

65  
20j



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

## **"LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS (TEORICO - PRACTICO)"**

### **T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

JOEL SILVERIO HERNANDEZ CASTRO



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

	PAG.
PRESENTACION	
CAPITULO I	1
I PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ADMINISTRACION	1
INTRODUCCION	1
1.1 PLANEACION	3
1.2 PRESUPUESTO	10
1.3 ORGANIZACION	11
1.4 INTEGRACION	17
1.5 DIRECCION	27
1.6 CONTROL	33
CAPITULO II	39
2 ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	40
INTRODUCCION	40
2.1 IDEAS DE LOS PRECURSORES	43
2.2 INSTITUCIONALIZACION JURIDICA POLITICA DEL PROCESO DE REFORMA	49
2.3 REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1976-1982.	57
2.4 INSTRUMENTOS PARA EL CAMBIO DEMOCRATICO Y SOCIAL: DERECHO Y PROGRAMACION	75
CAPITULO III	86
3 LA PLANEACION Y EL DESARROLLO	87
INTRODUCCION	87
3.1 PLANEACION PARA EL DESARROLLO	87
3.2 PLANEACION PARA UNA ORGANIZACION	93
3.3 APRECIACION DE LOS PRESUPUESTOS GUBERNAMENTALES	109
3.4 PRESUPUESTO TRADICIONAL Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	116

	PAG.
CAPITULO IV	123
4 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	124
4.1 RACIONALIDAD TECNICA, ECONOMICA Y ADMINISTRACION	124
4.2 PRINCIPIOS USOS Y CONCEPTOS PROGRAMATICOS	133
4.3 PROCESO PRESUPUESTARIO	148
4.4 PROGRAMACION	156
4.5 ESTRUCTURA PROGRAMATICA	169
4.6 ANALISIS COSTO-BENEFICIO Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	178
4.7 CONTROL Y EVALUACION	187
CAPITULO V	195
5 PARTE PRACTICA	196
5.1 PLANEACION A CORTO PLAZO 1983-1988	196
5.2 ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DE 1986	232
5.3 ESTADISTICA FINAL DE 1986	276
CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	285
BIBLIOGRAFIA	291

## PRESENTACION

Se observa como la asignación de recursos públicos para satisfacer las necesidades colectivas y promover un mayor bienestar, es un problema político. La actividad pública debe acortar las brechas que separan a los distintos sectores de la población, debiendo con ello conservar la soberanía nacional, y preservar los recursos para atender las prioridades de las generaciones futuras y lograr un desarrollo equilibrado y compartido.

La designación de recursos se enfrenta a un problema de escasez. No obstante que ha crecido el presupuesto de egresos del sector público, pero este es insuficiente para atender los requerimientos de la población.

De aquí, que el desarrollo de técnicas presupuestales sean tan importantes, ya que el imperativo de racionalizar los recursos conlleva a emplear mejores procedimientos para determinar prioridades, precisar costos y establecer una correlación estrecha entre objetivos y metas.

El presupuesto en su sentido estricto es el que expresa la acción que el gobierno pretende llevar a cabo, y consecuentemente es un pronunciamiento político; su elaboración sin embargo es un proceso técnico.

De aquí, que el Gobierno Federal haya realizado en los últimos años, un esfuerzo tendiente a mejorar las técnicas presupuestales, para reforzar esas acciones políticas; y ha introducido el presupuesto por programas, el cual ha enfrentado diversos problemas, como la falta de capacitación a los responsables de su manejo, y la escasez de material bibliográfico que de a conocer las técnicas del presupuesto por programas, y su experiencia que se tengan sobre la materia.

Es por ello, que el presente trabajo reúne una parte teórica y una práctica; en la primera se contemplan los principios de la administración, y se expone la evolución de la administración pública, además se desarrollan los principios de la planeación, y se diferencia el

presupuesto tradicional del presupuesto por programas, para finalizar explicando en que consiste esta técnica.

En relación a la parte práctica, es el resultado de la aplicación de los conocimientos adquiridos para con ello, poder elaborar el Plan a Mediano Plazo, el anteproyecto de presupuesto de 1986, y recopilar la información necesaria para evaluar y emitir el resultado de las acciones alcanzadas durante el año, de acuerdo a las funciones asignadas a la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, dependencia que esta ubicada dentro de la estructura de la Secretaría de Educación Pública, en la cual laboro.

Este trabajo, tiene el propósito de documentar la experiencia adquirida de un caso concreto, y apoyar a quienes en ejercicio de sus funciones públicas participen en el esfuerzo de racionalizar los recursos que pertenecen a la nación.

C A P I T U L O    I  
P R I N C I P I O S   F U N D A M E N T A L E S   D E   L A   A D M I N I S T R A C I O N

## CAPITULO I

### PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ADMINISTRACION

#### I. INTRODUCCION.

La tarea de organizar y administrar los esfuerzos de los individuos para lograr un fin común, es tan antiguo como la civilización. Tanto en la iglesia, como en el gobierno, el ejército o en los negocios, la administración juega un papel importante. Las actividades de uno y otro grupo difieren, pero en todos ellos encontramos problemas de organización, selección de personal, establecimiento de planes, emisión de órdenes, medición de resultados, de coordinación y control de actividades para lograr los resultados deseados.

Según Petersen, la Administración es una técnica por medio de la cual los propósitos y objetivos de un grupo humano cualquiera, son determinados, clasificados y efectuados, y el método para llevarla a cabo es la dirección. Su objeto es organizar a los miembros del grupo y coordinar, dirigir y supervisar sus actividades para lograr los resultados y metas deseados.

La Administración, según William Newman, es la guía, encausamiento y control de los esfuerzos de un grupo de individuos para lograr un objetivo común.

Para Agustín Reyes Ponce, es el conjunto sistemático de reglas (que sirven) para lograr la máxima eficiencia de las formas de estructuras y de operar un organismo social.

Appley dice: Administrar, es obtener resultados a través del esfuerzo de otros.

Comparando las decisiones que acerca de la administración dan Reyes Ponce(1) y Appley, (2) vemos que a lo que Reyes Ponce llama "máxima eficiencia, Appley llama "Los mejores resultados", y a lo que Reyes Ponce denomina

- (1) LARIOS CASILLAS FRANCISCO JAVIER.- ADMINISTRACION INTEGRAL.- 6o. CECS/ MEX. D. F. 1977 PAG. 46.
- (2) LARIOS OP. CIT. PAG. 46



"un organismo social", Appley "a través de terceros". Concluimos que la de Reyes Ponce es una manera técnica de definir a la administración, ya que utiliza en su definición "un conjunto de reglas". Teniendo que la administración es importante por que cuando un grupo de personas se reúne para alcanzar un objetivo común, se necesita un organismo, y el que ese objetivo se logre más rápido y con menor gasto dependerá de lo adecuado de la gestión directiva.

En la administración al ponerla en marcha da origen a un proceso, que para su estudio y comprensión se divide en cinco etapas, todas absolutamente dinámicas, pues no cabe concebir a la administración si no es un movimiento constante.

Estas etapas son: planeación, organización, integración, dirección y control que conforman el proceso administrativo.

Se incluye además a la previsión que va antes de la planeación y a la coordinación que va entre dirección y control.

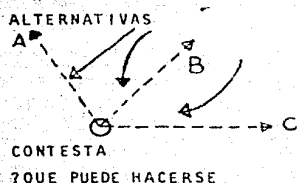
Sin embargo la previsión se encuentra implícita dentro de la planeación y la coordinación va en todas las etapas, rodeando al acto administrativo. (3)

## 1.1 PLANEACION

### 1.1.1 Concepto .- Planear

Es la determinación de lo que va hacerse por anticipado; incluye decisiones de importancia, como el establecimiento de políticas y objetivos, redacción de programas y determinación de métodos específicos y procedimientos.

"Comprende la previsión, la cual permite estudiar simultáneamente varias alternativas y decidir en la etapa de planeación aquella alternativa con la cual debe de trabajar la empresa para obtener su objetivo."  
(4)



George R. Terry dice que planeación es "escoger, relacionar hechos para prever y formular actividades propuestas que se suponen necesarias para lograr resultados deseados". (5)

Wilburg Jiménez Castro utiliza el término planificación y lo describe como "el proceso administrativo de escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer determinaciones políticas y lograr los objetivos". (6) Para él la planificación puede clasificarse en:

- A.- Operativa o administrativa
- B.- Económica y social
- C.- Física o territorial

(4) LARIOS OP. CIT. P.73

(5) GEORGE TERRY.- PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION, EDIT. CONTINENTAL, MEXICO 1962. PAG. 144.

(6) WILBURG JIMENEZ.- INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO, 1963. PAG. 17

La parte operativa administrativa, es un aspecto técnico-administrativo expresable en términos económicos en prioridades de ejecución en tiempos de realización y en actividades. La segunda es "el inventario de recursos y necesidades y determinación de los programas que han de ordenar esos recursos para atender dichas necesidades, atinentes al desarrollo económico y al mejoramiento social del país. La tercera es la adopción de programas y normas adecuados para el desarrollo de recursos naturales... y además para el crecimiento de ciudades, colonización y desarrollo regional". (7).

#### 1.1.2. Importancia de la Planeación.

A continuación se puntualizan varios argumentos que permiten apreciar la necesidad de planear:

- A. "Al planear se precisan los objetivos principales y se jerarquizan.
- B. La dirección puede afrontar situaciones futuras de incertidumbre.
- C. La planeación obliga a tener preparadas varias soluciones, en lugar de que se responda con la simple relación subconsciente o natural.
- D. Evita que los funcionarios se adhieran por demasiado tiempo a una rutina; recordemos que el mundo de los negocios es mutable, y en la administración pública las situaciones cambian todos los días.
- E. Permite la coordinación, ayudando a reducir los costos y mejorar la productividad.
- F. Su conocimiento por parte del personal afectado, ayuda por sí sola a lograr los objetivos.
- G. La atención se concentra en la solución de los problemas mediatos. Los inmediatos ya quedaron incluidos en la planeación.
- H. Todos los recursos son aprovechados.
- I. Sirve de herramienta de control " (8).

(7) WILBURG OP. CIT. P. 76

(8) LARIOS CASILLAS FRANCISCO JAVIER, ADMINISTRACION INTEGRAL 6a. CECSA MEXICO. DIF. 1977 P. 75, 76.

### 1.1.2.1 Tipos de Planes.

El plan al ejecutarse puede tener desviaciones, que se detectan al ejercer el control; " una vez que se encuentran éstas, se procederá a elaborar un nuevo plan, a organizar, dirigir, motivar, coordinar y controlar nuevamente.

Hay ocasiones en que se da principio a una nueva etapa respecto a un asunto, sin haberse terminado la etapa previa o sin haberla empezado; por ejemplo cuando se prevé cierta escasez de abastecimientos, se compra aun contra todos los planes y disposiciones existentes y entonces estamos previendo, controlando, sin pasar por organización e integración. Esto, desde luego, constituye excepciones.

Los objetivos que forman parte de los planes, son planes en sí, ya que cada una de las funciones de una empresa es necesario que tenga sus propios objetivos; pero si hablamos también de los objetivos de la empresa en general, entonces puede pensarse que hay incompatibilidad con unos y otros, pero esto se desmiente, puesto que no hay contradicción, sino que los primeros deben estar subordinados a los segundos, y además coordinados entre sí. " (9)

"Para obtener ambos tipos de objetivos, es decir funciones principales, se necesita establecer diversos cursos de acción y para esto hay dos tipos de plan: de uso único y de uso constante.

A.- Los planes de uso único son aquellos que una vez realizado ya no se tiene en cuenta, ya no tienen aplicación, por ejemplo, los programas y los presupuestos. Los planes de uso constante son aquellos que van a servir de guía en repetidas ocasiones, por ejemplo se puede idear una forma para el control de la mercancía; una vez que se ha llevado un plan de uso único, éste deja de ser útil y se archiva.

Es importante para la delegación de autoridad separar y distinguir unos de otros, si bien en ocasiones es muy difícil establecer hasta cuando un plan de uso único puede quedar instituido como de uso constante.

8.- Dentro de los planes de uso constante tenemos: características, procedimientos y métodos. Las políticas son planes generales de acción que guían a los miembros de una empresa; ameritan interpretación, requiere buen juicio e iniciativa. Buen juicio en vista de la trascendencia que tiene la adaptación de una política; discreción porque debe tener en cuenta los alcances de la empresa y requiere también iniciativa.

Los procedimientos y métodos son planes minuciosos y detallados para llevar a cabo las políticas.

