisis específico de un estudio de caso, como el que se

realizará en el mencionado capítulo. Sin embargo, la consistencia y congruencia de procesos en una empresa pública, a un nivel interno (endógeno) y externo (exógeno) se demuestran en sus resultados. Si los resultados son una maximización del bien o servicio prestado con una minimización de costos, todo ello engloba en los términos de eficacia y eficiencia expuestos, tal consistencia y congruencia sería adecuada, racional y óptima. Por lo tanto, la consistencia y congruencia de procesos coherentes entre sí y los resultados, permiten una adecuada eficacia y eficiencia de una empresa pública.

Es importante señalar, que debe existir consistencia en las decisiones gerenciales para llevar a cabo una continuidad de actividades en los procesos de la empresa pública, el no hacerlo, puede hacer de ésta un capricho político y administrativo, de decisiones personales que distan mucho de ser convenientes y racionales para la empresa pública. Este es un grave problema, ya que algunos funcionarios asignados a las empresas públicas, desconocen el manejo y funcionamiento de ésta, sin tomar en cuenta que existen procesos permanentes, coherentes y continuos, que definitivamente no pueden dejar de ser utilizados en la dinámica de la empresa pública. La empresa pública no debería ser un "botín político".

Finalmente, existen procesos que desde un punto de -

vista estrictamente "formal" funciona perfectamente, los miembros de la organización conocen los procesos en su totalidad, - han sido permanentes a lo largo de la vida de esta y que en general, son procesos que organizacionalmente son coherentes y - consistentes en las metas fijadas por la empresa pública, así - como de los resultados esperados. Sin embargo, tales procesos - analizados "informalmente" sugieren conclusiones distintas, pue - de suceder que ya no cumplan las necesidades o demandas plantea - das o que los mismos procesos pueden ser superados para un me - jor funcionamiento de la empresa pública o bien que algunos - miembros no los cumplan por parecerles "antidemocráticos". To - das estas posibilidades y aún otras, pueden hacer inconsistente e incoherente procesos que en un esquema rígido organizacional y desde el punto de vista de la gestión son perfectamente racio - nales. Quizá un elemento que no ha sido suficientemente anali - zado en las empresas públicas se refiere al funcionario o em - pleado paraestatal, sus condiciones laborales, sus sistemas - de escalafón y ascenso, en general, su situación laboral, así - como su capacitación, introducción y desarrollo. La eficiente - y eficacia de una empresa pública puede encontrarse en el recur - so humano y más específicamente en la propuesta de la cogestión obrera o también llamada, en los países desarrollados como Demo - cracia Industrial.

La Democracia Industrial se define como "La posibili-

dad de los trabajadores de participar en la toma de decisiones sobre cuestiones importantes de la empresa (...). La Democracia Industrial tiene que ver con la distribución del poder en el interior de la Organización". (22)

Las técnicas usadas dentro de la aplicación del concepto de Democracia Industrial, son las siguientes:

- . La participación de los trabajadores en la toma de decisiones sobre asuntos de su trabajo.
- . La participación de los trabajadores en los Consejos de Administración.
- . La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.
- . La Autogestión.

Lars Eris Karlsson, del Ministerio de Industrias de Suecia, ha diseñado un barómetro para la Democracia Industrial basado en cinco niveles de influencia, que son los siguientes:

(22) López Fernández Armando "La Democracia Industrial en el Sector Descentralizado de la Admón. Pública". Ed. Coyoacán, México 1976, p. 43.

1) El trabajador tiene control sobre su trabajo y se siente libre de él.

2) El control del trabajador se extiende a asuntos - relacionados con las políticas sobre el personal y asuntos como contratación y división del trabajo.

3) El trabajador tiene control sobre asuntos técnicos como es la Planeación de la Producción.

4) Los trabajadores tienen control para resolver problemas sobre los productos, tales como el control de calidad.

5) El control administrativo, es compartido con los - trabajadores, quienes en este nivel están involucrados en la - planeación a largo plazo, el diseño de nuevas plantas y en asuntos presupuestarios.

Por lo que, la "Democracia Industrial" permitiría incrementar la productividad en las empresas públicas, creando un ambiente humano que contribuiría a una mayor eficiencia y eficacia en los objetivos, recursos y resultados de la EP.

CAPITULO III

CARACTER DE LA EVALUACION

La evaluación de la empresa pública -según Rosa Luz - Alegre- debe ser analizada de la siguiente manera; evaluación conceptual, evaluación metodológica, evaluación funcional, evaluación instrumental y evaluación de temporalidad.

La evaluación de carácter conceptual se refiere a establecer la consistencia de los propósitos nacionales, los objetivos sectoriales y las metas específicas de la empresa pública, en un tiempo y espacio determinado, estableciéndose entre ellos, una relación de congruencia y complementariedad, que hace de la actuación de las empresas públicas un instrumento de política económica tanto a nivel sectorial como global.

La evaluación metodológica, que es una evaluación de procedimiento de Planeación Integral Participativa que se constituye por los siguientes elementos; la información que genera datos; la informática que es el tratamiento de esa información; la programación entendida como una generación de proyectos; la presupuestación que es la asignación de recursos a los proyectos para convertirlos en programas de evaluación que permita establecer lo adecuado de los programas al aplicarse en las condi

ciones cambiantes de la realidad y finalmente, la comunicación social que permite informar e informarnos sobre el procedimiento de la Planeación Integral Participativa. (23)

La evaluación funcional, se refiere a la operación, a la ejecución de tareas, a las estrategias ejercidas, que manejando los recursos disponibles, le permita a la empresa pública llegar a las metas deseables. Básicamente, se pretende conciliar lo deseable con lo posible.

La evaluación de carácter instrumental, abarca tres grandes aspectos; la administración, la legislación y el financiamiento. La administración como el eficiente manejo de los recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros. La legislación como instrumento de desarrollo y herramienta jurídica para implantar las estrategias que permitan alcanzar las metas propuestas por la empresa pública. El financiamiento, que provee de recursos financieros a las estrategias, estableciendo su origen, destino y monto.

La evaluación temporal, busca establecer la articulación de los programas y de las metas en el corto, mediano y lar

(23) Luz Alegria Rosa "Criterios para la Evaluación de la Acción de las Empresas Públicas". Empresas Públicas. Ed. Presidencia de la República. México 1978, colección seminarios No. 7. p. 78-79

go plazo, y en esta temporalidad, si este modelo consiste con las proyecciones congruentes a diferentes plazos, es igual al modelo del cual partimos desde el punto de vista conceptual.

I) EVALUACION CONCEPTUAL.

La acción de la empresa pública, como ya se menciono en el capítulo II, se encuentra en tres instancias que son: la microadministrativa, la mesoadministrativa y la macroadministrativa, las cuales le asignan diferentes funciones que debe implementar y cumplir, estableciendo para ello, consistencia y coherencia de objetivos y metas para una complementariedad funcional de la empresa pública. Así, la empresa pública debe ser entendida en cuanto a su participación en el proceso económico nacional, primero como un instrumento de política económica global, en segunda instancia, como un instrumento sectorial en la actuación del mercado, y por último, como un instrumento a nivel empresa que compite con otras, como son la empresa privada, en algunos casos en los que está participa, y muy especialmente con los "monopolios", "trust", "cartes" y en general, empresas multinacionales o transnacionales, en las cuales la empresa pública tiene a sus máximos competidores y en cierta forma, también a sus proveedores. Tales aspectos no han sido revisados conscientemente, pero se encuentran inmersos en el mercado económico donde la empresa pública se desarrolla.

Por lo tanto, se analiza la empresa pública en su relación con los grandes propósitos nacionales que se le asignan, los objetivos del sector al que le corresponde y las metas, que en particular debe cumplir en su financiamiento interno.

I.1) Propósitos Nacionales.

Partimos de la idea, que la empresa pública es un instrumento de política económica global, ya que tanto su participación en el PIB en las exportaciones e importaciones, en el comercio exterior y en general, en el proceso económico nacional, la ubican como realmente estratégica para la consecución de los objetivos de un gobierno.

De tal manera, que el sector paraestatal o descentralizado, constituye la intervención del Estado en la economía nacional, para orientar y en algunos casos, dirigir los principales procesos económicos con un amplio sentido social. En este contexto, el gobierno establece objetivos nacionales o propósitos nacionales para las empresas públicas, en un Plan Nacional de Desarrollo en el que se sintetiza el modelo económico y social, al que aspira el país.

En tal Plan Nacional de Desarrollo, fija los propósitos nacionales en materia de política económica, fiscal, moneta

ria, laboral, social, de exportaciones, de importaciones, de mínimos de bienestar, etc., incluyendo los propósitos nacionales de la empresa pública que deberá cumplir, para llegar al modelo deseado y para llevar al país a un nivel económico y social determinado, es decir, en este Plan Nacional de Desarrollo se establecen en el país, las pautas a seguir de los sectores productivos de la economía nacional.

Entonces, el sector paraestatal en forma global, participa activamente y en la medida de sus recursos disponibles, de la provisión de bienes y servicios adecuados, con precios y tarifas establecidas en los términos de los propósitos nacionales, para incentivar a sectores estratégicos por el gobierno en ese régimen, para proteger a ciertos sectores que requieren de apoyo para su desarrollo y en general, el sector descentralizado o paraestatal, se adecúa a tales propósitos nacionales que cada gobierno trata de implantar. Lo que significa, que en cada régimen se moderniza y adecuan, atribuciones, funciones y objetivos del sector paraestatal, primero a través de modificaciones en su legislación de la empresa pública y después, por medio de la coordinación, los acuerdos y convenios entre empresas públicas, para alcanzar los propósitos nacionales.

Por ello, determinar la forma en que influyen y modifican los propósitos nacionales al sector paraestatal en un es-

pacio y tiempo determinado, permitiría establecer la actuación de las empresas públicas, así como su eficacia, eficiencia y congruencia.

Los propósitos nacionales determinan a la eficacia, ya que se entiende a ésta, al tipo de toma de decisión y la manera que influye en la empresa pública, así, como la gestión que realiza la dirección en las diferentes alternativas que puede tomar para seleccionar las políticas a implantar por la empresa pública, deben tomar en cuenta, los propósitos nacionales. Por ejemplo, así un propósito nacional es el eficiente manejo de los recursos financieros, ya que se requiere racionalizar los ingresos disponibles con que cuenta el país en un período de crisis, es necesario, que la dirección deberá tomar las decisiones de más bajo costo y que no comprometan a su capacidad productiva. Desde este punto de vista, una empresa pública que tomará decisiones de grandes ampliaciones, compra de equipo, endeudamiento a corto plazo, etc., en las circunstancias sería primero ineficaz, porque no va de acuerdo a los propósitos nacionales y segundo podría provocar una crítica situación al gobierno, si tal empresa pública es muy estratégica para el país (PEMEX) ya que lo puede comprometer financieramente.

En relación a la eficiencia, que consiste en la maximización de beneficios por medio del bien o servicio prestado -

con una minimización de costos, en forma general, los propósitos nacionales pueden establecer una política social de mínimos de bienestar amplia, a bajos precios y para amplios sectores de la población, lo que equivaldría poner a la empresa pública con altos costos, déficit de su presupuesto y un grado de ineficiencia productiva. Más esto nos permitiría poner en discusión, si es eficiente desde el punto de vista productivo y financiero, o si es eficaz desde la perspectiva de los propósitos nacionales.

En torno a la congruencia de los procesos y procedimientos de la empresa pública, los propósitos nacionales tienen un gran peso en relación a este concepto, ya que bien los propósitos nacionales pueden ser incongruentes entre ellos mismos, ya que por ejemplo, si por una parte se establece una gran política de empleo y por la otra se exige una racionalización del gasto público, entonces la empresa pública deberá tomar ambas directrices en la gestión de la dirección para la selección de alternativas, que por tanto, limitaran sus metas propuestas.

I.2) Objetivos Sectoriales.

La empresa pública también es un instrumento sectorial que puede incrementar o incentivar a sectores que requieren de mayor apoyo por parte del gobierno, ya sea por su poca

participación en el proceso económico nacional o bien porque - para la iniciativa privada no son rentables, lo cual hace de la empresa pública un incentivador de sectores y un lugar para la distribución del ingreso por prioridades.

Los objetivos sectoriales, generalmente, son de naturaleza técnica y establecen metas físicas cuantitativas, parámetros económicos y resultados numéricos, que aunque son claros y precisos, se complementan por los propósitos nacionales que tienen un carácter político, económico y social. Por tanto, una empresa pública que sólo tomará en cuenta, como directrices - principales los objetivos sectoriales, sin complementarlos con los propósitos nacionales, podría ser un ejemplo de eficiencia productiva y financiera que establecería un alto crecimiento - del sector, pero que, o bien puede perjudicar a los demás sectores o bien hacer impopular políticamente hablando su actuación en el sector que le corresponde.

De lo que se concluye, que la empresa pública debe incluir en sus políticas los objetivos o prioridades nacionales, - complementandolos con los objetivos sectoriales (siempre y cuando sean congruentes entre sí) y que una evaluación de sus actividades deben de tomarse en cuenta como punto de partida.

Dos consideraciones adicionales al respecto, se refiere

ren a la posibilidad de una coherencia de objetivos sectoriales que impliquen la coordinación, integración, ayuda, provisión y por tanto, interrelación de los diferentes sectores para una adecuada participación sectorial de la empresa pública. De esta forma, empresas públicas que se ubican en diferentes sectores y que requieren servicios unos de otros, podría disminuir costos y aumentar su eficiencia, eficacia y congruencia. Por otra parte, puede suceder que los objetivos sectoriales y los propósitos nacionales sean inconsistentes e incongruentes entre sí, lo cual equivaldría a establecer una escala de prioridades por parte de la dirección, para seleccionar los más importantes y los que la empresa pública puede adecuar a su capacidad instalada.

I.3) Metas Específicas.

La empresa pública es un instrumento a nivel empresa, porque presta un bien o servicio, partiendo de una necesidad insatisfecha que debe cubrir el Estado, a través de la constitución de una empresa pública, con un patrimonio propio y personalidad jurídica.

Las metas específicas de la empresa pública se refieren a un nivel interno y se relacionan, particularmente, con la adecuación de la capacidad instalada de ésta para el logro de los objetivos sectoriales y los propósitos nacionales, es decir,

que son establecidos por la dirección, para ser congruentes y consistentes, para su implementación y su complementación con los objetivos sectoriales y los propósitos nacionales. De tal manera, que las metas específicas son la síntesis de los propósitos del régimen en el gobierno, de los objetivos asignados al sector en que se encuentra la empresa pública.

Por lo tanto, la empresa pública será eficaz, eficiente y congruente, si sus metas específicas, sus objetivos sectoriales y los propósitos nacionales en que se encuentra ubicada, han sido coherentes y complementarios a varias instancias; micro, meso y macroadministrativa la empresa pública funciona adecuadamente.

2) EVALUACION METODOLOGICA.

El carácter metodológico de la evaluación se refiere a una evaluación de procedimientos al interior de las empresas públicas, así como de su relación con la llamada Planeación Integral Participativa, que esta constituida con la información, informática, programación, presupuestación, evaluación y comunicación social.

2.1) Información.

La información es un conjunto de datos de diversa naturaleza, que tienen como propósito conocer la operación de la empresa pública en relación a los procesos y procedimientos que está desarrollando y es un instrumento de corrección que si se utiliza debidamente puede evitar resultados no previstos e incoherentes con las metas propuestas.

La información que requiere la empresa pública debe ser:

- i) Selectiva; No se necesita toda la información del universo de la empresa pública, ni aquella que remotamente influye indirectamente en el funcionamiento de esta. La información es seleccionada de acuerdo a las metas previstas y en función de los resultados propuestos.
- ii) Clara: La forma de elaboración y presentación de la información de la empresa pública, debe ser clara para su mejor comprensión por parte de la dirección, que deberá realizar la gestión eficaz, eficiente y congruente, ya que se requiere de información precisa y clara.

iii) Confiable: Ya que cuantificar de más y sin el uso adecuado de los distintos parámetros utilizados, puede satisfacer momentáneamente los resultados previstos, pero al largo plazo desviar los objetivos propuestos.

iv) Coherente: Ya que la elaboración, presentación y utilización de la empresa pública, en relación a la información, debe ser coherente y congruente para que al utilizarse por parte de la dirección, no produzca efectos negativos. Es una difícil tarea, comparar información de diversas instancias que sobre el mismo aspecto a informar, son diferentes y establecen un promedio de esas informaciones, bien puede dejar un sesgo susceptible de errores.

Finalmente, la información es producida por entidades de tres niveles; macro, meso y microadministrativo que elaboran información sobre aspectos específicos de la operación y funcionamiento de la empresa pública, la cual debe tomar en cuenta para las posteriores fases de programación y presupuestación. La información macroadministrativa se relaciona con los propósitos nacionales, con prioridades y estrategias a seguir por el régimen elegido democráticamente, que permite establecer el comportamiento de los principales indicadores de la economía nacional, así como de su repercusión en el ámbito de la empresa pública.-

La información mesoadministrativa se encuentra referida al sector administrativo que le corresponde y más específicamente, a la cabeza de sector, el cual planea, coordina y evalúa en determinadas acciones a la empresa pública. La información mesoadministrativa permite establecer el vínculo entre los objetivos del sector asignado a la empresa pública y los resultados obtenidos. Por su parte, la información microadministrativa es interna y esta referida a las metas específicas de la empresa pública, que establece el desarrollo de los procesos y procedimientos en la consecución de tales metas. Por tanto, la información será eficaz, eficiente y congruente en la medida que sea selecta, clara, confiable y coherente, en relación a las diversas instancias que producen información.

2.2) Informática.

Después de seleccionar la información en forma selectiva, clara, confiable y coherente, se debe realizar el tratamiento de tal información, ya sea por medio de medios manuales o por medios computalizados. Los primeros requieren de mucho esfuerzo, mayor trabajo, menor rapidez en su elaboración, pero son más baratos. Los medios computalizados son muy rápidos, eficientes, con un mínimo de error y con un alto costo de implementación. Por tanto, debido al tipo de producto el tipo de servicio o por el número de usuarios que utilizan el bien o ser

vicio, lo recomendable es el uso de medios computalizados que permitan localizar errores que pueden modificarse en la marcha con los programas debidos.

La informática permite el establecimiento de una fuente de información confiable y ordenada, que reduce el margen de error, evita el uso indebido de la información (ya que sólo los técnicos y empleados especializados pueden hacer uso de ésta) - y aunque es altamente costosa, su implementación a largo plazo se amortiza su costo.

El problema entre la decisión de una empresa pública de instalar un medio computalizado en forma total o instalarlo en periodos sucesivos programados, se enmarca en el uso de la tecnología en las empresas públicas o privadas, es un proceso irreversible. Evitar este reto, puede ser contraproducente a largo plazo, ya que bien la empresa podría resultar incompetente, que no pudiera satisfacer las necesidades de la población o bien tendería a la quiebra.

En resumen, la informática es el instrumento técnico-programático indispensable en el tratamiento de la información que requiere la empresa pública, para la implementación de las metas sociales en un espacio y tiempo determinado. Así como, instrumento concreto con índices, gráficas, datos, etc., para la evaluación de las empresas públicas.

2.3) Programación.

Una vez ordenada, clasificada y resumida la información a través de la información, se hace necesario recurrir a la programación, que es la generación de proyectos partiendo de una adecuada información y que se relaciona con los propósitos nacionales, los objetivos sectoriales y las metas específicas de la empresa pública. La programación parte en primera instancia, de la consecución de los propósitos nacionales, los cuales representan las directrices nacionales a seguir por cualquier miembro de la Administración Pública (centralizada o descentralizada). Así, un Plan Nacional de Desarrollo fija la Planeación Nacional, Regional e Institucional, esta a su vez, en centralizada o descentralizada, lo cual implica a la empresa pública en la instrumentalización de la estrategia nacional. Los objetivos sectoriales, son en esta forma, la fuente de la programación de la empresa pública, ya que son niveles técnicos y cuantitativos que debe cumplir está y a los cuales se deben complementar con los propósitos nacionales. Por último, las metas específicas de la empresa pública son programadas por medio de proyectos determinados, en relación con los elementos señalados, lo cual le permite satisfacer las necesidades de la población.

La programación, desde este punto de vista, siempre parte de un marco social que le antecede, le justifica y le per

mite establecer las medidas a implantar en el logro de las metas sociales de la empresa pública.

2.4) Presupuestación.

Al programar los diferentes proyectos que son susceptibles de implantación por parte de la empresa pública, la presupuestación se encarga de suministrar los recursos necesarios para convertir los proyectos en programas. La asignación de recursos en la presupuestación se relaciona con los ingresos que recibe la empresa pública por motivo del bien o servicio prestado y por las partidas destinadas por el Gobierno Federal para tal efecto. En algunos casos, existen programas que obstaculizan o limitan la eficacia, eficiencia y congruencia de la empresa pública, pero que se explica por su amplio sentido social, lo cual puede influir en las metas específicas de esta, sin embargo, todo ello demuestra que la empresa pública es el mayor instrumento estatal para la consecución de los objetivos nacionales.

Si la presupuestación no proviese de los recursos financieros necesarios para la instalación y desarrollo de los programas, si los costos aumentan en forma inesperada o si una situación inflacionaria hace crecer los precios de las materias primas de la empresa pública, puede suceder que los objetivos,

metas, actividades, tareas, etc., de los programas, no se cumplan en los términos esperados, el asignar mayores recursos a esos programas, puede colocar al Gobierno Federal en una situación delicada financiera, si fuera necesario contratar empréstitos externos. Por ello, es necesario una revalorización de los precios y tarifas de los bienes y servicios que prestan las empresas públicas, para que en ciertas áreas prioritarias, los usuarios paguen total e íntegramente el precio del bien o servicio utilizado, siempre y cuando no afecte a la economía nacional y lleve a un ciclo inflacionario. En áreas de interés social la revalorización bien puede contenerse hasta que un país tenga una situación económica estable y sólida o aumentar los precios y tarifas en forma escalonada, pero compensando con otros insumos baratos o servicios que equilibren las tensiones del mercado.

Por tanto, la presupuestación debe ser congruente y coherente con los propósitos nacionales, los objetivos sectoriales y las metas específicas, pero partiendo de la situación financiera nacional e internacional, lo cual puede posponer programas a largo plazo o que su cumplimiento no sea en forma integral y se cumpla sólo parcialmente.

2.5) Evaluación.

El presupuestar los proyectos asignando recursos para convertirlos en programas, requieren de la evaluación para comparar permanentemente el uso de los programas, en relación a las cambiantes condiciones de la realidad.

La evaluación puede hacerse semestralmente o anualmente, pero lo recomendable sería trimestralmente, lo que permitiría adecuar defunciones en los procesos y procedimientos de la empresa pública y no esperar al final de los mismos, lo que permite modificar tendencias y complementar dichos procesos y procedimientos.

La evaluación no sólo debe hacerse al interior de la empresa pública, sino también a un nivel mesoadministrativo y macroadministrativo, lo cual permitirá establecer si el ámbito externo en que se encuentra la empresa pública ha sido favorable o desfavorable para el logro de las metas sociales y económicas, que se le han asignado.

La evaluación tiene un carácter político, social y económico, estableciéndose relaciones sociales entre la empresa pública y el medio social interactuante en que se desenvuelve, por lo que, una evaluación cuantitativa no permite entender la-

totalidad del funcionamiento de la empresa pública.

Finalmente, la evaluación es la fase permanente por la cual nos percatamos de si la información fue selectiva, clara, confiable y coherente; si la informática realizó el tratamiento adecuado; si la programación generó los proyectos pertinentes; si la presupuestación asignó los recursos debidos y si la evaluación interna, integro todos estos aspectos en forma coherente y consistente.

2.6) Comunicación Social.

La comunicación social, al final de este proceso llamado Planeación Integral Participativa, nos permite informar e informarnos, sobre el estado que guarda la empresa pública, las metas propuestas, los recursos disponibles y los resultados obtenidos, en un espacio y tiempo determinado.

Por otra parte, algunas empresas públicas en México no han entendido el amplio papel de la comunicación social, que permite informar al usuario de los logros alcanzados, que establece la forma en que las necesidades sociales y económicas, van paulatinamente satisfechas y fundamentalmente, que la empresa pública es un aliado social, natural para las grandes mayorías o sectores sociales prioritarios. El que empresas públicas no-

empleen a la comunicación social y sus beneficios, se debe a diversas causas, entre las que destacan, la falta de recursos adecuados para la actividad, la carencia de visión por parte de la dirección para allegarse mayores usuarios y quizás, esto se debe a que no se desea una competencia directa con empresas privadas en la misma actividad económica.

Por tanto, la comunicación social es un instrumento comunicable e informático, que las empresas públicas deberían utilizar para un mejor imagen ante los usuarios y a corto, mediano y largo plazo, le sería favorable en su funcionamiento, ya que reducía p.ej. la oposición de ciertos grupos sociales que se oponen a las políticas de una empresa pública, a disminuir el número de demandas y a que se reconozca ante la opinión pública, la organización nacional, los partidos políticos, etc. la labor que realiza el Estado en la economía nacional, a través de las empresas públicas.

3) EVALUACION FUNCIONAL.

La evaluación tiene un carácter funcional, ya que consiste en la operación, la estrategia elegida y la ejecución de tareas, manejando recursos disponibles de la empresa pública para alcanzar las metas previstas en el plano de la gestión, que trata de implantar la estrategia elegida y cotejada en función -

de las prioridades nacionales y los objetivos sectoriales. Se sintetizan en las metas específicas de la empresa pública, a través de metas "directas" que tienen un carácter técnico-programático y las metas "complementarias" que consisten en metas de amplio sentido social. Por lo tanto, la evaluación funcional se refiere a la forma en la cual la gestión elige las estrategias y sus correspondientes metas, actividades y tareas para el logro de las metas propuestas por empresa pública.

3.1) Estrategias Elegidas.

Antes de pasar al aspecto que nos ocupa, es necesario plantear el problema de la gestión en las empresas públicas, en forma genérica, en los términos en los que lo hace Jorge Barenstein. (24)

En un principio, en que la empresa pública iniciaba su desarrollo en los países, en que se utilizaba como instrumento de política económica, se ponía énfasis en la identificación de problemas organizacionales y en la forma de resolverlos, de manera lineal. Después, de las aportaciones de la teoría clásica de las decisiones, que permitía un instrumental teórico-ana-

(24) Barenstein Jorge "El Estudio de la Estrategia Empresarial en el Sector Público".
Las empresas del Estado en los países en Vías de Desarrollo
No. 3. CIDE Febrero, México 1981.

lítico para resolver problemas desde un punto de vista interno y funcional, se paso al concepto de planeación estratégica en el que se consideraban las relaciones entre la organización y el contexto social, el planteamiento en sí y las variables de tipo técnico y económico, se adoptaba el punto de vista de la dirección superior y de la organización total. Posteriormente, Barenstein afirma que la evolución lleva a la gestión estratégica, que considera a la estructura interna como variable, incluye problemas de implementación y no sólo de planteamiento, y considera variables psico-sociales (además de las técnicos-económicos), proponiendo tal gestión estratégica a varios niveles en el sector público.

De lo anterior se deduce, que en la actualidad la gestión en una empresa pública debe de tomar en cuenta, para la toma de decisiones y la elección de estrategias. A está, desde un punto de vista interno (endógeno), organizacional y funcional, pero partiendo también desde un punto de vista externo (exógeno) en términos económicos, políticos y sociales. Por lo cual, para una adecuada gestión de la empresa pública, se debe partir no sólo desde una instancia unidimensional, sino superar la a una instancia multidimensional.

Específicamente, como ya se mencionó con anterioridad, la gestión de la empresa pública tiene como punto de partida a-

las prioridades nacionales y los objetivos sectoriales, de los cuales establece prioridades que agrupa en forma ordenada, coherente y consistentes a través de estrategias, entendidas como un conjunto de políticas prioritarias a seguir por la empresa pública en materias específicas, para después fijarse metas propuestas en relación a los recursos disponibles.

Las estrategias elegidas, ya adoptadas por la empresa pública en un período determinado, se encuentran establecidas por orden de prioridad y aunque todas las estrategias constituyen un todo único y complementario, en ocasiones por diversas causas económicas, políticas o sociales. La gestión se reconoce en la necesidad de implantar las que considera más importantes, para paulatinamente y en forma escalonada, establecer estrategias en otras materias. Así, por ejemplo, si para una empresa pública es prioritario consolidarse en el mercado con el bien o servicio que presta. Primero se trata de dar a conocer a los usuarios, que se establezca como una empresa pública a bajos precios, para después tratar de ir aumentando gradualmente su situación financiera, al incrementar los precios en una sana vida de la empresa pública. Por lo que se concluye, que habrá estrategias insustituibles y que la empresa pública deberá adoptar sin pérdida de tiempo.

Las estrategias elegidas tienen como finalidad primor

dial, incrementar la eficacia, eficiencia y congruencia de la empresa pública a través de la consecución de metas que están fijadas en concomitancia con las prioridades nacionales y los objetivos sectoriales. Pero también existe una finalidad colateral, que no deja de ser importante la cual se refiere a la forma de influencia de la empresa pública, en la realidad nacional para llegar a los objetivos económicos-sociales del régimen en el poder.

Las estrategias representan para la empresa pública, la guía por la cual se deberá conducir, llevar y dirigir los procesos productivos que está realizando, lo cual permite, asimismo, establecer controles específicos en determinadas áreas para medir el grado de los logros establecidos en las estrategias y todo para ello, a su vez para establecer parámetros de evaluación que nos den una idea, si las estrategias elegidas, fijadas en relación a los recursos disponibles y las condiciones exógenas-ambientales. Es decir, las estrategias elegidas en forma funcional, los tipos de control y evaluación que la empresa pública implementará para conocer el estado financiero, económico, organizacional y operativo de la empresa pública.

3.2) Ejecución de Tareas.

Las estrategias elegidas, por la gestión de la empresa pública se establece en varias instancias que son las si-

guientes:

- i) Metas: Que parten de objetivos más generales y que son de carácter técnico-cuantitativo, por los cuales, la empresa pública intenta llegar a través de los resultados previstos.
- ii) Actividades: Las metas se subdividen a su vez, en actividades las cuales un conjunto de ellas necesariamente, alcanzarán las metas planteadas. Las actividades son de carácter operativo-específico y se relacionan con responsables, de acuerdo con su área asignadas, se responsabiliza de una o más actividades.
- iii) Tareas: Las actividades se subdividen en tareas específicas, que buscan realizar una actividad, para que varias actividades lleven a la meta prevista. La tarea es la forma específica por medio de la cual las metas se alcanzan en relación a las propuestas disponibles.

De tal manera, que la ejecución de tareas requiere para su implantación, de decisiones concretas, establecidas en forma clara y concreta establecidas en el marco de legalidad en el que la empresa pública se encuentra. Así, una tarea no esta

establecida en forma clara y precisa, por parte de la dirección, puede ocasionar grandes problemas de operación de la empresa pública y si afectar a las condiciones laborales de los empleados y los trabajadores, puede convertirse en un conflicto laboral.- Lo cual también se relaciona, en una decisión no ha sido tomada en cuenta la legislación o la reglamentación administrativa correspondiente. Los efectos que pueden ser probables, en la diversa naturaleza, pero afectar el funcionamiento de la empresa pública, para la consecución de las metas fijadas en que se encuentra contenidas en las estrategias elegidas.

4) EVALUACION INSTRUMENTAL.