Una forma para describir los planes es la que dice que sirven para alcanzar un objetivo en forma más efectiva. La planeación que significa esfuerzo mental debe preceder siempre al esfuerzo físico.

Hay cuatro tipos de planes que son:

10. Por su clase.
  - a) objetivos
  - b) políticas
  - c) procedimientos y
  - d) métodos

Todos estos son de uso constante

- e) programas,
- f) presupuestos y
- g) proyectos

Estos tres son de uso único.

20. Por su propósito:
  - a) de tipo operativo
  - b) de tipo correctivo

30. Por su uso.
  - a) de uso único y
  - b) de uso constante

40. Por su alcance:
  - a) a corto y
  - b) a largo plazo.

Los objetivos están considerados como planes en cuanto tienen que ver con el desarrollo de actividades futuras, desde luego forman parte de la planeación. Los planes en ocasiones se nos fijan y en otras somos nosotros quienes los instituímos.

#### 1.1.2.2. Ventajas y Limitaciones de la Planeación.

Cuando vimos la importancia de la planeación se aprecia la necesidad de planear, por lo que ahora la relacionamos especialmente con los tipos de planes.

##### A. Ventajas en el establecimiento de objetivos.

- 1o. Facilitan la acción coordinada e integral de todo el elemento humano para el logro de los objetivos.
- 2o. Ayudan a la eliminación de tiempo improductivo, es decir no permiten que el hombre pierda tiempo buscando objetivos, pues ya se encuentran establecidos.
- 3o. Sirven de punto de apoyo a los planes, sirven de punto de salida y convergencia de ellos, porque sabemos en qué punto estamos y hacia dónde queremos llegar. Generalmente los objetivos se encuentran consignados en el acta constitutiva.

##### B. Ventajas en la elaboración de planes de uso único.

Facilitan la delegación de autoridad; la coordinación el control; permiten prevenir las crisis; esto quiere, decir que llevan a cabo cierta clase de previsión, de vaticinio, anteceden la posibilidad de que en el futuro pudiera ocurrir una crisis; ayudan a diseñar mejores métodos y procedimientos; economizan tiempo y esfuerzos; economía de personal y tendencia a buscar la mejor forma de hacer las cosas.

##### C. Limitaciones que conviene tomar en cuenta para no ocurrir en mayor número de errores que de aciertos.

- 1o. Podemos decir que la inexactitud de los pronósticos nos ofrece un límite. Si estos fueron realizados sin un orden adecuado o en uno de los pasos hay una falla, el pronóstico no será acertado.

20. La falta de repetición de algunos problemas; aquí se tiene que distinguir entre planes de uso único y planes de uso constante. Si existen problemas que no tienen una repetición constante, la planeación puede resultar excesiva por el costo que se dedique a este tipo de problemas desatendiendo otros.
30. La tendencia a la inflexibilidad, eso quiere decir que la planeación debe tener cierta agilidad para adaptarse a los cambios de la empresa y no mantenerse rígidos.
40. Gastos que implican la elaboración de los planes, es decir, que debe realizarse la planeación más allá de lo que signifique un ahorro en la misma.
50. El tiempo requerido para planear; en ocasiones se necesita tomar decisiones rápidas en los negocios y no se dispone de tiempo suficiente para planear.
60. Irregularidad en los factores externos; se refiere a que las personas y entidades que se interesan en la empresa pero que están fuera de ella, limitan a esta. También limitan la actividad fiscal y administrativa del Estado.

#### 1.1.2.3 Reglas para planear.

Hay cinco pasos para llevar a cabo la planeación y son:

- A. Determinación de la necesidad de actuar que puede estar originada por un reporte, una orden, por una observación de comités; etc., que generalmente tiene algún punto que amerite tomar una decisión que lleve implícita acción:
- B. Investigación y análisis; se estudian los hechos y las soluciones alternativas.
- C. Proposición de la acción, implica el estudio de esas alternativas, y cabe entonces proponer varios caminos.
- D. Decidir de esos caminos cual se va adoptar para ejecutar la acción; las decisiones que se tomen pueden ser tentativas o finales; con la decisión nace el plan.
- E. Por último, queda dar forma al plan una vez que se ha decidido éste y ponerlo en ejecución; una vez hecho esto, se pasa a las otras etapas del proceso administrativo.

Un medio para mantener a los empleados contentos, es darles participación en la parte de la planeación que va a afectarles. Para lograr el mejor cumplimiento de los planes de la lealtad y cooperación, es necesario que el elemento humano participe en esa planeación. Los ejecutivos deben ser informados de cualquier asunto importante que les afecte a ellos, o a la sección a su cargo.

Como medios para lograr la participación pueden pensarse los siguientes:

- 1o. Un grupo de personas dedicadas exclusivamente a planear pero en forma conjunta. Estos son los ejecutivos de cierto nivel.
- 2o. Otro medio lo constituye el Comité de Planeación, cuya principal ventaja es la cooperación voluntaria.
- 3o. Formulación de presupuestos para ventas que pueden ser elaborados, el vendedor, el gerente o ambos.
- 4o. Formulación de presupuestos elaborados en escala ascendente; la gerencia, por lo tanto, sería la encargada de formular sólo el presupuesto general.

Para que la planeación se lleve a cabo con éxito debe haber delegación de autoridad y dirección que puede consistir en el entrenamiento de ejecutivos para aumentar la pericia y conocimiento y las técnicas efectivas de dirección y control.

#### 1.1.2.4. Jerarquización de Objetivos.

Es conveniente establecer y dar a conocer los objetivos generales de la empresa, los cuales obligan en todos los niveles y a todas las funciones. Con base en ellos deberán establecerse los objetivos de los departamentos, de los grupos de las oficinas, de las unidades y los individuales.

Todavía cabe establecer la posibilidad de que existan objetivos principales y secundarios. Los objetivos principales serán en cada caso su meta y la justificación de su existencia; su duración es más o menos permanente en el tiempo. Los objetivos secundarios coadyuvan al obtenerse, a lograr el objetivo principal; su costo es parte del costo en la obtención del principal. " (10)



## 1.2 PRESUPUESTO.

### 1.2.1. Elementos.

"El presupuesto puede servir en la planeación, en la coordinación y en el control. Para algunos autores a través del presupuesto se ha llegado al máximo avance administrativo al contar con una herramienta versátil y flexible.

El presupuesto consiste en planear numéricamente los resultados de un empresa en forma anticipada a la realización de los planes que se trate de valorar. El presupuesto incluye forzosamente tres elementos principales:

- A. Se refiere a hechos futuros.
- B. Tiene fechas de desarrollo o de terminación
- C. Está medido en unidades económicas.

### 1.2.2. Ventajas.

Como ventajas se pueden señalar entre otras:

- A. Estimular a pensar en hechos futuros para hacer planes.
- B. Especificación de planes concretos.
- C. Ayuda a mejorar la coordinación
- D. Fomenta la conciencia de costos
- E. Aprecia desequilibrios en la ejecución
- F. Proporciona estándares contra los cuales comparar
- G. Facilidad en el control

### 1.2.3 Inconveniente.

- A. Su alto costo
- B. Tendencia a la inflexibilidad
- C. Su Impresión
- D. Absorbente actividad

### 1.2.4 Tipos de Presupuestos.

Los tipos de presupuestos más comunes son los siguientes:

- A. Privados con fines de lucro. Su base son los ingresos
- B. Gubernamentales o del Estado, con fines del bien social. Su base son los egresos que sean indispensables para alcanzar el fin.

- C. Corto plazo, un año.
- D. Largo plazo, más de un año,
- E. Generales. Los de toda la empresa
- F. Departamentales. Parcial, la suma de estos más el de la dirección será igual al presupuesto general.
- G. Rígidos. Las desviaciones requieren autorización previa.
- H. Flexibles. Tiene límites de tolerancia automáticos.
- I. Funcionales que pueden ser de:
  - 1o. Ventas. Denominando también el presupuesto maestro, tiene su antecedente en el pronóstico de ventas. Sirve de base a los demás.
  - 2o. De compras. Se relaciona con las materias primas necesarias para fabricar lo que el presupuesto de ventas considere que puede venderse.
  - 3o. De fabricación. Presupone el costo de las unidades necesarias de fábricas para vender y mantener en existencia. Incluye un análisis por elementos: mano de obra, materia prima, gastos indirectos.
  - 4o. De inversiones. Costo de ampliación y de inversión en instalaciones nuevas, o de investigación y desarrollo de nuevos productos.
  - 5o. De personal. Este presupuesto se mide más en términos económicos que en términos de disponibilidad de elementos humanos capaces y adecuados.
  - 6o. De gastos. Las erogaciones con cargo a los gastos de operación.
  - 7o. De caja. También llamados de ingresos y egresos o financieros. Programas de egresos atendiendo los días del año en que se reciben los ingresos y según las cuantías<sup>(1)</sup>.

### 1.3 ORGANIZACIÓN.

Si pensamos que la organización es una parte del proceso administrativo cabe preguntarse que es y para que sirve.

Así, en la planeación se pregunta: ¿Que se va hacer? , y para organizar debemos preguntar: ¿Como lo vamos hacer? es decir ¿Cómo vamos a llevar a cabo los planes para llegar a las metas, con qué estructura?

En la organización se deben considerar cuatro puntos básicos que permitan mejorar las relaciones laborales, y son; delegación de autoridad; no delegar la planeación y el control; determinar el grado de centralización y por último la descentralización, partiendo de los puntos señalados podemos agrupar las funciones y señalar las actividades a realizar.

### 1.3.1 Concepto de función.

"Dentro de la organización las funciones son el agrupamiento de las principales unidades de trabajo, o sea la reunión lógica y armoniosa de actividades afines.

La organización es un agrupamiento de actividades necesarias para llevar a cabo los planes y a través de las unidades administrativas definiendo las relaciones jerárquicas entre los jefes y sus subordinados. Puede pensarse en ella como en una estructura dentro de la cual se desarrolla el trabajo de los negocios, la dirección y las demás actividades.

Esta estructura da una idea de orden, articulaciones, comunicaciones jerárquicas, sistemas y acciones armoniosas, pero con una particularidad: se desarrollan todas en forma dinámica, pues cubre trabajo humano, el cual produce nuevas situaciones, que dan origen a una reorganización.

La organización tiene confusiones en su terminología por ejemplo: la palabra organización la usamos como partes diversas, como unidad funcional, como integración constructiva.

- A. En el caso en que pensemos en organización como partes diversas hay que tener en cuenta que ningún organismo tiene partes idénticas que formen un solo término: organización.
- B. Unidad Funcional, es decir, que todas sus partes están tratando de llegar al mismo fin y porque cada parte logre cubrir su objetivo o función.
- C. Interacción constructiva cuando cada sección cumple con sus objetivos que están subordinados a los de la empresa.

Algunos otros conceptos de organización pueden ser: el que constituye un acto o proceso de arreglar o agrupar partes dependientes unas de otras dentro de un todo; grupo de individuos reunidos para un propósito; la estructura ejecutiva de una empresa; personal administrativo en algunas ocasiones.

De los conceptos de organización podemos destacar dos, el que habla de partes y unidades de trabajo y el que habla de las relaciones de esas partes.

Respecto de las partes, el número que se constituye depende de los planes y en cuanto a las relaciones entre ellas, va depender del número de elementos que integran las partes o unidades.

Definición de William Spriegel. Relación estructural entre los factores de una empresa, materiales, humanos y dirección, que es considerada aparte y no dentro de ninguno de esos factores. " (12)

#### 1.3.2. Concepto de Jerarquía.

"La autoridad máxima recae en la asamblea de accionistas o en los propietarios de un negocio. La delegación de autoridad que hacen que establezca una línea jerárquica o columna vertebral de autoridad y mando.

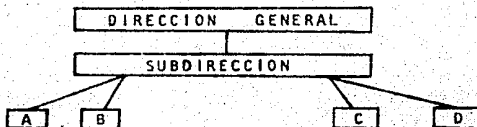
Para ejercerla se requiere una estructura adecuada para el fin de la empresa.

#### 1.3.3. Tipos Básicos de Organización.

Los tipos básicos de organización son los siguientes: lineal, funcional, línea-funcional de comites y combinaciones.

Hay varios tipos de organización; los principales están representados por la siguientes gráficas.

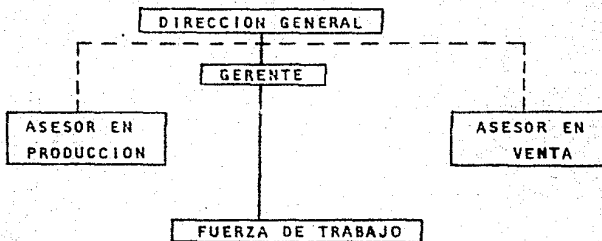
##### 1.3.3.1 Lineal o Militar



Este sistema está bien para organizaciones pequeñas, simples, casi de tipo familiar.

Se encontró que este tipo de organización era demasiado rígido para poder delegar autoridad. La necesidad de la división del trabajo y de la delegación de autoridad trajeron como consecuencia buscar formas más flexibles de organización.

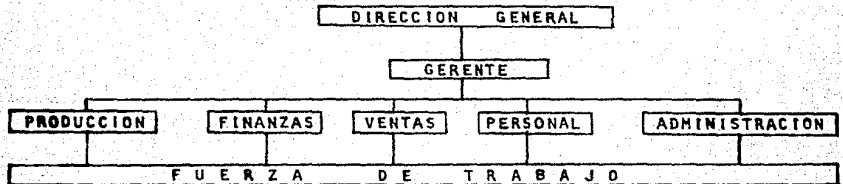
### 1.3.3.2. Plana Mayor o Staff.



Funciona de la siguiente manera: los jefes de personal y de producción son casi exclusivamente consejeros, es decir, que ellos estudian los problemas y dan informes al superintendente que es el que decide la acción, si esta no funciona, los capataces sólo pueden quejarse a él y no a los consejeros.

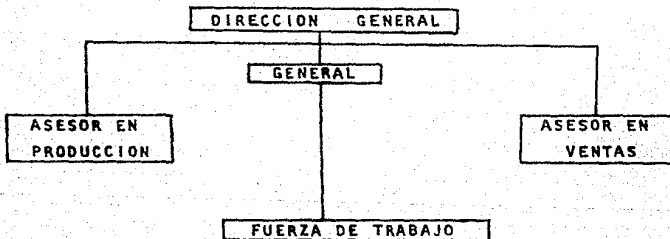
### 1.3.3.3 Funcional.

Es muy común encontrarlo y se puede representar en muchas formas; la gráfica ofrece una de las más conocidas. Desventajas: los subordinados pueden tener confusión al recibir ordenes de varios jefes.



#### 1.3.3.4 Lineal Funcional.

Con este sistema se trata de resolver de que varias personas dieran órdenes a un mismo subordinado, y se hizo una combinación del sistema lineal con el funcional. En este sistema hay personas especializadas cada una en un lugar. La idea fue de que los asesores pudieran transmitir órdenes a través del gerente.



#### 1.3.3.5 De Comités.

Este sistema podría funcionar con un solo comité. En este sistema tenemos cierta forma lineal; cierta forma de staff o Plana Mayor y cierta forma funcional, completando todo esto en el uso de comités para formar las políticas de cada sección que nos brinda la oportunidad de saber la opinión de todos los afectados. Los comités no tienen función de mando, pero están obligados a exponer sus opiniones.

En la práctica no encontramos establecido ningún sistema puro, sino que se combinan!(13)

"Existen diversas formas de organizar las actividades:

- A Las unidades funcionales pueden ser: divisiones, departamentos, secciones, grupos, subgrupos y unidades.
- B Una forma de tomar en cuenta para organizar es por funciones se reconocen cinco: producción, ventas, finanzas, relaciones y administración; todos son indispensables.
- C Otra forma de organización puede ser por productos; por zonas, por clases de clientes: por ejemplo: estudiantes, profesionales, obreros, etc.,
- D Por último, la organización puede llevarse a cabo por divisiones de procesos de trabajo.

La organización puede simplificarse en tres etapas: actividades y funciones; jerarquía que sirve para situar niveles de autoridad y por último, obligaciones que deben asignarse a cada persona." (14)

#### 1.3.4 Defectos Comunes en la Organización.

"Como defectos más comunes que ocurren por falta de organización tenemos los siguientes.

- A Funciones desproporcionadas o desbalanceadas, es decir conceder mayor o menor importancia a determinada función, siendo que se debe conceder igual importancia a todas.
- B El que cada función sea tratada con negligencia es decir, que no se cumplan sus objetivos como es debido.
- C Demasiados niveles jerárquicos que ocasionan confusión en las órdenes, elevan el costo, dificultan las comunicaciones producen exceso de descentralización.
- D Falta de coordinación, llevando implícitas comunicaciones defectuosas.
- E Individuos con cualidades sobresalientes en puestos inferiores y a la inversa; por último.
- F Dualidad de mando.

Organizar una empresa no es labor de un día; el lograr que todo el engranaje funcione perfectamente bien requiere tiempo y una constante visión. Cuando se trata de una reorganización los cambios pueden hacerse en tres formas:

- 1o. Cambiar toda la estructura no recomendable.
- 2o. Cambiar poco a poco, pero continuamente la organización y,
- 3o. Una forma intermedia de ambas, por ejemplo, cambiar paulativamente pero hasta cierto límite.

Probablemente el trabajo se repita y eleve el costo al iniciarse la reorganización, pero está calculado hacer este sacrificio con tal de obtener una mejor información y más eficiente dirección."(15)

#### 1.3.5 Forma de Evaluación de la Estructura Orgánica.

- A A golpe de vista. Esto significa darse cuenta cuales son los defectos que saltan a la vista. Es la forma más simple de valuar una estructura.
- B Efectuar preguntas informales explorativas. Para ello se necesita preguntar a alguien que conozca suficientemente la organización de la compañía.
- C Establecer comparaciones con la organización de otra empresa similar de la que se tenga conocimiento. (Por supuesto que todo esto debe hacerse con autorización de la gerencia de la empresa).
- D Si tenemos conocimiento de algunos problemas, debemos pensar en la mejor forma de resolverlos. Para eso se requiere saber a que se dedica la empresa y cual sería la estructura ideal para ella, y una vez hecho esto, comparar la estructura actual con la idea.
- E Calcular razones o ratios comparativos.

Un defecto muy usual es no revisar periódicamente el esquema de la estructura. "(16)

#### 1.4 INTEGRACIÓN.

"Es la reunión en una empresa de los elementos humanos y materiales necesarios para lograr los objetivos de la empresa, dentro del marco de su estructura orgánica.

La empresa podemos describirla como una articulación social de los hombres que se ordenan bajo un objetivo común y que requieren de un lugar o domicilio para llevarlo a cabo. "(17)

(15) LARIOS OB. CIT. PAGS. 91-92

(16) LARIOS OB. CIT. PAG. 95

(17) LARIOS OB. CIT. PAG. 103



#### 1.4.1 El Factor Humano.

"Recordando la definición de administración que dice: "Es obtener resultados mediante la guía del esfuerzo de otros", nos damos cuenta de la importancia que tiene el elemento humano para esta profesión.

En esta materia como en toda ciencia nueva, existen pocos principios probados; así encontramos los siguientes para el personal:

- A Buscar elementos que se adapten al puesto, es decir, el hombre adecuado para el puesto adecuado.
- B Un puesto no debe abarcar dos funciones; en las empresas pequeñas esto es difícil de aplicar y pasa a constituir un Ideal para ser aplicado en cuanto se lo permitan los elementos materiales.
- C Colocar en cada puesto a las personas con las aptitudes necesarias. Esto implica vigilar que el hombre no tenga ni demasiadas aptitudes, lo cual haría que desarrollara su trabajo con falta de interés, ni pocas, pues entonces no podría cumplir eficazmente con su labor.

Preparación permanente de ejecutivos y personal en general. Fases: contratación de personal y administración de sueldos.

##### 1.4.1.1 La contratación comprende:

##### 1.4.1.1 A. Reclutamiento.

Consiste en buscar candidatos para ocupar un puesto en la empresa, motivándose en la forma necesaria.

Como fuentes de reclutamiento, tenemos: Universidades, las escuelas técnicas, los organismos obreros y patronales, las cámaras industrial y de comercio, las bolsas de trabajo, los competidores, utilizando un procedimiento ético, los proveedores y el propio personal.

Como medios de reclutamiento, tenemos: Los anuncios en todos los medios de publicidad, avisos en las plantas industriales, las circulares, los exploradores, acercarse a las universidades ofreciendo trabajo o becas a los elementos en cuanto se gradúen.

##### B. Selección.

Se realiza empezando por llenar una solicitud que ha sido estudiada previamente con los datos que se requieren para conocer si el solicitante llena los requisitos necesarios. Esto implica planear adecuadamente la forma de solicitud.

### C. Entrenamiento.

Es la enseñanza teórica-práctica que se realiza con el objeto de habilitar a una persona para que desempeñe las labores del puesto que se le ha asignado, ya sea por primer ingreso o por promoción del puesto.

1o. Puede llevarse a efecto:

- a) En las oficinas principales
- b) En las sucursales
- c) En instituciones dedicadas a ofrecer cursos de adiestramiento.
- d) En despachos de profesionales
- e) Visitando otras empresas
- f) En el campo práctico de las operaciones
- f) Combinaciones

2o. Las normas que deben tomarse en cuenta en los entrenamientos son las siguientes:

- a) Establecimiento del objetivo. ¿Qué se pretende que aprendan? Conviene hacer un programa tentativo. Darle un nombre a ese programa para identificarlo rápidamente. Aquí recordamos cómo el plan de invasión de Europa se le denominó Overlord.
- b) Otención de los datos y del material necesario, un salón con suficiente luz y aire, pizarrones, aparatos proyectores, etc. Proveer papel y lápiz para tomar notas.
- c) Selección de la gente para entrenar. Contratación de los instructores.
- d) Imprimir instrucciones y programas, indicando las facilidades. Hoteles, farmacias, iglesias, teléfonos, bancos y servicios públicos.
- e) Mandar invitaciones
- f) Alentar a que pregunten con libertad de opinión.
- g) Coordinar y moderar las discusiones
- h) Supervisión de los resultados por medio de pruebas de conocimientos y, pruebas prácticas.

3o. El entrenamiento en las oficinas principales u oficina matriz tiene las siguientes ventajas.

- a) Permite contratar como instructores a profesionales de reconocido prestigio que instruyan a varios empleados simultáneamente.

- b) Conocimiento común de todos los empleados.
- c) Intercambio de problemas y soluciones
- d) Oportunidad de conocer las políticas directamente de boca de los ejecutivos principales.
- e) Conocer las instalaciones

El principal inconveniente es el costo y el tiempo que ocupan los empleados para atender los cursos.

El entrenamiento en las sucursales permite aprovechar las ventajas del conocimiento de los problemas locales y evita que abandonen su ocupación habitual, o bien, tratándose de personal de nuevo ingreso, permite que se vayan incorporando a las ocupaciones de rutina.

#### D. Remuneración.

Es el pago de la justa retribución por un servicio prestado con pleno consentimiento.

1o. Existen tres tipos de remuneración:

- a) Basada en el cumplimiento de los deberes en tiempo.
- b) Basada en unidades de trabajo: Por pieza, por kilo por camión.
- c) Combinaciones

Durante mucho tiempo se afirmó (Taylor uno de ellos), que el único incentivo que producía satisfacción al trabajador, era la elevación del salario.

2o. Podemos mencionar varios puntos acerca del salario.

- a) Debe ser suficiente para mantener un nivel de vida adecuado al puesto que ocupa.
- b) Flexible para adaptarse a los cambios rápidos de situación.
- c) Barato de establecer, manejar y controlar.
- d) No debe exceder ni ser menor del 10% de los sueldos para trabajo similar en la misma comunidad.
- e) Deben tomarse en cuenta las disposiciones legales, municipales y nacionales en materia de trabajo.

3o. Factores de satisfacción en el trabajo.

- a) Obtención de metas en la realización de algo.
- b) Reconocimiento a lo bueno de su labor.

- c) Trabajo interesante. Labores creativas reconocidas o no.
- d) Responsabilidad plena para realizar algo sin supervisión.
- e) Progreso. Ascensos que en la mitad de los casos fueron sorpresa.

40. Factores de descontento en el trabajo.

- a) Políticas y mala administración de la Cfa. relacionadas con aspectos del personal.
- b) Falta de competencia de la supervisión técnica.
- c) Mala administración de salarios
- d) Malas relaciones con los supervisores inmediatos
- e) Malas condiciones de trabajo y exceso de éste.
- f) Sentimiento de falta de trato equitativo
- g) Falta de perspectivas de adelanto profesional

E. Motivación.

Se refiere al hecho de que la conducta tiene un propósito y que en esa conducta se dirige de una situación a otra.