El carácter instrumental de la evaluación abarca tres grandes rubros: Administración, Legislación y Financiamiento, - los cuales constituyen para la empresa pública actual elementos que en un momento condicionan o expanden su actividad económica y social, por que la eficacia, eficiencia y congruencia en gran parte depende de estos aspectos. Los gobiernos, que han hecho de la empresa pública un instrumento de política económica, para la consecución de las prioridades nacionales, requieren de una adecuada y sólida administración que tenga responsabilidades y asimismo, responsables que desarrollen las metas fijadas para la empresa pública, además de una clara y precisa legislación en la que se establecen los vínculos establecidos entre es

tá y las diversas instancias gubernamentales en cuanto a coordinación y apoyo se refieren, y más específicamente, que establezca la normatividad, personalidad jurídica y atribuciones legales de la empresa pública. Por último, el financiamiento que permite proveer de recursos financieros oportunamente a está, para que los resultados previstos puedan llevarse a cabo y las mencionadas prioridades nacionales de cada gobierno, consoliden el régimen en el poder y asimismo, se satisfagan en la medida, de lo posible los cada vez más amplias necesidades de la ciudadanía.

4.1) Administración.

En una primera instancia, se debe partir de la idea de que la administración descentralizada o paraestatal difiere mucho de la administración central, pero que aquella se acerca aún más a la administración privada ya que es resultado de las nuevas funciones sociales, políticas y económicas del Estado contemporáneo, que esté ha adquirido debido a una mayor intervención en los más importantes procesos económicos nacionales. Por lo que, la empresa pública adopta a groso modo la organización administrativa de la empresa privada así como la estructura organizacional, los procesos y procedimientos administrativos de la empresa privada, así como la llamada organización formal de orientación privada se adopte en una empresa pú-

blica. Sin embargo, existen aspectos fundamentales que la diferencia de aquella, como son que la empresa pública es propiedad del Estado, que éste la controla, que tienen un patrimonio y personalidad jurídica propia, pero en función del Estado y que son instrumentos de política económica para el logro de los fines nacionales propuestos. Finalmente, sin aunar mucho en el problema, la diferencia de la empresa pública y la empresa privada en relación al aspecto administrativo, es mucho más extensa, lo que conviene hacer notar que la primera tiene fines sociales, políticos y económicos, mientras que la segunda tiene finalidades marcadamente de lucro para incrementar sus utilidades.*

En el aspecto que nos ocupa, nos interesa plantear algunos aspectos relacionados con la empresa pública en dos ámbitos; interno (endógeno) y externo (exógeno).

En el ámbito interno (endógeno) el planteamiento se establece en los términos en los que lo hace Armando López afirmando que; "El problema central de las empresas públicas es conseguir el logro de la mayor productividad posible con un ambien-

(*) Un aspecto que se sigue y se seguirá discutiendo se refiere a este aspecto planteado, por lo que en relación a la evaluación se discute la rentabilidad económica, pero en ocasiones se olvida que la eficacia, eficiencia y congruencia de la EP, se liga a los fines sociales que se le han encomendado cumplir.

te humanizado de trabajo".(25) Por lo que, puede decirse que - la eficacia, eficiencia y congruencia de los procesos y procedimientos de la empresa pública, que esta determinada por la gestión, las metas, los recursos, el personal especializado, etc., se encuentra, en su contexto esencial en la Administración, ya que en la medida en que está logre una complementariedad de los objetivos de la empresa pública con los objetivos de sus empleados, en los aspectos de capacidad y colaboración, en una política de salarios justa (en relación a la política de salarios nacionales), en las condiciones laborales como las higiénicas y de seguridad a la empresa pública tendrá mayor eficacia, eficiencia y congruencia en el logro de los objetivos nacionales. - Todo ello se refiere al campo de la Administración de Recursos Humanos, que es un instrumento que la gestión debe implementar, no sólo como una medida complementaria, sino como un instrumento estratégico para la conjugación de objetivos similares o complementarios empresa pública/trabajadores y para que la operación de las acciones de está, sean adecuadas y sanas moralmente para ambas partes.*

(25) López Fdez. Armando "La Democracia Industrial en el Sector Descentralizado de la Admón. Pública". Ed. Coyoacán, México 1977. p. 9.

(*) Además que permitan cambiar y adecuar aptitudes y actitudes de los servidores públicos de la empresa pública para una mejor prestación del bien o servicio.

En el ámbito externo (exógeno) la cuestión, es que la gestión de la empresa pública debe seguir directrices ya instrumentadas por otras instancias, como son la cabeza de sector, - los planes nacionales y los planes sectoriales, por lo que la - Administración debe conjugar todos ellos para establecer una ad - ministración coherente y congruente con estas instancias, por - ello, en gran parte, las políticas de promoción, capacitación, - adiestramiento, motivación, desarrollo, etc., de la empresa pú - blica responden a estos elementos mencionados y en algunos ca - sos, por el Director General, la Junta Directiva o el Consejo - de Administración. Sin embargo, es necesario hacer notar que - la Administración de la empresa pública debe partir del recurso humano, para hacer más capaz y adecuada, su funcionamiento, por lo que es apremiante que se legisle en una primera instancia - sobre este aspecto, además que se establezca no sólo a nivel de empresa pública, sino de todo sector paraestatal, para incremen - tar la productividad de está.

4.2) Legislación.

En este contexto, debe evaluarse en que medida las - normas jurídicas al implantarse son exactas y precisas, en la - medida en que se concibieron con el objeto de su promulgación.

La legislación de la empresa pública debe tomar en -

cuenta los siguientes aspectos:

- a) Que la multitud de ordenamientos jurídicos en torno a la empresa pública en México, son muy vastos y extensos, por lo que sería conveniente una racionalización y una reducción de estos, para que se eviten la duplicidad de atribuciones, procesos y procedimientos, a través no sólo de una simple coordinación de las empresas públicas, sino una reforma legislativa que permita establecer en forma clara y precisa, en relación a el aspecto jurídico, un instrumento de control por parte del Estado que sea eficaz, eficiente y congruente.

- b) Que los órganos encargados de la empresa pública, relacionados con las normas legislativas puedan participar en la elaboración, discusión y aprobación de estas medidas, ya que son los más indicados por ser partícipes en la operación de la empresa pública y si ello no fuese posible, a través de otras instancias donde se tome en cuenta su participación.

- c) Que los ordenamientos jurídicos en torno a la empresa pública, sean lo más específicos posible como sería por sector, por región geográfica o por servicio, lo que lo hace más claros para su implementación y que evita la duplicidad, además que exista una forma de presentación y discusión de los órganos encargados de tales medidas, para que, sean implantadas-

en los términos establecidos.

- d) Que se actualicen y se especifiquen los ordenamientos jurídicos que continúan en vigencia, ya que algunos son obsoletos e inoperantes, tomando en cuenta la situación económica, política y administrativa de las empresas públicas, y de ser posible su derogación definitiva para un nuevo ordenamiento que sea adecuado a las nuevas funciones de la empresa pública.
- e) Que tales ordenamientos jurídicos sean debidamente planteados, no en forma coyuntural o espontánea, para que en forma gradual las empresas públicas puedan asimilarlas en sus procesos y procedimientos, por lo que sería conveniente que en los planes nacionales o sectoriales, exista un capítulo que se refiera a este aspecto.

En resumen, la Legislación debe cuidar a ser un instrumento de planeación, coordinación y asignación de atribuciones, y no por el contrario, un obstáculo que delimite el accionar de la empresa pública para la consecución de los objetivos nacionales, sectoriales y específicos de ésta.

4.3) Financiamiento.

El financiamiento de la empresa pública tiene básicamente dos fuentes de ingreso, que son las siguientes:

- a) Interna, que se refiere al ingreso monetario por la prestación del bien o servicio.
- b) Externa, que se refiere a las transferencias o subsidio que recibe por parte del Estado, el cual generalmente lo captaría deuda pública.

En el ingreso interno de la empresa pública, se encuentra determinado por el Plan Nacional de Desarrollo en cuestión que establece promociones, bajos precios o subsidios a algunos sectores, por lo que la empresa pública debe mantener sus precios muy por debajo de sus utilidades (caso: STC/METRO); los planes sectoriales que en ocasiones incentivan sectores en particular para una promoción en la que la empresa pública participa activamente, entre otros muchos aspectos. Por lo que, los ingresos provenientes del bien o servicio prestado, se incrementan en forma inmediata, lo que puede provocar tensiones inflacionarias. En México, en el presente régimen algunas empresas públicas han tenido a incrementar sus precios y tarifas, para ser más eficientes y productivos económicamente, aunque a provo

cado la transferencia del impuesto o la doble carga fiscal, afectando al salario, que va perdiendo su poder adquisitivo. Lo más importante es que tales alzas no afectarán en forma inmediata a la ciudadanía, sino en forma gradual y sería conveniente, crear consenso y concertar que de no hacerlo, tal bien o servicio puede dejar de prestar en forma adecuada, eficiente y oportuna.

En el ámbito externo, la asignación de recursos de la empresa pública se encuentra supeditado a el Presupuesto Anual, que generalmente se discute y aprueba en el Poder Legislativo, y específicamente a los objetivos nacionales que persigue lograr el Poder Ejecutivo a través de la Administración Pública central y descentralizada, por lo que en forma de allegarse recursos financieros depende de las partidas que se establecen para tal fin y por otra parte, por los mismos administradores que buscan favores para que en las próximas partidas se incremente su asignación.

El financiamiento que reciba la empresa pública ya sea interno o externo, debe ser utilizado lo mejor posible y en los términos establecidos, tratando de multiplicarlo en las áreas en que se desarrolla está, evitando al máximo el derroche, la corrupción y el despilfarro, hábito en países subdesarrollados, para lo cual, se requiere de una eficaz y eficiente Admi-

nistración y de una Legislación que regule y establezca, en forma precisa y clara las atribuciones que reduzcan tales prácticas administrativas.

Por lo anteriormente dicho, una evaluación expedita, permanente e integral, permite establecer sanciones de trabajo, controles de calidad, áreas prioritarias y en general, determina medidas administrativas que evalúan el financiamiento asignado a las empresas públicas en países subdesarrollados. En la medida, en que la evaluación de las empresas públicas sea de carácter no sólo financiero, sino político-administrativo-social, será posible aunar insumos financieros y prioridades nacionales para evitar vicios políticos y administrativos en estos países, promoviendo una eficacia y eficiencia de las empresas públicas.

5) EVALUACION TEMPORAL.

La evaluación de carácter temporal, se refiere a la evaluación de los programas y metas en el corto, mediano y largo plazo de la empresa pública en estudio, es decir, evaluar los resultados obtenidos para compararlos con los programados, estableciendo el grado de eficacia, eficiencia y congruencia de ésta, además de evaluar si el modelo del que partimos es consistente con las proyecciones programadas a corto, mediano y largo plazo con un criterio de oportunidad. Con el objeto de modifi-

car, corregir y rediseñar, las metas de acuerdo a las circunstancias prevalecientes en ese momento, lo que permite una mejor adecuación de las funciones y metas de la empresa pública al contexto económico y social. De tal manera, desde esta perspectiva, también debe evaluarse no sólo la eficacia, eficiencia y congruencia de la empresa pública en los términos ya mencionados, sino además la oportunidad de las metas propuestas en relación a los recursos disponibles y que se materializan en los resultados obtenidos, pero tal evaluación sería cualitativa y se enfocaría a la gestión de la empresa pública. Finalmente, la evaluación temporal refleja que la evaluación de la empresa pública, en su acepción más general, es una función administrativa permanente que requiere de un adecuado criterio de selectividad para el estudio de las variables más representativas de la empresa pública, a corto, mediano y largo plazo, lo cual permitiría en un momento dado, la corrección oportuna de ciertas tendencias negativas que pueden desviar, limitar o desacelerar el ritmo en el logro de las metas propuestas por la empresa pública.

5.1) Programas a Corto, Mediano y Largo Plazo.

Las metas de la empresa pública, generalmente, se realizan a través de programas que cuentan con las partidas presupuestales correspondientes, por lo que los programas constitu-

yen el conjunto de actividades que deberá realizar la empresa pública para llegar a la meta o metas propuestas. Cada programa debe partir de la capacidad instalada de la empresa pública, de los recursos disponibles sean estos materiales, humanos, financieros, técnicos, etc., estableciendo asimismo los órganos internos encargados de su realización y los responsables de su ejecución. Debido a que la evaluación, toma en cuenta a estos, para el mayor o menor desarrollo de las acciones, ya que si una meta o actividad no fue cumplida en la forma programada, se establece en que medida el responsable permitió o impidió su implementación o de que forma las circunstancias exógenas, influyeron para que no se obtuvieran los resultados previstos. Así la evaluación, en su acepción genérica, no es un simple enlistado cronológico de las acciones realizadas por la empresa pública, sino una comparación cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos y aquellos que no se lograron, estableciendo en que medida aún no se contemplaron en la fijación de metas y más específicamente, cuales fueron los factores que obstaculizaron la realización de los resultados previstos.

En relación a los programas, existen de acuerdo a su temporalidad tres tipos de programas que son los siguientes: a corto plazo (anual generalmente) a mediano plazo (mayor de un año) y a largo plazo (mayor de cinco años). Los programas a corto plazo, son de tipo técnico, operativo y se vinculan a me-

tas físicas de la empresa pública en el logro de los resultados propuestos. Estos programas son de gastos corrientes y en la evaluación temporal deben revisarse en forma periódica para detectar posibles desfunciones en la empresa pública. Los programas a corto plazo se vinculan a aspectos de mantenimiento de las instalaciones y conservación de las mismas, así como de gastos que permiten que el bien o servicio sea vendido a los usuarios, los cuales se asocian a costos directos en el análisis costo-beneficio. Por otra parte, los programas a mediano plazo, se refiere a gastos o proyectos de inversión de la empresa pública, para su desarrollo o expansión en áreas que requieren de un mayor financiamiento, p.ej. la compra de convoys en el extranjero, la construcción de líneas con nuevas rutas, en el STC-METRO, etc., por lo que estos programas, al realizar la evaluación temporal correspondiente deben evaluarse por etapas y considerando que su beneficio se extiende a varios años posteriores de la implementación del bien o servicio y a un gran número de usuarios. Los programas a largo plazo, que tienen por objeto cubrir requerimientos prospectivos de la empresa pública en una visión de tiempo más amplia que los programas a corto y mediano plazo, son planteados como tales, ya que la capacidad instalada de esta podría verse afectada y su integración debe ser planeada y por etapas. Una empresa pública que deseará resolver el problema, p.ej. de la sustitución de importaciones de materiales manufacturados en el extranjero que son indispensa--

bles para su funcionamiento, de manera total en un lapso breve, no contaría con los recursos necesarios para realizar tal operación y por otra parte, la empresa pública no estaría adecuada a funciones que deben integrarse en forma paulatina. Por último, al evaluar las prioridades nacionales, los objetivos del sector y las metas de la empresa pública, se deberá establecer a que plazos se realizaran (corto, mediano y largo) y si la interdependencia entre ellas condiciona o no, el grado de eficacia, eficiencia y congruencia de la empresa pública,

5.2) Rediseño de Modelos.

Después de analizar los programas y metas a corto, mediano y largo plazo, se establece en que medida el modelo conceptual del que partimos se ajusta o difiere de los avances obtenidos, lo cual permite en primera instancia evaluar tal modelo ya implementado y de no ser conveniente, iniciar una nueva fase de este ciclo llamado rediseño. Se entiende por rediseño a la etapa administrativa, que tomando como punto de partida resultados obtenidos, modifica u orienta procesos y procedimientos al interior de la organización, con la finalidad de adecuarse al medio ambiente interactuante en que se desarrolla está. El rediseño se encuentra vinculado a la gestión de la empresa pública, como una de sus principales funciones en la etapa de planeación y después de la evaluación, es decir, que a todo lo

largo del proceso administrativo público, la fase estática (planeación, previsión y organización) y la fase dinámica (integración, dirección y control] así como de sus elementos, están en continua interacción, por lo que más que etapas del mismo proceso constituyen un todo único e integral, que ha sido separado con fines meramente conceptuales y metodológicos.

Al igual que la evaluación, el rediseño es una función permanente en la empresa pública, ya que por ej. la política de empleos al iniciar las operaciones en un año, puede cambiar drásticamente a mediados del mismo año por cuestiones estratégicas contenidas en las prioridades nacionales. Por lo tanto, el rediseño corresponde en esencia a la gestión de la empresa pública, que establecerá las posibles alternativas que se pueden seguir, pero podría verse enriquecida por las aportaciones del personal que debido a su experiencia en su labor, pueda proponer medidas participativas empresa pública-trabajadores que beneficie a aquella, a través de la consulta de la dirección ya sea en reuniones entre representantes de ambos lados o acuerdos suscritos por las dos partes, partiendo que tanto empresa pública como trabajadores tienen implícitamente el mismo objetivo; - la supervivencia y desarrollo de la empresa pública, lo cual beneficia en forma diferente a cada uno de los factores de la producción y que demuestra que existen intereses conciliables.

Finalmente, es menester mencionar, que el carácter de la evaluación en los términos descritos (conceptual, metodológica, funcional, instrumental y temporal) son a nivel metodológico-conceptual y que una evaluación administrativa integral, no puede tomar únicamente a un sólo elemento, sino que por el contrario, debe analizarse conjuntamente para una mejor evaluación de la empresa pública en estudio.

CAPITULO IV

NIVELES DE EVALUACION

Despues de haber realizado el análisis de los enfoques en torno a la función evaluación, resumiendo que el enfoque administrativo es el más apropiado, debido a que permite determinar criterios técnico-administrativos para evaluar a la empresa pública, en función de sus metas, recursos y resultados, pasaremos a desarrollar en el presente capítulo, en la forma siguiente:

- a) Un análisis macroadministrativo del sector paraestatal (descentralizado) ubicado en la década de los setenta, estableciendo su crecimiento y su contribución al sistema económico nacional;
- b) Un análisis mesoadministrativo del sector al que corresponde el estudio de caso (STC-METRO) donde la cabeza de sector es el Departamento del Distrito Federal, y;
- c) Un análisis microadministrativo del Sistema de Transporte Colectivo (METRO) también en los 70's, resaltando aspectos genéricos que permitan una visión global de la empresa pública en cuestión.

El objetivo del presente capítulo, es analizar el cre

cimiento del sector paraestatal, del sector administrativo que le corresponde, su influencia e incidencia en el desarrollo, expansión y contracción en el Sistema de Transporte Colectivo (Metro) para comprender su actuación dentro del medio ambiente del país. De tal manera, que si la política gubernamental hacia el sector paraestatal fue de creación de empresas públicas, en ciertas áreas, como de crecimiento y diversificación de las funciones y objetivos de las EP entonces es probable que el Sistema de Transporte Colectivo (Metro) estuviese en la posibilidad de ampliarse y perfeccionarse en sus objetivos sociales, y si, por otra parte, las tendencias de la política gubernamental se caracteriza por un rígido control, ventaja de empresas públicas y una decidida contracción en la vida económica del país, entonces es probable que el STC (Metro) tenga que seguir la tendencia referida y la imposibilidad de una mayor prestación del servicio a los usuarios.

I) MACROADMINISTRATIVA.

La evaluación macroadministrativa habra de ser referida al crecimiento y diversificación de las Empresas Públicas en México en la década de los 70's, partiendo de la metodología propuesta por Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez que parten de la idea, de que todo estudio de la Empresa Pública, es un estudio "...esencialmente político de la empresa pú--

blica, vinculada a la evolución del Estado y, por ende, a los tipos de organización del poder y de los recursos sociales con sus múltiples proyecciones". (26)

Por lo tanto, se deberá entender a la empresa pública dentro de su contexto social (medio ambiente) ya sea político, social, económico, cultural, etc., que será a la vez límite y espacio de desarrollo, por otra parte, es necesario aclarar que dicho estudio no hace referencia en su evolución histórica de este medio ambiente circundante de la empresa pública.

I.1) Crecimiento.

Para el estudio de la evolución de la empresa pública en México, los autores mencionados proponen el siguiente esquema, en el Cuadro D, del cual retomaremos únicamente la tercera etapa (1959-1982) debido a que se ubica en el periodo de surgimiento y expansión del STC-Metro, en la forma siguiente:

(26) Carrillo Castro A. y García R. S. "Las Empresas Públicas - en México" Miguel Ángel P. México 1983. p. 15,

ETAPAS EVOLUTIVAS DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES
EN EL MARCO GLOBAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA

1a. ETAPA

1925-1946 CRECIMIENTO COYUNTURAL

2da. ETAPA

1947-1958 ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE CONTROL

3ra. ETAPA

		1er. PERIODO: PROGRAMACION LIGADA A LOS INGRESOS EN UN MODULO CENTRALIZADO (1956-1976).
1959-1982	CREACION DE SISTEMAS PARA LA PLANEACION Y CONTROL.	2do. PERIODO: PLANEACION LIGADA A LOS OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO, EN UN MODULO DESCENTRALIZADO O SECTORIAL (1977-1982)

Tercera etapa: Creación de sistemas para la planeación y el control.

Parece ser que las modificaciones en la Ley de Secretarías de diciembre de 1958 se inicia una tercera etapa, en la cual el gobierno federal decide ejercer un mejor control y otorgar coherencia y dirección unitaria a las actividades de las empresas públicas, a través de un sistema para su planeación y evaluación.

Se distinguen dos periodos: uno que va desde 1959 a 1976 en el que predomina la planeación ligada a los ingresos, en el que se desarrolla un modelo centralizado de las entidades paraestatales; y un segundo periodo que se inicia en 1977 que se caracteriza por vincular la planeación al cumplimiento de grandes objetivos y metas nacionales, en base a un modo sectorial, descentralizado o de responsabilidad compartida.

Primer periodo: Planeación ligada a los ingresos en un modelo descentralizado (1959-1976).

En este primer periodo destacan las siguientes medidas:

a) La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

Esta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 que se publica en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958 (en vigor a partir del 1° de enero de 1959) propuso una reforma sustancial: la creación de la Secretaría de la Presidencia, que tomo como antecedente las antiguas funciones y atribuciones de la Comisión de Inversiones.

Esta misma Ley transformó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría de Pa--

rimonio Nacional, a la que se encomendaron entre otras funciones:

- a) "Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, - corporaciones y empresas que manejan, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la nación o las sociedades o instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales (...)

- b) Intervenir en todas las adquisiciones de toda clase (...) en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta - del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la - Presidencia.

- c) Participar en la inversión de los subsidios que concede la - Federación o los Gobiernos de los Estados, de los Territorios Federales, Municipios, Instituciones o particulares - (... conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia".(27)

(27) IBIDEM, p. 51-52.

Estas modificaciones fortalecieron las funciones de control y vigilancia de las atribuciones de la Administración Pública Federal en su conjunto, y en particular, de la Administración Pública Paraestatal. Lo cual provoco que estas dos nuevas Secretarías -de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional- se entrelazaban con las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para ello fue necesario crear comisiones intersectoriales y otros mecanismos de coordinación.

Así la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 fue "la que institucionalizo los mecanismos operativos que dieron inicio a una efectiva planeación económica y social, si bien estas funciones quedaron repartidas en tres funciones: - la planeación a cargo de la nueva Secretaría de la Presidencia, el control a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional y - el presupuesto a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". (28)

El control administrativo de las empresas públicas - (sin contar las instituciones de crédito, de seguros y organismos auxiliares de crédito) quedo fundamentalmente a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional, con base en el decreto del 15 de marzo de 1959 (D.O. 31-III-1959), en el que se crea una Junta de Gobierno, presidida por el titular del ramo.

(28) IBIDEM, p. 52

b) Los acuerdos y reformas de 1959 y 1961.

Debido a que no estaban precisadas las facultades de la Secretaría de la Presidencia en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, fue necesario nuevos acuerdos presidenciales que permitieran una clara atribución de funciones.

b.1) Acuerdo del 29 de junio de 1959.

Después de crearse la Secretaría de la Presidencia, - el Ejecutivo Federal mediante acuerdo publicado el 29 de junio de 1959, estableció que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de participación estatal, deberían elaborar un Programa de Inversiones, para el período 1960-1964.

b.2) Acuerdo del 19 de noviembre de 1959.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 1959, por acuerdo presidencial, se estableció - que los organismos y empresas públicas presentaran ante la Secretaría de la Presidencia las modificaciones que se introdujeron en sus programas de inversión al año siguiente, fijándose - como límite el 31 de agosto de cada año.

b.3) Reformas a la Ley de Ingresos de 1961.

En 1961 se reformó el artículo 35 de la Ley de Ingresos de la Federación, en el cual se dispuso que las obligaciones en moneda nacional como extranjera, que realizaran los organismos y empresas públicas, debían inscribirse en un registro - que para tales fines se abriría.

c) La Comisión Intersecretarial para formular Planes de Desarrollo Socioeconómico.

Para precisar funciones de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, el 1º de marzo de 1962 (D.O.2-III-62) se expidió un acuerdo para establecer la Comisión Intersecretarial para que formulara planes nacionales de desarrollo económico y social, a corto y plazo, cuya primera tarea fue la formulación del "Plan de Acción Inmediata 1962-1964".

"... la Comisión calcularía el monto, la estructura y la forma de financiamiento del gasto y de la inversión nacional, con el propósito de obtener una tasa de crecimiento satisfactorio que hiciera posible la elevación creciente de los niveles - de vida de los grandes sectores populares". (29)

(29) IBIDEM, p. 58.

d) El Comité de Importaciones del Sector Público.

El 28 de enero de 1959 se creó el Comité de Importaciones del Sector Público (D.O.29-I-1959) ante la necesidad de ejercer un control sobre las importaciones que realizaban las empresas públicas.

Las solicitudes de importaciones, comprendidas en los programas generales de inversión y que pasaban ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio Nacional y de la Presidencia debían ser aprobadas por el Comité mencionado.

e) El Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito.

En 1959 se promulgó el reglamento presidencial que creó el Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito, cuyos miembros fueron del Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior y del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el cual se encargó de medidas para regular a las instituciones de crédito.

f) Las reformas a la Ley para el Control de 1965 y de 1970.

En 1965 una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal -

(D.O.4-I-1956) que tenfa como fin adecuar las nuevas funciones otorgadas a la Secretaria de la Presidencia y del Patrimonio Nacional.

Por medio de esta ley, el Ejecutivo Federal ejercerfa funciones de coordinación y control, por medio de las tres Secretarías, la del Patrimonio Nacional, la de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia, constituyendo el llamado "triángulo de la eficiencia".

Este ordenamiento creo dentro de la Secretaria de Patrimonio Nacional, la Dirección General de Control y Vigilancia de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, sustituyendo a la anterior Junta de Gobierno, creada por el decreto del 13 de marzo de 1959.

Sin embargo, las reformas a la Ley para el Control de 1965 dejaba algunas lagunas que trataban de corregirse, con una nueva Ley para el Control promulgada en diciembre de 1970. Así "...se consideró, por primera vez, como objeto de vigilancia y control gubernamental, no sólo a las empresas de participación estatal mayoritaria sino también a las de participación minoritaria, aunque continuo excepcionando a los fideicomisos públicos". (30)

(30) IBIDEM, p. 61.

g) El "triángulo de la eficiencia".

Como ya se dijo, el control quedo asignado a tres dependencias del Ejecutivo Federal: la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional.

"Estas tres dependencias establecieron instrumentos y medidas -en ocasiones conjuntamente pero la mayoría de las veces cada una por su cuenta- cuyos avances y tropiezos constituyen los más importantes antecedentes de las reformas administrativas instrumentadas por el gobierno del Presidente José López-Portillo al inicio de su sexenio 1976-1982". (31)

h) Evolución de la Infraestructura Administrativa para la Planeación a partir de 1960.

Algunas medidas para una mejor forma de ejercer el control de la Administración Pública era planeando o programando - oportunamente, se señalaran las medidas más importantes y en términos globales.

h.1) La Comisión de Administración Pública.

(31) IBIDEM, p. 62-63.

La Secretaría de la Presidencia estableció la Comisión de Administración Pública, determinando que las tareas de reforma administrativas deberfan encargarse de la institucionalización de sistemas y mecanismos de programación y planeación de la Administración Pública Federal.

h.2) La Dirección General de Estudios Administrativos.

La Secretaría de la Presidencia en 1971, creó la Dirección General de Estudios Administrativos, en sustitución de la Comisión de Administración Pública, a la cual asignó la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.

h.3) La Creación de las Unidades de Programación.

"...El 11 de marzo de 1971 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo por medio del cual se ordenó el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, designando a la Secretaría de la Presidencia como órgano central de asesoría y de generación de lineamientos para todas las unidades de programación de la Administración Federal". (32)

(32) IBIDEM, p. 77.

h.4) Comisión de Coordinación y del Control del Gasto Público.

Fue creada por acuerdo verbal del Presidente de la República en 1971 y cuyas funciones definió José López Portillo - así:

"Esta Comisión viene a llenar una necesidad que no se podía desempeñar adecuadamente hasta ahora, se trata de un control más estricto y permanente de las asignaciones del gasto presupuestal para conocer su ritmo en el curso del año y evaluar si los propósitos perseguidos en el presupuesto se están cumpliendo. Tiene, además la importante función de evaluar permanentemente los programas de gasto y presentar sugerencias sobre el desenvolvimiento de los mismos". (33)

h.5) El Presupuesto de Orientación Programática.

El Presidente Echeverría autorizó en 1975 al entonces titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, José López Portillo, el inicio de los estudios que permitirían la implantación del presupuesto por programas y actividades, en sustitución del presupuesto tradicional. Permitiendo que "...el presupuesto de egresos para el año 1976 se elaborara ya con base en una estructura programática en la que se definían, objeti

(33) IBIDEM, p. 78

vos, metas, acciones, alternativas de ejecución y se señalaban responsables de funciones precisas y se cuantificaban el gasto por programas". (34)

f) Creación de las Comisiones Sectoriales en el Sexenio 1970 - 1976.

Dentro de los esfuerzos de Programación y Coordinación global de las actividades de la Administración Pública Federal, en 1970-1976 se establecieron una serie de comisiones sectoriales y subsectoriales entre las que destacan:

i.1) La Comisión Nacional de la Industria Azucarera.

Esta Comisión fue creada por decreto presidencial el 15 de diciembre de 1970 (D.O.18-XII-1970) que buscaba la planeación y coordinación de la industria azucarera, debido a que los ingenios azucareros propiedad del sector público son responsables del 76.6% de la producción nacional de azúcar.

i.2) La Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica.

Por acuerdo presidencial publicado el 1º de junio de 1972, con el objeto de proponer al Ejecutivo Federal la coordi-

(34) IBIDEM, p. 79.

nación de programas de producción y los planes de expansión de todas las empresas dedicadas a la producción de mineral de hierro, cobre, carbón mineral, coque, arrabio, acero y laminados de acero.

La Comisión elaboro un Plan de Desarrollo Integral de la Industria Siderúrgica "...cuyo objetivo fundamentalmente era proporcionar el marco de acción para programas de asignación de recursos en las expansiones de la industria siderúrgica aprovechando la infraestructura ya existente de materias primas, insumos y mano de obra, la adaptación de nuevas tecnologías, la expansión integral de la industria, la planificación de los requerimientos en materia de recursos humanos, el efecto regional social y ecológico que estas expansiones pudieran ocasionar en base a estos lineamientos la Comisión analizaba los proyectos de inversión y autorizaba los que procedían". (35)

i.3) La Comisión Nacional de Energéticos.

Por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 1973, se estableció la Comisión Nacional de Energéticos, como mecanismo para instrumentar la política de coordinación del sector y para ser un esquema congruente con la necesidad de programar a largo plazo, -

(35) IBIDEM, p. 81.

definiendo estrategias para organismos cuya necesidad era satisfacer demandas inmediatas de hidrocarburos y de energía eléctrica.

i.4) La Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público.

En 1975, por acuerdo presidencial se constituyó esta Comisión Coordinadora que tiene como objetivos:

"Definir y programar la política industrial de la Administración Pública Federal, mediante el establecimiento de prioridades para la ejecución de proyectos industriales nuevos o de ampliación y crecimiento de las actividades existentes y la sistematización y actualización de los programas.

Orientar y encauzar la acción de la Administración Pública Federal en materia industrial mediante el examen integrado de programas de ampliación y el desarrollo de nuevos proyectos.

Analizar, evaluar y, en su caso, aprobar todo proyecto industrial nuevo o de ampliación de dependencias federales, - organismos descentralizados, empresas de estado y de participación estatal, en coordinación con las entidades especia

lizadas". (36)

f.5) Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón.

Esta Comisión se creó el 1º de enero de 1975, por acuerdo presidencial en el Diario Oficial de la Federación, estableciéndose sus funciones:

"Recabar información disponible y realizar las investigaciones necesarias para conocer el estado actual de la industria textil del algodón.

Proponer al Ejecutivo Federal y a los sectores interesados las medidas adecuadas en materia de producción, comercialización, tecnología, empleo, consumo y todo aquello que propicie su desarrollo.

Estudiar y promover la integración de la industria en todos sus procesos, desde la materia prima hasta los diversos artículos terminados.

Recomendar la tecnología y la escala de la planta industrial aprobada.

(36) IBIDEM, p. 82-83.

. Promover la producción de telas de algodón a bajo costo". (37)

En suma, puede decirse que en este primer período - (1956-1976) una tercera etapa de la Empresa Pública, es un proceso de racionalización y optimización de los instrumentos de planeación y control para una mejor función de la empresa pública mexicana. La creación de órganos, de atribuciones específicos y de disposiciones administrativas en torno a la empresa pública en un modelo centralizado, determinaron disfunciones, ocasionando capacidades y una reducida "autonomía" de las empresas públicas, por lo que fue necesario un segundo período, para superar tales desviaciones administrativo-públicas.

Segundo período: La planeación y el control ligados a los objetivos de los programas de gobierno en un modelo desconcentrado o sectorial (1977-1982).

En este segundo período se hará énfasis a medidas generales que hicieron posible la formación de un Sistema de Planeación Integral. Para después especificar cada uno de los niveles y detallar la instancia en donde se encuentra la empresa pública.

Algunas acciones que permitieron la instrumentaliza--

(37) IBIDEM, p. 83-84.

ción de un Sistema Nacional de Planeación, son las siguientes:

a) La base jurídica fundamental del Programa de Reforma Administrativa 1977-1982 estaba constituida por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la Ley General de la Deuda Pública, cuyas iniciativas fueron mandadas en un "paquete" simultáneamente al Poder Legislativo para su aprobación.

a.1) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.29-XII-1976) buscaba impartir un modelo integral que incorporase a las entidades paraestatales e incluía la constitución de sectores administrativos, permitiendo programar sus actividades.

a.2) La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O.-31-XII-1976) "Actualizaba la concepción y el manejo del gasto público federal (...) y vinculaba definitivamente la planeación y programación de los grandes objetivos y metas nacionales con la preparación, ejercicio y control del Presupuesto". (38)

a.3) La Ley General de Deuda Pública (D.O.31-XII-1976) trata de racionalizar el uso del recurso financiero, que capta la

(38) IBIDEM. p. 88.

Administración Pública a través del crédito, ya sea interno como externo, así como llevar su control.

- b) Un aspecto relevante fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y que explica el mismo López Portillo que: "Las decisiones fundamentales en materia macroadministrativa están tomadas en cuanto arranque; falta tan sólo la operación de un sistema que hemos significado como "el eje" de esta Reforma Administrativa", que para mí esta constituido por la formación de una Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social desde su concepción hasta su evaluación, para retroalimentarse el ciclo". (39)
- c) Las funciones contenidas en la Ley Orgánica tanto a la Secretaría de Programación y Presupuesto como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público planearon que era necesario una instancia de coordinación y de preparación para información-común. Así se constituyó la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento que de manera informal se constituyó en 1977 y que su constitución se formalizó por Acuerdo Presidencial el 29 de agosto de 1979. Sintetizando sus funciones "...son básicamente de asesoría y de preparación de las decisiones institucionales que corresponden a ambas Secretarías-

(39) IBIDEM, p. 89.

de Estado en materia de orientación y apoyo global para la -
Administración Pública Federal en su conjunto". (40)

Ahora trataremos de explicar el Sistema Nacional de -
Planeación, así como sus instancias.

El Sistema Nacional de Planeación opera en torno a -
tres niveles o instancias de decisión:

- a) El primer nivel corresponde a las dependencias de operación -
y apoyo global, que son las Secretarías de Programación y -
Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público;
 - b) El segundo nivel corresponde a los coordinadores de sector; y
 - c) El tercer nivel, el institucional, corresponde a dependen- -
cias directas y entidades paraestatales agrupadas en diferen-
tes sectores que configuran la Administración Pública Fede-
ral.
- a) En el primer nivel existen dos medidas muy importantes que -
son:

a.1) El Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

(40) IBIDEM, p. 93.

El Plan Global de Desarrollo tenía cuatro objetivos fundamentales que eran:

- 1.- Reafirmar y fortalecer la independencia de México.
 - 2.- Promover el empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
 - 3.- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
 - 4.- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas".
- (41)

De ahí establecía veintidos políticas cuya instrumentalización debía ser apoyada por todas las fuerzas sociales e institucionales del país, bajo la rectoría del Gobierno Federal, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y demás grupos sociales organizados.

a.2) El Programa de Acción del Sector Público (PASP).

(41) IBIDEM, p. 95.

El Sistema Nacional de Planeación requería de un instrumento a mediano plazo, que vinculara el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, los programas y presupuestos anuales y las políticas económicas de corto plazo y, por la otra, evaluar la aplicabilidad de políticas económicas de mediano y largo plazo en la consecución del sector público.

El Programa de Acción del Sector Público (PASP) permitía garantizar la secuencia plan-programa-presupuesto y sus propósitos eran los siguientes:

- "a) Orientar la definición de los programas y presupuestos anuales;
- b) Especificar las acciones sustantivas y de apoyo y complemento para el logro de las metas de los programas;
- c) Proporcionar un marco de referencia de mayor detalle de la acción pública a los sectores social y privado, y
- d) Reforzar las actividades de normatividad en materia de programación", (42)

(42) IBIDEM, p. 97

b) El segundo nivel se refiere a los coordinadores del sector, sin embargo, es menester aclarar que se hablara de sus funciones y atribuciones en forma genérica. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 50 que el Ejecutivo Federal tiene la capacidad de establecer los sectores administrativos que juzgue más convenientes.

"Un sector administrativo es una convención de análisis programático, que se emplea para obtener consistencia en las acciones que realizan diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con objetivos comunes. Es un sistema de trabajo por medio del cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas con las de aquellas entidades paraestatales que concurren al cumplimiento de los mismos objetivos para incrementar su eficiencia y eficacia globales". (43)

Por otra parte, los sectores administrativos se integraron tomando en consideración la afinidad de funciones, atribuciones y actividades de la dependencia centralizada que actuaría como coordinadora de sector con los objetivos específicos de la entidad paraestatal a sectorizar. Así 18 sectores administrativos convencionalmente se definieron.

(43) IBIDEM, p. 100.

En el Acuerdo de Sectorización del 13 de enero de 1977 se establecían las funciones del coordinador del sector en los siguientes términos:

- " . Planear, Coordinar y Evaluar la operación de las entidades.

- . Orientar y Coordinar la planeación, programación-presupuestación, control y evaluación de las entidades del sector.

- . Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades de las entidades de su sector que requieren de financiamiento para su realización.

- . Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamiento autorizados a las entidades del sector respectivo, con la intervención que en su caso corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a las disposiciones de la Ley General de la Deuda Pública.

- . Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades integradas en su sector".(44)

(44) IBIDEM, p. 103-104.

Finalmente, podemos observar algunas medidas de depuración, ya sea compra, venta, liquidación de empresas públicas entre 1977 y 1982, en el Cuadro E.

REFORMAS A LA ADMON. PUBLICA PARAESTATAL. (45)

(Del 13 de enero de 1977 al 15 de octubre de 1982)

Entidades en 1977

(Incluye 162 entidades que originalmente omitidas del listado)

1,013

Menos:

Liquidaciones	290
. Definitivas	182
. En proceso de liquidación	90
. En proceso de regularización	18
Retiros	95

S U B T O T A L

628

Más

Creaciones	150
Adquisiciones	78
Incorporaciones	56

T O T A L

912

(45) IBIDEM, p. 109.

FUENTE: Carrillo Castro Alejandro y García Ramírez Sergio, "Las Empresas Públicas en México", - México 1983.

- c) En el tercer nivel o instancia, las empresas públicas constituyen la parte operativa de la Administración Pública Federal y son la unidad o cédula básica en el tercer nivel del Sistema Nacional de Planeación, por otra parte, a cada entidad paraestatal le corresponde:
- " . Aplicar las normas y lineamientos del coordinador del sector respectivo y de las dependencias de orientación y apoyo global -Secretaría de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público- en materia de planeación.
 - . Concenter y consultar con el coordinador del sector, los objetivos, metas, acciones y recursos para elaborar el proyecto de programa de trabajo institucional para el corto, mediano y largo plazo, observando las normas del propio coordinador del sector y de las dependencias de orientación y apoyo global para su compatibilidad e integración a los proyectos de planes sectoriales.
 - . Establecer procedimientos adecuados para la permanente actualización de los programas institucionales". (46)

Por último, en los diagnósticos en torno a las empresas públicas del Plan Global de Desarrollo destacaban problemas

(46) IBIDEM, p. 115-116.

relacionados con la eficiencia, administración y productividad, así como su financiamiento y provisión de tecnología, pero sobre todo, los precios y tarifas de los productos que elaboran y los servicios que prestan. En el cuadro (1) se establece más la cuestión planteada.

Algunas de las acciones que fijaba el Plan Global de Desarrollo en torno a las empresas públicas, son las siguientes:

- " . Fijación de precios. La empresa, si es de carácter productivo, fijará precios que, supeditados a los objetivos nacionales, le aseguren cubrir sus costos a niveles razonables de eficiencia y le permitan una rentabilidad adecuada para financiar con recursos propios una parte importante de sus requerimientos de expansión.
- . Subsidios. Cuando los precios y tarifas conlleven un subsidio, éste se hará explícito, para medir así la eficiencia de la empresa. En el caso de las empresas productivas, se procurará que paulatinamente sea el consumidor el que cubra el costo del bien o el servicio.(...)
- . Planeación. Se estimulará a las empresas públicas para que se agrupen por ramas afines y consoliden todos sus procesos, de forma tal que se posibilite la integración subsectorial,-

CUADRO 1
POLITICAS DE EMPRESA PUBLICA

PROPOSITOS	OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA	AREAS DE ACCION	METAS	ACCIONES
<p>EN LA DEFINICION DE LOS PROPOSITOS EN MATERIA DE EMPRESAS Y ORGANISMOS PUBLICOS SE HA TENIDO PRESENTE QUE, DADA SU NATURALEZA Y OBJETIVOS, MUCHOS DE ELLOS NO PUEDEN OPERAR NI SU EFICIENCIA PUEDE SER EVALUADA EN LOS MISMOS TERMINOS QUE UNA EMPRESA PRIVADA, EN ESPECIAL EN AQUELLOS QUE RESPONDEN A LAS NECESIDADES DE SERVICIO QUE TIENE QUE ATENDER EL SECTOR PUBLICO. SIN EMBARGO, ANTE LA INDOLE DE PROBLEMAS DE CARACTER ADMINISTRATIVO DE OPERACION, DE PRODUCTIVIDAD, DE EFICIENCIA Y FINANCIERO, LA POLITICA DE EMPRESAS PUBLICAS SE ORIENTARA A LOGRAR QUE, EN GENERAL, LA OPERACION DE LAS MISMAS SE FUNDAMENTE EN UNA MAYOR PRODUCTIVIDAD DE SUS ELEMENTOS HUMANOS Y EN UNA ADMINISTRACION EFICIENTE DE SUS RECURSOS FISICOS Y FINANCIEROS, FORTALECIENDO ESTOS ULTIMOS SOBRE LA BASE DE ADECUADAS RELACIONES ENTRE SU CAPITAL Y SUS PASIVOS. TODO ELLO ESTARA ENMARCADO DENTRO DE LA NECESARIA CONGRUENCIA ENTRE SUS FINES Y LOS OBJETIVOS NACIONALES".</p>	<p>1. AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PARAESTATAL.</p> <p>2. MEJORAR SU OPERACION, ADMINISTRACION Y RELACIONES ABORALES.</p> <p>3. GENERAR UN VOLUMEN DE AHORRO SUFICIENTE PARA FINANCIAR UNA PROPORCION IMPORTANTE DE LA INVERSION QUE REALICE.</p>	<p>1. PRECIOS Y TARIFAS.</p> <p>2. PROGRAMA DE PRODUCTIVIDAD Y EFICIENCIA.</p> <p>3. ENDEUDAMIENTO.</p> <p>4. CAPITALIZACION</p> <p>5. TECNOLOGIA.</p> <p>6. SISTEMAS DE ADMINISTRACION</p> <p>7. EVALUACION</p> <p>8. TAMAÑO DE LA EMPRESA.</p>	<p>1. UNA REDUCCION DE APROXIMADAMENTE UN PUNTO PORCENTUAL DEL DEFICIT ECONOMICO COMO PROPORCION DEL PRODUCTO.</p> <p>2. PARA LO ANTERIOR EL AHORRO CORRIENTE DEBERA LLEGAR A 3% DEL PRODUCTO APROXIMADAMENTE.</p> <p>3. LOS INGRESOS DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES EXCEPTO PEMEX, CRECERAN A UNA TASA CERCANA AL 25% EN PROMEDIO EN PARTE COMO RESULTADO DE LAS MEDIDAS POR ADOPTAR EN CUANTO A PRECIOS Y TARIFAS</p>	<p>1. FIJACION DE PRECIOS.</p> <p>2. SUBSIDIOS.</p> <p>3. PLANEACION</p> <p>4. PRODUCTIVIDAD.</p> <p>5. CAPACITACION.</p> <p>6. CRECIMIENTO.</p> <p>7. VIGILANCIA.</p> <p>8. SEGUIMIENTO.</p> <p>9. RESTRUCTURACION FINANCIERA.</p> <p>10. COORDINACION.</p> <p>11. ASPECTOS JURIDICOS.</p>

(p.p. 105-106)

dando mayor congruencia, eficiencia y eficacia al sector paraestatal.

- . Productividad. Aumentar la productividad mediante la instrumentación de programas que mejoren la estructura administrativa y los procesos productivos, asignando tal responsabilidad a los responsables de las entidades públicas. Cuidar que el crecimiento en la ocupación de las empresas esté asociado a metas explícitas de productividad, armonizando el respeto a los derechos de los trabajadores y al patrimonio nacional.
- . Capacitación. Reforzar la administración a través de cursos de capacitación y desarrollo de todos los niveles y afianzar un servicio público profesional en el sector paraestatal; y reforzar la capacidad de gestión en materia de relaciones laborales.
- . Crecimiento. Basar las decisiones de expansión de la capacidad instalada en función de prioridades y con base en estudios de factibilidad técnica y económica.
- . Vigilancia. Fortalecer los órganos de vigilancia -tales como Consejos de Administración y Comisarios- así como los mecanismos de evaluación efectiva del gobierno central. Seguir-

impulsando la información pública sobre la marcha de las empresas estatales, y la vigilancia de éstas por parte de los órganos competentes del Congreso de la Unión.

- . Seguimiento. Definir objetivos y metas específicos, tanto económicos como financieros, cada empresa y organismo, con objeto de posibilitar la evaluación de su desempeño y sus resultados sobre la base del tipo de actividades que realicen y los objetivos para los que fueron creados.
- . Restructuración financiera. Realizar una restructuración financiera a través de clientes, proveedores, contratistas, inventarios, deuda, fomentando adicionalmente la capitalización de las empresas y manteniendo en funciones la Cámara de Compensaciones de Pagos para las transacciones que se realizan entre entidades del sector público.
- . Coordinación. Fomentar la coordinación de los organismos públicos dentro de cada sector y con el resto de éstos para enmarcar su actividad dentro de los planes sectoriales y del Plan Global.
- . Aspectos jurídicos. Adecuar el marco legal-jurídico del sector paraestatal, con objeto de permitir el más adecuado control y vigilancia del mismo. Para esto se requiere la revi-

sión de los ordenamientos jurídicos que lo rigen, tales como el de Control y Vigilancia de los Organismos, de tal manera que se modernicen y agilicen los mecanismos y procesos de fiscalización para permitir una adecuada evaluación y un eficiente control de gestión". (48)

1.2) Resultados.

Los resultados del sector paraestatal en la década de los setentas es muy amplia y vasta, debido a que son de diversa naturaleza, algunos incuantificables, por ello, hablaremos en cuatro aspectos que son los siguientes:

1.2.1.) Participación de la empresa pública en la generación del producto Interno Bruto.

Uno de los indicadores más usados para evaluar la significación de diversas unidades de producción en el aparato productivo, es el Producto Interno Bruto (PIB). Se puede afirmar que la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto ha sostenido su ritmo, ya que en 1970 a 1975 fue de 6.5% para el siguiente lustro fue de 6.7%. El sector paraestatal creció mayormente en ambos períodos.

(48) Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980. p. 204-205.

Como se observa en el cuadro (2), para 1970 la participación del sector paraestatal represento el 12.1% del PIB, magnitud que se elevo en 1980 al 17.2%. En el lapso de 1970-1980, - la tasa de crecimiento anual de las ventas de bienes y servicios de las empresas públicas fue de 10.4%, esta cifra comparada con la registrada con la economía nacional de 6.6% deja ver el dinamismo de la producción de bienes y servicios de las empresas públicas.

CUADRO 2

VENTAS DE LOS BIENES Y SERVICIOS OFRECIDOS POR LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN RELACION AL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1970-1980.

(Millones de Pesos)

Años	PIB	Ventas de la empresa pública	Participación porcentual
1970	444 271	53 675	12.1
1971	490 011	60 604	12.4
1972	564 727	74 710	13.2
1973	690 891	91 512	13.2
1974	899 707	129 658	14.4
1975	1 100 050	168 122	15.3
1976	1 370 968	190 208	13.9
1977	1 849 263	299 274	16.2
1978	2 346 041	383 971	16.4
1979	3 063 073	538 891	17.6
1980	4 261 161P	733 537P	17.2

p Preliminar.

Fuente: V Informe de Gobierno, Anexo I, 1981, pp.8 G y 15. Memoria de Labores, Secretaría de Patrimonio Nacional, 1975, pp. 88 y 89.

Presupuesto de Egresos de la Federación 1980, y Presupuestos autorizados de entidades no apoyadas, 1980. Secretaría de Programación y Presupuesto.

1.2.2.) Contribución de la empresa pública a los ingresos tributarios.

En el cuadro (3) se observa que la contribución del sector paraestatal a los ingresos tributarios muestra cambios significativos, al elevar su participación del 7.7% de 1970 al 21.4% en 1980 año en que los impuestos pagados ascendieron a 191 mil 603 millones". Mientras, por otra parte, los ingresos tributarios crecieron al 13.3% en la década analizada, los impuestos pagados de las empresas públicas lo hicieron al 29.4%. - Así la contribución fiscal del sector paraestatal mostro un mayor dinamismo en el periodo 1975 a 1980, al crecer a una tasa anual de 41.5%, mientras que en el periodo anterior su tasa anual fue de 18.4%.

1.2.3.) Participación de la empresa pública en el comercio exterior.

Al analizar el cuadro (4) las exportaciones destacan - las ventas de PEMEX, como pivote de su crecimiento y se observa que en el periodo de 1970 a 1980 crecieron a una tasa de 57.4%; mientras las exportaciones no petroleras lo hicieron a una tasa anual de sólo 3.6%. Por otra parte, las importaciones nacionales de las empresas públicas se han incrementado de 18.0% en 1970 hasta un máximo de 42.5% en 1978 y en los años siguientes descendiendo al 27.6% en 1980. (Cuadro 5).

CUADRO 3

CONTRIBUCION DEL SECTOR PARAESTATAL A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
DEL GOBIERNO FEDERAL, 1970-1980

(Millones de Pesos)

Años	Ingresos tributarios	Impuestos pagados			Contribución porcentual
		PEMEX	Otras empre- sas públicas	Total	
1970	37 001	1 179	1 686	2 865	7.7
1971	40 057	1 183	1 823	3 006	7.5
1972	44 446	1 753	2 002	3 755	8.4
1973	62 495	1 186	2 541	3 727	6.0
1974	91 239	4 898	1 773	6 671	7.3
1975	124 701	8 598	3 430	12 028	9.6
1976	154 797	7 761	4 557	12 318	8.0
1977	218 654	18 253	14 021	32 274	14.8
1978	281 588	28 300	17 267	45 567	15.6
1979	398 338	48 207	34 835	83 042	20.8
1980P	651 410	163 359	28 244	191 603	29.4

Preliminar.

Fuente: V Informe de Gobierno, Anexo I, 1981, p. 39.
Memoria de Labores, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1975, pp. -
88 y 89. Presupuesto de Egresos de la Federación 1980, y Presupues-
tos autorizados de entidades no apoyadas, 1980, Secretaría de Pro-
gramación y Presupuesto. Boletín Mensual de Información Económica.
Secretaría y Programación y Presupuesto, Julio, 1977, p. 149.
Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1970-1980, Secretaría de Ha-
cienda y Crédito Público y Secretaría de Programación y Presupuesto.

CUADRO 4

PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN LAS EXPORTACIONES,*
1970-1980

(Millones de Pesos)

Año	<u>Organismos y empresas públicas</u>				Participación porcentual
	Nacionales	PEMEX	Otras empresas	Total	
1970	16 025	505	1 587	2 092	13.0
1971	17 070	424	3 002	3 426	20.0
1972	20 926	326	3 797	4 123	19.7
1973	25 881	423	5 205	5 628	21.7
1974	35 625	1 610	7 501	9 111	25.6
1975	35 763	5 314	6 321	11 635	32.5
1976	51 905	6 835	5 000	11 835	22.8
1977	94 452	23 723	9 772	33 495	35.4
1978	138 057	41 898	12 656	54 554	39.5
1979	200 599	92 876	13 548	106 424	53.1
1980 ^p	351 307	239 136	24 617	263 753	75.1

* Comprende exclusivamente exportaciones de mercancías.

^p Preliminar.

Fuente: Memoria de Labores, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1975, pp. 88 y 89. Boletín Mensual de Información Económica, Secretaría de Programación y Presupuesto. Julio, 1977, p. 85. Mayo, 1980, p. 108, y noviembre 1980, p. 92 Serie Información Económica. Sector Externo, Banco de México, S.A., enero de 1981, pp. 7 y 29. Datos de Auditoría Externa. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

CUADRO 5

PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN LAS IMPORTACIONES, 1970-1980

(Miles de Pesos)

Organismos y empresas públicas

Año	Nacionales	PEMEX	Otras empresas	Total*	Participación porcentual
1970	28 993	1 034	4 558	5 592	22.7
1971	30 091	1 084	4 320	5 404	18.0
1972	33 981	2 688	5 007	7 695	22.6
1973	47 668	3 796	11 214	15 010	31.5
1974	75 709	8 672	20 657	29 329	38.7
1975	82 131	6 818	26 657	32 950	40.1
1976	90 900	8 368	20 984	29 352	32.3
1977	126 352	12 001	32 427	44 428	35.2
1978	177 278	34 588	40 707	75 295	42.5
1979	273 272	34 137	48 118	82 255	30.1
1980	426 232	52 664	64 898	117 562	27.6

* No incluye al IMSS, PIPSA e Industrias Conasupo, S.A. de C.V.

FUENTE: Boletín Mensual de Información Económica, Secretaría de Programación y Presupuesto, Diciembre, 1979, p. 107.
 Diciembre, 1981, p. 97.
 Datos de Auditoría Externa, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
 Datos de Comercio Exterior 1980-1981, Instituto Mexicano de Comercio Exterior. Subdirección General de Planeación, Investigación y Desarrollo.
 Serie Información Económica, Sector Externo, Banco de México, S.A., enero de 1981, pp. 7 y 29.

1.2.4.) Generación de empleos por parte de la empresa pública.

En el régimen del Presidente López Portillo, la política de empleos fue prioritaria para alcanzar los mínimos de bienestar, como alimentos, educación, salud, vivienda, entre otros. Pero "Mientras que en los años que antecedieron a su régimen (1970-1976) se generaron en promedio anual alrededor de 327 mil nuevas plazas, en los cuatro años del período siguiente 1977 a 1980 se registró un promedio anual de 785 mil plazas adicionales aproximadamente, lo que representa más que duplicar el promedio del período sexenal anterior". (49)

Como se observa en el cuadro (6) las empresas públicas contribuyeron incrementando su empleo a una tasa media anual, de 7.9% significativamente mayor a la de 3.1% de la Población Económica Activa (PEA) en el período de referencia. El crecimiento acelerado incrementó la participación de la empresa pública en el PEA, pasando del 3.0% en 1970 al 4.7% en 1980.

2) MESOADMINISTRATIVA.

La presente evaluación mesoadministrativa, se relaciona específicamente, con el Sector Administrativo en el que se encuentra el Sistema de Transporte Colectivo "Metro", es decir,

(49) Carrillo Castro A. y García Ramírez R. op. cit. p. 156.

CUADRO 6

PERSONAL OCUPADO EN LA EMPRESA PUBLICA, 1970 - 1980

(Miles de Personas)

Años	Población económicamente activa	Personal de empresa pública	Contribución porcentual
1970	13 873	411	3.0
1971	14 182	438	3.1
1972	12 498	493	3.4
1973	14 822	537	3.6
1974	15 152	601	4.0
1975	15 490	672	4.3
1976	15 836	696	4.4
1977	16 238	726	4.5
1978	16 844	755	4.5
1979	17 676	817	4.6
1980	18 795	879 ^p	4.7

p Preliminar.

Fuente: V Informe de Gobierno, Anexo I, 1981. p. 8-j.
 Memoria de Labores, Secretaría del Patrimonio Nacional,
 1975, pp. 88 y 89. Programa Nacional de Empleo 1980-1982
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, diciembre de
 1979.

el Departamento del Distrito Federal, así como de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que este coordina.

2.1) Composición del sector mesoadministrativo.

El Sector Distrito Federal está integrado en la forma siguiente: Sector Central, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

El Sector Central está constituido por: El Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General del Distrito Federal, El Tribunal Superior de Justicia, El Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Estas Unidades Administrativas, son autónomas y tienen capacidad técnica y operativas en las áreas normativas y globalizadoras de la entidad.

Los Organismos Descentralizados son: el Sistema de Transporte Colectivo (METRO), el Servicio de Transporte Eléctricos, Industrial de Abastos, la Caja de Previsión de los Trabajadores a lista de raya del Distrito Federal, la Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal y Autotransportes Urbanos del Pasajero R-100.

El conjunto responde a la necesidad de satisfacer las demandas de la ciudadanía en requerimientos de orden económico, social y de obras de servicios públicos. Desde su creación, cuenta con autonomía en lo que respecta a su personalidad jurídica, patrimonial y administrativa sin embargo, han mantenido nexos directos con el Departamento Central en cuando a su coordinación operativa, técnica y administrativa.

Las empresas de participación estatal coordinadas, Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. y Desarrollo Urbano del Valle de México S.A. de C.V., tienen la función de regular el acelerado proceso de crecimiento urbano del Distrito Federal, que propicia un desarrollo anárquico y una utilización inadecuada del suelo urbano.

En el Cuadro No. (7) se establecen las partidas presupuestales asignadas en el período 1982-1983, al Sector Departamento del Distrito Federal en la forma siguiente:

CUADRO 7

SECTOR
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
(MILLONES DE PESOS)
222 634 100%

SECTOR CENTRAL
187 627 84.3%

ORGANISMOS
DESCENTRALIZADOS
33 784 15.2%

EMPRESA DE
PARTICIPACION ESTATAL
1 223 0.5%

DEPARTAMENTO DEL
DISTRITO FEDERAL
185 538 83.3%

SISTEMA DE
TRANSPORTE COLECTIVO
(METRO)
7 097 3.2%

SERVICIOS
METROPOLITANOS
S.A. DE C.V.
1 223 0.5%

PROCURADURIA GE-
NERAL DEL DISTRI-
TO FEDERAL.
1 074 0.5%

SERVICIOS DE
TRANSPORTES
COLECTIVOS
2 157 1.0%

DESARROLLO UR-
BANO DEL VALLE
DE MEXICO S.A.
DE C.V.

TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA
807 0.4%

INDUSTRIAL
DE ABASTOS
2 109 0.9%

TRIBUNAL DE LO-
CONTENCIOSO AD-
MINISTRATIVO.
67

CAJA DE PREVISION
DE LA POLICIA DEL
DISTRITO FEDERAL
1 887 0.9%

JUNTA LOCAL DE
CONCILIACION Y
ARBITRAJE
141 0.1%

CAJA DE PREVISION
DE LOS TRABAJADO-
RES A LISTA DE RA-
YA DEL DISTRITO -
FRDERAL
2 981 1.3%

AUTOTRANSPORTES
URBANOS DE PASA
JEROS R - 100
17 543 7.9%

CANTIDADES MENORES A
0.05%.

FUENTE: Dirección General de Información, Análisis Estadístico, Programación,
y Estudios Administrativos del DDF.

Es importante señalar que las actividades y acciones del Departamento del Distrito Federal, se efectuaron con base en Lineamientos y normas emitidas por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público; así como por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

En forma más clara, en la figura No. (8) se establecen las asignación presupuestales en el periodo 1982-1983 al Departamento del Distrito Federal.

En síntesis, el Presupuesto ejercido en el periodo 1982-1983 para el Sector Distrito Federal, fue de 222 633.9 millones de pesos, lograndose cumplir con importantes metas, sobre todo en lo referente a Educación, Salud y Equipamiento Urbano, con lo cual se beneficio, principalmente a la población de bajos recursos. La inversión de estos renglones tuvo gran incidencia en la consecución de un Desarrollo Regional más equilibrado.

2.2) Asignaciones Presupuestales.

En el periodo de estudio 1982-1983, del Primer Informe de Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, a Industrial de Abastos se le asignó un presupuesto de 2 109 millones de pesos, distribuidos según Cuadro No. (9).