Cuando decimos que alguien nos comprende, queremos decir que pueden predecir nuestra conducta.

La motivación es característica personal y aunque puede ser similar a la de otras personas, puede variar conforme vayamos viviendo.

Cuando buscamos obtener un objetivo, entre más cercano en tiempo esté será más restringido en número de formas de alcanzarlo.

El alcance de objetivos esta condicionado a nuestro éxito psicológico, el cual se explica atendiendo a los factores: impulso, tendencia determinante, propósito actitud, Interés y valor.

La precisión en su identificación tiende a disminuir de impulso a valor y también disminuye en intensidad la precisión de la conducta seleccionada, conforme nos acercamos a la meta.

Las reacciones de los hombres en el trabajo, son motivadas por ciertas tendencias psicológicas fundamentales. La necesidad de dinero es imprescindible para atender deberes primarios de alimentación, casa y vestido.

#### F. Estímulos

Se trata de motivar adecuadamente las necesidades diferentes a las primarias que permiten hacer de cada empleado un buen colaborador. Wilbert Moore menciona los estímulos financieros, como por ejemplo, un porcentaje sobre utilidades. Estímulos financieros menores, como ahorros, acciones, planes para vacaciones, seguros, asistencia médica, becas escolares y las despensas familiares. Incentivos sin carácter financiero son: Normas que establecen los ascensos, la confianza mutua entre la empresa y personal, eliminación de temores libertad de expresión.

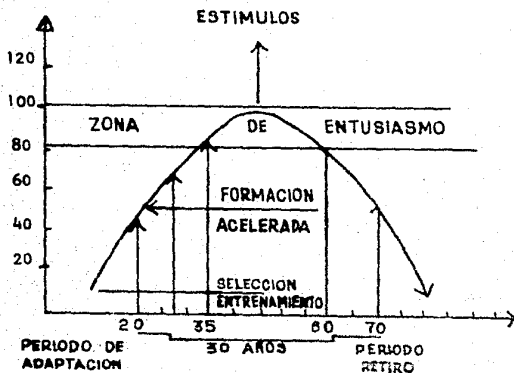
Otros incentivos son: Sistemas de sugerencias, publicaciones para los empleados, programas de diversión en grupo."(18)

#### 1.4.1.2 Administración de sueldo y salarios.

"La administración de salarios se puede llevar a cabo en tres etapas:

- A. El análisis de puestos precisa determinar la tarea a desarrollar en cada puesto. Lo importante en esta etapa es el puesto y no la persona que lo vaya a ocupar. Implica la necesidad de un mínimo de requisitos para cada puesto. La forma de encontrar estos requisitos consta de tres pasos:
  - 1o. Determinación de objetivos. Para ello conviene hacerse una serie de preguntas que son: ¿Qué, cómo, con qué, cuándo y dónde se hace? Para contestarlas hay diversos métodos: Requiriendo al propio personal, a los obreros, a los jefes de sección encargados o superiores. Por medio de la observación directa y con cuestionarios con las limitaciones y ventajas que ofrecen.
  - 2o. Ordenamiento de las respuestas y su tabulación, con objeto de precisar cuales coinciden y de lograr la casi seguridad de cómo debe desarrollarse el puesto.
  - 3o. La observación personal y determinación de resultados.

## CUADRO DE ADAPTACION INDIVIDUAL EN EL TRABAJO



(TOMADO DE "ORGANIZACION CIENTIFICA DE LAS EMPRESAS DE R. DE L. ARTUETA, MADRID, ESP. 1959, PAG. 628)

En la gráfica anterior se observa como se da la formación en el individuo hasta los 20 años; a partir de que ha sido seleccionado entra en un período de adaptación dentro de la empresa que comprende un lapso de 5 años, hasta que se incorporara a la zona de entusiasmo en el trabajo aproximadamente a los 30 años; permaneciendo en esta zona hasta su retiro que puede ocurrir a la edad de 60 años.

El objeto del análisis de puestos es revisar cada puesto, o sea, las actividades que se asemejan en cualidades, responsabilidades y condiciones y que forman una unidad de trabajo específica e impersonal.

a) Conjunto de operaciones

- Cada persona hace algo concreto y definido. Estas operaciones son las que se estudian.

- Cualidades

Para que sean productivas esas labores, el trabajador necesita poseer ciertas aptitudes físicas así como habilidades y conocimientos.

- Se crean responsabilidades que tiene que cumplir

- Está sujeto a un medio especial donde desarrolla su trabajo,
- La ley reconoce estos factores al indicar que el trabajador debe "ejecutar las labores con la intensidad, cuidado y esmero necesarios y en la forma, tiempo y lugar convenientes."

**b) Impersonalidad.**

Las operaciones, cualidades, responsabilidades y condiciones del puesto no son las del operario; cualquiera que ésta sea, las cualidades no varían.

Esta base permite que las personas cambien y la empresa continúe sus funciones.

**B. Valoración de trabajos.**

Consiste en asignar posiciones a cada puesto dentro de una jerarquía que puede ir desde el puesto más ínfimo hasta el ejecutivo superior de la empresa. Se ocupa de la labor en sí, sin importar quien la desarrolle.

Permite o ayuda a establecer bases para fijar las escalas máxima y mínima de salarios formando entre ellos grupos intermedios.

Existen varios métodos de valoración de trabajos. El Lic. Rafael Hernández Villagrán, menciona los siguientes:

Delineamientos de escalas o grados predeterminados de comparación de factores y de puntos.

FACTORES A MEDIR	EJEMPLOS	OBSERVACION
a) Esfuerzo mental	gerencia-portero	atención mental.
b) Esfuerzo físico	barrer-calcular	actividad sensorial , etc.
c) Habilidad o destreza	soldar-guitar	conocimientos espec.
d) Grado de responsabilidad.	teñido-caja	seguridad en los demás
e) Riesgo personal	caldera-contabilidad.	puntos de peligro
f) Condiciones del trabajo	humedad-oficina	intemperie calor trepidación

La valoración de trabajos puede hacerse por comparación en conjunto y también tenemos el método de factores por grados o por puntos. En realidad, podemos decir que la valoración de trabajos consiste en asignar posiciones a cada puesto dentro de una jerarquía.

#### C. Calificación de méritos.

Esta tercera parte de la administración de sueldos y salarios sí se refiere a la persona ocupante del puesto.

La calificación de méritos trata de establecer y registrar de la manera más objetiva posible, y por lo tanto, imparcial, la forma en que se desarrolla el trabajo y las aptitudes personales que se demuestran. Se usa para estimular y desarrollar promociones.

Puede referirse la calificación a la puntualidad, a las faltas de asistencia, al comportamiento, a las ideas que haya presentado para simplificar el trabajo, a la cooperación con sus compañeros, al desarrollo de su trabajo, a su iniciativa para aprender y aplicar nuevas técnicas o conocimientos.

Uno de los objetivos de la administración científica del personal es que cada labor cumplida merece una remuneración adecuada."(19)

#### 1.4.2 Factor Material.

En esta etapa el proceso administrativo de la integración se requiere reunir al elemento humano y al material necesarios para la producción. La administración tiene relación con otras ciencias como ya vimos y una de ellas es la economía, la cual tiene como factores clásicos la tierra, el trabajo y el capital. El trabajo o mano de obra lo hemos mencionado; el capital y la tierra son los elementos materiales, representados por: los edificios, las instalaciones, la máquinas, las materias primas y los medios de capital.

"La organización de los medios materiales supone desarrollarlos en fases, tomando en cuenta los factores que intervienen en la localización de la planta y que son:

##### 1.4.2.1 Fases.

###### A. Fuentes de aprovechamientos de materias primas.

La madera, lana, algodón, lámina de acero, etc., son materias



primas que pueden decidir la localización de la planta; si bien en el Distrito Federal encontramos que es centro distribuidor de casi todas las materias primas. Su importancia se refiere a la seguridad en el aprovechamiento y a la reducción en el costo del transporte, ya que es más económico pagar el flete del centro de producción al de consumo.

B. Posibilidades de servicios diversos. ¿Cuáles pueden ser estos servicios? Consideramos como importantes los siguientes: fuerza motriz, abastecimientos de combustibles, de agua industrialmente apta para ser aprovechada, y agua potable; facilidad para deshacerse de los desperdicios, policía, bomberos; ausencia de humos, de polvo, de ruidos; proximidad a los centros bancarios; servicios de correos, telegrafos y teléfonos.

C. Construcción del edificio. El edificio puede alquilarse o construirse. En ocasiones puede convenir alquilar el edificio para no distraer fondos que redituen más en la fabricación. Es necesario estudiar el número de pisos, las posibilidades de expansión de la planta y la clase de los materiales para usar en la construcción.

D. Distribución de la planta. Las construcciones de las fábricas se diseñan siguiendo generalmente los perfiles de las letras "L-T-U-E", y las ampliaciones o expansiones salen de los extremos.

La colocación departamental lógica puede ser las siguientes:

10. Descarga y recepción de materiales
20. Almacén de materias primas
30. Departamento de transformación
40. Depósito de herramientas, taller de reparaciones estación de energía, servicios sanitarios.
50. Almacén de productos terminados
60. Equipo extractor de aire, calefacción, calderas, transportes internos, seguridad interior
70. Regaderas, salones comedores y de descanso
80. Oficinas administrativas y archivo

E. La selección del equipo de fabricación puede realizarse desde el punto de vista económico, es decir atendiendo al capital disponible.

Puede pensarse en un equipo nuevo moderno que ahorre mano de obra, como es la tendencia en la mecanización. Si así es puede convenir visitar las fabricas de la maquinaria. Los fabricantes de maquinaria semipezada y equipo industrial estan dispuestos muchas veces a sufragar los gastos; la visita puede mostrar equipo y conveniencias que los catálogos y los representantes no dejaban entrever.

Si no se tiene suficiente dinero, se puede pensar en maquinaria reconstruida, en máquinas usadas; y por último, otra posibilidad: no comprar máquinas y alquillarlas (con ventajas fiscales) o mandar maquilar la materia prima." (20)

## 1.5 DIRECCION.

### 1.5.1 Concepto

La Dirección es la cuarta etapa del proceso administrativo. Esta etapa es llamada también ejecución y ordenadora de instrucciones. Supone dictar los órdenes necesarias para obtener los objetivos precisados en la planeación, dentro de la estructura determinada en la organización y con los elementos obtenidos al integrar. Para algunos autores como Newman y Terry esta etapa debe llamarse Coordinación, entendiendo esto como el proceso de sincronizar ordenadamente los esfuerzos para proveer elementos directores, tiempo y encauzamiento de ejecución, obteniendo como resultado acciones armoniosas y unificadas." (21).

Para Riccardi, la dirección "es la actividad de mando, entendida como gafa de hombres que da lugar primeramente, a un flujo de las comunicaciones."(22)

### 1.5.2 Zonas de Mando

"La dirección de una empresa requiere una estructura jerarquizada de mando que permita situar puntos neurálgicos de autoridad y comunicación, los cuales al establecerse van formando zonas o niveles de una manera natural.

Se pueden distinguir generalmente cuatro zonas:

Zona 1. Zona de mando.

Zona 2. Zona de dirección general ( la que lleva a cabo la coordinación)

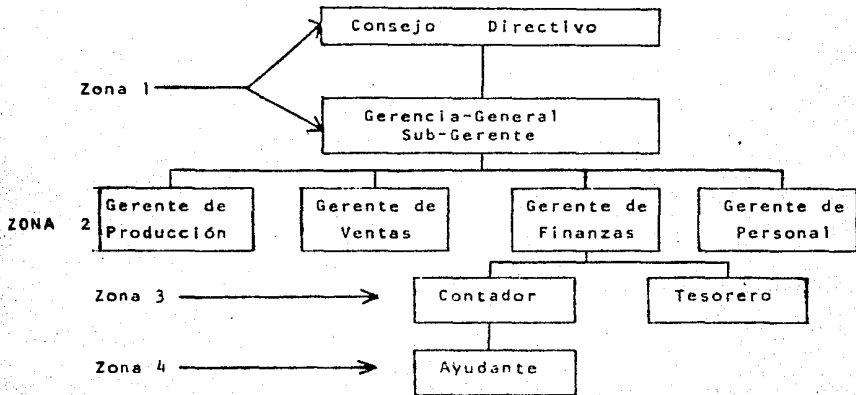
Zona 3. Zona de dirección divisionaria o funcional.