CUADRO 8

185 538 1/ MILLONES DE PESOS 1000
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

CONSEJO CONSULTIVO
5

JEFATURA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
6 841 3.7%

OFICINA DEL C. JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
475 0.5%

C. I. O. A. P.

SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO "A"
118 042

SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO "B"
76 167^{2/1} 41.1%

SECRETARIA GENERAL DE OBRAS Y SERVICIOS
69 893 37.6%

OFICIALIA MAYOR
4 502 2.4%

OFICINA DEL C. SECRETARIO
30

OFICINA DEL C. SECRETARIO
7

OFICINA DEL C. SECRETARIO
496 0.3%

OFICINA DEL C. OFICIAL MAYOR
51

DIRECCION GENERAL JURIDICA Y DE GOBIERNO.
201 0.1%

DIREC. GRAL. DE RECLUSORIOS Y CENTROS DE REHABILITACION SOCIAL.
1 126 0.6%

TESORERIA
2 442 1.3%

DIRECCION GENERAL DE OBRAS PUBLICAS.
10 439 5.5%

DIRECCION GENERAL DE CONSTRUCCION Y OPERACION HIDRAULICA.
8 921 4.8%

DIR. GRAL. DE INFORMACION, ANALISIS ESTADISTICO, PROGRAMACION Y ESTUDIOS ADMITVOS.
228 0.1%

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MEDICOS
2 102 1.1%

DIRECCION GENERAL DE POLICIA Y TRANSITO
7 537 4.1%

DIREC. GRAL. DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO.
244 0.1%

DIRECCION GENERAL DE TRABAJO Y REVISION SOCIAL.
71 0.1%

CONTRALORIA GENERAL
265 0.1%

DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION
433 0.2%

DIRECCION GENERAL DE ACCION SOCIAL Y CULTURAL.
516 0.3%

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS
1 208 0.7%

DIRECCION GENERAL DE RELACIONES PUBLICAS.
184 0.1%

DIRECCION GENERAL DE TURISMO
69

DIRECCION GENERAL DE PROMOCION Y ECONOMICA
24

DIRECCION GENERAL DE PROMOCION DEPORTIVA
333 0.2%

DIRECCION GENERAL DE PROTECCION SOCIAL Y SERVICIO VOLUNTARIO
193 0.1%

DIRECCION GRAL. DE SERVICIO PUBLICO DE BOLETAJE ELECTRONICO (BOLETRONICO).
54

COMISION DE VIABILIDAD Y TRANSPORTE URBANO
49 614 26.7%

ALMACEN PARA LOS TRABAJADORES DEL DEPTO. DEL DISTRITO FEDERAL.
64

COMISION DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.
244 0.1%

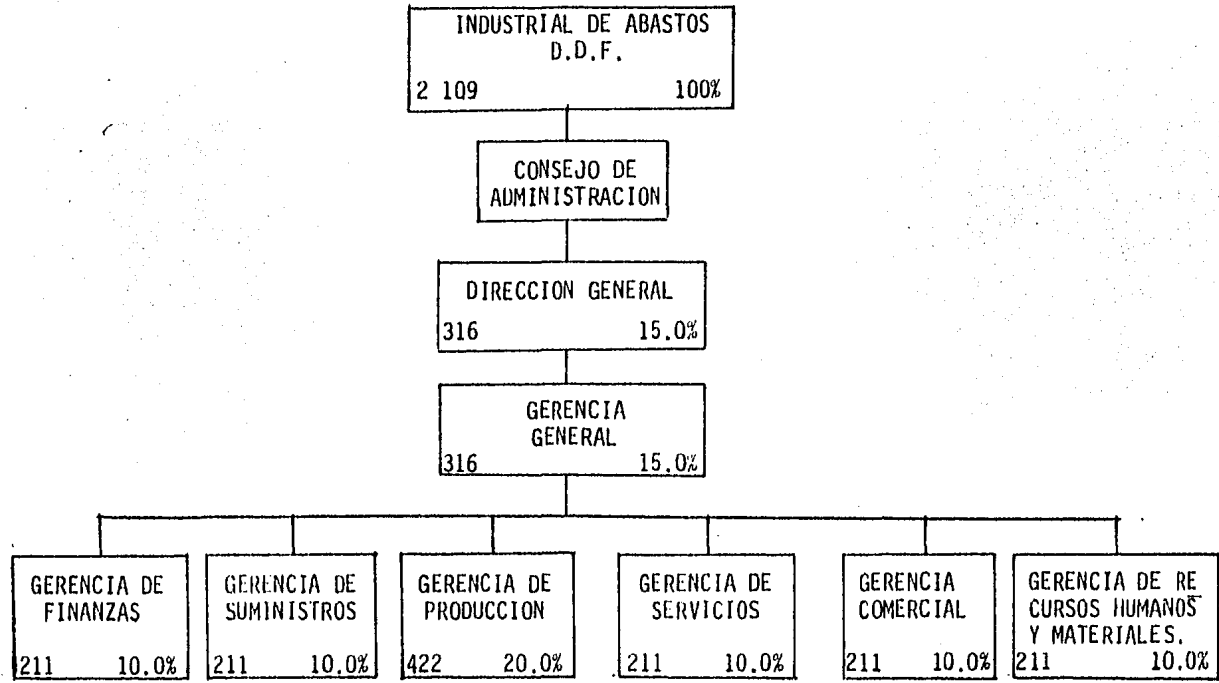
COMISION COORDINADORA PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO DEL D.F.
428 0.2%

DELEGACIONES
10 894 9.2%

1 457 ALVARO OBREGON	0.8%	330 TLAHUAC	0.2%	630 MAGDALENA CONTRERAS	0.3%
954 BENITO JUAREZ	0.5%	1 507 V. CARRANZA	0.8%	387 MILPA ALTA	0.2%
551 CUAJIMALPA DE MORELOS	0.3%	1 088 AZCAPOTZALCO	0.6%	748 TLALPAM	0.4%
1 950 GUS. A. MADERO	1.1%	812 COYOACAN	0.4%	852 ACHIMILCO	0.5%
1 072 IZTAPALAPA	0.6%	2 143 CUAUHTEMOC	1.2%		
1 653 MIGUEL ANGIO	0.9%	760 IZTACALCO	0.4%		

FUENTE: Dirección General de Información, Análisis Estadístico, Programación y Estudios Admitvos. del DDF.

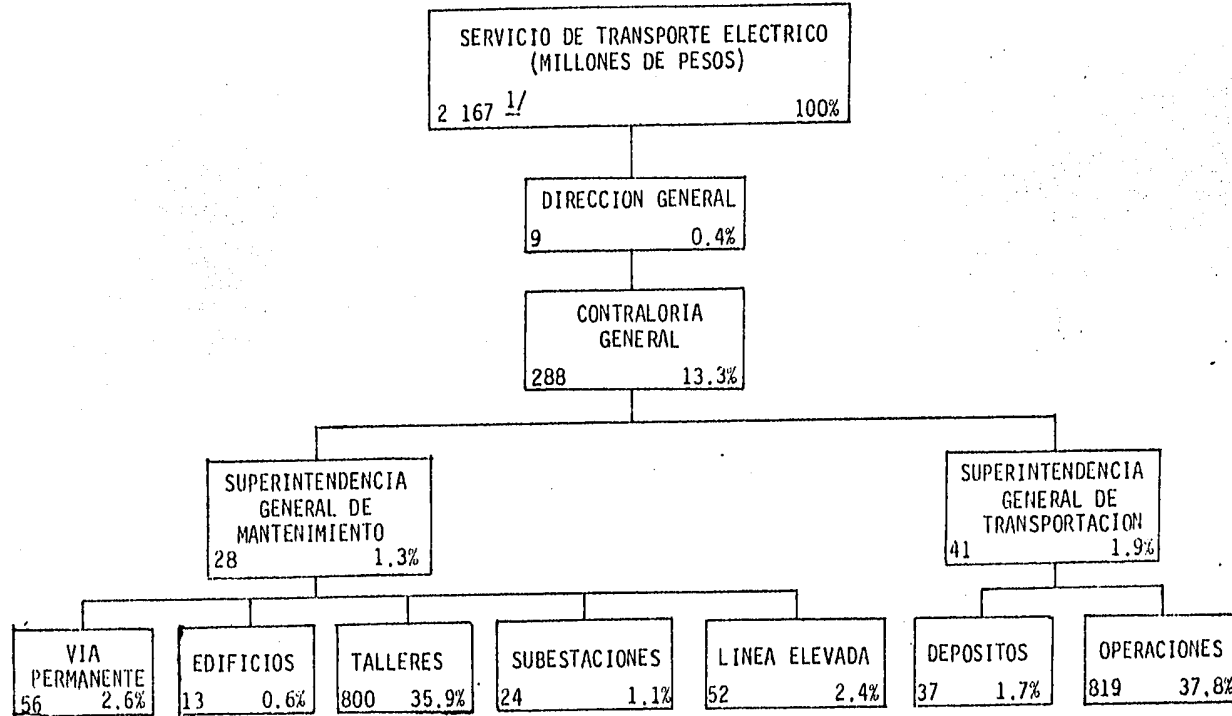
1/ No incluye 2 694 millones de pesos de aportaciones a organismos descentralizados.
2/ Incluye el pago de la Deuda Pública por 73 399 millones de pesos.
Cantidades menores a 0.05%



FUENTE: Dirección General de Información.
Análisis Estadístico, Programación y Estudios
Administrativos del D.F.

Mientras que para Servicios de Transportes Eléctricos, la parte presupuestal fue de 2 167 millones de pesos, en la forma siguiente Cuadro No. (10):

CUADRO 10

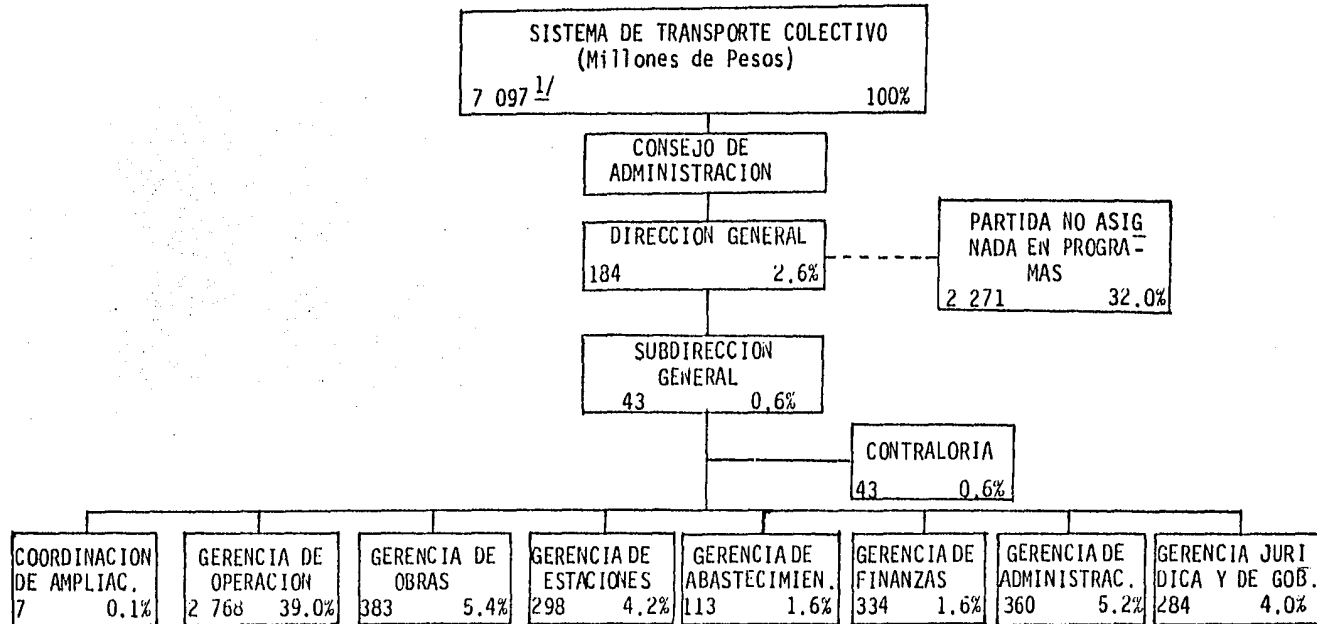


1/ Incluye 208 millones de pesos por concepto de aportaciones del D.D.F.

FUENTE: Dirección General de Información, Análisis Estadístico, Programación y Estudios Administrativos del D.D.F.

Al Sistema de Transporte Colectivo "Metro", la asignación presupuestal ascendió a 7 097 millones de pesos, por lo que puede concluirse que es una empresa pública prioritaria para la transportación en la Ciudad de México, según lo demuestra el Cuadro No. (11):

CUADRO 11



^{1/} Incluye 827 millones de pesos por concepto de aportaciones del D.D.F.

FUENTE: Dirección General de Información.
Análisis Estadístico, Programación y Estudios Administrativos del D.D.F.

3) MICROADMINISTRATIVO.

El presente análisis microadministrativo, pretende establecer en forma cuantitativa el crecimiento y resultados de la operación del sistema de Transporte Colectivo Metro. El cual se encuentra ubicado, convencionalmente de 1970 a 1984, determinando las etapas, los kilómetros recorridos y las estaciones que ya se han realizado. Por otra parte, este inciso se divide a su vez en: crecimiento y resultados globales. El primero permitirá comprender el crecimiento y diversificación del Sistema de Transporte Colectivo, en cuanto a instalaciones y equipo se refiere, mientras que en el siguiente subinciso se presentaran algunos resultados que permitiran conceptualizar la acción del STC en la prestación del servicio a los usuarios.

3.1) Crecimiento.

Con el objeto de resolver el problema del transporte en la zona metropolitana de la ciudad de México, derivado del crecimiento demográfico así como del rapido aumento de vehículos, se constituyo en 1966 el Comité Consultivo del Transporte, entidad que despues de varios estudios, concluyo que era necesario construir un Sistema de Transporte Colectivo por medio de un ferrocarril subterráneo y de superficie, de vía libre, capaz de transportar grandes masas de usuarios.

Por Decreto Presidencial el 29 de Abril de 1967, se creó el organismo descentralizado, con personalidad y patrimonios propios, denominado el Sistema de Transporte Colectivo (METRO).

En su primera etapa, el STC-METRO contaba con 3 líneas, con extensión de 42,2 km. y 49 estaciones. La primera línea, que entro en servicio gradualmente, cubre el trayecto Zaragoza-Observatorio y tiene una longitud total de 15.3 km. y 18 estaciones, empezó a operar en septiembre de 1969; el tramo Chapultepec-Juanacatlán de 1.2 km. en junio de 1970 y el tramo Juanacatlán-Tacubaya de 1.2 km. en noviembre de 1970. Como lo muestra el Cuadro No. (12).

CUADRO 12

LINEA 1			
Tramo	Inaguración	Longitud	Estaciones
Zaragoza-Chapultepec	5 de noviembre de 1969	12,660 kms.	16
Chapultepec-Juanacatlán	11 de abril de 1970	1,046 kms.	1
Juanacatlán-Tacubaya	20 de noviembre de 1970	1,140 kms.	1
Tacubaya-Observatorio	10 de junio de 1972	1,705 kms.	1
TOTAL EN OPERACION (ZARAGOZA-OBSERVATORIO)		16,551 kms.	19

A la línea 2, Taxqueña-Tacuba corresponde una extensión de 18.4 km y un total de 22 estaciones. Aproximadamente la mitad de su recorrido es de superficie, mientras el tramo Taxqueña-Pino Suárez de 9.2 km. y el resto es subterráneo Pino Suárez-Tacuba. El tramo de superficie fue puesto en servicio en agosto de 1970 y el subterráneo en septiembre del mismo año. Según Cuadro No. (13).

CUADRO 13

LINEA 2			
Tramo	Inauguración	Longitud	Estaciones
Tasqueña-Pino Suárez	1o. de agosto de 1970	10,577 kms.	11
Pino Suárez-Tacuba	14 de septiembre de 1970	8,101 kms.	11
TOTAL EN OPERACION (TAXQUEÑA-TACUBA)		18.678 kms.	22

La línea 3 Tlatelolco-Centro Médico, tiene una longitud de 3.5 km. con 8 estaciones entro en servicio a finales de 1970.

Con estas líneas se estimo que podría operarse a un máximo de un millón de 550 mil pasajeros al día, cifra que se alcanzo en 1973, a sólo tres años de su operación. Se tenfa el inconveniente que la línea 3 por su corta longitud no daba un servicio adecuado y existía una sobrecarga por falta de una es-

tación más de correspondencia, el problema se resolvió con la construcción de mayores trenes en las instalaciones de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CNCF) en Cd. Sahagún Hgo., con un porcentaje más alto de integración de partes nacionales.

De tal manera, que de 1.2 millones de pasajeros transportados diariamente en 1971, se llega a 2 millones a mediados de 1977, lo cual provoca, que la administración de López Portillo deba actualizar el Plan Maestro del Metro, que prevee la dotación a los habitantes de la ciudad de México en el año 2000 - una red de 378 km. de longitud en la que operarían 807 trenes - con 21 líneas y con intervalos mínimos de 100 segundos en las horas de máxima demanda, teniendo una capacidad de 24 millones de pasajeros al día. Sin embargo, se ha visto la conveniencia de aumentar los alcances del Plan Maestro del Metro y construir 15 km. por año para conformar una red de 444 km. que estaría acorde con las necesidades de la zona poniente.

La segunda etapa se inauguró el 27 de agosto de 1971 - por el Presidente López Portillo al poner en marcha los trabajos de ampliación de la línea 3 del Metro, con lo que también dio principio la construcción de tres nuevas líneas cuya longitud es de 40 km. con una inversión global de 22 millones de pesos. - Así la segunda etapa comprendió la prolongación de la línea 3 -

al norte y sur y la construcción de las nuevas líneas 4, 5 y 6.

La línea 3 norte con una extensión de 5.4 km. va de la estación "TLATELOLCO" a los "INDIOS VERDES", tiene 4 estaciones- la subterránea "LA RAZA" de correspondencia con la línea 5 inaugurada el 27 de agosto de 1978, y las estaciones superficiales- "POTERO", "BASÍLICA" e "INDIOS VERDES" en donde se construyeron talleres "Ticomán" de mantenimiento mayor y menor. Esta línea se puso en servicio el 1º de diciembre de 1979.

La línea 3 sur con una extensión de 5.3 km. que va de la estación "HOSPITAL GENERAL" a la estación "ZAPATA" con 5 estaciones totalmente subterráneas; la estación "CENTRO MEDICO", inaugurada el 7 de julio de 1980 y las estaciones "ETIOPIA", "EUGENIA" "DIVISION DEL NORTE" y "ZAPATA" que entraron en operación el 25 de agosto de 1980.

La línea 4 con una extensión total de 10.7 km. en dirección norte-sur, su primer tramo entre estaciones superficiales "MARTIN CARRERA" que es la terminal al norte y "CANDELARIA" - (Palacio Legislativo) de correspondencia con la línea 1, entró en operación, el 29 de agosto de 1981 con una extensión de 7.6-km. de línea elevada, la primera de su tipo en México, el resto de la línea 3.1 km. y 3 estaciones de tipo elevado "FRAY SERVANDO", "JAMAICA" y "SANTA ANITA" operaban a principios de 1982, -

como lo muestra el Cuadro No. (14)

CUADRO 14

LINEA 4			
Tramo	Inaguración	Longitud	Estaciones
Martín Carrera-Candelaria	29 de agosto de 1981	7,499 kms.	7
Candelaria-Santa Anita	26 de mayo de 1982	3,491 kms.	3
TOTAL EN OPERACION (MARTIN CARRERA-SANTA ANITA)			10,990 kms. 10

La línea 5 con una extensión total de 15 km. de las cuales son de vía subterránea y el resto de tipo superficial - tiene 13 estaciones, la terminal definitiva "PANTITLAN" de correspondencia con la estación y las estaciones de paso; "HANGARES" - terminal área "OCEANIA", "EDUARDO MOLINA" y "CONSULADO" en correspondencia con la línea 4, este tramo se puso en operación el 19 de diciembre de 1981. El resto de las estaciones comprenden "VALLE GOMEZ", "MISTERIOS", "LA RAZA" (en correspondencia con la línea 3) - "AUTOBUSES DEL NORTE" e "INSTITUTO DEL PETROLEO", (de correspondencia con la línea 6) fueron puestas en operación en el curso de 1982. Como se nota en el Cuadro No. (15):

CUADRO 15

LINEA 5			
Tramo	Inaguración	Longitud	Estaciones
Pantitlán-Consulado	19 de diciembre de 1981	9,154 kms.	7
Consulado-La Raza	1º de julio de 1982	3,071 kms.	3
La Raza-Politécnico	30 de agosto de 1982	3,433 kms.	3
TOTAL EN OPERACION (PANTITLAN-POLITECNICO)		15,658 kms.	13

La línea 5 de oriente a poniente, de Pantitlán en los límites de Cd. Nezahualcoyotl, sigue por Av. Hangares, continúa por Boulevard Aeropuerto, toma el curso del Circuito Interior - (Rio Consulado) y finalmente se dirige al nor-poniente por la Av. de los 100 metros.

La línea 6 tiene una longitud de 8.3 km. y 7 estaciones; la terminal es "ROSARIO" de tipo superficial y las estaciones subterráneas "TEZOZOMOC", "AZCAPOZALCO", "FERRERIA", "VALLEJO", "NORTE 45" e "INSTITUTO DEL PETROLEO", de correspondencia con la línea 5. Como se muestra en el Cuadro No. (16):

CUADRO 16

LINEA 6			
Tramo	Inaguración	Longitud	Estaciones
El Rosario-I.M.P.	Diciembre de 1983	8,300 kms.	7
TOTAL EN OPERACION (ELROSARIO-I.M.P.)		8,300 kms.	7

Y la tercera etapa autorizada por el Presidente López-Portillo que contemple la segunda etapa y que permita transportar un millón y medio de más de pasajeros al día.

La ampliación de la línea 1 es un tramo entre las estaciones "ZARAGOZA" y la estación "PANTITLAN" de la línea 5. Tiene una extensión de 1.9 km. de vía subterránea y sigue un curso de paralelo al Río Churubusco. Según Cuadro No. (17):

CUADRO 17

LINEA 1			
Tramo	Inaguración	Longitud	Estaciones
Enlace Zaragoza-Pantitlán	1984	1,900 kms.	1

La línea 2 se prolonga al poniente de la estación "TA-

CUBA" construida en la primera etapa, en soluci3n subterr3nea - con una longitud de 3.3 km. Tiene 2 estaciones; "PANTEONES" y - "CUATRO CAMINOS". El tramo es por la calzada M3xico-Tacuba, si - gue por la calzada San Bartolo hasta llegar a los terrenos de - la Escuela de Transmisiones en donde se construy3 la estaci3n - terminal y una nave de dep3sito para trenes. Como puede verse - en el Cuadro No. (18):

CUADRO 18

LINEA 2			
Tramo	Inaguraci3n	Longitud	Estaciones
Tacuba-Toreo de Cuatro Caminos	1984	3,300 kms.	2
TOTAL EN OPERACION (TAXQUENA-TOREO DE CUATRO CAMINOS)		21,978 kms.	24

La l3nea 3 parte de la estaci3n "ZAPATA" hacia el Sur, - siguiendo el trazo de la Av. Universidad, continuando por la - Av. Copilco, la calle de Dalias hasta llegar a la parte noroes - te de la Universidad Nacional Aut3noma de M3xico, tiene una lon - gitud de 6.5 km. es subterr3nea con excepci3n de la estaci3n - "UNIVERSIDAD" en soluci3n superficial. Seg3n el Cuadro No. (19):

CUADRO 19

LINEA 3		
Tramo	Inauguración	Longitud Estaciones
Tlatelolco-Hospital General	20 de noviembre de 1970	5,581 kms. 7
Tlatelolco-La Raza	25 de agosto de 1978	1,389 kms. 1
La Raza-Indios Verdes	1º de diciembre de 1979	4,078 kms. 3
Hospital General-Centro Médico	7 de junio de 1980	0,823 kms. 1
Centro Médico-Zapata	25 de agosto de 1980	4,504 kms. 4
Zapata-Universidad	30 de agosto de 1983	6,500 kms. 5
TOTAL EN OPERACION (INDIOS VERDES-UNIVERSIDAD)		22,875 kms. 21

La línea 5 incluye prolongación de un tramo hacia el norte a partir de la estación "INSTITUTO DEL PETROLEO" en vía superficial, en una longitud de 980 mt. hasta la estación "POLITECNICO" que es terminal provicional, sigue el curso de la Av. de los 100 Metros, hasta la altura de la calle Poniente 150.

La línea 7 con una longitud de 12.6 km. en sentido norte-sur en la parte poniente de la ciudad. Será subterránea en su totalidad en solución de tunel profundo. Partirá de la estación "TACUBA" de la línea 2, seguirá por las calles de Lago Hiellar, Arquimedes, Molino del Rey, Parque Lira y Av. Revolución. Tendrá 10 estaciones: "TACUBA" de correspondencia con la línea 2, "SAN JOAQUIN", "POLANCO", "AUDITORIO", "CONSTITUYENTES"

"TACUBAYA" (de correspondencia con la línea 1) "SAN PEDRO de LOS PINOS", "SAN ANTONIO" (Mixcoac), la estación terminal provisional "BARRANCA DEL MUERTO". Como se nota en el Cuadro No.(20):

CUADRO 20

NUEVAS LINEAS (línea 7)			
Tramo	Inauguración	Longitud	Estaciones
Tacuba-Auditorio	1984	5,170 kms.	4
Auditorio-Barranca del Muerto	1985	7,900 kms.	6
TOTAL EN OPERACION (TACUBA-BARRANCA DEL MUERTO)		13,070 kms.	10

La red al concluirse la tercera etapa de ampliación de 25.4 km. tendrá un total de 111.5 km. con 102 estaciones de las cuales 10 serán de correspondencia, capaces de transportar un volumen diario de usuarios de 6.5 millones de pasajeros.

3.2) Resultados Globales.

Los resultados en cuanto a la prestación del Servicio del Sistema de Transporte Colectivo (METRO) puede provisionalmente, sintetizarse en los indicadores de pasajeros transportados por la red del año de 1972 a 1982. Según Cuadro No. (21):

CUADRO 21

RESUMEN DE INDICES DE OPERACION DURANTE 1972-1982

Concepto	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Pasajeros transportados en la red	389'154.438	437'222.460	492'356.479	551'348.156	604'790.355	659'808.574	736'862.182	837'498.700	909'606.332	987'431.663	1037'484.757
Promedio de pasajeros por día laborable	1'154.391	1'316.717	1'500.580	1'692.579	1'844.016	2'018.836	2'280.702	2'555.149	2'758.050	3'011.412	3'152.851
Afluencia máxima en un día	1'398.895 Dicim. 16	1'521.581 Sep. 4	1'722.322 Sep. 13	1'892.980 Sep. 29	2'100.225 Nov. 15	2'277.519 Dicim. 15	2'631.417 Dicim. 15	2'847.146 Dicim. 14	3'130.642 Nov. 28	3'413.357 Dicim. 11	3'517.000 Nov. 11
Pasajeros por kilómetro de línea explotada	10'836.636	11'855.599	13'190.004	14'770.364	16'202.056	17'675.969	19'443.694	21'362.239	20'396.717	19'807.310	15'680.080
Kilómetros recorridos	6'683.456	6'584.409	6'793.329	6'781.554	6'885.129	7'567.450	9'180.888	9'843.667	11'165.287	12'483.447	14'937.11
Pasajeros por kil. recorrido	58.22	66.40	72.47	81.30	87.84	87.19	80.26	85.07	81.47	79.10	09.48
Total de carros	537	537	537	537	591	735	852	882 ^a	882	1035 ^a	1224
Índice de pasaj. por carro kilóm.	6.4696	7.3780	8.0529	9.0335	9.7600	9.6878	9.9178	9.4533	9.0519	8.7888	7.174
Pasajeros por carro-año.	724.692	814.194	916.865	1'044.523	1'023.333	897.699	864.862	951.703	1'031.300	997.406	847.650
Kilóm. recorrido por carro-año.	113.278	111.600	115.141	116.958	105.925	97.019	99.792	100.674	113.932	113.486	109.899
Energía consumida en k w h	246'613.651	252'223.000	262'931.00	260'816.000	256'506.000	281'978.200	339'631.680	358'368.000	377'791.800	390'395.800	398'689.000
Energía consumida en k w h por pasajero.	06337	05768	05340	04731	04241	04273	04609	04279	04153	03954	03445

(a) carros en montaje

(b) 45 carros en prueba

1350 carros si se consideran 126 en prueba y montaje.

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo. Depto. de Planeación y Estudios Técnicos.

CAPITULO V

ESQUEMA PARTICULAR DE LA EMPRESA PUBLICA

En el presente capítulo el objetivo a alcanzar, se refiere a la realización de una evaluación administrativa del Sistema de Transporte Colectivo "Metro" desde su funcionamiento hasta nuestros días, partiendo del esquema propuesto ya descrito anteriormente y que se ira enriqueciendo con nuestras contribuciones personales. Cabe señalar que una evaluación administrativa como la que se desarrollará, hace énfasis en los objetivos, recursos y resultados de la empresa pública en estudio.

1) PROPOSITOS NACIONALES.

Los propósitos nacionales se encuentran contenidos en los Planes Nacionales de Desarrollo que constituyen instrumentos estratégicos de planeación y establecen las grandes directrices nacionales. Desde la creación del Sistema de Transporte Colectivo "Metro" el 29 de abril de 1967, son dos planes nacionales que establecen propósitos nacionales y objetivos nacionales a la empresa pública en cuestión, que son los siguientes: el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 en el régimen de López Portillo y el Plan Nacional de Desarrollo en el sexenio de Miguel de la Madrid. Por lo cual revisaremos ambos planes, en

cuanto a fijación de propósitos nacionales se refieren y enfatizan en el segundo, debido a que fija propósitos nacionales a lo largo del sexenio actual y es más viable financieramente y económicamente en las condiciones actuales de la economía nacional.

1.1) Plan Global de Desarrollo (1980-1982)

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 busca los siguientes objetivos nacionales:

- 1.- "Reafirmar y fortalecer la independencia de México.
- 2.- Promover el empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- 3.- Promover el crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- 4.- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas".

(50)

Para cubrir los cuatro objetivos nacionales, el Plan-Global de Desarrollo 1980-1982 diseñó veintidos políticas que -requerían del esfuerzo de todas las fuerzas sociales e institucionales del país bajo la acción rectora del Gobierno Federal, -en coordinación con los gobiernos locales (estatales y municipales) y demás grupos sociales organizados, tanto empresariales, -privados como cooperatistas y asociaciones de profesionistas.

Estas veintidos políticas son las siguientes:

- 1.- "Fortalecer al Estado para satisfacer las demandas de una -sociedad plena de crecimiento, que requieren cada vez más -el esfuerzo común.
- 2.- Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
- 3.- Generar empleos en un ambiente digno y de justicia como -propósito básico de la estrategia. Se propone crear 2.2 -millones de nuevos puestos de trabajo entre 1980 y 1982.
- 4.- Consolidar la recuperación económica, logrando por lo me--nos, un crecimiento del producto interno bruto de 8%, du--rante los próximos tres años.
- 5.- Reorientar la estructura productiva hacia la generación de

bienes básicos y la creación de una industria nacional de bienes de capital.

- 6.- Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
- 7.- Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.
- 8.- Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.
- 9.- Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública eliminando los subsidios excesivos.
- 10.- Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.
- 11.- Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad y la sociedad en su conjunto.
- 12.- Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural.

- 13.- Inducir, con pleno respeto de la libertad individual, la - reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
- 14.- Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, - mediante un incremento sustancial del consumo a través del empleo productivo.
- 15.- Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.
- 16.- Vincular la educación terminal -media y superior- con las - necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionistas que requiere el sistema nacional de produc- ción.
- 17.- Impulsar la capacitación y la organización social para el - trabajo.
- 18.- Desconcentrar, concentrando la actividad económica y los - asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con én fasis en costas y fronteras.
- 19.- Controlar y reducir el ritmo de inflación.
- 20.- Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamien-

to del desarrollo.

- 21.- Establecer una vinculación eficiente en el exterior, que estimule la modernización del aparato productivo.
- 22.- Ampliar la concertación de acciones entre los sectores públicos, social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción". (51)

1.2) Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).

El propósito nacional del régimen de Miguel de la Madrid Hurtado es el siguiente:

"Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna; de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y

(51) Plan Global de Desarrollo, SPP. México 1980. p.20

regiones y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático". (52)

De este propósito nacional se derivan cuatro objetivos fundamentales que el Plan Nacional Desarrollo se propone alcanzar y son los siguientes:

- 1.- "Conservar y fortalecer las instituciones democráticas mediante la unidad solidaria de los mexicanos, para mantenernos como Nación libre o independiente. Con acciones ágiles, oportunas y eficientes, para combatir los problemas de corto plazo, y revertir el agravamiento de la situación actual con plena conciencia de la realidad nacional e internacional y disposición para el cambio.
- 2.- Vencer la crisis; enfrentar las condiciones actuales, para abatir las causas de la inflación, defender el empleo, proteger el consumo básico de las mayorías y la planta productiva, superar los problemas financieros y la inestabilidad cambiaria, dentro de una concepción integral de desarrollo que propicie las condiciones materiales y sociales para iniciar una recuperación diferente.