Zona 4. Zona de ejecución

(21) GEORGE TERRY PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION.- EDITORIAL CONTINENTAL S.A. MEXICO 1962. PAG. 65

(22) R. RICCARDI LA DINAMICA DE LA DIRECCION EDICIONES RIALP, S. A. MADRID 1959, P. 19-35

El siguiente diagrama ilustra las zonas de mando:



### 1.5.3 Elementos de la Dirección

La dirección debe desarrollar estas actividades para poder dirigir a otros:

- A. En la planeación
  - 1o. Dirigir para hacer pronósticos y presupuestos
  - 2o. Dirigir hacia los objetivos, dictando las políticas y los procedimientos.
  - 3o. Elaboración de cédulas de tiempo buscando su aprovechamiento
- B. En la organización:
  - 1o. Formación de las zonas y grupos unitarios de mando.
  - 2o. Delimitación de la autoridad y la responsabilidad.
  - 3o. Establecimiento de líneas de comunicación
- C. En la coordinación:
  - 1o. Proporcionalidad y equilibrio, v. gr.: entre el número de subordinados y el de jefes.
  - 2o. Medición y ocupación armoniosa del tiempo, v. gr. : que se cumplan los tiempos consignados en la cédula.
  - 3o. Subordinación de los intereses particulares al general de la empresa.

D. En la motivación.

(La motivación es la influencia que se ejerce sobre alguien para que se desarrolle una acción o se tome un criterio preterminado);

- 1o. Desarrollo en los individuos de los deseos de ejecutar sus labores con eficiencia.
- 2o. Obtener la cooperación entusiasta y diligente.
- 3o. Revisión permanente de los diferentes tipos de Incentivos

E. En el control.

(El control aquí significa vigilar que los esfuerzos directivos vaya bien encaminados):

- 1o. Sistema de contabilidad y de registro de actividades.
- 2o. Reportes continuados precisos
- 3o. Sistemas de quejas y de sugerencias.

Todo lo anterior encaminado a administrar por excepción." (23)

1.5.4 Comunicaciones verticales y horizontales

"Comunicar proviene del latín comunicarse, que quiere decir transmitir. Se refiere a la transmisión de ideas con el objeto de ejercer por parte de los ejecutivos el derecho de mandar, utilizando las motivaciones para hacerse obedecer.

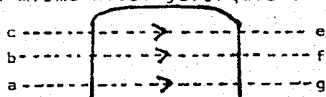
Las comunicaciones pueden ser en sentido vertical ascendente y descendente y en sentido horizontal.

A. Comunicaciones verticales son las relaciones existentes entre ejecutivos y subordinados.

En sentido descendente son órdenes, instrucciones o información

En sentido ascendente son reportes, informes, quejas y sugerencias.

B. Comunicaciones horizontales, son las que se establecen entre ejecutivos de un mismo nivel jerárquico. (a-g; b-f; c-e).



En las comunicaciones horizontales encontramos cuatro reglas:

- 1o. Procédese la coordinación voluntaria.

20. Delimitense previamente las áreas funcionales, para evitar conflictos, buscando que g no invada funciones de a.
30. Los conflictos deben solucionarse inmediatamente cuando se presenten, si no pudieron prevenirse.
40. Aprovechense los conflictos para encontrar nuevos caminos de coordinación, v. gr.: despues de una huelga establecer una comite mixto de relaciones obrero-patronales.

### 1.5.5. Formas y reglas de mando.

#### 1.5.5.1. Formas

Encontramos que son tres las principales formas de mando:

A. La orden es el ejercicio pleno de la autoridad por la cual un ejecutivo indica a un subordinado la necesidad de que determinada situación particular y concreta sea modificada.

Elementos de la orden según Pigora.

Ejecutivo ..... (E)  
 Subordinado ..... (S)  
 Situación a modificar ..... (s)



E..... s= Revisión del Ejecutivo  
 s..... S= Recomendación del Subordinado  
 S..... E= Reacción humana contrario al ejecutivo.

- B. Las instrucciones. Son normas o procedimientos para seguirse en planes similares; son planes de uso constante; lo recomendable es que queden por escrito.
- C. La información. Es la comunicación de superiores a subordinados sin esperar una respuesta o reacción inmediata; su efecto es gradual; a veces actúa sobre el inconsciente afectando su conducta general.

La información se puede proporcionar utilizando:

Tableros de aviso, circulares, equipo de sonido, cartas personales revistas interiores.

#### 1.5.5.2 Reglas de mando se dividen en tres partes:

- A. Planear la orden. Es el estudio de seleccionar a quién debe darse la orden: en qué momento, y encontrar la mejor forma de dar la orden
- B. Transmitir la orden. Debe ser hecha con toda claridad, precisión y objetividad incitando a obrar, a actuar con seguridad y decisión: debe existir una explicación proporcionada a quien vaya dirigida la orden.
- C. Control del cumplimiento y observación de las reacciones. Para ello debe utilizarse el reporte para el control y verificación personal de la aplicación de la orden, analizando las causas del mal efecto. Debe buscarse la razón por la cual no dio el resultado esperado.

#### 1.5.6 Disciplina.

La disciplina: recompensas, incentivos y sanciones. La buena disciplina es el resultado de una dirección constructiva y positiva ejecutada dentro del marco de una política disciplinaria clara y consistente. El tipo de disciplina más efectiva es la autoimpuesta.

- A. Bases para la Disciplina Constructiva
  - 1o. Suministrar las normas al subordinado, pero también que sepa las sanciones.
  - 2o. Una acción rápida contra las minorías rebeldes, en caso necesario, para evitar que cunda la indisciplina.
- B. Elementos para una buena política disciplinaria.
  - 1o. Mantener una lista clara y razonable con las reglas disciplinarias por ejemplo una falta sería: introducir licor en una fábrica, el no usar las tarjetas de asistencia, pedir permiso para salir a tomar refrescos y tomar licor.
  - 2o. Instrucción precisa al personal de lo que se espera de ellos tanto en la observancia del reglamento interior, como en los estándares de ejecución (ayuda a ello el conocimiento de los manuales)

30. Hay varios procedimientos para hacerles conocer cómo están cumpliendo con los puntos anteriores: fijar estímulos, dar primas, premios, etc. También puede haber premios a las personas que no reúnan determinada cantidad de retardos.
40. Investigación cuidadosa de antecedentes antes de imponer una medida disciplinaria. La verdadera política disciplinaria se preocupa principalmente por conocer las causas que motivaron las violaciones a las medidas disciplinarias.

El despido es el último castigo.

Las sanciones y castigos son medidas auxiliares de mando (simples medidas auxiliares). A diferencia de la autodisciplina, su carácter es negativo. Debe procurarse que sean medidas de última instancia y también debe procurarse que exista una graduación de menor a mayor castigo, y que se busque el tratamiento correctivo.

La consistencia en las acciones o en los actos de la dirección general es esencial para tener una disciplina efectiva; el personal debe saber a qué atenerse." (24)

#### 1.5.7 Contenido de la Dirección

"El efecto principal ha sido reforzar y profundizar el desarrollo dinámico de la cuarta etapa del proceso administrativo, destacando algunas funciones que enlistamos.

- A. Dirección mediante señalamiento de OBJETIVOS.
- B. Selección de las más importantes y urgentes para atender tomando las decisiones.
- C. Decisiones. Muchos toman decisiones, más pocos las ejecutan y muchos las criticamos.
- D. Toda decisión implica riesgo. Dentro del proceso de decisiones, ponderar el riesgo, elegir el camino más conveniente o instalar un medio sencillo de control.
- E. Anticipación al hecho. Las decisiones parecerán no responder a un objetivo inmediato. Cada vez se requiere de mayor anticipación.
- F. Creación e Integración de un equipo. Los integrantes son equiparables a líderes capaces de medir su propia acción y de conseguir resultados afines a los objetivos comunes.

G. Concesión, con los recursos humanos, de medios financieros y materiales para convertirlos en planes de acción.

H. La comunicación, que es el pasar una idea a otro, sirve para transmitir los propósitos rectores en forma clara y rápida de ordenes.

I. La idea de que un director fuese especialista en alguna de las funciones, ha quedado suplida con la de lograr responsabilidad en cada uno de los colaboradores (áreas de responsabilidad).

J. Considerar: circunstancias externas, mercados extranjeros condiciones futuras, proyectos de la competencia, influencia de personas que pueden afectar su política.

Además define lo que se debe hacer en los próximos cinco, diez y hasta veinte años.

K. Delegación de autoridad. Para que los ejecutivos funcionales sepan tomar la máxima responsabilidad en sus iniciativas, decisiones y acciones en el logro de los objetivos que se les haya fijado con las políticas marcadas previamente.

## 1.6 CONTROL

### 1.6.1 Alcance.

Control es un conjunto de providencias incluidas en las estructuras y en las normas de trabajo de una empresa, para que en el desarrollo de las actividades se produzca una comprobación y cotejo automático previniendo errores y fallas para proveer información segura; proteger los bienes de la empresa y promover la eficiencia en la operación y la adhesión a las políticas administrativas.

Hay tres puntos relevantes.

A. Información segura

B. Protección

C. Eficiencia

El control lucha porque se obtenga eficiencia, que para la empresa significa productividad.

El control se preocupa de que el personal se adhiera a las políticas administrativas.

El control trata de que la operación resulte como lo planeado, o lo más cercano posible tolerando al grado de desviación humana.



El control incluye el establecimiento de estándares, La comparación de los estándares reales y los estándares presupuestos y el establecimiento de la acción correctiva cuando la ejecución se desvió del plan.

En forma categórica: el control es imposible si no se fijan previamente los estándares. ¿Cómo se va a controlar si no se sabe el mínimo de ejecución?

En el control hay que tomar en cuenta: las funciones y operaciones. Las funciones se refieren a los procedimientos.

Las operaciones, al elemento humano ¿Quién lo ejecuta?

Importancia del control: cierra el proceso administrativo, pues es la última etapa de éste. El control que encontramos en todas las etapas del proceso, debemos considerarlo como una etapa más ya que nos permite observar los resultados para volver a planear y continuar el ciclo administrativo.

Un aspecto del control es la comprobación interna, ya que esta permite disminuir la posibilidad de fraudes, o al menos descubrirlos rápidamente; también permite disminuir la posibilidad de error, lo que provocaría que se tomen decisiones equivocadas o que existan diferencias en el trabajo del personal.

El establecimiento del control debe justificar su costo con el sistema y que beneficio que tiene para la empresa económicamente. Habrá ocasiones que los rendimientos sean a largo plazo, lo mismo lo beneficios después de varios ejercicios. Ejemplo los presupuestos; en este caso es difícil cuantificarlos en forma inmediata.

Debemos marcar cuatro etapas en el proceso de control:

- 1o. Establecimiento de medios de control por el Jefe administrativo.
- 2o. La recolección y concentración de datos por el Departamento de Contabilidad.
- 3o. La Interpretación y valoración de resultados por Elementos técnicos y administrativos.
- 4o. La utilización de los resultados que corresponde a la Dirección.

### 1.6.2. Clases de Control

Los tipos de control son seis:

- A. De ventas
- B. De producción
- C. Financieros y contables
- D. De administración
- E. Generales y
- F. Normas

- El control de ventas y producción no los mencionaremos ya que no son objeto del presente trabajo.
- El control de tipo financiero y contable es el más antiguo que se conoce su mayor problema es proporcionar informes verídicos a tiempo.

El control financiero y contable es igual:

- 1o. Los sistemas generales de contabilidad, así como los análisis e interpretación de los estados financieros.
- 2o. Análisis especializados de contabilidad: (Contabilidad de costos)
- 3o. Auditoría: interna y externa, de registro financiero, estándares de producción.
- 4o. Controles de depreciación y adiciones al activo
- 5o. Controles de efectivos: hay jefe que no le dan importancia a saber cuáles son sus disponibilidades.
- 6o. El control de la recuperación de inversiones
- 7o. El control de costos y utilidad en cada campo de operación.
- 8o. El control de las acciones, obligaciones y valores en general.
- 9o. Controles de administración. De organización y administración personal.

Respecto a los controles administrativos de organización los más convenientes son:

- 1o. Gráficas de organización
- 2o. Manuales
- 3o. Análisis y clasificación de puestos y evaluación o calificación de méritos

Respecto a los controles administrativos, administración de personal.

10. Normas de solicitud de empleo
20. Control de rotación de empleo
30. Movilización de méritos
40. Adiestramiento
50. Calificación de méritos
60. Valoración de puesto
70. Asistencias
80. Retardos
90. Higiene

- Controles generales. Los controles son los utilizados en todos los campos y para todos los fines: pueden ser por medio de reportes gráficos, estadísticas, presupuestos, pronósticos y en este punto pueden establecerse los métodos de trabajo y controlar su desarrollo por medio de una sección establecida para ello.
- Controles de normas. Este se refiere al aseguramiento de la oportuna y correcta recolección de datos. Se puede hacer por medio de memorandums, tarjetas perforadas, cuadros gráficos y el menos recomendable es un simple calendario. No basta tener los controles, se necesita que marchen bien y que sean adecuados.

### 1.6.3 Los Presupuestos y el Control

Presupuesto: Es esencialmente la expresión de planes para un período dado en el futuro en términos numéricos específicos.

El presupuesto es una declaración anticipada de los resultados.

Los presupuestos nos pueden servir de planes de control: ¿que vamos a hacer? y sirven para controlar la actuación ¿que hicimos?

Los presupuestos deben ser flexibles y reflejar posibilidades reales: deben tener algo de ideal aun cuando esten basados en lo real. Por

ejemplo: En una fábrica los presupuestos de ventas de maquinas de escribir eran muy elevados, pero ello sirvió para un control y eliminar los elementos que no cumplieran sus cuotas mínimas. Esa idea de poner esa norma tan alta refleja el "ideal" del director que lo impuso. Deben ser flexibles. Esto es un punto muy atacado para los contadores.

La hechura de un presupuesto debe ser una actividad diferente de la administración del mismo. Para un grupo de gentes, su actividad es hacerlo; para otro grupo, su actividad es de vigilancia.

Tipos de presupuesto. Podemos mencionar y explicar seis tipos:

A. Presupuesto de ingresos y egresos. Se refiere a lo que vamos a recibir y en que lo vamos a gastar.

B. El presupuesto de tiempo, espacio materiales y productos (no financiero) se refiere a la planeación y a la organización en todas sus fases.

C. El presupuesto de inversión de capitales. Es el que nos va a guiar donde encontramos el capital y cómo lo invertiremos, o a la inversa.

D. El presupuesto de efectivo. nos dice como vamos a mover nuestro efectivo si mes a mes vamos a controlarlo para saber nuestras disponibilidades.

E. El presupuesto de balance, para que nos sirva de guía, puede ser un balance pro-forma que diga cual sería la situación de una empresa (adelanto a la trayectoria o reflejo de una circunstancia precisa)

F. El presupuesto general o de resumen presupuestos regionales, zonas en distintos estados de la república. Visto globalmente se hace un presupuesto mayor o general o de resumen.

#### 1.6.4 Control Interno.

Se debe pensar que nada hay que surtuya al control en caso de querer una explicación particular. Con la rutina del control se cubren varias zonas. Las personas que se dediquen al control deben tener carácter investigador que no sea de rutina nada más sino siempre pensando nuevas formas de control.

La auditoria interna, es la apreciación regular e independiente hecha por un grupo de auditores (función de auditoria) de la contabilidad, las finanzas y otras operaciones dentro de una empresa, comparando los resultados con los presupuestos.

El control sigue siendo en mucho una medida personal desde el siguiente punto de vista:

Todos los medios de control no son más que medios para formar un juicio y tomar una decisión. y están incluidas las estadísticas, los gráficos, los cuadros y los reportes. Las decisiones basadas en estos instrumentos tendrán que ser resultado de la apreciación personal del ejecutivo de la compañía.

El profr. Joaquín Gómez Morfín, C. P., define el control interno de la siguiente manera:

El control interno es un plan ordenado entre la contabilidad, las funciones de los empleados y los procedimientos establecidos, de tal manera, que la administración de un negocio pueda depender de esos elementos para obtener una información segura y proteger adecuadamente los bienes de la empresa, así como promover la eficiencia de las operaciones y la adhesión a la política administrativa prescrita"

Elementos que se distinguen:

- A. La contabilidad
- B. La sistematización de funciones del personal
- C. Arreglo de los procedimientos para manejo y registro de las operaciones.
- D. Salvaguarda de bienes y valores.

Todas estas medidas de control se ven atacadas por la oposición humana a los cambios, y se debe usar habilidad para convencer a su personal y al dueño o al ejecutivo de que son en beneficio de la empresa. El Lic., y C. P. Sealriel Alatríste dice: "La realidad de México es que hace falta desarrollar y perfeccionar los sistemas de control, en empresas descentralizadas, en el gobierno y empresas privadas. Estos tres campos están abiertos para desarrollar la iniciativa. Todos tienen un sistema de control deficiente y por eso es un campo de acción amplio para desarrollar un cambio o perfeccionamiento en los sistemas de control".

C A P I T U L O   I I  
A D M I N I S T R A C I O N   P U B L I C A   F E D E R A L

## CAPITULO II

## 2. INTRODUCCION

En la última década se ha generado un consenso, cada vez más amplio en torno de la conveniencia y necesidad de realizar-tanto a nivel federal como estatal y municipal- una adecuación sustancial del aparato administrativo público a los requerimientos y complejidades de la vida del México de hoy y de los próximos años.

Esta idea adquirió por primera vez una fisonomía precisa al finalizar la década de los cincuentas, la cual se caracterizó por los esfuerzos de planeación económica que las Naciones Unidas recomendaron se realizarán en todos los países en desarrollo. Los tropiezos y fracasos que se registraron en el periodo anterior, por lo que se refiere a la traducción de los objetivos y prioridades de los planes económicos en acciones concretas, y sobre todo la marcada incapacidad de las estructuras administrativas públicas para llevarlos a cabo, subrayaron la exigencia de que para poder realizar un plan de desarrollo era necesario adaptar, y muchas veces modificar sustancialmente, las estructuras y procesos administrativos que constituyen su medio de acción más importante y que pueden convertirse, también, en los obstáculos determinantes y cuellos de botella para su cabal realización.

En la reunión de los Presidentes de América celebrada en Punta del Este se estableció, como recomendación a todos los gobiernos del Continente, la elaboración de programas que incluyesen reformas de tipo fiscal, agrario y administrativo que garantizaran la consecución de los objetivos de lo que habría de llamarse posteriormente "La Primera Década del Desarrollo" dentro del programa mundial de las Naciones Unidas.

A esto debe añadirse que a principios de los años setentas se inició un proceso de cuestionamiento severo de la estrategia de desarrollo seguida por nuestro país en los veinte años anteriores y ascendió a la presidencia de la República un gobernante que advirtió claramente la necesidad de dar un golpe de timón que substituya la inercia deserro

lista anterior, proponiendo una nueva prioridad de los problemas a resolver y de los objetivos por alcanzar en los próximos años.

Existen también marcadas coincidencias entre quienes piensan que resulta indispensable culminar la reorientación política y económica que se ha querido dar al país en los últimos años, llevandola al terreno que habrá de garantizar su verdadera realización: el organico-administrativo. Aducen para ello que la historia de México contiene lamentablemente muchos ejemplos de conquistas en el terreno político y social que han resultado infructuosas, por no haberlas podido "coronar con la reformas administrativas" (25) que las hubieran hecho efectivas en el terreno operativo. Se señala que sólo la organización y sistematización de la acción garantizará bases seguras a las conquistas plasmadas en las disposiciones jurídicas que traducen ideológicamente la nueva estrategia de desarrollo.

Se considera que hay un programa de reforma administrativa y que este se inició alrededor de 1965 y recibió un impulso decidido en 1971, y que su concepción es diferente por integral y sistemática, de las ideas y los esfuerzos que al respecto se llevaron a cabo, en épocas pasadas en nuestro país, los que generalmente carecieron de articulación.

Desde luego que nadie podría negar que las características distintas del proceso actual de reforma deben reconocer como antecedentes directos muchos de los intentos y trabajos de destacados pensadores y gobernantes que a lo largo de nuestra historia se han preocupado de estos problemas. Pero tampoco cabría negar válidamente, a nuestro juicio, que los postulados que caracterizan el actual Programa de Reforma Administrativa que lleva a cabo el Ejecutivo Federal, sólo se explicitan cabalmente y se institucionalizan en definitiva, a partir del esfuerzo continuado de los últimos tres gobiernos de la República.

Los documentos que elaboró la Secretaría de la Presidencia definen el Programa de Reforma Administrativa como "un proceso permanente que persiga incrementar la eficacia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de

(25) MANIFIESTO DEL GABINETE DE BENITO JUAREZ, PUBLICADO EN 1981.



aquellos considerados como coyunturales, como los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la Administración Pública en su conjunto".

"Debe asimismo, estar apoyada en los principios de las ciencias y técnicas administrativas y orientarse a revisar y evaluar los sistemas, los procesos, las estructuras y el desempeño de la administración pública tanto en la acción de cada uno de sus elementos como en la de todo el conjunto, para proponer y llevar a cabo las modificaciones y mejoras que se vayan requiriendo". (26)

Se afirma que "este proceso generalmente se enfrenta a los obstáculos normales que genera toda innovación y, por lo mismo, debe contar con el apoyo político y la estrategia de implantación que permita vencer la resistencia que le opongan los intereses formales e informales que habrán necesariamente de afectarse". (27)

Se advierte categóricamente que "debido a que la administración no existe en el vacío, sino que forma parte de un sistema social global que refleja históricamente los valores de dicho sistema, no es un fin en sí misma sino que debe considerarse un medio para alcanzar los fines que se proponga una sociedad organizada jurídicamente". Por esta razón "una forma administrativa generalmente se encuentra relacionada con otras reformas de carácter social, económico y político". Y que como todo proceso de reforma exige a su vez "ser administrada y programada" lo que implica "contar con mecanismos institucionales adecuados de operación y apoyo así como con una estrategia apropiada, para lo cual conviene contar con un modelo básico y con objetivos bien definidos". (28)

Debe resultar obvio que a esta definición no se pudo haber llegado de golpe y es sin duda resultado de una prolongada depuración de ideas y experiencias. Podría afirmarse que el período de gestación formal de este concepto se ubica entre los años de 1965 a 1971. Desde luego

- (26) INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA C.A.P. MEXICO, SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA D.G.E.A. 1974 P. 21
- (27) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO, 2a. ED. MEXICO Y INAP, 1975 P. 142.
- (28) BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. MEXICO S.P.G.E.A. 1973. P. 31

que muchos de los argumentos que se esgrimieron a lo largo de dicho período para aclarar o definir estas ideas, tienen su origen en muy variados pensadores y momentos de nuestra historia política administrativa como país independiente.

La mejor manera de explicar la historia, nos dice Collingwood (29) no es la de la referencia anecdótica de las acciones personales en su secuencia meramente temporal, sino la génesis de las ideas que van conformando un determinado concepto de la vida social, política o económica que caracteriza el pensamiento de un grupo de hombres o de sociedades enteras, en un determinado momento de su historia. (30)

Así se mencionan las ideas de quienes podrían considerarse como precursores del actual concepto de reforma administrativa; así como del pensamiento de quienes la institucionalizaron como proceso jurídico y político; y, por último hacer referencia a los juicios de quienes se han preocupado por analizar lo que se ha hecho en este campo y lo que aún falta por hacer.

## 2.1 IDEAS DE LOS PRECURSORES

Se debe reconocer con quien intenta un análisis de este tipo necesariamente realiza una selección de los pensadores que, a su juicio, resultan más representativos de los conceptos o de las ideas a las que se les quiere seguir la traza genética.

### IDEAS DE LOS PRECURSORES

#### 1. 1821.

##### PRIMER REGLAMENTO DE GOBIERNO

(Cada Ministro estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su Ministerio.

El Oficial Mayor Primero tenía la obligación de conocer la eficiencia de cada oficial, a cada uno la ocupación apropiada).

(29) COLLINGWOOD, ROBIN. LA IDEA DE LA HISTORIA 2a. ED. MEXICO, F.C.E. 1965.

(30) LOPEZ PORTILLO, JOSE. GENESIS Y TEORIA DEL ESTADO, 2a. EDICION, MEXICO EDIT. PORRUA, 1976.

2. 1917.  
DEPTOS. DE APROVISIONAMIENTOS GENERALES Y CONTRALORIA  
(Estudiar la organización, procedimientos y gastos de las dependencias para incrementar la economía y eficacia de los servicios elevando recomendaciones al Presidente de la República.)
3. 1928.  
DEPTO. DEL PRESUPUESTO DE LA FEDERACION  
(Estudiar la Organización Administrativa coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos, esto se realizó para el periodo de 1928-1932.)
4. 1932.  
OFICINA TECNICA FISCAL Y DEL PRESUPUESTO, SHCP.
5. 1943.  
COMISION INTERSECRETARIAL INTEGRADA POR SUBSECRETARIOS, SECRETARIOS GENERALES Y REPRESENTACION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.  
(Formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la Organización Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar rendimiento de personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos).
6. 1947.  
SBNIA. DIRECCION DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.  
(Realizar estudios y sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública).
7. 1958.  
SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA  
(Facultada para estudiar las modificaciones que a la Administración Pública deben hacerse Art. 16 frac. IV Ley de Secretarías).