(52) Plan Nacional de Desarrollo, S.P.P. México, Primera edición 1983 p.21

- 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento; a través de la utilización racional de los recursos disponibles, la atención equilibrada de los diversos sectores productivos y regiones del país, apoyados en una clara política de descentralización de la vida nacional, para lograr una eficiente articulación de los procesos de producción, distribución y consumo, fortaleciendo el mercado interno y emprendiendo un esfuerzo decidido para dinamizar y diversificar el intercambio con el exterior y sustituir eficientemente las importaciones.

- 4.- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales; con el apoyo y participación de los diversos grupos sociales y con la planeación democrática, orientar los esfuerzos nacionales de acuerdo a la democratización de la vida nacional y la renovación moral para acceder a una sociedad igualitaria, libre y democrática".

2) OBJETIVOS DEL SECTOR.

El Departamento del Distrito Federal es el sector que le corresponde al Sistema de Transporte Colectivo "Metro", por lo cual debemos revisar los planes en los que el estudio de caso tiene incidencia.

El primero es el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PDUDF), emana de un conjunto de disposiciones legislativas y reglamentarias iniciadas con las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos el decreto presidencial que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Para sus fines, el PDUDF comprende cuatro niveles; el normativo, que contiene (además del diagnóstico y pronóstico de la situación de la entidad) los objetivos y políticas generales del plan general, así como el nivel estratégico, el nivel de corresponsabilidad sectorial y el nivel instrumental, que se refieren, respectivamente a las estrategias, los programas y los procedimientos de dicho plan general.

El PDUDF tiene como objetivos generales los siguientes:

- . "Ordenar y regular el crecimiento del área urbana del Distrito Federal para lograr una distribución más equilibrada de la población y de las actividades económicas.
- . Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en la entidad, para la mejor distribución de los componentes de la estructura urbana.

- . Propiciar condiciones favorables para el acceso de la población a los beneficios del desarrollo urbano en lo que toca a suelo urbano, vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios públicos.
- . Conservar mejorar y aprovechar el medio ambiente para contribuir al mejoramiento de la calidad de la vida de la población". (53)

En el siguiente cuadro No. (22) se establecen las acciones del PDUDF a mediano y largo plazo, en los siguientes términos.

En el cuadro No. (23) se establecen programas y subprogramas del PDUDF.

En una segunda instancia, derivado de los lineamientos generales del PDUDF y en base a los programas y subprogramas, existen planes parciales, entre ellos figura el Plan Rector de Vialidad y Transporte, cuyos objetivos son: "...establecer un sistema de transporte público suficiente, eficiente y seguro, eliminando los problemas de contaminación y de desperdi--

(53) González Salazar Gloria "El Distrito Federal"
Algunos problemas y su planeación.
UNAM, México, 1983. Primera edición p. 172-173.

CUADRO 22

**PROGRAMAS Y ACCIONES DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO
A MEDIANO Y LARGO PLAZO**

Programas	A c c i o n e s	
	Plazos	1982-1988
1. Suelo y reservas.	Adquisición de suelo para reservas. Concesiones en áreas de amortiguamiento.	Consolidación de usos de suelo en todo el territorio.
2. Medio ambiente.	Disminución de transporte y contaminación. Reforestación. Erradiación de contaminación industrial.	Reforestación. Erradiación de todas las fuentes de contaminación.
3. Vivienda	Redensificación y saturación en lotes baldíos. Mejoramiento urbano.	Mejoramiento urbano. Redensificación urbana.
4. Centros urbanos.	Consolidar 7 centros complementarios al centro metropolitano.	Consolidar 8 centros complementarios al centro metropolitano. Desarrollar corredores de uso intensivo.
5. Infraestructura.	Conservación y reutilización de agua. Dotación de agua potable a toda la población.	Cobertura total de drenaje. Conservación y reutilización de agua. Dotación de agua potable a toda la población.
6. Vialidad.	Terminar circuitos. Terminar ejes viales.	Complementar circuitos y ejes.
7. Transporte.	Ampliar la cobertura del Metro. Ampliar el transporte no contaminante de superficie.	Ampliar la cobertura del Metro. Ampliar el transporte de superficie.
8. Planeación.	Evaluación, ajustes y seguimiento. Planes parciales en centros, áreas de mejoramiento y corredores de desarrollo.	Evaluación, ajustes y seguimiento. Planes parciales en centros, áreas de mejoramiento y corredores de desarrollo.
3. Desconcentración y relocalización de establecimientos.	Relocalizar abastos. Relocalizar edificios de administración pública. Relocalizar industrias.	

FUENTE: Plan de Desarrollo Urbano del D.F. II Nivel Estratégico, pp.36-39.

CUADRO 23

**PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS DEL PLAN DE DESARROLLO
URBANO DEL DISTRITO FEDERAL**

Programas**Subprogramas****Medio ambiente:**

- Mejoramiento de la calidad del aire, suelo y agua.
- Recolección y disposición de derechos sólidos.
- Patrimonio cultural e imagen urbana.

Suelo y reservas territoriales:

- Suelo urbano.
- Regulación de la tenencia de la tierra urbana.
- Suelo no urbano.

Hidráulico:

- Agua potable.
- Drenaje.
- Tratamiento y reuso.
- Conservación y control de aguas.

Vivienda:

- Vivienda terminada.
- Vivienda progresiva.
- Vivienda en mejoramiento.

Vialidad:

- Estructura Vial.
- Estacionamientos.

Transporte:

- Sistema de transporte colectivo (Metro).
- Transporte colectivo de superficie.

Desconcentración y relocalización de establecimientos:

- Relocalización de industria.
- Desconcentración y relocalización de establecimientos administrativos.
- Relocalización de establecimientos de servicios especiales.

Centros de desarrollo urbano:

- Centro metropolitano.
- Centros urbanos.
- Subcentros urbanos.
- Centros de barrio.

Planeación e implementación del desarrollo urbano:

- Planes parciales.
- Implementación del PDUDF.
- Sistema de evaluación y retroalimentación.

Prevención y atención de emergencias urbanas.

- Prevención de emergencias urbanas.
- Atención de emergencias urbanas.

Participación de la comunidad para el desarrollo urbano:

- Comunicación.
- Fortalecimiento de la colaboración vecinal.
- Autoayuda comunitaria.

FUENTE: Plan de Desarrollo Urbano del D.F. III. Corresponsabilidad Sectorial, op. cit., pp. 3-4.

cio de energéticos; e instituir un sistema de estacionamientos - para coordinar los distintos medios de transporte y desarrollar una estructura vial jerarquizada; así como crear condiciones - para la seguridad vial y para la participación ciudadana, en un marco de políticas generales orientadas a dar preferencia al - transporte público sobre el particular, alentar la inversión - privada para la construcción de estacionamientos y participar - en ello, completar la red vial principal y las obras inconclu- - sas e implementar programas permanentes de educación vial y - campañas de concientización para la población". (54)

El Plan Rector de Vialidad y Transporte se divide a - su vez en cuatro planes que son los siguientes:

- 1.- Plan Maestro del Metro.
- 2.- Plan de Vialidad.
- 3.- Plan de Transporte de Superficie.
- 4.- Plan de Estacionamientos.

Los objetivos del Plan Maestro del Metro son los si- - guientes: (55)

(54) González Salazar Gloria, op. cit. p. 189.

(55) Noreña Casado Fco. "Plan Maestro del Metro".
Carreño Roman José Ingeniería, UNAM, Fac. Ingeniería.
Negrete García Ernesto México 1982 Vol. III No. 1, p. 116

- . Definir una política de ampliación de las líneas que induzca a la utilización del transporte masivo.
- . Definir las reservas territoriales, destinadas a las edificaciones necesarias para una adecuada operación del Sistema y preservar los derechos de vía.
- . Propiciar la reestructuración urbana y el ordenamiento del uso del suelo.
- . Disminuir la contaminación ambiental.
- . Crear más opciones de traslado a los centros de trabajo, recreación y servicio.
- . Impulsar el desarrollo de la tecnología y de la industria nacional, relacionadas con la operación del sistema a fin de sustituir importaciones y generar empleos.
- . Elaborar una planeación económica y financiera que equilibre la operación y administración del Sistema.
- . El propósito del Plan Maestro del Metro, es tener una base de ordenación del área urbana, que sea el punto de partida del desarrollo interrumpido que resuelva por una parte, la defi-

ciente trasportación actual y que por otra plantee acciones a mediano y largo plazo.

En suma, los anteriores objetivos mencionados contenidos en el Plan Maestro del Metro son los objetivos del sector, - que deben evaluarse administrativamente en el STC-METRO y comprobarlos con el Plan Rector de Vialidad y Transporte, y el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

3) METAS FISICAS DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO "METRO".

Las metas del Sistema de Transporte Colectivo "Metro" son de diversa naturaleza y definitivamente varían en forma anual, en parte por la asignación presupuestaria designada a este organismo público y por otra parte, por los planes sectoriales que le corresponden, de tal manera que las metas que se describirán tienen un carácter general e hipotético. Además, cabe señalar que se divide a las metas (directas y complementarias)- por cuestiones metodológicas y para su mejor comprensión.

3.1) Metas Directas.

Las metas directas del Sistema de Transporte Colectivo "Metro" son las siguientes:

- a) Construir, operar y explotar un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo en el Distrito Federal;
- b) Transportar el mayor número de pasajeros, en forma segura, cómoda y eficiente;
- c) Lograr un movimiento regular de pasajeros durante el día;
- d) Lograr una velocidad comercial alta, mediante un trazo con un mínimo de curvas y estaciones;
- e) Asegurar el servicio con el número menor de trenes.

3.2) Metas Complementarias.

Las metas complementarias del Sistema de Transporte Colectivo "Metro" son las siguientes:

- a) Contribuir en la política laboral de empleos, permitiendo el desarrollo de personal altamente capacitado y especializado;
- b) Contribuir a la productividad laboral, reduciendo el número de horas/transporte del lugar de residencia a las fuentes de trabajo;

- c) Impulsar el transporte colectivo en la Ciudad de México, para reducir el uso del transporte privado y sus consecuencias, como contaminación, congestionamiento, etc;
- d) Crear una industria nacional que sea suficientemente capaz - de proveer de insumos materiales indispensables en la operación del "Metro";
- e) Prestar un servicio de transporte eficiente, rápido y seguro a bajos precios, en beneficio de las grandes mayorías.

4) MEDIOS DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO "METRO".

Los medios con que cuenta el Sistema de Transporte Colectivo "Metro" son recursos (humanos, materiales, tecnológicos), servicios (directos y complementarios) e instrumentos. Revisaremos los datos con los que contamos.

4.1) Recursos.

4.1.1) Recursos Humanos.

Cifras contenidas en el VIII Censo de Transportes y Comunicaciones en 1976 (con datos de 1975), establece el número de personal ocupado en el Sistema de Transporte Colectivo, es -

de la siguiente manera. Cuadro No. (24)

En el siguiente cuadro No. (25) establece el personal ocupado, así como sus remuneraciones.

En base a un promedio de personal ocupado en el Sistema de Transporte Colectivo "Metro", se describen las remuneraciones asignadas, p.ej. los operadores reciben 16 942 millones de pesos, mientras que los obreros reciben 96 266 millones de pesos, en este año siendo mayor los obreros por el número de empleados, pero es importante destacar que el renglón "prestaciones sociales" recibe un total de 80 055 millones de pesos, lo que nos da una idea del apoyo de la empresa (STC-METRO) a sus trabajadores en los derechos que estos tienen y que van de préstamos, habitación, despensas, etc.

Este aspecto será analizado posteriormente en forma más profunda.

4.1.2) Recursos Materiales.

Los recursos materiales con que cuenta el Sistema de Transporte Colectivo "Metro", para desarrollar los objetivos fijados a esta empresa pública son los siguientes:

- a) Vfas. b) Instalaciones mecánicas. c) Estructuras.

CUADRO 24

PERSONAL OCUPADO Y PROMEDIO DE DIAS TRABAJADOS EN 1 9 7 5

Personal ocupado											
		El 31 de diciembre de 1974			El 30 de junio de 1975			El 32 de diciembre de 1975			PROMEDIO DE DIAS TRABAJADOS.
NUMERO DE UNIDADES DE SERVICIO.	NUMERO DE CARROS	OPERADORES.	EMPLEADOS	OBREROS	OPERADORES.	EMPLEADOS	OBREROS	OPERADORES.	EMPLEADOS	OBREROS	
59	537	255	1 103	1 781	332	1 023	1 986	335	1 016	2 304	365

FUENTE: VIII Censo de Transportes y Comunicaciones 1976.

(NOTAS 1975). Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1979, p. 261.

CUADRO 25

PERSONAL OCUPADO Y SUS REMUNERACIONES

DATOS REFERENTES A 1975

Personal ocupado (promedio)						Remuneraciones al personal ocupado				
NUMERO DE UNIDADES DE SERVICIO.	NUMERO DE CARROS	TOTAL	OPERADORES	EMPLEADOS	OBREROS	TOTAL	SALARIO A OPERADORES	SUELDOS	SALARIO A OBREROS	PRESTACIONES SOCIALES.
						Millares de Pesos				
59	537	3 378	307	1 047	2 024	257 638	16 942	96 266	64 375	90 055

FUENTE: VIII Censo de Transportes y Comunicaciones 1976.

(NOTAS 1975). Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1979, p. 261.

d) Material rodante. e) Instalaciones eléctricas.

4.1.2.a) Vfas.

Según los datos de febrero de 1984 (56) las vfas de enlace son las siguientes, Cuadro No. (26).

CUADRO 26

VIAS DE ENLACE	LINEA 1 A LINEA 2	0.283 km
	LINEA 1 A LINEA 3	0.120 km
	LINEA 2 A LINEA 3	0.218 km
	LINEA 3 A LINEA 5	0.458 km
	LINEA 4 A LINEA 5	0.501 km
	LINEA 5 A LINEA 6	0.423 km
	TOTAL	2.013 km

En el cuadro No. (27) la longitud en vía sencilla en talleres del STC-METRO, es como sigue:

(56) Sistema de Transporte Colectivo "Compendio de Datos Técnicos relevantes del Metro".
 Depto. de Planeación y Estudios Técnicos.
 Sección de Sistemas de Operación,
 Febrero 1984.

CUADRO 27

LONGITUD DE VIA SENCILLA EN TALLERES	ZARAGOZA	13,333 km
	TAXQUERA	4,886 km
	INDIOS VERDES	7,969 km
	EL ROSARIO	5,203 km
	TOTAL	31,391 km

El cuadro No. (28) permite resumir las características de la red, en relación a las vías de seis líneas en operación del Sistema de Transporte Colectivo, son las siguientes.

4.1.2.b) Instalaciones Mecánicas.

En el cuadro No. (29) se resumen las instalaciones mecánicas con que cuenta el Sistema de Transporte Colectivo "Metro" y son la siguiente.

4.1.2.c) Estructuras.

Las estructuras del Sistema de Transporte Colectivo "Metro", se refieren a las estaciones, las condiciones en que estas se encuentran y las características de los tuneles.

C O N C E P T O	CARACTERISTICAS DE LA RED							
	LINEA 1	LINEA 2	LINEA 3	LINEA 4	LINEA 5	LINEA 6	LINEA 7	RED
LONGITUD DE SERVICIO (Km.)	15.187	17.363	21.282	9.428	14.312	7.003		84.575
LONGITUD TOTAL (Km.)	16.551	18.678	22.978	10.990	15.658	8.295		93.150
TRAMO ELEVADO (Km.)	---	---	---	9.710	---	---		9.710
TRAMO SUPERFICIAL (Km.)	0.475	9.427	4.763	1.280	10.776	1.127		27.848
TRAMO SUPERFICIAL (Km.)	16.076	9.251	18.215	---	4,882	7.394		55.818
ESTACIONES ELEVADAS	---	---	---	8	---	---		8
ESTACIONES SUPERFICIALES	1	10	4	2	9	1		27
ESTACIONES SUBTERRANEAS	18	12	17	---	4	6		57
LONGITUD MEDIA DE INTERESTACION.	343.7	826.8	1,003.5	1,081.5	1.294	1.132		1,030.2
LONGITUD MAXIMA DE INTERESTACION (m).	1.412	1.477	1.594	1,279	1.794	1,407		1,794
LONGITUD MINIMA DE INTERESTACION (m).	532	536	402.5	795	965	810		402.5
PENDIENTE MAXIMA (%)	6.8	4.2	4.0	5.0	5,0	4.5		6,8
RADIO DE CURVATURA MINIMA (m)	130	105	150	300	250	200		105
LOCALIZACION RADIO DE CURV. MIN.	MER-PIN	ALL-ZOC	RAZ-TLA	TAL-MAR	PAN-CON OCE-ARA CON-BAG	ROS-TEZ TEZ-AZC		---
LOCALIZACION PENDIENTE MAX.	TCY-OBS	POR-ERM	POT-RAZ	TAL-MAR	OCE-TEA	NTE-VAL		---
INTERESTACION MAS LARGA.	TCY-OBS	GEN-TAS	RAZ-TLA	TAL-MAR	PAN-HAN	ROS-TEZ		---
INTERESTACION MAS CORTA.	PIN-ISA	BEL-ALL	HID-JUA	CON-BON	VGO-CON	NTE-VAL		---

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo. 1984. Depto. de Planeación y Estudios Técnicos.

INSTALACIONES MECANICAS

LINEA	ELECTROMECHANICAS						OTRAS									
	ESCALERAS MECANICAS			PORTILLONES			EQUIPOS DE VENTILACION			TAQUILLAS			ARBOLES			
1	35		6 2 pas/min	1				30m ³ /s Y 60m ³ /s	ARME Y FLAKT			38		2,4 x 1,8 metros		35
2	52		"	--				30m ³ /s Y 60m ³ /s	ARME Y FLAKT			47		"		2
3	15		"	--				30m ³ /s Y 60m ³ /s	ARME Y FLAKT			36		"		2
4	20		"	--				30m ³ /s Y 60m ³ /s	ARME Y FLAKT			24		"		--
5	--			--				30m ³ /s Y 60m ³ /s	ARME Y FLAKT			26		"		--
6	--							30m ³ /s Y 60m ³ /s	ARME Y FLAKT			--				--
7	--			--				30m ³ /s Y 60m ³ /s	ARME Y FLAKT			--				--
	CANT.	MARCA	CAP.	CANT.	MAR.	CAP.	CANT.	CAP.	MARCA	LUGAR	UTIL.	CANT.	EQUIPO	MEDIDAS	TIPO	

En el Cuadro No. (30) se establecen los promedios de las estaciones:

CUADRO 30

ESTACIONES

(ANDENES EN TODAS LAS ESTACIONES)

LONGITUD

PROMEDIO	MINIMO	MAXIMO
152 m.	150 m.	170 m.

ANCHO ANDEN LATERAL		ANCHO ANDEN CENTRAL	
MAXIMO °	MINIMO °°	MAXIMO °°°	MINIMO
4 m.	1.75 m.	6.60 m.	6 m.

- ° PARTE LATERAL DE ESTACIONES SUBTERRANEAS Y ELEVADAS.
- °° PARTE EXTREMA DE LA ESTACION ALLENDE.
- °°° PARTE CENTRAL DE ESTACIONES SUPERFICIALES.

En el Cuadro No. (31) se establecen las características de las estaciones en operación del STC-METRO, en la forma - como se indica más adelante.

4.1.2.d) Material Rodante.

En este aspecto se toman en cuenta los carros, el tipo de carros, la distribución de estos y las condiciones de operación.

En el Cuadro No. (32) se especifican los modelos de - carros y los veremos más adelante.

En el Cuadro No. (33) se establecen los tipos de carros que utiliza el Sistema de Transportes Colectivos.

En el cuadro No. (34) se describe como se forma un - tren, de la manera siguiente.

En el cuadro No. (35) se demuestran las características de un tren.

CUADRO 31
CONDICIONES DE LAS ESTACIONES

CONDICIONES DE LAS ESTACIONES	LINEA 1	LINEA 2	LINEA 3	LINEA 4	LINEA 5	LINEA 6
ESTACION MAS PROFUNDA	TACUBAYA	PINO SUAREZ	COPILCO	—	TERMINAL AEREA	AZCAPOTZALCO
ESTACION SUBTERRANEA MENOS PROFUNDA.	SEVILLA	REVOLUCION	ZAPATA	—	HANGARES	NORTE
INTERESTACION MAS PROFUNDA.	TACUBAYA OBSERVATORIO	ZOCALO PINO SUAREZ	M. A. DE QUEVEDO-COPILCO.	—	LA RAZA AUTOBUSES DEL N.	FERRERIA NORTE 45
ESTACION MAS ELEVADA	OBSERVATORIO	TASQUEÑA	LA RAZA	CONSULADO	E. MOLINA	EL ROSARIO
ESTACIONES DE CORRESPONDENCIA.	BALDERAS PINO SUAREZ	HIDALGO PINO SUAREZ	LA RAZA HIDALGO	CONSULADO CANDELARIA	I. DEL PETRO LEO. LA RAZA CONSULADO	I. DEL PETROLEO
ESTACIONES SUPERFICIALES	OBSERVATORIO ABAD. TAE	S. ANTONIO ABAD. TAX.	POTRERO-JIM DIOS VERDES UNIVERSIDAD	MARTIN C. CANDELARIA	I. P. N. LA RAZA. CON SOLADO, OCEANIA, PANITLIM.	EL ROSARIO
ESTACIONES ELEVADAS	—	—	—	SANTA ANITA JAMICA, FRAY SERVARDO, MORELOS CANAL DEL N. CONSULADO BOND. TALISMAN.	—	—
ESTACIONES DE TUNEL CIRCULAR	—	VIVEROS, M. A. DE QUEVEDO.	—	—	—	—

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo 1984, Depto. de Planeación y Estudios Técnicos.

CUADRO 32

MODELOS DE CARROS

FABRICACION FRANCESA	JH (CHOPPER)	MP - 68 MP - 82
FABRICACION NACIONAL	JH	MM 73A
FABRICACION NACIONAL	(CON J.H.R.)	MM 73B
	(CON KESSAR)	NM 73C
	(CON CHOPPER)	NM 79
FABRICACION CANADIENSE	(CON CHOPPER)	NC - 82

JH-DISPOSITIVO ELECTROMECHANICO DE CONTROL DE LA TRACCION Y EL FRENADO QUE DISIPA EN CALOR LA ENERGIA GENERADA AL FRENADO.

JHS-DISPOSITIVO ELECTROMECHANICO DE CONTROL DE LA TRACCION Y EL FRENADO QUE RETORNA A LA BARRA GUIA LA ENERGIA GENERADA EN EL FRENADO PARA SU UTILIZACION POR OTRO TREN QUE SE ENCUENTRE TRACCIONANDO.

CHOPPER

KESSAR.- DISPOSITIVOS ELECTRONICOS DE CONTROL DE LA TRACCION Y EL FRENADO QUE RETORNAN A BASE DE DIODOS A LA BARRA GUIA LA ENERGIA GENERADA EN EL FRENADO PARA SU UTILIZACION POR OTRO TREN QUE SE ENCUENTRE TRACCIONANDO.

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo 1984, Depto. de Planeación y Estudios Técnicos.

CUADRO 33

TIPO DE CARROS

TIPO DE CARROS

M	MOTRIZ CON CABINA
N	MOTRIZ SIN CABINA
R	REMOLQUE

CUADRO 34

FORMACION DE UN TREN

LONGITUD: 147,62 m.								
M	R	N	N	R	N	N	R	M
9 CARROS								

CUADRO 35

TRENES

PESO ESTATICO 225, 850 kg.
A 4/4 DE CARGA 332,950 kg. (70 Kg. POR PASAJERO)
A 5/4 DE CARGA 359,950 kg. (212 PASAJEROS POR CARRO)
CAPACIDAD DE PASAJEROS: 1,530 A 4/4 DE CARGA

La distribución de los carros según se muestra en el -
Cuadro No. (36) es de la siguiente manera:

CUADRO 36

DISTRIBUCION DE LOS CARROS AL 31 DE DICIEMBRE
1983

CONCEPTO	M	N	R	TOTAL
MP - 68	118	238	179	535
NM - 73A	24	44	33	101
NM - 73B	53	105	79	237
NM - 73C	2	4	3	9
NM - 79	106	212	159	477
NC - 82	40	80	60	180
MP - 82	50	100	75	225
T O T A L	393	783	588	1764

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo 1984, Depto. de Planeación y Estudios Técnicos.

La distribución de los trenes asignados a las líneas en el Cuadro No. (37).

CUADRO 37

DISTRIBUCION DE LOS TRENES AL 31 DE DICIEMBRE 1983						
TRENES EN SERVICIO	LINEA 1	LINEA 2	LINEA 3	LINEA 4	LINEA 5	LINEA 6
	34	36	33	7	12	7
TOTAL DE TRENES EN OPERACION:	129 TRENES (1161 CARROS)					
RESERVA DE OPERACION	19 TRENES (171 CARROS)					
MANTENIMIENTO MENOR	19 TRENES (171 CARROS)					
MANTENIMIENTO MAYOR	2 TRENES Y 9 CARROS					
REPINTADO, RESERVA, PRUEBAS Y OTROS	24 TRENES					
TOTAL	195 TRENES + 9 CARROS (1,764 CARROS).					

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo 1984. Depto. de Planeación y Estudios Técnicos.

Las características de los carros se describen en el Cuadro No. (38) de la siguiente manera:

CUADRO 38

CARACTERISTICAS DE LOS CARROS

CONCEPTO	N	N	R
PESO VACIO (Kg.)	22,150	26,900	20,650
PESO A 4/4 DE LA CARGA (Kg.)	40,050	38,800	32,550
PESO A 5/4 DE CARGA (Kg.)	43,050	41,800	35,550
LONGITUD ENTRE ENGANCHES (m)	17.18	16.18	16.18
ALTURA RIEL A TECHO (m)	3.60	3.60	3.60
ALTURA PISO A TECHO EXTERIOR (m)	2.40	2.40	2.40
ANCHO EXTERIOR (m)	2.50	2.50	2.50
PASAJEROS SENTADOS	38	38	39
PASAJEROS DE PIE	132	131	131
TOTAL DE PASAJEROS	170	170	170

FUENTE: Sistema de Transportes Colectivos 1984, Depto. de Planeación y Estudios Técnicos.

4.1.2.e) Instalaciones Eléctricas.

La forma de alimentación eléctrica del Sistema de Transporte Colectivo describe en el Cuadro No. (39) de la siguiente manera:

CUADRO 39

ALIMENTACION

SUMINISTRO:	COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD.
TENSION SUMINISTRADA:	85 K.V.
MEDIO:	DOS CABLES SUBTERRANEOS DE ALTA PRESION DE ACEITE CON AISLAMIENTO DE PAPEL IMPREGNADO Y CALIBRE DE 800 M.C.M.
MODO:	DOS SISTEMAS INDEPENDIENTES DE BOMBEO DE ACEITE JAMAICA M-1 Y NONOALCO M-2.
CAPACIDAD DE LOS CABLES:	600 AMP. + 20% DE SOBRECARGA (DOS HORAS) CADA UNO DE REGIMEN CONTINUO.
LONGITUD:	3610 METROS A JAMAICA Y 3260 METROS A NONOALCO
PROTECCION:	PRIMARIA: DIFERENCIAL, FALLA DE TIERRA Y SOBRE CORRIENTE (CORTO CIRCUITO)
PROTECCION ALTA TENSION:	INTERRUPTOR A PEQUEÑO VOLUMEN DE ACEITE EN 85 KV Y CONTRA CORTO CIRCUITO - FALLA A TIERRA Y FALTA DE POTENCIAL.
CAPACIDAD INTERRUPTIVA:	5000 M.V.A.
CORRIENTE NORMAL:	1220 AMP.
CORRIENTE INTERRUPTIVA:	289 K.A.
CAPACIDAD TOTAL INSTALADA:	154 M.V.A.
DEMANDA MAXIMA:	64.8 M.W.

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo 1984. Depto. de Planeación y Estudios Técnicos.

La distribución de la energía eléctrica se muestra en el Cuadro No. (40) de la siguiente manera:

CUADRO 40

D I S T R I B U C I O N	
TENSION DE DISTRIBUCION MODO:	15 K.V. CUATRO TRANSFORMADORES - DE 38.5 M.V.A. C/U.
CONEXION TRANSFORMADORES:	Y/A CONECTANDO AL SECUNDARIO - UNA BOBINA DE PUNTO NEUTRO.
DISTRIBUCION DE CARGA DE TRACCION:	CUATRO BUSES DISTRIBUYEN LOS - ALIMENTADORES A LAS SUBESTACIONES DE RECTIFICACION.
DISTRIBUCION DE CARGA DE ALUMBRADO:	DOS BUSES GENERADORES DISTRIBUYEN LOS ALIMENTADORES A LAS SUBESTACIONES DE ALUMBRADO Y FUERZA.
INTERRUPTORES EN 15 KV.	TIPO SECO, SOPLO MAGNETICO CON-CAMARA DE SOLENARC Y AIRE POR - FUELLE.
CORRIENTE NOMINAL:	400 AMP.

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo 1984. Depto. de Planeación y Estudios Técnicos.

4.1.3) Recursos Tecnológicos.

Los recursos tecnológicos del Sistema de Transporte - Colectivo "Metro" se refieren a aquellos recursos que requieren de cierto conocimiento del área y que son fundamentales para la operación del organismo público, sin embargo, pueden ser considerados como recursos materiales y estudiarlos en este rubro, - pero es más conveniente separarlos para un estudio pormenorizado.

Los recursos tecnológicos son los siguientes:

- a) Mando centralizado.
- b) Pilotaje automático.
- c) Señalización.
- s) Telecomunicaciones.

4.1.3.a) Mando Centralizado.

El objetivo del mando centralizado es visualizar a - través del tablero de control óptimo el tráfico de trenes.

La representación se realiza, estación por estación - por medio de recuadros que se ilumina al paso del tren. Tambien incluye la configuración del sistema de alimentación tradicional

por zonas y secciones.

El medio es la teletransmisión, equipo electrónico el cual manipula en Código Digital más de 200 informaciones/segundos.

Como complemento se cuenta con un sistema computarizado en tiempo real, el cual controla en forma automática el tráfico de trenes tanto en terminal como en la línea.

E Q U I P O

P.C.C.

- 2 de tráfico por línea (32/30 A).
- 1 de gestión (del 32/30 A)
- 1 Armario conmutación computadoras.

Consola diálogos

- Periféricos Unidad de discos.

Unidad de cintas, etc.,

- Plantina P.G.T.
- Pupitre de regulación.
- Equipo de telegrasmisión.

Línea

- Equipo teletransmisión 1 por estación.
- Relojes regulación 2 por terminal.

- Indicadores regulación 1 por estación.
- Alarmas taquillas 1 en cada taquilla.

4.1.3.b) Pilotaje automático.

Tiene como objeto mejorar y optimizar la circulación de los trenes con un máximo de seguridad, además de automatizar la marcha de los mismos, confiando a los equipos la ejecución de funciones repetitivas, lo que permite controlar la velocidad del tren sobre el valor requerido con lo cual evita la influencia de la carga en el tren, en el confort y precisan al detenerse en el punto normal de paro.

E Q U I P O

- Fijo - Armario de P.A. uno por estación.
- Tapete que contiene la información a lo largo de la línea.
- Equipo de inicialización uno por línea.