8. 1965.

COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA. S. P.  
(Secretario Técnico 1968)

Encargada de dar cumplimiento al Art. 16 Fracc. IV. de la Ley de Secretarías.

9. 1971.

DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS S. P.

(Acuerdos presidenciales de 28 de enero y de 11 de marzo de 1971).

Corresponde a la S. P. la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal relacionándose con las CIDAS y VOMS.

Propondrá normas y sistemas que armonicen con los trabajos respectivos en cada dependencia.

El primer Reglamento de Gobierno elaborado en 1821 es el inicio de la preocupación que en nuestro país ha existido por mantener una adecuación permanente del aparato administrativo del Gobierno, ya que establecía que "cada Ministro está obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás Ministros para proponer reformas generales". (31)

Sin embargo se encuentran los verdaderos orígenes de la preocupación por vincular la eficacia operativa a la eficacia ideológica del Gobierno en el razonamiento ofrecido por Melchor Ocampo al renunciar al Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores en 1855, a quince días de haber tomado posesión de dicho cargo. Advertía Ocampo que de nada sirve estar de acuerdo en torno al fin o a los objetivos deseados, si no se pone igual cuidado en la selección y garantía de los medios de acción para alcanzarlos, puesto que "en la administración, una vez que se ha conocido y fijado el fin los medios son el todo".

(32)

(31) BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL 1971-1976. OP. CIT. P. 17

(32) ROMERO FLORES, JESUS. DON MELCHOR OCAMPO. EDICIONES BOTAS, MEXICO P. 227.

La Generación de la Reforma ofreció, a mi juicio, las mejores ideas en torno de la finalidad que debe tener una reforma administrativa en un país como el nuestro.

En un Manifiesto del Gabinete de Benito Juárez publicado en 1881 se afirma que "el instinto de la Nación", ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que las revoluciones serán estériles, y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa". (33)

Advertía asimismo, que "entre el caos y la reorganización administrativa, entre la tempestad revolucionaria y el porvenir próspero que la Reforma promete a la República, era necesario que mediara un día de recogimiento, de revista, de clasificación, en que el país junto todos sus elementos y los organice para aplicarlos al cumplimiento de sus compromisos".

Además, ese estupendo documento señalaba que "la opinión nacional, ... (veía) llegado el tiempo de medidas a propósito para precaver la ruina a que la República se (había) ido acercando, y de la que no podría salvarla ninguna revolución meramente política", y que el Congreso sólo había aceptado, sino que había completado y perfeccionado este pensamiento del Gobierno, "que puede llamarse la revolución en la administración, la reforma administrativa que viene a coronar la reforma política y social".

En síntesis, la reforma administrativa sería el medio para "hacer fecundas todas las otras que la nación ha conquistado y de cuya esterilidad práctica - se decía se estaba haciendo un argumento de mala fe contra la revolución."

Este intento no llegó a concretarse, pues como sabemos, este mismo año las tropas extranjeras invadieron el país alterando radicalmente los objetivos del gobierno juarista.

(33) LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA EPOCA DE JUAREZ (1851-1872), 3 TOMOS D.G.E.A. SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, 1972.

Posteriormente se llevaron a cabo en el país una serie de reformas parciales, de tipo incremental, que más bien buscaban incorporar nuevas técnicas, pero que no produjeron -a nuestro juicio- ideas sustanciales pertinentes al ejercicio que pretendemos realizar. Es cierto, sin embargo, que en 1971 el Departamento de Contraloría, creado en ese año y que funcionó hasta 1934, tuvo entre otras atribuciones la de "realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública" y también que, en 1943, se constituyó una Comisión Intersecretarial encargada de "formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos".

Pero no fue sino hasta 1947 cuando, de la recientemente creada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se estableció la Dirección Técnica de Organización Administrativa que tuvo, entre otras funciones, las de "Coordinar el Mejoramiento administrativo de las dependencias: hacer estudios de macroorganización; sugerir el Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública, y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitan".

Fue Gustavo Martínez Cabañas quién encabezó los trabajos de la citada Dirección Técnica de Organización Administrativa. A él se deben muchas de las ideas que actualmente se utilizan dentro del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.

A él se debe particularmente el señalamiento de que toda reforma requiere "si ha de tener éxito, por lo menos cierto grado de autoridad, técnica, recursos y tiempo"; advirtiendo que "sólo la combinación de estos cuatro elementos es la que hace efectiva una reforma de este tipo".

(34)

No cabe duda que fue Martínez Cabañas el primero en subrayar la necesidad de que la autoridad estuviese reforzada por la participación y el consenso de quienes ha de tomar parte en la ejecución y han de sufrir los efectos de los procesos de reforma.

Advertía desde entonces la necesidad de contar con medios técnicos ya que "la reforma requiere - y debe impulsar- una mayor racionalidad una menor dependencia del empirismo y de la improvisación, aun las que están basadas en la buena intención y en la vocación de servicio". Recomendaba igualmente, "la institución de los mecanismos para ejercer tal autoridad y tal consenso", así como "la implantación de órganos técnico integrados por especialistas en las ciencias y técnicas administrativas, económicas y jurídicas".

Fue el primero también en señalar que "toda reforma como esfuerzo extraordinario para producir deliberadamente innovaciones en trayectorias de una organización, implica...un consumo extraordinario de energía". Por lo cual debe asignarse los recursos necesarios para que se puedan alcanzar, a un nivel satisfactorio, los objetivos de la reforma".

Igualmente reconocía que las reformas "tienen un ritmo, y por lo tanto requieren de tiempo para desarrollarse". Advertía que si "reformular cualquier unidad administrativa oficina, departamento, dirección o secretaría de estado, representa siempre serios problemas, mayor es aún la complicación si se trata de modificar todo el aparato administrativo de un gobierno, tanto en sus dependencias tradicionales (secretarías o departamentos), como en el complejo mundo de los organismos y empresas descentralizadas que en su conjunto integran lo que se reconoce como el sector público".

Planteó que la reforma administrativa, "no es una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar", sino que debe ser "una concatenación de pasos programados que obedezcan a un plan, no importa que en su totalidad se lleve muchos años en realizar". Nuevamente en él encontramos la idea, quizá por primera vez en nuestro medio, de que es indispensable tener "una concepción de conjunto que abarque dentro de su radio de acción, todas las partes que constituyen la organización para saber cuál sería el efecto que se producía en cada

una de ellas, no importando si sólo alguna o algunas experimentan modificaciones debido a la reforma que se pretende implantar".

En dicho párrafo pueden seguramente encontrarse los primeros esbozos de la idea de integridad y del llamado enfoque "sistemático" que habrían de incorporarse posteriormente al actual programa de reforma. Finalmente, al describir los pasos metodológicos que él proponía para la realización de una reforma administrativa integral, Martínez Cabañas explicaba que "una reforma administrativa pretende, en primer término, definir con claridad los objetivos de la administración. Una vez hecha esta tarea, debe examinarse con qué medios cuenta la organización actual para la realización de dichos fines; si los medios no son adecuados, entonces se plantea el problema de pensar en nuevas formas de organización que tomen el lugar de las antiguas. Esta parte normalmente lleva bastante tiempo en su ejecución de ahí que es prácticamente imposible señalar plazos fijos para la substitución de inadecuadas estructuras".

## 2.2. LA INSTITUCIONALIZACION JURIDICA POLITICA DEL PROCESO DE REFORMA

### 2.2.1 Primera etapa 1965-1970.

El establecimiento de la Secretaría de la Presidencia en 1958 marcó el inicio jurídico de lo que habría de convertirse en el actual programa de reforma administrativa del Ejecutivo Federal. Esta dependencia quedó encargada de recabar los datos para elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo; así como de la planeación de obras y sistemas... y de proyectar y promover, el desarrollo de las regiones y localidades que la señala el Presidente de la República. Esta facultada, asimismo pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como de coordinar los programas de inversión de los diversos organismos de la administración pública y estudiar las modificaciones que ésta deben hacer.

Sin embargo, no fue sino siete años más tarde, en abril de 1965, que esta nueva Secretaría, una vez resuelto el funcionamiento normal de las demás áreas que tenía encomendadas por ley, decidió establecer



la Comisión de Administración Pública para iniciar la promoción y coordinación de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.

La Comisión de Administración Pública funcionó de 1965 a 1970. Originalmente en ella se concibió la reforma administrativa ligada estrechamente a la programación formal del desarrollo nacional que se pensó existía en dicho sexenio. Este planteamiento inicial señalaba que toda reforma administrativa tenía que referirse a los programas sustantivos de gobierno, puesto que no se le concebía como un fin en sí misma, por lo cual ponía especial énfasis en aquellos programas vinculados directamente al logro de los objetivos de desarrollo económico y social que se señalarían dentro del plan formal que, se pensaba, habría de establecer el Gobierno Federal.

En la definición oficial de la reforma administrativa, empleada durante los dos primeros años de vida de la Comisión, se señalaba que "lo que perseguía concretamente era elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el Gobierno pudiera realizar, de la manera más eficiente posible, la tarea que le correspondía en la elaboración, la aplicación y el control de dicho Plan Nacional de Desarrollo". (35).

Ya desde entonces algunos de los miembros de la Comisión, particularmente Fernando Solana, advertía los riesgos de "atar la reforma administrativa a la planeación económica". (36)

Se señalaba el riesgo -que habría de confirmarse dos años más tarde que en caso de no existir el Plan Nacional de Desarrollo durante el sexenio, la reforma administrativa ligada a dicho plan correría su misma suerte. Se sugería la posibilidad de postular que "podría haber reforma administrativa sin plan formal de desarrollo económico de nivel nacional", aduciendo que "no todos los países del mundo están en condiciones políticas y técnicas de elaborar planes de desarrollo económico que sean útiles". Se explicaba que la "experiencia de varios de ellos demuestra que no sólo es posible, sino conveniente

- (35) INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA OP. CIT. P. 15-16
- (36) SOLANA, FERNANDO. LOS MARCOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, NO. 22 P. 43

llevar adelante las tareas de reforma administrativa independientemente de que sea posible o no realizar las de planeación económica, aunque eventualmente ambas pueden tener objetivos comunes y evolucionar, coordinadamente en forma paralela". (37)

Sin embargo, como las perspectivas de que existiese el Plan de Desarrollo parecían promisorias, la Comisión de Administración Pública adoptó como estrategia vincular la reforma con la programación económica y social. Así fue como se concibió inicialmente al Programa de Reforma Administrativa como un capítulo del "Programa de Acción del Sector Público para el Período 1968-1970", cuya elaboración se encomendó a la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social integrada por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por Acuerdo Presidencial de marzo de 1965 la Secretaría de la Presidencia solicitó a todas las entidades públicas la información que serviría de base a las actividades de programación durante el período 1965-1970, los lineamientos de políticas de cada una, los problemas nacionales y regionales que tratarían de resolver, las metas por alcanzar, los medios y recursos financieros que requerían para lograrlas y las necesidades de la población que atenderían. Mediante el análisis y discusión de los informes proporcionados por las entidades, se procedió a la formulación del mencionado "Programa de Acción del Sector Público para el Período 1965-1970".

Dentro de este contexto se encomendó a la Comisión de Administración Pública como tarea inicial la de:

- A. Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberán hacerse a su organización, a fin de coordinar mejor sus actividades y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país;
- B. Introducir las técnicas modernas de organización administrativa que resulten conveniente para alcanzar este objetivo y

C. Lograr una mejor capacitación del personal gubernamental". (38)

Como puede observarse, la Comisión de Administración Pública contó desde un principio con ideas muy claras de lo que debía de hacerse en este campo. Sin embargo, sus tareas habrían de verse seriamente afectadas por dos hechos fundamentales:

- A. La decisión de no formalizar el Plan Nacional de Desarrollo y
- B. La alteración de las prioridades gubernamentales a finales de 1968.

Al término de 1967 era claro ya que el Ejecutivo Federal había decidido no establecer formalmente un Plan Nacional de Desarrollo, atendiendo seguramente el argumento de la inconveniencia de ceñirse a un patrón que pudiera resultar demasiado rígido ante circunstancias rápidamente cambiantes. Ello determinó que la Comisión intentase salvar la idea de la reforma administrativa alterando la concepción original de ligarla a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, convirtiendo al propio programa de reforma en el mecanismo que estableciera las condiciones instrumentales que permitiesen la elaboración de los planes y programas gubernamentales.