Embarcado por tren

- 1 Bloc PA C-M-C.
- 2 Blocs RL.
- 1 Bloc CML-CMR.
- 2 Conmutadores de hilos de tren
- 4 captosres H.F.
- 2 captosres B.F.
- 9 Bloc ALO
- 1 rueda fonica

4.1.3.c) Señalización.

La señalización es el sistema de seguridad para controlar la circulación de los trenes. Consta de dispositivos entre, los cuales están las señales de espaciamiento y de manobra, indicadores de velocidad autorizada permite que los trenes circulen con un intervalo muy reducido, protegidos siempre por dos señales al alto, atrás de cada tren. El sistema lógico que utiliza este equipo es a base de resultados.

E Q U I P O

- Señales de espaciamiento a lo largo de la línea.
- Señales de maniobras en las zonas de maniobras y servicios provisionales.
- Aparatos de vía en zonas de manobra y servicios provisionales.
- Conexiones inductivas uno por cada circuito de vía.

4.1.3.d) Telecomunicaciones.

El sistema de telecomunicaciones que comprende una red telefónica que enlaza todos los puntos de la línea, así como las oficinas y puesto central de control (P.C.C.), se cuenta

también con un sistema de comunicación directa entre el P.C.C. y la línea, equipo auxiliar para la operación, que comprende los teléfonos de señales, de puestos de maniobras tanto de P.C.C. como de línea, además se tiene el sistema de telefonía entre el P.C.C. y los trenes que circulan en la línea, dicha comunicación se realiza por zonas. Y por último, el sistema de sonorización, sistema para transmisión de mensajes desde P.C.C. o taquillas a las estaciones, así como para la difusión de música ambiental.

E Q U I P O

- | | |
|------------------------|--|
| Teléfonos automáticos. | <ul style="list-style-type: none"> - P.C.C. oficinas, cabeceras, andenes, locales, técnicos. - 2 conmutadores con 1200 y 100 líneas con 22 líneas troncales. |
| Teléfonos directos. | <ul style="list-style-type: none"> - De maniobra, de alarma, de llamadas general de platina de los T.CO y puestos de maniobras. |
| Radio telefonía. | <ul style="list-style-type: none"> - Transportes de tren, armarios de zonas y dispositivos de control. |
| Sonorización. | <ul style="list-style-type: none"> - Un amplificador por estación. - Un microfono y varias bocinas, distribuidas uniformemente. |

4.2) Servicios.

Los servicios se dividen en directos y complementarios, los primeros son los servicios que presta directamente con sus recursos en el Sistema de Transporte Colectivo "Metro", es la transportación de usuarios y los servicios complementarios, son servicios que recibe de otras empresas públicas que son necesarias para el logro de sus metas o que bien, son servicios que presta a otras empresas públicas para apoyarlas.

4.2.1) Servicios Directos.

El principal servicio directo que presta el Sistema de Transporte Colectivo "Metro" a los usuarios es la transportación rápida, segura y sin contaminación ambiental, en la Ciudad de México. Por ello, las metas directas ya mencionadas en el inciso (3.) los establece claramente.

En el Cuadro No. (41) se establecen los principales resultados e índices de operación de 1976 a 1983 demostrando la eficacia y eficiencia del Sistema de Transporte Colectivo "Metro".

CUADRO 41
PRINCIPALES RESULTADOS E INDICES DE OPERACION

C O N C E P T O		AÑO DE 1976	AÑO DE 1977	AÑO DE 1978	AÑO DE 1979	AÑO DE 1980	AÑO DE 1981	AÑO DE 1982	AÑO DE 1983
R E S U L T A D O S	PASAJEROS TRANSPORTADOS EN LA RED.	604'790.355	659'808.574	736'862.182	837'498.700	909'606.332	987'431.663	1'037,481.757	1'116,758.690
	PROMEDIO DE PASAJEROS POR DIA LABORABLE.	1'844.016	2'018.836	2'280.702	2'555.149	2'758.050	3'011.412	3'152.851	3'402.097
	AFLUENCIA MAXIMA EN UN DIA (LUNES 15 NOV)	2'100.225	2'277.519	2'631.417	2'847.146	3'130.642	3'413.357	3'517.008	3'863.460
	(JUEVES 15 DIC)			(VIER. 15 DIC)	(VIER. 14 DIC)	(VIER. 28 NOV)	(VIER. 11 DIC)	(LUNES 15 NOV)	(VIER. 2 DIC)
	KILOMETROS RECORRIDOS EN SERV.	6'805.129	7'567.450	9'180.888	9'843.667	11'165.287	12'483.447	14'937.311	18'017.119
	TOTAL DE CARROS	5 9 1	7 3 5	8 5 2	8 8 2 (a)	8 8 2	1 0 3 5 (b)	1 2 2 4	1 7 6 4 (c)
ENERGIA CONSUMIDA (K W H)	236'506.000	281'978.200	339'631.680	358'368.000	377'791.800	390'395.800	198'889.600	421'235.400	
I N D I C E S	PASAJEROS POR CARRO KM	9,76	9,69	8,92	9,45	9,05	8,79	7,72	6,89
	PASAJEROS POR CARRO DISPONIBLE	1'023.334	897.699	864.862	951.703	1'031.300	1'006.556	847.615	646.260
	KILOMETROS RECORRIDOS POR CARRO	105.925	97.019	99.792	100.674	113.932	114.527	109.833	98.839
	PASAJEROS POR KM. RECORRIDO	87,84	87,19	80,26	85,07	81,47	79,10	69,46	61,98
	K W H - PDC POR PASAJERO.	0,4241	0,4273	0,4609	0,4279	0,4153	0,3954	0,3845	0,3772
	K W H/KM RECORRIDO EN SERVICIO	37,2550	37,2619	36,9933	36,4059	33,8363	31,2730	26,7042	23,3797

a) 2 CARROS EN MONTAJE

b) 45 CARROS EN PRUEBA

c) 36 CARROS EN PRUEBA

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo 1984.

4.2.2.) Servicios Complementarios.

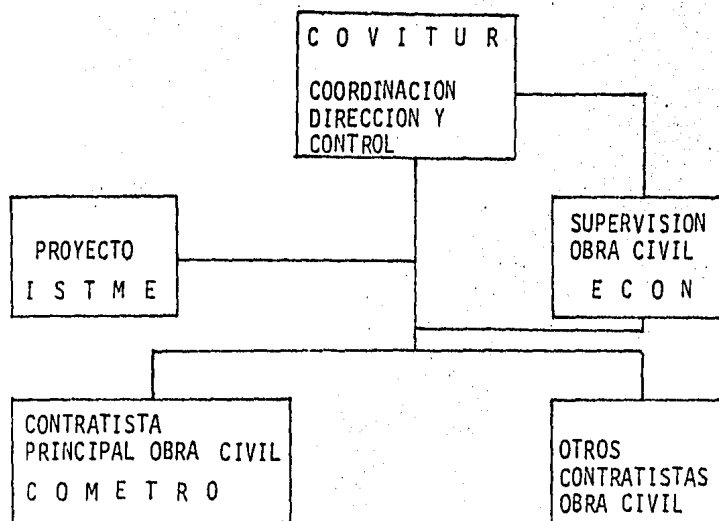
En el renglón de servicios complementarios, existe un organismo público que tiene suficiente incidencia en la operación del Sistema de Transporte Colectivo y es el encargado de la construcción de las líneas del Metro; la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVITUR).

COVITUR tiene entre sus diversas funciones la de construir las obras de ampliación del Sistema de Transporte Colectivo "Metro" así como de las nuevas obras o modificaciones a las ya existentes. Además lleva a cabo la Dirección, Coordinación y Control de todas las obras, en sus diversas fases de planeación, proyecto y construcción. En el organograma del Cuadro (42) se muestra la forma en que se encuentra estructurada COVITUR.

Con objeto de llevar a cabo la realización física de las obras, COVITUR ha establecido una organización que, para el caso específico de la Obra Civil del Metro, se presenta en el Cuadro (43).

Otros organismos que contribuyen a la construcción de las obras de ampliación de las líneas del Metro son: Ingeniería de Sistemas de Transportes Colectivos, S.A. (ISTME) que tiene -

CUADRO 43



asignada la función de realizar el proyecto de obra civil y - electromecánica del Metro, las obras inducidas y las vialidades coincidentes.

La Empresa Consultiva, S.A. de C.V. (ECON) que agrupa ocho compañías de ingeniería, es la encargada de la supervisión de la obra civil, así como proporcionar servicios de laboratorio de materiales para control de calidad y la actualización de los programas y avances de obra.

La ejecución de la obra civil corresponde a un contra

tista principal, Constructora Metro, S.A. de C.V. (COMETRO), - consorcio de ocho empresas de construcción; para los trabajos - complementarios como jardinería, señalamiento, reubicación de - vías ferreas, etc., se ha acudido a contratistas especializados.

4.3) Instrumentos.

Los instrumentos con que cuenta el Sistema de Trans-- porte Colectivo "Metro" son de diversa naturaleza, pero todos - ellos parten de un mismo ordenamiento jurídico; "El Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo" para construir, operar y exportar un tren rápido, con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo en el Distrito Federal" el cual es publicado el 29 de abril de 1967 en el Distrito Federal.

Este ordenamiento jurídico establece en su art. I:

Art. 1.- "Se instituye un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios, que se de nominará "Sistema de Transporte Colectivo" y cuyo obje to será la construcción, operación y explotación de - un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo en el Distrito Federal, - principalmente en la Ciudad de México".

Por medio del cual el Sistema de Transporte Colectivo es el único encargado y ejecutor de operar un transporte colectivo rápido, con recorrido subterráneo y superficial.

En su artículo 2 establece:

Art. 2.- "El patrimonio de "Sistema de Transporte Colectivo" se construirá con los inmuebles, numerario, muebles y demás bienes que le destine y entregue el Departamento del Distrito Federal, así como los que el propio organismo adquiriera en el futuro".

Este artículo afirma que el patrimonio del Sistema de Transporte Colectivo será donado por el Departamento del Distrito Federal y por otra parte, los que adquiriera en el futuro debido a su propia operación.

El artículo 3 dice:

Art. 3.- "Sistema de Transporte Colectivo" podrá utilizar las vías públicas y otros inmuebles cuyo uso le conceda el Departamento del Distrito Federal, ya sea en la superficie o en el subsuelo, para sus instalaciones, servicios y actividades, acatando las disposiciones legales y reglamentarias a que esta sujeto el régimen de dichos bienes".

Los artículos siguientes del 4 hasta el 13 se establecen las atribuciones del Consejo de Administración, funciones, requisitos y disposiciones generales. De tal manera que este Decreto es el punto de partida de los demás instrumentos jurídicos que le dan una personalidad jurídica y patrimonio propio al Sistema de Transporte Colectivo "Metro".

En resumen, este ordenamiento jurídico establece atribuciones legales del Sistema de Transporte Colectivo y es el principal instrumento legal de su fundamentación. La legislación relacionada con el "Metro" se analizará más profundamente en el apartado legislación.

5) EVALUACION PARCIAL.

La evaluación parcial, se refiere en primera instancia al inventario de recursos, no tan sólo como un informe catastral, sino en función y en base a las metas asignadas, tratando de realizar un diagnóstico partiendo del inventario de recursos.

Otra evaluación parcial es cuando buscamos la calidad del servicio que presta la empresa pública, relacionándolo con las metas propuestas y comparando resultados obtenidos.

5.1) Inventario de Recursos.

Debido a que en los incisos de recursos ya sean abordados este aspecto, revisaremos, primero las características del servicio en general, para después analizar los recorridos de los trenes, su tiempo, estacionamiento y vuelta completa, todo ello nos permitira tener una idea del servicio prestado en función de las metas propuestas, para la construcción de un diagnóstico de la operación del Sistema de Transporte Colectivo "Metro".

En el Cuadro No. (44) se establecen las características del servicio en las líneas de operación del "Metro".

Como puede verse en el inciso 3.1 de "metas directas", se establece que debe operarse un tren subterráneo rápido, que transportará al mayor número de pasajeros en forma segura, cómoda y eficiente, logrando un movimiento regular de usuarios, contando para ello con una velocidad comercial alta y asegurada con el menor número de trenes, lo cual el cuadro siguiente lo demuestra.

CARACTERISTICAS DEL SERVICIO							
C O N C E P T O	LINEA 1	LINEA 2	LINEA 3	LINEA 4	LINEA 5	LINEA 6	RED
INTERVALO MINIMO	1'55"	1'55"	2'30"	5'50"	3'40"	4'45"	1'55"
INTERVALO MAXIMO	8'00"	8'00"	8'00"	8'00"	8'00"	8'00"	8'00"
INTERVALO EN HORA VALLE DIA LABORABLE.	2'10"	2'20"	2'40"	5'50"	3'40"	4'45"	----
NUMERO DE TRENES EN DIA LABORABLE.	34	36	33	7	15	7	132
NUMERO DE TRENES EN DIA SABADO.	27	23	26	7	12	6	101
NUMERO DE INTERESES EN DOMINGOS Y DIAS FESTIVOS.	22	20	21	7	11	5	86
CAPACIDAD DE TRANSPORTE EN HORA PUNTA POR VIA	46,957	46,957	36,000	15,428	24,545	18,975	188,862
CAPACIDAD DE TRANSPORTE EN HORA VALLE POR VIA.	41,539	38,572	33,751	15,428	24,545	18,975	172,810
CAPACIDAD DE TRANSPORTE EN DIA LABORABLE POR VIA.	765,000	685,000	580,500	270,000	411,000	336,000	3'048,000
NUMERO DE VUELTAS EN DIA LABORABLE.	510	457	387	183	274	215	2,026
NUMERO DE VUELTAS EN DIA SABADO	385	327	332	190	237	206	1,677
NUMERO DE VUELTAS EN DOMINGOS Y DIAS FESTIVOS.	273	255	238	174	194	162	1,296
TOTAL ANUAL DE KILOMETROS A RECORRER.	1'187,745	5'257,354	5'645,555	1'258,191	2'803,750	1'100,722	21'253,317
KILOMETRO A RECORRER POR TREN AÑO.	112,781	111,859	112,911	114,381	121,902	110,072	113,051

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo 1984. Depto. de Planeación y Estudios Técnicos.

Los anteriores cuadros, demuestran que los recursos - empleados por el Sistema de Transporte Colectivo "Metro" para - lograr las metas directas han sido cumplidas satisfactoriamente, aunque en algunos imprevistos como la incomodidad de trenes, la ventilación de los mismos y las demoras por causas técnicas, se han ido resolviendo a corto y largo plazo, con una infraestructura de mayor cobertura y con la operación de nuevos trenes de fabricación canadiense con ventilación en los carros, se podrán resolver algunos de estos imprevistos.

5.2) Servicios.

En el siguiente Cuadro No. (45) se describen los pasajeros transportados de enero a diciembre de 1983 son los siguientes:

CUADRO 45

1 9 8 2	1 9 8 3	INCREMENTO	%
1,037'481,757	1,116'738,690	79'256,933	7.64

Lo que demuestra que de 1982 a 1983, se incremento - considerablemente el número de usuarios transportadores, en parte por el aumento de líneas y por otra parte, por el ahorro de tiempo estacionamiento, tiempo acumulado y vuelta completa, lo-

que se debe a la eficiencia del tiempo completo de recorrido - por línea.

En el Cuadro No. (46) se describe el período anual de pasajeros transportados en el "Metro", en los siguientes términos:

CUADRO 46

1 9 8 2	1 9 8 3	INCREMENTO	%
3'152,851	3'402,097	249,246	7.91

Este cuadro demuestra que se incrementa el uso del "Metro" en un 7.91% como promedio anual de 1982 a 1983, lo que demuestra en forma más clara, que los recursos empleados por esta empresa pública han permitido un incremento constante en el flujo de pasajeros.

En el Cuadro No. (47) se especifica el promedio mensual de kms. recorridos, como un indicador de la eficiencia del "Metro".

CUADRO 47

PROMEDIO MENSUAL DE KMS. RECORRIDOS DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1983
1'501,427 KMS.

En el siguiente Cuadro No. (48) se establece los pasajeros transportados de 1982 a 1983, permitiendo definir el incremento en todas las líneas, mientras que en la línea 1 el incremento es sólo del 0.30%, en la línea 5 el crecimiento llega al 154.5% lo que nos permite afirmar, en esta primera evaluación parcial que el Sistema de Transporte Colectivo cumple con las metas propuestas, de acuerdo a los recursos disponibles.

En el Cuadro No. (49) se define el promedio de pasajeros por día laborable y detectando en la línea 1 un incremento del 0.08% mientras que en la línea 5 llega al 59.30%, debido a que existen mayores opciones en rutas que en las tradicionales, con las que se contaba en un principio y por ser la línea 5 una opción viable para los usuarios de Ciudad Nezahualcoyotl.

CUADRO 48

PASAJEROS TRANSPORTADOS, INCREMENTO EN RELACION
AL AÑO ANTERIOR

TABLA COMPARATIVA DE AFLUENCIA TOTAL					
L I N E A	1 9 8 2	%	1 9 8 3	%	INCREMENTO %
L-1	375'645,978	36.21	376'785,099	33.74	0.30
L-2	393'442,202	37.92	409'785,099	36.66	4.05
L-3	216'557,812	20.87	237'679,089	21.28	9.75
L-4	29'578,519	2.85	35'996,596	3.23	21.70
L-5	22'257,246	2.15	56'644,467	5.07	154.50
L-6	-----		238,537	0.02	0.00*
TOTAL RED	1'037'481,757	100.00	1,116'738,690	100.00	7.64

(*) POR INAGURACION EL 21 DE DICIEMBRE DE 1983.

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo 1984. Depto. de Planeación y Estudios
Técnicos.

CUADRO 49

D I A L A B O R A B L E					
L I N E A	1 9 8 2	%	1 9 8 3	%	INCREMENTO %
L-1	286'149.143	35.45	288'375.183	33.12	0.08
L-2	310'644.512	38.48	322'916.701	37.08	3.95
L-3	171'473.427	21.25	189'069.038	21.71	10.26
L-4	22'086.604	2.74	26'898.981	3.00	21.78
L-5	16'776.378	2.08	43'501.308	5.00	59.30
L-6	----	--	175,678	--	0.00*
TOTAL RED.	807'130.064	100.00	870'936.889	100.00	7.90

(*) POR INAGURACION DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1983.

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo 1984. Depto. de Planeación y Estudios Técnicos.

Finalmente en el Cuadro No. (5Q) se establece el número de pasajeros transportados en los días domingos y días festivos, mientras que en la línea 1 se nota un decremento de -6.3% en la línea 5 el incremento es del 18.25%, lo cual permite observar una mejor utilización de las nuevas líneas del "Metro". Sin embargo, es necesario aclarar que las líneas mencionadas, tienen centros de trabajo y de consumo diferentes, por lo que varían.

6) ADMINISTRACION.

En lo referente a la Administración se intenta definir a los responsables de las políticas, es decir, en el logro de las metas propuestas. Son los responsables del manejo de los recursos y de la prestación de los servicios, lo que permite definir una estructura de responsables institucionales del Sistema de Transporte Colectivo "Metro".

6.1) Organización del Sistema del Transporte Colectivo "Metro".

La estructura orgánica del Sistema de Transporte Colectivo "Metro" es la siguiente: (Pág. 211)

CUADRO 50

DOMINGOS Y DIAS FESTIVOS					
L I N E A	1 9 8 2	%	1 9 8 3	%	INCREMENTO %
L-1	42'392.814	40.00	39'866.463	36.75	6.33
L-2	35'987.498	34.05	36'456.220	33.62	1.30
L-3	21'087.332	19.94	22'098.232	20.37	4.79
L-4	3'511.789	3.33	4'045.173	3.73	15.18
L-5	2'738.346	2.59	5'976.672	5.52	18.25
L-5	----	--	18.227	0.01	0.00*
TOTAL RED	105'717.779	100.00	108'460.987	100.00	2.59

(*) POR INAGURACION DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1983.

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo 1984, Depto. de Planeación y Estudios Técnicos.

i. Consejo de Administración.

Presidente

Jefe del Departamento del Distrito Federal;

Representante,

Federal;

Vocales

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial;

Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

Nacional Financiera;

Departamento del Distrito Federal.

1.0 Dirección General.

1.0.1. Comisión Interna de Administración y Programación.

1.0.2. Unidad de Auditoría Interna.

1.0.3. Unidad de Relaciones Públicas.

I.I. Secretariado Ejecutivo

1.1.1. Coordinación General del Secretariado Técnico.

1.2. Subdirección "A" Área Técnica.

1.2.1. Gerencia de Planeación y Desarrollo.

1.2.1.1. Subgerencia de Planeación y Desarrollo.

1.2.2. Gerencia de Estaciones y Transportes.

1.2.2.1. Subgerencia de Estaciones.

1.2.2.2. Subgerencia de Transportes.

1.2.3. Gerencia de Material Rodante.

- 1.2.3.1. Subgerencia de Mantenimiento al Material - Rodante.
- 1.2.3.2. Subgerencia de Ingeniería al Material Rodante.
- 1.2.4. Gerencia de Instalaciones Fijas.
 - 1.2.4.1. Subgerencia de Instalaciones Eléctricas y Electrónicas.
 - 1.2.4.2. Subgerencia de Instalaciones Mecánicas, - Vfas y Estructuras.
- 1.2.5. Gerencia de Obras.
 - 1.2.5.1. Subgerencia de Obras.
- 1.3. Subdirección "B" Area Administrativa.
 - 1.3.1. Gerencia de Recursos Financieros.
 - 1.3.1.1. Subgerencia de Recursos Financieros.
 - 1.3.2. Gerencia de Recursos Humanos.
 - 1.3.2.1. Subgerencia de Relaciones Industriales.
 - 1.3.2.2. Subgerencia de Servicios al Personal.
 - 1.3.3. Gerencia de Recursos Materiales.
 - 1.3.3.1. Subgerencia de Adquisiciones.
 - 1.3.3.2. Subgerencia de Suministros.
- 1.4. Contraloría General.
- 1.5. Gerencia Jurídica y de Vigilancia.
 - 1.5.5. Subgerencia Jurídica y de Vigilancia". (57)

(57) Manual de Organización de la Admón. Pública Paraestatal. Volumen 16 Sector Distrito Federal 1982. Presidencia de la República, Coordinación Gral. de Estudios Administrativos.

6.2) Responsable.

Despues de revisar el organograma del Sistema de Transporte Colectivo "Metro", así como sus funciones, describiremos a los responsables ejecutivos de dicho organismo público.

En el Decreto del 29 de abril de 1967 que apareció publicado en el Diario Oficial, donde se creaba el organismo descentralizado Sistema de Transporte Colectivo, el Consejo de Administración se integra en calidad de Consejeros Propietarios el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien tiene el carácter de Presidente del Consejo; el Secretario de Hacienda y Crédito Público; el Secretario de Patrimonio Nacional (hoy Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial) el Secretario de Comunicaciones y Transportes y 3 personas representantes que designe el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

A partir de su fecha de creación, el "Metro" contrato créditos con el exterior para financiar obras y servicios, así como también material y equipo para la construcción y financiamiento de su operación, en la que intervino conforme a su Ley Orgánica para la obtención y garantía de los créditos mencionados la "Nacional Financiera, S.A."

En virtud de que los contratos de financiamiento y

adquisición fueron suscritos por dicha institución, se estimó - que Nacional Financiera formara parte del Consejo de Administración.

7) LEGISLACION.

La legislación referente al Sistema de Transporte Colectivo se sintetiza en dos ámbitos que son el Laboral y el Específico.

La legislación Laboral se enmarca en las relaciones, - trabajadores, empresa pública y permite armonizar tales relaciones jurídicas que se encuentran, en primera instancia, en el - sector del Departamento del Distrito Federal y por otra, en relación a las medidas del sector de comunicaciones y transporte.

7.1) Laboral.

La legislación Laboral es la siguiente:

- Decreto por el que las relaciones de trabajo entre el Organismo Público Descentralizado que se denomina Sistema de Transporte Colectivo y sus trabajadores y empleados, se regiran por la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado reglamentaria del Apartado

do "B" del Artículo 123 Constitucional. (D.O. del -- 15-VII-1967).

- Acuerdo que dispone que los trabajadores del Organismo Público Descentralizado denominado "Sistema de Transporte Colectivo", quedan incorporados al régimen establecido por la ley de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del estado. (D.O. del 10-XI-1967).

7.2) Especifica.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. del 29-XII-1976).
- Ley General de Deuda Pública, (D.O. 31-XII-1976).
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Públicos, (D.O. del 31-XII-1976).
- Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. del 31-XII-1970).

- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes - de Administración Pública Federal, (D.O. del 31-XII - 1979).
- Ley de Inspección de Adquisiciones (D.O. del 6-X-1972). Decreto que adiciona la misma con un artículo 27 - (D.O. del 4-I-76).
- Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, - (D.O. del 31-XII-1976). Decreto que adiciona el artículo 39 de la misma ley (D.O. del 31-XII-1976).
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, - (D.O. del 29-XII-1978).
- Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo" (D.O. del 29-IV-1967).
- Decreto que adiciona el artículo 2do. del publicado - del Diario Oficial del 29-IV-1967 (D.O. del 4-1-1968).
- Normas que reglamenta el funcionamiento del tren subterráneo (METRO) del Sistema de Transporte Colectivo, en relación con los usuarios, (D.O. del 16-VIII-1969).

7.3) Relaciones entre Trabajadores y Empresa.

La situación Laboral prevaeciente de los trabajado-- res que laboran en el Sistema de Transporte Colectivo (METRO) - es favorable, de tal manera, que no han existido conflictos sufi- cientemente fuertes o amplios para un paro de labores.

Los trabajadores con base, reciben las prestaciones - correspondientes, aguinaldos, prestamos y los demás estableci-- dos por la ley de los Trabajadores del Servicio del Estado de - Reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional.

La problemática laboral, mas conflictiva se refiere úni- camente a los trabajadores de intendencia que buscan mejores - condiciones de vida, así como un contrato definitivo. A este - respecto, parece que la dirección del Sistema de Transporte Co- lectivo (METRO) no ha propuesto alternativas de solución y mu-- cho menos ha permitido que esta situación sea resuelta definiti- vamente.

En síntesis, la situación laboral del Sistema de Trans- portes Colectivos es buena, por lo que los objetivos y metas a- seguir, no ha sido obstaculizadas para su realización.

8) PRESUPUESTO.

El presupuesto del "Sistema de Transporte Colectivo" (METRO) es extenso, pero puede clasificarse en dos ámbitos específicos: Programas de Inversión y Programas de Gastos Corrientes.

Los primeros se utilizan para proyectos de expansión y de crecimiento de la empresa pública estudiada. Los programas de Gasto Corrientes se refiere a los gastos de la Administración, y son permanentes debido a los renglones de los gastos de la Empresa Pública.

8.1) Programas de Inversión.

En el Cuadro Núm. (51) se establece el fondo de inversiones del "Sistema de Transporte Colectivo" Metro en el año de 1976 a 1980, en la forma siguiente:

Como se observa en el cuadro, el fondo de inversiones varía de acuerdo a las prioridades establecidas por el "Sistema de Transporte Colectivo" Metro. Así, en el año de 1976 el total ejercido fue de 1 714 millones de pesos para 1977 ascendió a 2.699 millones 855 pesos en los años posteriores disminuyó, - en 1978 llegó a 531 millones 871 pesos en 1979 fue de 690 millo

CUADRO 51
PROGRAMA DE INVERSIONES. SISTEMA
DE TRANSPORTE COLECTIVO
(MILES DE PESOS)

	AÑO	ORIGINAL	AUMENTOS	DISMINUCIONES	DEFINITIVA	RECURSOS PROPIOS	APORTACIONES	TOTAL EJERCIDO	DIFERENCIA POR EJERCER
FONDO PARA INVERSIONES	1976	1 666 008		278 633	1 387 375	1 114 139	600 000	1 714 139	213 236
Adquisición de Bienes		813 389			813 389	557 829	97 150	654 979	255 560
Intereses		329 942		140 500	189 442	189 133	191 355	380 488	309
Liquidación de Pasivo.		522 677		138 133	384 544	367 177	311 495	678 672	17 367
FONDO PARA INVERSIONES	1977	2 604 934	95 000	570 468	2 165 466	2 099 855	600 000	2 299 855	65 611
Adquisición de Bienes		1 052 967	95 000		147 967	1 082 356	209 845	1 292 201	65 611
Liquidación de Pasivos		1 587 967		570 468	1 017 499	1 017 499	390 155	1 407 654	
FONDO PARA INVERSIONES	1978	649 715	233 783	274 477	609 021	531 871		531 871	77 150
Adquisición de Bienes		649 715		274 477	375 238	298 088		298 088	77 150
Liquidación de Pasivo			233 788		233 783	233 783		233 783	
FONDO PARA INVERSIONES	1979	82 800	607 692		690 492	397 998	292 494	690 492	0
Adquisición de Bienes			289 942		289 942	289 942		289 942	0
Liquidación de Pasivo		82 800	317 750		400 550	108 056	292 494	400 550	0
FONDO PARA INVERSIONES	1980	100 200	45 400		145 600			145 600	
Adquisición de Bienes		100 200	45 400		145 600			145 600	

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsecretaría de Presupuesto, Cuenta Pública del D.D.F. 1976-1977-1978-1979-1980 (Cuadro Consolidado).

CUADRO 51-A
PROGRAMA DE GASTO CORRIENTE
SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO
(MILES DE PESOS)

	AÑO	ORIGINAL	AUMENTOS	DISMINUCIONES	DEFINITIVA	RECURSOS PROPIOS	SUBSIDIO DEL GOBIER. FED.	TOTAL EJERCIDO	DIFERENCIA POR EJERCER
FONDO PARA OPERACIONES	1976	685 206	185 000		870 206	858 837		858 837	11 369
Servicios Personales		436 548	151 000		587 548	586 857		586 857	691
Adquisición de Bienes		98 346			98 346	88 334		88 334	10 012
Otras Erogaciones		150 312	34 000		184 312	183 646		183 646	666
FONDO PARA OPERACIONES	1977	1 548 503	110 000	582 724	1 075 779	1 052 942	900 000	952 949	22 830
Servicios Personales		616 495	35 000		651 495	650 972	200 000	850 972	
Adquisición de Bienes		139 636		60 000	79 636	73 353	50 000	123 353	6 283
Otras Erogaciones		190 648	75 000		264 648	264 644	54 135	318 779	1 004
Intereses		601 724		522 724	79 000	63 980	595 865	659 845	15 020
FONDO PARA OPERACIONES	1978	1 526 129	206 996	166 302	2 566 818	649 954	912 000	1 561 954	4 864
Servicios Personales		1 103 884		120 876	983 004	378 140	600 000	978 140	4 864
Adquisición de Bienes		196 812		45 426	151 386	51 386	100 000	151 386	
Otras Erogaciones		225 432	120 876		346 308	184 308	162 000	346 308	
Intereses			86 120		86 120	36 120	50 000	86 120	
FONDO PARA OPERACIONES	1979	1 901 900	217 087	429 964	1 689 023	594 023	1 095 000	1 689 023	0
Servicios Personales		1 309 200		113 424	1 195 776	545 776	650 000	1 195 776	0
Adquisición de Bienes			217 087		217 087	17 087	200 000	217 087	0
Otras Erogaciones		503 400		276 685	226 715	26 715	200 000	226 715	0
Intereses Pagados		89 300		39 855	49 445	4 445	45 000	49 445	0
FONDO PARA OPERACIONES	1980	354 500		(354 500)					
Servicios Personales		300 000		(300 000)					
Intereses con cargo a la operación de Créditos. Externos		54 500		(54 500)					

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsecretaría de Presupuesto, Cuenta Pública del D.D.F. 1976-1977-1978-1979-1980. (Cuadro Consolidado).

nes 492 pesos ligeramente más alto que el anterior y en 1980 - descendió considerablemente en 145 millones 600 pesos.

Cabe señalar que un renglón importante que algunas de las columnas incluyen, se refiere a las aportaciones de tal manera que en 1977 fueron de 600 millones de pesos, en 1971 se mantuvieron en el mismo monto, para 1978 que es suma del Subsidio del Gobierno Federal.

8.2) Programas de Gasto Corriente.

En relación al total ejercido en el Fondo para Aportaciones (Gasto Corriente), en 1976 asciende a 858 millones 837 mil pesos menor para el Fondo de Inversiones, en 1977 el total ejercido fue de 1 952 millones 949 mil pesos, aún menor que el Fondo para Inversiones, para 1980 desciende a 1 561 millones de pesos 954 mayor que el Fondo de Inversiones, en 1979 aumenta ligeramente a 1 689 millones 023 mil pesos y en 1980 desciende a 515 millones 600 mil pesos, todavía menor que el Fondo de Inversiones. (Ver Cuadro No. 51-a)

8.3) Subsidio.

Las aportaciones presupuestales asignadas por el Gobierno Federal, al Sistema de Transporte Colectivo "Metro", fue

ra de los Programas establecidos al respecto, son consideradas como subsidio.

En términos globales, la forma más específica y concreta de la intervención del Estado en la Economía Nacional, es el subsidio, ya que éste es un instrumento que motiva y permite expandir las prioridades nacionales del gobierno en cuestión, - por medio de las empresas públicas a los ciudadanos. Sin embargo, su contrapartida es en algunos casos, promover la escasez - de productividad de las empresas públicas, reduciendo así su - margen de ganancia. Por lo tanto, el subsidio, tiene dos posibilidades de evaluación, por una parte, la función social que - realiza en beneficio de las mayorías y por otra parte, los problemas financieros que acarrea su uso indebido.

En el caso particular, del Sistema de Transporte Colectivo "Metro", el subsidio del Gobierno Federal al mismo, sólo en el Fondo de Operaciones que incluye Servicios Personales, Adquisiciones de Bienes, otras erogaciones y pago de intereses, en los Programas de Gasto Corriente del año de 1977 ascendió a 900 millones de pesos, en 1978 se incremento ligeramente a 912 millones de pesos, en 1979 alcanzó la cifra de 1 095 millones - de pesos. Si a ello agregamos, algunas partidas presupuestales "ocultas" bajo otros renglones, el subsidio se incrementaría en forma por demás considerables.

En suma, el subsidio asignado al Sistema de Transporte Colectivo "Metro", viene a equilibrar las bajas tarifas del servicio, que por otra parte, sin éste, sería prácticamente imposible para alcanzar las altas prioridades nacionales que debe implementar esta empresa pública.

8.4) División Administrativa (presupuestaria).

La División Administrativa del Presupuesto del "Sistema de Transporte Colectivo" permitiría establecer el costo de las metas programadas por este, de tal manera, que pudieramos analizar la ponderación final de los costos de cada uno de los factores incluidos en las metas. Es decir, al priorizar los objetivos con sus respectivas metas y relacionando con los costos asignados, se determina el presupuesto por programas.

Sin embargo, aunque este tipo de información resulta difícil acceso, establezcamos algunas directrices al respecto.

En el Cuadro (52) se establece el costo del Subprograma de Transporte Subterráneo en un total de 52 977 millones de pesos, así como el Subprograma de ampliación de la Red del Sistema de Transporte Colectivo "METRO" en 18 600 millones de pesos, por lo que en relación a otros programas y subprogramas de la misma rama, se concluye que es prioritario para promover un-

PROGRAMA ANUAL														
OBJETIVO	PROGRAMA SUBPROGRAMA	RESPONSABLE	PRESUPUESTO ORIGINAL AUTORIZADO			METAS ORIGINALES			PRESUPUESTO EJERCIDO EN EL PERIODO			METAS ALCANZADAS EN EL PERIODO		
			GASTO CORRIENTE	GASTO DE INVERSION	GASTO TOTAL	UN. DE MEDIDA	CANTIDAD	ESPECIFICACIONES	GASTO CORRIENTE	GASTO DE INVERSION	GASTO TOTAL	CANTIDAD	OBSERVACIONES	
ORGANIZAR, ADE-- CUAR, INNOVAR, -- OPERAR, CONSER-- VAR Y AMPLIAR LA RED DE TRANSPOR-- TE MASIVO PARA -- PROPORCIONAR A -- LA POBLACION UN-- SISTEMA DE TRANS-- PORTACION INTE-- GRAL QUE PERMITA SU USO EFICIENTE Y SEGURO, ASI CO MO PARA MEJORAR-- GRADUALMENTE LAS CONDICIONES DE -- TRANSPORTE PUBLI CO EN LA CIUDAD, MEDIANTE UN SIS-- TEMA QUE PERMITA LA MOVILIZACION-- MASIVA DE PERSO-- NAS.	12.1 TRANSPOR-- TE DE SUBTE-- RRANEO.	SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO.	6 109	25 568	31 677				6 250	46 721	52 971			
	12.1.1 TRANS-- PORTACION DE-- USUARIOS.													VIAJE/ PERSONA/ AÑO (MIL)
	12.1.2 AMPLIA CION DE LA -- RED DEL SISTE-- MA DE TRANS-- PORTE COLECTI-- VO METRO.					M	16 000						18600	
	12.2 TRANSPOR-- TE DE SUPERFI-- CIE.	SERVICIO DE TRANSPORTES ELECTRICOS.	1 550	888	2438				1 952	300	2 252			
	12.2.1 TRANS-- PORTE DE PASA-- JEROS.						VIAJE/ PERSONA/ AÑO (MIL)	35 000					249 000	
	12.3 COORDINA CION, PROMO-- CION Y REGULA CION DE LOS -- SERVICIOS DE -- TRANSPORTE UR BANO.	AUTO-TRANS-- PORTES UR-- BANOS DE -- PASAJEROS R-100.	7 431	8 697	16128				10 875	6 198	17 073			
12.3.1 TRANS-- PORTE DE PASA-- JEROS.							3650000					3650000		

FUENTE: Primer Informe de Gobierno, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado
1983, Sector Desarrollo Urbano y Ecología, Presidencia de la Repúbl
ca, México 1983.

sistema de transporte urbano (Subterráneo y superficial) armónico y equilibrado, que contribuya al uso del transporte colectivo en la ciudad de México.

9) FINES SOCIALES.

Definitivamente, que además de las metas del Transporte Colectivo "METRO" de carácter físico y complementarios (ya mencionadas en el inciso 3 del mismo capítulo), esté busca fines sociales que contribuyan a hacer más justo el sistema económico y social actual.

Los fines sociales se dividen en: Categorías y Criterios, las primeras son: empleo, uso de la capacidad instalada y justicia social. Estas categorías, son analizadas por la influencia que tiene el Sistema de Transporte Colectivo "METRO", medidas a través de diferentes criterios tales como: Índice de empleo, Índice de escolaridad, Índice de empleo de la capacidad instalada, Índice de justicia distribuida, etc.

9.1) Categorías.

En relación a las categorías que puede evaluarse, el empleo uso de la capacidad instalada y justicia social podemos establecer los siguientes aspectos:

- a) EMPLEO.- El número de trabajadores se ha incrementado considerablemente, debido a la aplicación de las líneas del metro, su construcción a permitido mayor uso de la mano de obra en la ciudad de México, por lo que aunque, el Sistema de Transporte Colectivo "METRO" es la columna vertebral de transporte en esta ciudad, existe eficiencia en la utilización de los recursos humanos.
- b) USO DE LA CAPACIDAD INSTALADA.- La capacidad instalada del Servicio de Transporte Colectivo "METRO" ha hecho posible, que se transporte en 1982 diariamente a 3.2 millones de usuarios y a 1000 millones anual, en una programación, en las 5 líneas de 415 131 vueltas, las cuales esperan cumplirse en 97%, asimismo, cabe señalar que el programa de construcción de nuevos trenes llevando a efecto en forma acelerada y enérgica, alcanzar su meta a finales de 1982, cuando se completen 1539 carros en total: 948 carros más de los que se tenían al finalizar el año de 1976. Este incremento de trenes está formado por 243 carros de importación Francesa y Canadiense, (Alstomy y Bombardier) respectivamente, los restantes de fabricación nacional de carros de ferrocarril (CNCF)- finalmente, el aspecto que requiere de prevención es el mantenimiento de las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo "METRO" lo cual permitiría que la depreciación fuera menor y no deteriorar a largo plazo el funcionamiento ac-

tual del servicio.

c) JUSTICIA SOCIAL. En este renglón, de justicia social es distributiva y alcanza a las mayorías debido al precio que se - paga por la utilización del servicio. Así, la mayor parte - de la población reduce considerablemente el impacto de la inflación en su economía familiar. Aumentar la tarifa, podría provocar conflictos en las clases sociales en México y efectos colaterales en los niveles de ingreso de la población, - de lo que se requeriría para su salvación, un incremento sa- larial que deterioraría aún más a la economía nacional. Por lo que, la justicia social para una sociedad cada vez más - justa e igualitaria se favorece por las razones expuestas, - en el Sistema de Transporte Colectivo.

9.2) Criterios.

Los criterios para medir y evaluar el funcionamiento- del Sistema de Transporte Colectivo, distan mucho, de los con- convencionales, debido al tipo de servicio así como de la influen- cia en la población.

El criterio más relevante al respecto, son las índices de operación, los que permiten establecer los usuarios transpor- tados y las condiciones generales de condición, el cual se mues- tra en el siguiente Cuadro (53):

CUADRO 53

RESULTADO E INDICE DE OPERACION DEL 1º DE ENERO
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1983.

PASAJEROS TRANSPORTADOS POR LA RED	1,116'738,690
PROMEDIO DE PASAJEROS POR DIA LABORABLE	3'402,097
AFLUENCIA MAXIMA EN UN DIA LABORABLE	3'963,460 (DIC. VIERNES 3)
KILOMETROS RECORRIDOS EN SERVICIO	18'017,119
TOTAL DE CARROS	1,728
ENERGIA CONSUMIDA EN KWA	421'235,400
INDICE DE PASAJEROS POR CARRO KM.	6,89
PASAJEROS POR KM DE LINEA EXPLOTADA	19'164,735
PASAJERO POR CARRO DISPONIBLE	646,260
KILOMETROS RECORRIDOS POR CARRO	93,839
PASAJEROS POR KM. RECORRIDO	61,98
INDICE KWA/PASAJERO	.5772
INDICE KWA/KM RECORRIDO	23.3779

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo 1984, Depto. de Planeación y Estudios Técnicos.

En el cuadro Núm. (54) se establecen los índices de operación de 1972 a 1982 para comparar el avance, de los índices de operación que forman criterios para llevar a cabo las categorías mencionadas, los criterios hacen posible la toma de decisiones, para la consecución de los fines sociales, plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo a nivel microadministrativo y el Plan Maestro del Metro a nivel microadministrativo.

En resumen en los índices de operación que establecen el funcionamiento y Servicio de Sistema de Transporte Colectivo "METRO" para formar criterios que sirvan como alternativas o "cursos de acción" para la toma de decisiones tienen una incidencia en las categorías de empleo al aumentar el número de trabajadores que laboran en las nuevas líneas del metro, aumenta la capacidad instalada ya que hace uso racional de los recursos disponibles y realiza una expedita y justicia social, al beneficiar a la población en un servicio económico y rápido.

10) EVALUACION TOTAL.

La evaluación total, abarca en primera instancia, evaluaciones por cual el servicio que presta en, forma general, el Sistema de Transporte Colectivo, posteriormente la evaluación vertical, permite evaluar el conjunto de metas agregadas y la evaluación horizontal una función de planos para llegar a

RESUMEN DE INDICES DE OPERACION DURANTE 1972-1982											
C O N C E P T O	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
PASAJEROS TRANSPORTADOS EN LA RED	389154438	437222460	492356479	551348156	604790355	659808574	736862188	837498700	909606332	987431663	1037482757
PROMEDIO DE PASAJEROS POR DIA LABORABLE	1154391	1316580	1500580	1692579	1844016	2018836	2280702	2555149	2758050	3011412	3152851
AFLUENCIA MAXIMA EN UN DIA	1398895 DIC. 10.	1521581 SEP. 4	1722322 SEP. 13	1892930 SEP. 29	2100225 NOV. 15	2277519 DIC. 15	2631417 DIC. 15	2847146 DIC. 14	3130642 NOV. 28	3413357 DIC. 11	3517056 NOV. 11
PASAJEROS POR KILOMETRO DE LINEA EXPLOTADA	10836636	11855599	3190004	14770364	16202056	18675969	19443694	21362239	20396717	19807310	15680040
KILOMETROS RECORRIDOS	6683456	6584409	6793329	6781553	6885129	7567450	9180888	9843667	11165287	12483447	14937014
PASAJEROS POR KILOMETRO RECORRIDO	5822	6640	7247	8130	8784	8719	8026	8507	8147	7910	6948
TOTAL DE CARROS	537	537	537	537	591	735	852	882 ^(a)	882	1035 ^(b)	1224
INDICE DE PASAJEROS POR CARRO KILOMETRO	64696	73780	80529	90335	97600	96878	89178	94533	90519	87888	7174
PASAJEROS POR CARRO-AÑO	724692	81419	916865	1044523	1023333	897699	864862	951703	1031300	997406	847658
KILOMETROS RECORRIDOS POR CARRO-AÑO	113278	111600	115141	116958	105925	97019	99792	100674	113932	113486	103655
ENERGIA CONSUMADA EN K W H	246613651	252223000	262931000	260816000	256506000	281978200	339631680	358368000	377791800	390395800	398685000
ENERGIA CONSUMADA EN K W H POR PASAJERO	06337	05768	05340	04731	04241	04273	04609	04279	04153	03954	03645

(a) 2 carros en montaje

(b) 45 carros en prueba

una evaluación total en el cruce simbólico, vertical y horizontal del Transporte Colectivo.

10.1) Evaluación Parcial.

En el desarrollo del Transporte Colectivo, se realiza el Sistema de Transporte Colectivo, algunos lo han calificado de ineficaz, incomodo y peligroso.

Sin embargo el Sistema de Transporte Colectivo admite que en las horas puntas y en los días de calor se viaja con excesiva incomodidad por la aglomeración de la temperatura y además, que en las horas de mayor afluencia frecuentemente se generan demoras que duran unos cuantos minutos, debidas al accionamiento de los usuarios de las palancas de emergencia o en ocasiones por averias en los órganos operativos de los trenes por efecto de su sobrepreocupación.

Si comprobamos, los mensajes que se reciben en la Unidad de Operación, Información y Quejas, indican que la cantidad es mínima, en relación a cerca de los 100 millones de usuarios que mensualmente mueve el metro.

Por otra parte, las demoras sumadas por cualquier clase de causas, son del orden del 5% del tiempo total del servi--

cio programado de los trenes.

En estas circunstancias, los indicadores generales de las influencias del servicio, que pueden resumirse en pocas quejas de la operación recibida directamente en relación al número de usuarios, alto índice de seguridad y poco tiempo perdido en relación con el servicio programado, nos permite afirmar la eficiente comodidad y seguridad en el Sistema de Transporte Colectivo METRO.

10.2) Evaluación Vertical.

Las metas directas y complementarias, descritas en el inciso 3 del mismo capítulo, son las metas agregadas que a continuación valuamos las metas directas.

- a) Construir, operar y explorar un tren rápido con recorrido - subterráneo y superficial, para el Transporte Colectivo en - el Distrito Federal.

En el Cuadro (55) se muestra la longitud de las líneas del metro en 1982 para llegar a un total de 78.252 km.

CUADRO 55
LONGITUD DE LAS LINEAS EN OPERACION

LINEA	DENOMINACION	EXTENSION
1	ZARAGOZA-OBSERVATORIO	16,551
2	TACUBA-TAXQUERA	18,678
3	INDIOS VERDES-ZAPATA	16,375
4	SANTA ANITA-MARTIN CARRERA	10,990
5	POLITECNICO-PANTITLAN	15,648
	TOTAL	78.252 KM.

En el Cuadro (56) se establecen el tipo de estaciones llegando a un total de 80 estaciones de diferentes tipos, en la forma siguiente:

CUADRO 56
NUMERO Y TIPO DE ESTACIONES EN OPERACION

LINEA	TOTAL DE ESTACIONES	SUBTERRANEAS	DE SUPERFICIE	ELEVADAS
1	19	18	1	—
2	22	12	10	—
3	16	13	3	—
4	10	—	2	8
5	13	3	10	—
TOTAL	80	46	26	8

Las ampliaciones se muestran en el siguiente Cuadro - (57) algunas concluidas, otras que llegaran a 1985, mostradas - en la forma siguiente:

CUADRO 57

LÍNEA	TRAMO	FECHA PROBABLE
1	ZARAGOZA-PANTITLAN	30 DE JUNIO DE 1984
2	TACUBA-CUATRO CAMINOS	15 DE DIC. DE 1984
3	ZAPATA-UNIVERSIDAD	27 DE AGOSTO DE 1983
6	I. DEL PETROLEO-EL ROSARIO	15 DE DIC. DE 1983
7	TACUBA-AUDITORIO	15 DE DIC. DE 1984
	AUDITORIO-BARRANCA DEL MUERTO	30 DE JUNIO DE 1985

En el Cuadro (58) se espera contar al final de 1985 - de 105 estaciones y una longitud total de 111 304 para cubrirse integralmente la meta descrita:

CUADRO 58

LÍNEA	ACTUAL (KM)	AMPLIACION (KM)	TOTAL (KM)	NUMERO TOTAL DE ESPACIONES
1	16.551	2.000	18.551	20
2	18.678	3.359	22.037	24
2	16.375	6.600	22.975	21
4	10.990	---	10.990	10
5	15.658	---	15.658	13
6	---	8.521	8.521	7
7	---	12.632	12.632	10
TOTAL	78.252	33.112	111.369	105

- b) Transportar el mayor número de personas, en forma segura, -
cómoda y eficiente;

En el Cuadro (59) se muestran los pasajeros transportados en 1970-1982 para afirmar que la meta ha sido cumplida, -
i-16-1982 llegando a 1982 de 1,037 millones de usuarios trans--
portados.

CUADRO 59

PASAJEROS TRANSPORTADOS POR LA RED 1970-1982
(Millones)

100																										
900																				987	1,037					
800																					910					
700																						837				
600																							737			
500																								660		
400																									605	
300																										551
200																										492
100																										437
0																										389
																										329
																										142
																										0
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982													

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo, Depto. de Planeación y Estudios Técnicos.
1982.

c) Lograr un movimiento regular de pasajeros durante el día.

En el Cuadro (60) se establecen las horas de salida, de cada línea y la duración del servicio para contar con un transporte colectivo que labora el 5:00 A 12:00 PM de lunes a sábado 6:50 AM a 12:00 PM, los domingos.

Cabe agregar que al finalizar el servicio al público de las 12:00 PM a las 5:00 AM se lleva el mantenimiento, reparación, revisión y control de las instalaciones del metro.

d) Lograr una velocidad comercial alta, mediante un mínimo de curvas y estaciones.

En el siguiente cuadro (61) se describe la velocidad comercial y máxima, así como la comparación de vueltas programadas y vueltas realizadas para cumplir eficientemente la meta anteriormente escrita.

e) Asegurar en el servicio con el menor número de frenos.

En el Cuadro (62), se establecen los trenes de servicios en 1981 y 1982 para llegar a un total de 713, además de los 15 trenes en reserva permiten con trenes suficientes para la prestación del servicio.

HORA DE SALIDA DE TRENES EN TERMINAL

LINEA	TERMI- NAL	CONCEPTO	DIAS LABOR.	S A B A D O S	DOMINGOS Y D.F.
1	ZARA- GOZA	PRIMERA SALIDA	5 : 00 : 00	5 : 52 : 00	6 : 50 : 00
		ULTIMA SALIDA	24 : 00 : 10	24 : 53 : 10	24 : 00 : 10
		ULTIMA LLEGADA	24 : 02 : 45	01 : 22 : 55	24 : 29 : 45
	OBSER- VATO-- RIO	PRIMERA SALIDA	5 : 02 : 00	5 : 57 : 00	6 : 54 : 00
		ULTIMA SALIDA	23 : 57 : 10	24 : 50 : 20	23 : 57 : 10
		ULTIMA LLEGADA	24 : 35 : 45	01 : 25 : 45	24 : 32 : 45
2	TACUBA	PRIMERA SALIDA	5 : 00 : 00	5 : 50 : 00	6 : 55 : 00
		ULTIMA SALIDA	23 : 57 : 00	24 : 50 : 20	23 : 57 : 00
		ULTIMA LLEGADA	24 : 05 : 05	01 : 25 : 05	24 : 32 : 25
	TAXQUE- RA	PRIMERA SALIDA	5 : 00 : 00	5 : 45 : 00	6 : 50 : 00
		ULTIMA SALIDA	23 : 30 : 00	24 : 50 : 00	23 : 57 : 20
		ULTIMA LLEGADA	24 : 35 : 15	01 : 25 : 35	24 : 32 : 15
3	INDIOS VERDES	PRIMERA SALIDA	5 : 00 : 00	5 : 54 : 00	6 : 47 : 00
		ULTIMA SALIDA	23 : 37 : 40	24 : 57 : 40	23 : 55 : 00
		ULTIMA LLEGADA	24 : 11 : 40	01 : 31 : 20	24 : 35 : 40
	UNIVER- SIDAD	PRIMERA SALIDA	5 : 00 : 00	5 : 49 : 00	6 : 47 : 00
		ULTIMA SALIDA	23 : 37 : 40	24 : 49 : 20	23 : 55 : 00
		ULTIMA LLEGADA	24 : 11 : 40	01 : 31 : 40	24 : 38 : 40
4	STA. ANITA	PRIMERA SALIDA	5 : 06 : 00	5 : 58 : 00	6 : 55 : 00
		ULTIMA SALIDA	23 : 53 : 00	01 : 12 : 00	24 : 20 : 00
		ULTIMA LLEGADA	24 : 12 : 25	01 : 31 : 25	24 : 39 : 25
	MARTIN CARRERA	PRIMERA SALIDA	5 : 01 : 00	5 : 53 : 00	6 : 50 : 00
		ULTIMA SALIDA	23 : 53 : 00	01 : 12 : 00	24 : 20 : 00
		ULTIMA LLEGADA	24 : 12 : 35	01 : 31 : 35	24 : 39 : 35
5	POLI- TECNICO	PRIMERA SALIDA	5 : 05 : 00	5 : 55 : 00	6 : 54 : 00
		ULTIMA SALIDA	23 : 46 : 00	01 : 06 : 00	24 : 13 : 00
		ULTIMA LLEGADA	24 : 08 : 50	01 : 30 : 50	24 : 35 : 50
	PANTI- TLAN	PRIMERA SALIDA	5 : 00 : 00	5 : 52 : 00	6 : 50 : 00
		ULTIMA SALIDA	23 : 41 : 00	01 : 03 : 00	24 : 08 : 00
		ULTIMA LLEGADA	24 : 43 : 05	01 : 36 : 05	24 : 40 : 05
6	EL RO SARTO	PRIMERA SALIDA	05 : 52 : 00	08 : 52 : 00	06 : 50 : 00
		ULTIMA SALIDA	23 : 57 : 00	24 : 81 : 00	23 : 57 : 00
		ULTIMA LLEGADA	24 : 13 : 15	01 : 07 : 18	24 : 13 : 15
	INSTI- TUTO DEL PE- TROLEO	PRIMERA SALIDA	05 : 57 : 00	05 : 57 : 00	06 : 55 : 00
		ULTIMA SALIDA	24 : 02 : 00	24 : 56 : 00	24 : 02 : 00
		ULTIMA LLEGADA	24 : 08 : 10	01 : 12 : 10	24 : 08 : 10
DURACION DEL SERV.			19 : 00	19 : 30	17 : 30

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo. Depto. de Planeación y Estudios Técnicos. 1984.

CUADRO 61

CARACTERISTICAS DEL SERVICIO

VELOCIDAD COMERCIAL: 36.473 km/hr.

VELOCIDAD MAXIMA: 80.00 km/hr

INDICE DE CRECIMIENTO EN LA CIRCULACION DE
LOS TRENES

MES	VUELTAS PROGRAMADAS	VUELTAS REALIZADAS	INDICE CUMPLIMIENTO %
ENERO	43,278	41,071	94.90
FEBRERO	39,836	37,332	93.71
MARZO	44,306	41,739	94.21
ABRIL	42,300	40,234	95.12
MAYO	43,080	40,956	95.07
JUNIO	42,770	41,066	96.02
JULIO	46,244	44,328	95.86
AGOSTO	45,907	44,021	95.89
SEPTIEMBRE	44,088	42,248	95.83
OCTUBRE	45,520	43,668	95.93
NOVIEMBRE	43,714	42,164	96.45
DICIEMBRE	46,534	45,085	96.88
T O T A L	527,577	505,910	95.51

INDICE DE CUMPLIMIENTO 95.51%.

FUENTE: Sistema de Transporte Colectivo. Depto. de Planeación y Estudios Técnicos, 1984.

CUADRO 62

TRENES EN SERVICIO

LINEA	TRENES EN SERVICIO		INTERVALO EN HORA PICO	
	1981	1982	1981	1982
1	34	34	9'55"	1'55"
2	34	34	2'05"	2'05"
3	20	26	3'10"	2'30"
4	5	7	5'50"	5'50"
5	5	12	7'00"	4'50"
TOTAL	98	113	---	---

La reserva de operación fue en 1982, 204 trenes en la línea 1, 4 en la 2, 3 en la 3, 2 en la línea 4 y 2, en la línea 5, totalizando 15 trenes no reserva.

En resumen, las metas directas propuestas por el Sistema de Transporte Colectivo "METRO", fueron realizadas en forma eficiente y oportuna, de acuerdo a los recursos existentes y en relación a las metas programadas por el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y el Plan Rector de Vialidad y Transportes específicamente en el Plan Maestro que son:

- a) Contribuir en la política laboral de empleos, permitiendo el ingreso del personal capacitado para el desarrollo del metro: se ha cumplido satisfactoriamente por el personal ocupado en las obras de ampliación, para las nuevas líneas en operación y en general, para una planta de personal de acuerdo al crecimiento del metro.
- b) Contribuir a la productividad laboral, reduciendo el número de horas de transporte del lugar de residencia o su centro de trabajo al reducir los intervalos en que salen los trenes, se reducen paulativamente en las horas, transporte, así mismo al aumentar las estaciones, es decir, internativas de transportes, se racionaliza el tiempo destinado por los usuarios para su transportación.

- c) Impulsar el transporte colectivo en la Cd. de México, para - reducir el uso de transporte particular y sus consecuencias ambientales, contaminación, congestamiento etc. Esta meta - que es a corto y largo plazo tiene la incidencia de aspectos contenidos en el Plan Rector de Vialidad y Transporte, la - parte correspondiente al Metro para la conservación de esta - meta se llevo a cabo al transportar en 1982, 1,037 millones - de pasajeros.
- d) Crear una industria nacional que sea suficientemente capaz - de proveer insumos materiales indispensables para la opera-- ción del metro; de acuerdo a datos de 1982, los trenes cons-- truidos por la constructora nacional de ferrocarriles asciende a 824, de un total de 1964, es un 50% de los trenes en - operación del metro de tal manera que la autosuficiencia es - una realidad.
- e) Prestar un servicio eficiente, rápido y seguro a los bajos - precios en en beneficio de las grandes mayorías, a esté res-- pecto, el "METRO" continua con la política de una tarifa muy - baja, para el acceso de las mayorías contribuyendo a reducir en la medida de lo posible, las tendencias inflacionarias de la economía nacional,

Finalmente, las metas complementarias del "METRO" requieren de apoyo de otros factores de la producción y de empresas públi

cas de otras ramas, por lo que el papel del "METRO" en ese sentido, es fortalecer aún más los beneficios directos e indirectos a los usuarios.

10.3) Evaluación Horizontal.

Los planes que deben evaluarse se encuentran ya mencionados en el inciso 2, como los objetivos del sector, a los cuales retornaremos los aspectos más relevantes para la presente evaluación.

El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, (PDUDF), establece como acciones a mediano plazo (1982-1988), las siguientes: ampliar la cobertura del metro y ampliar el transporte no contaminante de superficie. Referente a la primera acción en el Cuadro Núm. 57. Se nota que en 1982 se cuenta con 78.252 km. y para finales de 1985 se espera una ampliación de 33.112 km. para llegar a 111.364, totalizando 105 estaciones, para alcanzar una transportación de 6.5 millones de pasajeros el día. En relación a la siguiente acción el Servicio de Transporte Colectivo METRO también ha incrementado en 1982 a 26 estaciones de superficie, 18 elevadas, además del Impulso al Sistema Eléctrico de Tranvías y autobuses en la Cd. de México.

Las acciones a largo plazo (1988-2000) que contemple-

el (POUDF) son las siguientes: Ampliar la apertura del "METRO" y ampliar el transporte de superficie. En relación a la apertura del "METRO" en Plan Maestro del "METRO" del Plan Rector de Vialidad y Transporte retoma aspectos en los siguientes terminos: en 1982 el Plan Maestro del "METRO" provenía que para el año 2000 - se contara con una red de 378 km. de longitud quedando 887 trenes en 21 líneas en el Distrito Federal y en el Estado de México que tuviera una capacidad de transportación en 24 millones - de pasajeros al día.

En 1983, se actualizo el Plan Maestro del "METRO" para construir en el futuro 15 km. por año, conformando en el año - 2000 una red de 444 km. de longitud, en el que operaran 882 - trenes que tendrían una capacidad para movilizar más de 20 millones de pasajeros diariamente.

Por lo que los planes mencionados, programan acciones que se llevan a mediano plazo, se estan ampliando en los términos - referidos mientras que las acciones a largo plazo se encuentran sujetas a la política económica seguida por el Gobierno Federal y por la política en materia de transporte que lleva a cabo el Departamento del Distrito Federal, tales acciones serán evaluadas en el futuro.

10.4) Evaluación Total.

El Sistema de Transporte Colectivo METRO ha crecido de acuerdo a las necesidades sociales del México Contemporáneo. La presente tesis no ha estudiado el crecimiento demográfico y su incidencia en el transporte colectivo, debido a que, en la primera instancia desviaríamos nuestros objetivos planteados y segundo, porque ello llevaría un estudio más completo y profundo. De tal manera, que el Servicio de Transporte Colectivo METRO se enfrenta a grandes problemas nacionales, fuera de su ámbito, tales como: el ya citado crecimiento demográfico, los salarios, los asentamientos humanos, la distribución de la riqueza, el índice inflacionario y muchos más, que determinan y pueden obstaculizar el logro de las metas programadas por el METRO. Por lo que, la evaluación administrativa limitada y parcial, tan solo nos permitirá obtener conclusiones referentes a estructuras, procedimientos y sistemas administrativos.

Partimos, de que la evaluación vertical, es decir que tanto las metas directas como las metas complementarias, han sido cumplidas, en función de los recursos existentes y que la evaluación horizontal, las metas agregadas en el (PDUDF) (PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL) y el (PLAN RECTOR DE VIABILIDAD Y TRANSPORTE), específicamente, el Plan Maestro del "METRO" se han llevado a efecto por lo que el cruce simbólico,

evaluación total del Sistema Transporte Colectivo METRO, en terminos administrativos es (eficiente, eficaz y congruente), tomando en cuenta esta conclusión como parcial.

CAPITULO VI

EVALUACION INTEGRAL

La evaluación integral de una empresa pública, parte de la hipótesis que la empresa pública es una totalidad, de tal manera que debe ser analizada en sus interrelaciones sociales, políticas y económicas, ya que aislar alguno de estos elementos significa minimizar el papel de las empresas públicas en su entorno del Sistema Económico-Social.

La siguiente propuesta pretende ser coherente, en la medida de la posible, aportando elementos de juicio que permitan esclarecer la naturaleza y los resultados de la empresa pública, para una evaluación integral de la misma.

Primeramente, se analizarán los elementos congruentes que puedan incluirse en la propuesta, después se establecerán las características y limitaciones para posteriormente explicar la evaluación integral de una empresa pública.

1) ELEMENTOS CONGRUENTES DE LA PROPUESTA.

En el primer capítulo, se definieron tres enfoques de evaluación: económico, político y administrativo, con carac-

terísticas particulares, pero que incidían en un aspecto fundamental; la relevancia esencial de la empresa pública en su entorno económico-social, es decir, que los productos y servicios de ésta, son prioritarios para la consecución de los grandes propósitos nacionales que persigue el Estado.

El enfoque de la evaluación, enfatiza los costos y los beneficios que produce una empresa pública, así como establece la técnica (a través del análisis costo-beneficio) para su cuantificación, aspecto que es la parte más endeble del enfoque. A menos costos y mayores beneficios, mayor eficiencia.

El enfoque político de la evaluación, por otra parte, determina la fuerza de poder de las decisiones en beneficio de la empresa pública y del líder que la dirige, los "centros de poder" así como los favores que cada dirigente contrae para allegarse recursos humanos, materiales y financieros para su empresa pública. Eficiencia en esos términos es cumplir con el papel político, para fortalecer al Estado, a las instituciones gubernamentales y a las condiciones prevaletientes del Sistema Económico-Nacional. Evitar al mínimo conflictos y tensiones sociales, es el papel político de la empresa pública contemporánea.

Finalmente, el enfoque administrativo (del cual rea--

lizamos un estudio de caso) se preocupa en determinar las metas, los recursos y los resultados, tomando como punto de partida el "enfoque sistémico" o teoría de sistemas. Así la eficiencia es la utilización de los recursos para la realización de los objetivos propuestos, como se nota, el ámbito económico-social en el que se desenvuelve la empresa pública, es mucho más amplio.

En síntesis, todo esfuerzo para precisar y determinar el papel de la empresa pública en la economía nacional e internacional, que en última instancia nos permita establecer una Teoría General de la Empresa Pública, debe ser en una concepción multilateral, es decir, bajo los principios y las leyes de las Ciencias Sociales. De tal manera, que la Economía proponga aportaciones en los procesos en que se desarrolla la empresa pública; la Administración Pública para determinar la relación entre ésta y los órganos gubernativos que la coordinan; el Derecho para establecer las atribuciones y obligaciones legales que deba cumplir, para llegar a ser propiedad del Estado, así como las condiciones mínimas para su creación y por último la Ciencia Política, para precisar el papel que juegan en la consolidación y desarrollo del Estado Moderno.

Considero que las distintas disciplinas científicas mencionadas, estudian y analizan a la empresa pública, separando sus principales funciones y características, debido a una

condición metodológica, la cual no evita, como proponemos consi-
derar a la empresa pública como totalidad.

En este orden de cosas, la empresa pública no es un -
ente puramente económico, político o administrativo. La función
primordial que realiza la empresa pública depende del tipo de -
producto o servicio, de la naturaleza del sector en que se desa-
rolla, pero principalmente por el papel que le asigne el Esta-
do y su política económica.

Así las empresas públicas vienen a satisfacer las ne-
cesidades sociales, económicas y administrativas, las priorida-
des nacionales se encuentran determinadas por estas, por lo que
el Estado utiliza a las empresas públicas como instrumentos de-
política económica con objetos muy concretos y no únicamente -
con fines de lucro.

2) CARACTERISTICAS.

La evaluación integral propuesta debe caracterizarse-
por los siguientes elementos:

- i) Una evaluación multilateral que requiera de los prin-
cipios y leyes de las diferentes disciplinas cientifi
cas como: Administración Pública, Derecho, Economía y

Ciencia Política, que se dirigen hacia el objeto de estudio; la empresa pública, para explicar, analizar y evaluar el desarrollo de la misma.

- ii) La empresa pública como totalidad, es decir, como un hecho social que aunque para efectos de análisis, su estudio es abstraído determinadas variables, metodológicas social, es una unidad en si misma.
- iii) El problema fundamental de una evaluación integral para las empresas públicas, es evaluar la repercusión e influencia de está, en el Sistema Económico-Social, así como los efectos que produce la prestación del bien o servicio.
- iv) El enfoque económico de la evaluación, que establece beneficiarios y costos, puede relacionarse con la eficiencia productiva, por lo que este aspecto constituye el promedio de costos de los servicios de la empresa pública, en forma prospectiva, de tal forma que es coherente con el enfoque administrativo en la medida que lo complementa.
- v) El enfoque administrativo, por otra parte, requiere de la evaluación de los servicios y productos de la -

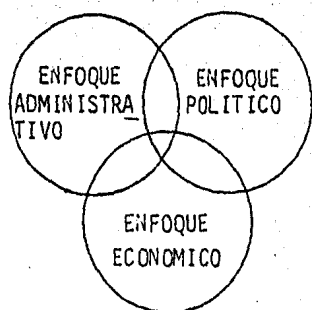
empresa pública, pero en función del sistema político prevaleciente, es decir, evaluar si fortalece las reglas del sistema político, hacia que elite las favorece más y establecer la coherencia del Programa Político del régimen en el poder con el papel asignado a la empresa pública.

vi) El enfoque político se complementaría aún más con la interrelación del enfoque económico y el enfoque administrativo, en la medida que justificaría p.ej. bajos precios por debajo del estándar comercial, descuentos, etc., para fortalecer y desarrollar determinadas áreas productivas.

viii) En conclusión, los enfoques mencionados: político, económico y administrativo, son complementarios entre sí, aunque difieren de los elementos evaluados, permiten una comprensión más profunda e integral de los servicios y productos de la empresa pública.

En la siguiente Cuadro F, se establece el enfoque integral de evaluación:

GRAFICA 1



EVALUACION INTEGRAL
DE EVALUACION

3) LIMITACIONES.

La principal limitante se refiere a que al evaluar elementos "intangibles" o "secundarios" como sucede en el enfoque económico, las técnicas estadísticas utilizadas no permiten cuantificarse, por lo que será necesario establecer determinados criterios de juicio, de acuerdo a la empresa pública en estudio, para proponer directices o políticas de evaluación en tal aspecto.

Otra seria limitante, que no sólo es de carácter metodológico o conceptual, es en el que inciden diversas teorías en cada uno de los enfoques ya mencionados, por lo que no es posible una yuxtaposición de las mismas, p.ej. el "enfoque sistémico" en función del "análisis costo-beneficio", además que no se pretende llegar a una unidad de teorías. La propuesta retoma aquellos elementos que cada enfoque evalúa para llegar a una

evaluación integral. El problema del método, es un aspecto sumamente complicado, que está determinado, primero por el interés del estudio de la empresa pública seleccionada y segundo por el objeto de tal estudio.

Finalmente, debe recordarse que la empresa pública no cuenta con una Teoría General de la Empresa Pública que permitiera establecer principios y elementos para la evaluación de la empresa pública. Lo único que se encuentra en la literatura en tal sentido, son opiniones y proposiciones que aún no han sido completamente fundamentadas y confirmadas.

4) EVALUACION INTEGRAL PARA LAS EMPRESAS PUBLICAS.

La evaluación integral para las empresas públicas debe partir de las condiciones sociales, políticas y económicas -prevalcientes en el Sistema Económico-Social. La empresa pública como ente histórico, se encuentra sujeto a las tendencias, conflictos y políticas del sistema público prevalciente. Así evaluar a la empresa pública significa, primero a nivel macroadministrativo (del sector público en su conjunto), segundo a un nivel mesoadministrativo (de las empresas públicas propiedad -del Estado) y después a nivel microadministrativo (en particular la empresa pública en estudio) para establecer la relación entre la administración pública y la empresa pública, por lo -

que una economía en recesión contrae el gasto público, lo cual incide en la expansión y financiamiento de la empresa pública, - una economía en auge tendría a incrementar la participación de la empresa pública en la economía nacional.

Especial interés merece, en el nivel macroadministrativo, el papel de las empresas públicas en las exportaciones para contribuir a aumentar el PIB, así como las importaciones que tienen incidencia en la balanza de pagos y puede repercutir en el déficit del sector público. Una empresa pública que exporte (de acuerdo a su servicio o producto) aumentará considerablemente el PIB y si su importación es mínima, ya que su instalación - son en su totalidad de manufactura nacional, será una empresa pública que contribuye a la autonomía nacional, v.gr. Sistema de Transporte Colectivo. Una empresa pública que importe más - allá de sus capacidad de pago, puede comprometer la soberanía - en un caso extremo del país, por lo que la sustitución de importaciones debe ser un proceso permanente en el Desarrollo Económico y Social.

En relación a las empresas públicas generadoras de bienes de capital, que generalmente son importadoras, se justifica su tendencia ya que tales empresas públicas constituyen - también empresas "puntas" en sectores productivos y prioritarios, para incentivar la producción y la generación de empleos.

La forma de evaluación, se refiere a aquello que se va evaluar de la empresa pública, es decir, la eficacia (social, económica y funcional), eficiencia (productiva y financiera) y congruencia, conceptualizadas en los términos mencionados. Sin embargo, cabe agregar el criterio de selectividad, que permite establecer los aspectos más importantes por evaluar de la empresa pública en estudio, ya que resultaría imposible analizar todas las estructuras, procedimientos, políticas, recursos, resultados, etc., por lo que sería necesario establecer los elementos a evaluar.

Posteriormente, debe evaluarse, como hicimos en el enfoque administrativo, las prioridades nacionales establecidas por el gobierno, los objetivos del sector al que corresponde la empresa pública y las metas (directas y complementarias) de la misma. Todas ellas determinadas por Planes Nacionales, Planes Sectoriales y políticas de la empresa pública.

Evaluar recursos humanos, materiales y tecnológicos, es el siguiente paso, pero existentes con que cuenta la empresa pública. Tales recursos son dirigidos a producir un servicio (directo y complementarios) para beneficio de la comunidad. En este sentido, evaluar el Inventario de Recursos de la empresa pública en estudio permite confirmar la viabilidad de la realización de las metas programadas en función de los recursos para-

la consecución de los resultados previstos.

El análisis de la Administración, de sus estructuras, procedimientos y sistemas de la empresa pública en estudio, establece los responsables de cada actividad, así como las áreas bajo su mando, permitiendo una jerarquía de responsables, por lo que si una actividad no ha dado los resultados obtenidos, es factible detectar el área como responsable, para remediar las desviaciones y fallas del sistema administrativo.

Por otra parte, la legislación de la empresa pública son las atribuciones fijadas y establecidas por el marco legal vigente. Cabe señalar al respecto, que la legislación en torno a la empresa pública, es basta, confusa y general, por lo que, aunque hay una tendencia a reducir ciertos ordenamientos legales al respecto, se requiere de una simplificación legislativa. Asimismo algunas disposiciones delimitan la esfera de competencia de las empresas públicas o bien en su defecto, imposibilitan el desarrollo de las mismas, lo conveniente sería establecer un diálogo de comunicación permanente a través de los foros de consulta popular por parte de la ciudadanía, así como de una participación de los trabajadores en la dirección de las empresas públicas (congestión obrera, democracia industrial) la cual ya se hizo referencia anteriormente.

El presupuesto de la empresa pública, refleja la composición económica financiera de la misma, ya que se establecen los gastos de capital y gastos corrientes. Los primeros como parte de una expansión para la consecución de las metas establecidas y los gastos como erogaciones propias en la vida productiva de la empresa pública, pero que también puede deberse a una política de empleo sostenida por el gobierno. Los gastos de capital incrementan la planta productiva y producen efectos de desarrollo en áreas industriales del país, pero son mucho más complicados para su financiamiento, debido a la inestabilidad de las fuentes de capital.

Al evaluar los servicios, es decir, al establecer el producto o servicio que genera la empresa pública, es necesario determinar los beneficiarios directos e indirectos, de los cuales reciben los usuarios. Ello permite evaluar la forma en que la empresa pública interactúa en el Sistema Económico-Social. - Ligar costos en promedio de la empresa pública, ya sea precios corrientes o constantes, en forma prospectiva con los beneficiarios, es una manera "eficientista" de evaluar los resultados ya descritos. Si evaluamos beneficios "tangibles", que en cierta forma nos lleva a aspectos económicos, añadiendo beneficios "intangibles" sin necesidad de asignarlos necesariamente un valor monetario, el análisis costo-beneficio, dejaría de ser tan sólo un instrumento económico para la toma de decisiones racional, -

sino también política, que en última instancia determina a esta.

En cuanto al sistema político y su relación con la empresa pública, la incidencia política se da a lo largo del proceso administrativo de la empresa pública, como un aspecto permanente y no sólo complementaria como suele suponerse, la asignación de recursos, la fijación de metas por Planes Programáticos, los beneficiarios en fin los elementos mencionados, son la base de la empresa pública como ente administrativo-económico.

La empresa pública es una totalidad, es en el sentido expuesto, ello como un bosquejo sencillo de lo que podría ser una evaluación integral de las empresas públicas, que permita en un futuro no muy lejano, construir una Teoría General de la Empresa Pública. En resumen, la propuesta para analizar y evaluar una empresa pública, de acuerdo al marco teórico establecido, permite en primera instancia, evaluar a la EP en sus distintos niveles en relación al ambiente social circundante, segundo, conocer en que medida se cumplen los objetivos planteados a esta y posteriormente, determinar su eficacia, y congruencia.

Así mismo, el estudio de caso analizado, demuestra que el marco teórico, permitió evaluar sus metas, recursos y resultados en una perspectiva global, aunque algunos elementos como políticos y económicos, permitirían una evaluación de mayor cobertura para la comprensión de las empresas públicas mexicanas.

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

La intervención del Estado en la economía, es un proceso, mediante el cual éste participa activamente en los procesos productivos-económicos, a través de la inversión, el financiamiento, etc., pero fundamentalmente en las empresas públicas.

Así las empresas públicas, son instrumentos de Política Económica del Estado. El tipo de servicio, tarifa, etc., dependen de los Planes Nacionales y Sectoriales, asignadas a las empresas públicas. La autonomía de éstas, reside en adecuar a su capacidad instalada, las prioridades nacionales, los objetivos del sector y particularmente las metas que persigue.

De tal manera, que las empresas públicas se caracterizan por ser creación del Estado o bajo su control.

Las empresas públicas como organismos de prestación de servicios o bienes, representan la síntesis del sistema capitalista, es decir, producen servicios a la población bajo un esquema de distribución de la riqueza, auspiciada por el Estado, permitiendo la conservación de las condiciones generales de vida. Por lo que, una empresa pública, es un instrumento correctivo de las leyes del mercado en la economía nacional. En suma, las empresas públicas, no vienen a sustituir a las empresas pri

vadas en los sectores productivos que se ubican, vienen a apoyar sus actividades así como asegurar la reproducción de capital en ella invertidas.

La evaluación de una empresa pública, en este sentido, no puede partir estrictamente de un criterio "económico", lo que equivaldría a comparar su estado financiero (ingresos, gastos) con los beneficios que genera, si no, debe ir mucho más allá, al integrarse los criterios "políticos" y "administrativos". Debido a que una empresa pública produce bienes y servicios en un sector productivo específico, contribuye a los demás sectores y a la economía en su conjunto.

Por tanto, resulta de vital importancia, analizar a las empresas públicas en su contexto histórico-social, para enmarcarla en la estrategia del Estado, de un período de gobierno determinado. Los Planes Nacionales, instrumentan políticas generales que contienen prioridades nacionales, las cuales deben implementarse en las empresas públicas. La política económica, asigna un papel a la empresa pública, el cual debe cumplir en relación a su capacidad instalada y sus recursos existentes, para la consecución de las prioridades nacionales.

Es recomendable, que toda evaluación de una empresa pública, contemple el contexto histórico-social en que se originó, expandió y desarrolló esta, para establecer directrices de-

estudio. Si la economía nacional crece, la empresa pública se desarrolla y si la economía se encuentra en recesión, las posibilidades de crecimiento se reducen, ya que la empresa pública debe hacer de uso de sus propios recursos.

Cabe señalar, que la evaluación, no se reduce únicamente a una cronología de actividades desarrolladas o programadas, lo que conlleva a un simple informe. La evaluación debe entenderse como un estudio pormenorizado de tendencias, estructuras y procedimientos que permitan establecer directrices de estudio, lo cual hace posible, determinar actividades que no fueron realizadas en un proceso determinando responsables y que acciones deben implementarse.

La evaluación es un proceso administrativo permanente, que se da a todo lo largo del proceso administrativo y el cual permite, instrumentar medidas correctivas, para llegar a los objetivos planteados. La evaluación no se da al final del proceso, permanece en las siguientes fases del proceso administrativo.

El estudio de la empresa pública, como es notorio, requiere de diferentes aportaciones de las disciplinas sociales, para llegar a constituir una Teoría General de la Empresa Pública. Los aspectos descritos a este respecto, son proposiciones-

y consideraciones generales, por lo tanto, el estudio de caso, permite analizar a fondo a las empresas públicas para compararlas posteriormente con otras de su mismo sector.

Los esquemas de evaluación para las empresas públicas, están determinados por los objetivos del tema de estudio, el tipo de empresa pública, el sector a que se refieren, pero principalmente a el papel asignado por el Estado. No existe, un esquema único de estudio, que haga factible aplicarlo a todas las evaluaciones de las empresas públicas, sin embargo, existen criterios de distinta naturaleza que pueden aplicarse para su estudio.

Cualquier estudio de una empresa pública, debe determinar que tan prioritaria es está, así como su importancia en el sector administrativo y en la economía nacional en su conjunto, para realizar una evaluación.

Para la asignación presupuestal a las empresas públicas, en proyectos de expansión, así como de gastos de capital y corrientes, deben fundarse no sólo en un criterio de evaluación "económico" costo-beneficio, sino también de criterios de evaluación "políticos" y "administrativos". Además que debe tenerse continuidad presupuestal en las empresas públicas, para su diversificación y desarrollo.

Una de las formas concretas, para incrementar la productividad de las empresas públicas en México, es la cogestión o democracia industrial, en la dirección de las mismas, ya que son las más preparadas en sus diferentes tareas. Ello sería posible, mediante una adecuada coordinación y control de estas, lo cual redundaría en una más amplia "autonomía", fijándose un amplio programa de actividades aprobadas por la "cabeza de sector".

Para un adecuado desarrollo de las funciones asignadas a las empresas públicas, se requiere de una simplificación legislativa, que reduzca al mínimo, disposiciones legales en torno a la empresa pública, para que sólo tenga vigencia, las más importantes. Además que algunas son inoperantes y ambiguas. Es necesario realizar consenso debido a que no son mayores disposiciones legales, se hará efectivo el control de las empresas públicas.

El Sistema de Transporte Colectivo "Metro" en el período en estudio, fue eficaz, eficiente y congruente, debido a que llevo a cabo las metas programadas, los objetivos del sector y fundamentalmente contribuyo a las grandes prioridades nacionales, así como que utilizo, en forma adecuada los recursos humanos y materiales con que cuenta, además que incremento su capacidad instalada con tecnología mexicana y se constituye una

respuesta al transporte colectivo en la Ciudad de México.

El Sistema de Transporte Colectivo "Metro" es la columna vertebral del transporte colectivo urbano en la Ciudad de México, junto con la línea de autobuses de la ruta 100, los trolebuses urbanos, los taxis y "tolerados". En ese sentido el "METRO" es económico, no contamina y principalmente promueve el uso del transporte colectivo, en contraposición a la tendencia actual del uso desmedido del transporte privado.

Un aspecto de eficiencia económica y administrativa, es el referente a la utilización de los recursos humanos, ya que no se ha crecido desmesuradamente, sino por el contrario de acuerdo a las necesidades de crecimiento y diversificación del "METRO". Una constante y permanente capacitación de los recursos humanos a redundado en una mayor prestación del servicio. Los conflictos laborales, no ha impedido el desarrollo de este, pero en un breve plazo, deberá resolverse, la situación laboral de los trabajadores sin prestaciones sociales.

La eficiencia del Sistema de Transporte Colectivo "METRO" no se mide, únicamente como lo hacen los directivos del "METRO", por el número de viajes programados en forma mensual o anual, sino agregado a ello, un servicio cómodo, seguro y rápido. De tal manera, que la mayoría de las veces se cumplen

en un 90%, por lo que al incrementarse el número de viajes a los usuarios, también deba incrementarse la calidad del servicio.

El subsidio que recibe el Sistema de Transporte Colectivo "Metro" se justifica ampliamente, primero, por los beneficios sociales que representan para las clases mayoritarias, segundo porque contribuye para incentivar el uso de transporte colectivo en la Cd. de México y tercero porque permite incrementar la productividad al reducir gastos de transportación en los trabajadores, así como que reduce el tiempo para llegar a los centros de trabajo.

Debido a que el Sistema de Transporte Colectivo "Metro" es una empresa pública, recibe un subsidio para sus Programas de Gasto Corriente y de Inversiones, que permiten su funcionamiento. Sin embargo, después de la presente evaluación, puede concluirse que el STC-Metro hace un adecuado uso del subsidio, a través de sus nuevas líneas que entrarán en operación, mejor servicio a los usuarios y en general, que los beneficiará directamente.

En relación a los criterios que deben implementarse para la asignación del subsidio, por los órganos gubernamentales, deben utilizarse indicadores financieros, administrativos,

técnicos, pero también políticos y sociales, que hagan un todo-que evalúe la actualización de la empresa pública.

En el caso, en que se deseé aumentar las tarifas del servicio que presta el Sistema de Transporte Colectivo "Metro", reduciendo el subsidio para sanear la economía de la empresa pública, tal aumento debe ser en forma gradual y con otros mecanismos de "compensación" que no produzcan posibles "presiones inflacionarias".

El incremento de la tarifa del servicio del Sistema de Transporte Colectivo "Metro", esta en función de la política económica del Gobierno Federal, de sus requerimientos financieros y de su política social en beneficio de la comunidad. En la actualidad, resulta de vital importancia que la tarifa se adecue a la economía nacional, sin dañar a el deteriorado poder adquisitivo de los trabajadores, principales usuarios del "Metro", así como que se provoque, tensiones inflacionarias.

La asignación al Sistema de Transporte Colectivo "Metro", debe realizarse a partir de su programa de gasto corriente y de capital, pero básicamente, por el servicio que presta a la población. Solo en el año 1982, los pasajeros transportados por la red, ascendio a un total de 1637 millones 458 mil pasajeros, por lo que esta empresa pública es prioritaria.

El proceso de integración de partes nacionales a el Sistema de Transporte Colectivo "Metro", por parte de los trenes construidos por la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril es un claro ejemplo de lo que puede lograrse, con una adecuada coordinación de empresas públicas, en ese sentido, el proceso de sustitución de importaciones es una realidad.

La fuente de empleo, que ha permitido la generación y expansión del Sistema de Transporte Colectivo "Metro" en sus líneas nuevas, apoya la política laboral del Gobierno Federal en obras de servicio social. Así como que permite llevar a cabo los grandes propósitos nacionales, fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Rector de Vialidad y Transporte del Distrito Federal.

El enfoque integral de evaluación de las empresas públicas, consiste básicamente en que la empresa pública es entendida como una totalidad, de tal manera, que debe ser analizada en sus interrelaciones sociales, políticas y económicas, ya que aislar alguno de estos elementos, significa minimizar el papel de las empresas públicas en su entorno del Sistema Económico-Social.

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

- 1) Alegria, Rosa Luz, et. al. EMPRESAS PUBLICAS. Presidencia de la República, C.G.E.A. Colección Seminarios, Num. 7 1978.
- 2) Ruiz Dueñas Jorge, EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA, Trillas y Universidad Autónoma Metropolitana - 1982.
- 3) Carrillo Castro Alejandro y García Ramírez Sergio, LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO. Miguel Ángel Porrúa, 1983.
- 4) Carrillo Castro Alejandro, LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO (Evolución de la Reforma Administrativa en México 1971 - 1979) Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- 5) Sharkansky Ira, LA ADMINISTRACION PUBLICA, Editores Asociados S.A. 1977.
- 6) González Salazar Gloria, EL DISTRITO FEDERAL, UNAM. 1983.
- 7) López Fernández Armando, LA DEMOCRACIA INDUSTRIAL EN EL SECTOR DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, Cocoyoc, - 1977.

- 8) Retchkiman K. Benjamin, ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA PUBLICA, UNAM, 1975.
- 9) Hanson H.A. LA EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO, - INAP, 1978.
- 10) Macías Corcheñuck Carlos A. y Romero Flores Laura P. EL PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA EN EL DESARROLLO CAPITALISTA: CONSIDERACIONES SOBRE EL CASO DE MEXICO, Tesis Universidad Iberoamericana, 1980.
- 11) Fernández Santillan José Florencio, EL CONTROL POLITICO DEL SECTOR PARAESTATAL. Temas sobre Teoría de la Administración Pública, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Cuaderno 2, Serie: Conferencias., F.C.P.S. UNAM 1981.
- 12) Esteva Gustavo, LA ECONOMIA POLITICA DE LA EMPRESA PUBLICA- EN MEXICO, Coyuntura, ENP ARAGON, UNAM, Abril-Junio de 1982.
- 13) Primer Coloquio de Empresas Públicas (Memorias) UAM-Azcapotzalco, 1984.
- 14) EL ESTADO COMO EMPRESARIO, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Revista de Políticas

ca y Administración, Núm. 7, Enero-Abril 1976.

- 15) COMPENDIO DE DATOS TECNICOS RELEVANTES DEL METRO, Sistema - de Transporte Colectivo, Subdirección de Operación, Febrero de 1984.
- 16) OBRAS PARA EL PUEBLO, (Línea 6, Talleres, Vialidad, Estacionamientos) Departamento del Distrito Federal, Diciembre de 1983.
- 17) Sistema de Transporte Colectivo, 1982.
- 18) Contreras Santiago José M. ANALISIS COSTO-BENEFICIO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO, Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1974.
- 19) PLAN RECTOR DE VIALIDAD Y TRANSPORTE EN EL DISTRITO FEDERAL 1982.
- 20) MANUAL DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Manual de Organización del Sistema de Transporte Colectivo "Metro", Volumen 16, Sector Distrito Federal, Presidencia de la República, C.G.E.A. 1982.

- 21) VIII CENSO DE TRANSPORTES Y COMUNICACION, 1976 (Datos de - 1975) Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979.
- 22) EL METRO SE ALARGA, Revista de Comercio Exterior, Octubre - de 1977.
- 23) FINANCIAMIENTO INTERNO PARA EL METRO, El Mercado de Valores, Seminario de Nacional Financiera, año XXXVII, Núm. 38. Septiembre de 1977.
- 24) De la Madrid Hurtado Miguel, Primer Informe de Gobierno, - Sector Desarrollo Urbano y Ecología, Presidencia de la Repú**u**blica, 1983.
- 25) Cuenta pública del Distrito Federal, Sistema de Transporte-Colectivo 1976, 1977, 1978, 1979 y 1980.

INDICE DE CUADROS

No.	CUADRO	PAGINA
A	El Sistema Administrativo.	21
B	El Sistema de Administración Pública.	23
C	Productos del Sistema Administrativo.	29
D	Etapas evolutivas de las Entidades Paraestatales en el Marco Global de la Administrativa Pública Federal Mexicana.	99
E	Reformas a la Administración Pública Paraestatal..	122
1	Políticas de Empresa Pública.	125
2	Venta de Bienes y Servicios ofrecidos por las Empresas Públicas en relación al PIB- 1980-1980. ...	129
3	Contribución del Sector Paraestatal a los Ingresos Tributarios del Gobierno Federal 1970-1980.	131
4	Participación de la Empresa Pública en las Exportaciones 1970-1980.	132
5	Participación de la Empresa Pública en las Importaciones 1970-1980.	133
6	Personal empleado de la Empresa Pública 1970-1980.	135
7	Asignaciones presupuestales al Sector D.D.F. - 1982-1983.	138
8	Asignaciones presupuestales al D.D.F. 1982-1983.	140
9	Asignación presupuestal a Industrial de Abastos - 1982-1983.	141
10	Asignación presupuestal al Sistema de Transporte - Eléctrico 1982-1983.	142
11	Asignación presupuestal al Sistema de Transporte - Colectivo "Metro" 1982-1983.	143

No.	CUADRO	PAGINA
12	Línea 1 1969-1972.	145
13	Línea 2 1970.....	146
14	Línea 4 1981-1982.	149
15	Línea 5 1981-1982.	150
16	Línea 6 1983.	151
17	Línea 1 (Ampliación) 1984.....	151
18	Línea 2 1984 (Ampliación)	152
19	Línea 3 1970-1983.	153
20	Nuevas líneas (Línea 7) 1984-1985.	154
21	Resumen de Índices de Operación durante 1972-1982..	155
22	Programas y acciones del Plan de Desarrollo Urbano- a mediano y largo plazo.	166
23	Programa y Subprogramas del Plan de Desarrollo Urba no del Distrito Federal.	167
24	Personal ocupado y promedio de días trabajados en - 1975.	174
25	Personal ocupado y sus renumeraciones.	174
26	Vías de enlace.	175
27	Longitud de vía sencilla en talleres.....	176
28	Características de la Red. (1984).....	177
29	Instalaciones Mecánicas.....	178
30	Características de las Estaciones.....	179
31	Condiciones de las estaciones.....	181
32	Modelos de Carros.....	182
33	Tipos de Carros.....	183

No.	CUADROS	PAGINA
14	Formación de un Tren.....	183
5	Trenes.....	183
36	Distribución de los carros al día 31 de Diciembre - de 1983.	184
47	Distribución de los trenes al día 31 de Diciembre - de 1983.	185
38	Características de los Carros.....	186
49	Alimentación eléctrica del STC-Metro.....	187
0	Distribución eléctrica del STC-Metro.....	188
1	Principales resultados e índices de operación - (1976-1983).....	195
42	Estructura organizacional de COVITUR.....	197
43	Organización de COVITUR para la obra civil.....	198
44	Características de servicio (1984).....	203
45	Pasajeros transportados de enero a dic. 1983.....	204
46	Pasajeros transportados en 1982-1983.....	205
47	Promedio mensual de kms. recorridos del 1° de enero al 31 de diciembre 1983.....	206
48	Pasajeros transportados, incremento en relación al- año anterior.....	207
49	Día laborable en líneas.....	208
50	Domingos y días festivos.....	210
51	Programas de Inversión del ATC-Metro.....	220
51-A	Programas de Gasto Corriente del STC-Metro.....	220-A
52	Costo de Subprograma de Transporte Subterráneo.....	224

No.	CUADRO	PAGINA
53	Resultado e Índice de Operación del 1° de enero al - 31 de diciembre de 1983.....r.....	228
54	Resumen de índices de operación durante 1972-1982..	230
55	Longitud de las líneas en operación.....	233
56	Número y tipo de estaciones en operación.....	233
57	Líneas (Ampliación) 1984-1985.	234
58	Líneas (Ampliaciones) 1985.....	234
59	Pasajeros transportados por la red 1970-1982.....	235
60	Hora de salida de trenes en terminal.....	237
61	Índice de cumplimiento en la circulación de los tre <u>n</u> es.....	238
62	Trenes en servicio 1981-1982.....	238
F	Enfoque Integral de Evaluación.....	250