Como fase inicial de la nueva estrategia se decidió publicar los resultados del diagnóstico realizado de 1965-1970 por la propia Comisión, bajo el título de Informe sobre la Reforma de la Administración Pública. (39) En dicho informe se propusieron los principios fundamentales que deberían regir las reformas a la administración pública y los principales mecanismos para ejecutarlas.

Por ejemplo la preocupación de contemplar los problemas de la administración pública con una visión global y no sólo dependencia por dependencia, permitió la incorporación de los criterios programáticos y sectoriales a las tareas de reforma. Se advertía, sin embargo, la necesidad de actuar simultáneamente en los dos frentes: el de los problemas de coordinación de todo el sector público y el de los que afectan específicamente a cada entidad en su funcionamiento administrativo

- (38) INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA, OP. CIT. P. 16-17
- (39) INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA OP. CIT. P. 171.

interno. Se definieron así las acciones que habrían de llamarse en adelante "macro y microadministrativas".

Sin embargo, la alteración sustancial de las prioridades gubernamentales al final de 1968 impidió que de ahí en adelante se contara con un apoyo decidido para institucionalizar el proceso de reforma más allá de lo realizado hasta ese momento.

Sin dar cabida a desilusiones ni lamentos se intentará obtener el máximo provecho de la capacidad implícita que tenía el sector público para analizar sus problemas y coordinar sus esfuerzos de mejoramiento y modernización aprovechando las bases jurídicas con que se contaba hasta ese momento.

Fue así como se generaron los primeros mecanismos de participación convocados por la Secretaría de la Presidencia para analizar los aspectos fundamentales que habrían de rendir frutos en el próximo sexenio; particularmente los tendientes al establecimiento del presupuesto por programas y el análisis prioritario del sector agropecuario. (40)

La voz de mando consistió en procurar que no se desgastara ni se eliminara la idea de la necesidad de una reforma administrativa aun cuando no se contara con un apoyo decidido para llevarla a cabo. Pienso que dicho objetivo se cumplió cabalmente, puesto que muchas de las sugerencias que la Comisión de Administración Pública entregó a la nueva administración no sólo fueron continuadas sino apoyadas decididamente e institucionalizadas jurídicamente por el Presidente Luis Echeverría.

### 2.2.2 Segunda Etapa 1971-1975.

Como Presidente Luis Echeverría, convocó a una reunión de trabajo para determinar las medidas que su gobierno habría de establecer en el terreno de la reforma administrativa. Escucho las opiniones de quienes tenían a su cargo responsabilidades directamente vinculada con las tareas de reforma, así como de quienes habían formado parte de la Comisión de Administración Pública, y decidió establecer, de una manera institucional y obligatoria, las Unidades de Organización y Métodos en todas las dependencias del sector público.

Atendiendo a una recomendación del entonces Subsecretario de la Presidencia, Licenciado Porfirio Muñoz Ledo, se decidió que dichas Unidades sólo podrían tener un efecto adecuado si se las enmarcaba dentro de un mecanismo de participación en el que estuvieran representados tanto los titulares como las principales unidades operativas de cada dependencia. Fue así como se establecieron las Comisiones Internas de Administración (CIDAS).

El 28 de enero de 1971, por acuerdo presidencial, se fijaron las bases de la reforma administrativa del Ejecutivo Federal para el presente sexenio. La Comisión de Administración Pública fue substituida por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia; para encargarse de la coordinación global y los trabajos de reforma administrativa. Pocos días después, el 11 de marzo de ese mismo año, un nuevo acuerdo presidencial ordenó establecer en cada dependencia una Unidad de Programación (UP) que permitiera vincular las tareas de reforma administrativa con los objetivos y metas, tanto de cada dependencia como del sector público en su conjunto.

Por su parte, el Licenciado Hugo Cervantes del Río, titular de la Secretaría de la Presidencia, estableció desde un principio que, "por Instrucciones del Presidente de la República", dos de los aspectos a los que habrían de darse mayor prioridad del programa de reforma administrativa deberían ser, por una parte "la descentralización de las actividades gubernamentales a fin de evitar los costosos y a veces inútiles viajes que muchos ciudadanos tienen que realizar a la capital de la República para desahogar trámites que bien podrían llevarse a cabo en las propias entidades federativas"; y por la otra, la "institucionalización de la política de puertas abiertas en la administración pública que el propio Presidente Echeverría había establecido desde su campaña como candidato". Dicha política se traducía en el propósito de evitar, hasta donde fuera posible, la intermediación oficiosa entre aquellos que tienen asuntos que tratar con la administración pública y los funcionarios que deben resolverlos sin pretexto ni demoras.

Tanto la descentralización de las actividades del Ejecutivo Federal como la información y orientación al público se volvieron así los puntos prioritarios del programa de reforma administrativa en los siguientes años.

Tal era la tónica con la que se inició la segunda etapa del actual proceso de reforma. Sin embargo, se presentaban ya algunas restricciones que deberían enmarcar sus posibilidades objetivas de realización. De nuevo acudimos a Fernando Solana ya que, por esas fechas, señaló claramente las características que cabría esperar en la nueva fase del proceso de reforma. Avertió que en virtud de que no (había habido) en diciembre de 1970 la reorganización de las estructuras administrativas que esperaban algunos, en este sexenio trabajaremos básicamente con las estructuras de los dos anteriores. Y esto establece un marco, un límite a la acción, aunque obviamente no altera la posibilidad de llevar adelante la reforma de la administración pública" (41)

Otra condicionante sería que "nuevamente no habría de quedar atado el esfuerzo de reforma administrativa a la planeación económica, aunque era deseable establecer una coordinación entre ambos procesos". Se tenía sin embargo, afirmaba Solana, "la decisión públicamente declarada del Presidente de la República de contar con una maquinaria administrativa más eficiente.... así como del equipo de investigación técnico capacitado" para llevarla a cabo: pero "sobre todo, de una clara conciencia de la urgente necesidad de modernizar nuestra administración. Conciencia que -afirmaba Solana- habían creado en los últimos años, y en particular en el último sexenio, quienes habían tenido en sus manos esa responsabilidad".

Con este marco de referencia y con la base jurídica de los acuerdos mencionados, la Dirección General de Estudios Administrativos se dio entonces a la tarea de elaborar las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal para 1971-1976".

(41) SOLANA FERNANDO. LOS MARCOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION OP. CIT. PP. 43-48

Dicho documento recogía los diagnósticos y las investigaciones elaboradas por la Comisión de Administración Pública, pero incorporadas las sugerencias y recomendaciones que la actual administración empezaba a generar.

Los "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976", publicados por la Secretaría de la Presidencia en 1971, establecieron el Plan Global de Reforma. En él se pretendía garantizar que la revisión interna de cada institución o entidad pública se llevara a cabo tomando en cuenta los criterios y las medidas que, paralelamente, se debían de intentar tanto a nivel de los sectores económicos como de los sistemas generales de apoyo de la administración pública en su conjunto. Con ello se busca evitar la dispersión y la duplicación de esfuerzos así como las acciones parciales o totalmente contradictorias y aun anulatorias entre sí.

En dicho plan se establecían once programas que habrían de orientar, a guisa de marco de referencia, las actividades de reforma del sexenio. El primero de dichos programas tendía al establecimiento e institucionalización de los propios mecanismos de reforma a nivel, tanto de cada dependencia, como del sector público en su conjunto. Los nueve siguientes buscaban revisar la acción del aparato público siguiendo básicamente la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control) y tenían el orden siguiente: II. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación; III Racionalización del Gasto Público; IV. Estructura del sistema de información y estadística; V. Desarrollo del sistema de organización y métodos VI. Revisión de las bases legales de la actividad pública federal; VII. Reestructuración del sistema de administración de recursos materiales; VIII Reestructuración del sistema de administración de recursos Humanos; IX Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos. y X. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental. El último programa, el número XI, tenía como propósito plantear los requerimientos de reforma a nivel macroadministrativo, tanto por lo que se refiere a la organización sectorial como a la regional de la Administración Pública Federal.

Se señala con toda claridad y realismo, que en la práctica las acciones de reforma habrían de intentarse a través de proyectos específicos que tendrían necesariamente que atacar parcial y secuencialmente los problemas a resolver.

Se insistía también, que dichos proyectos específicos habrían de obedecer, en todos los casos, a decisiones políticas también específicas; las que, lógicamente, estarían basadas en la viabilidad, oportunidad, prioridad y circunstancias de cada caso concreto.

Se advertía, sin embargo, que la estrategia de reformas parciales no justificaba que estas fueran inconexas y anárquicas. Que dichas acciones, si bien separadas en el tiempo y en el espacio, debían de estar cuadradas dentro de lo previsto por el Marco o Plan Global de Reforma, buscando que resultasen complementarias y convergentes, así como que se reforzaran entre sí.

El Plan Global incorporaba como importante requerimiento metodológico, la continua evaluación de la reforma, realizada mediante comparaciones periódicas de las situaciones alcanzadas, confrontándose con el marco de referencia y el programa originales. Se insistía en que dicho marco original de referencia no debía utilizarse en forma tan rígida que no pudiera incorporar o adaptarse a los cambios que fuera reclamando la realidad, producto muchas veces de los problemas ya resueltos o modificados. Esto ratificaba la concepción misma de la reforma como un proceso técnico político permanente de revisión y racionalización que debía retroalimentarse constantemente con información de los resultados alcanzados, así como de los tropiezos existentes para poder ser reafirmado o reorientado en su caso. Siendo una tarea sistemática y continua sus resultados parciales sólo podrían ser considerados, en todos los casos, como nuevos puntos de partida para nuevas acciones.

### 2.3 REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1976-1982

En diciembre de 1986, el Gobierno de José López Portillo, tiene como objetivo político prioritario el de promover, en todos los aspectos, la cohesión nacional, la recuperación de la confianza en el país y entre sus diversos componentes, objetivo fundamental que representa una condición básica para alcanzar las metas de desarrollo socioeconómico, centradas en organizar a la sociedad para elevar la producción



y asegurar que ésta se oriente hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios a fin de satisfacer la demanda de empleos productivos y las necesidades básicas de las mayorías de la población; y de ahí también que la traducción de esos objetivos a la realidad, tal como lo señaló el Licenciado López Portillo desde su campaña electoral, exigiera contar con los medios, esto es, con los instrumentos administrativos idóneos.

El reconocimiento de esos instrumentos habfan acumulado vicios y disfunciones que no les permitían responder con eficiencia y oportunidad a los reclamos sociales y de que por tanto el costo político de la ineficiencia gubernamental resulta superior al que implicaba una reforma administrativa de gran alcance, hizo que se planteara la necesidad de una reestructuración a fondo en la organización y el funcionamiento del Gobierno Federal. (42)

De esta manera, ante el papel que desempeña el Estado en nuestra sociedad y ante la coyuntura política, económica y social que se presentó a finales del año de 1976, el Presidente de la República decidió reorganizar el Gobierno para poder, en los hechos, organizar al país. Pero es preciso puntualizar que este paso fundamental no obedeció simplemente a una decisión de coyuntura. Descansó sobre la base de doce años de trabajos constantes a partir del establecimiento, en 1965, de la Comisión de Administración Pública (CAP), presidida por el licenciado José López Portillo, dentro de las diversas funciones que desempeñó entonces en la Secretaría de la Presidencia.

La CAP elaboró un Informe sobre la Administración Pública Federal (43) que sirvió de base para los trabajos de reforma institucionalizados a partir de 1971 a través de diversas disposiciones jurídicas. (44)

- (42) CARRILLO CASTRO ALEJANDRO "LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO" EN COMO REFORMAR LA ADMINISTRACION PUBLICA, COMPILADOR A. LEEMANS F.C.E. 1977 TRADUCCION DE THE MANAGEMENT. OF. CHANGE IN GOVERNMENT, 1976 MARTINUS NIJHOFF, LA HAYA.
- (43) REEDITADO POR LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS MEXICO, 1977.
- (44) PARA UN EXAMEN DE LA EVOLUCION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA MEXICANA, VER CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO, INAP. 1975 Y COMO REFORMAR LA ADMINISTRACION PUBLICA OP. CIT.

En esta época se publicaron también las Bases para el Programa de Reforma Administrativa Federal 1971-1976 y se definió un modelo de análisis, se completaron los diagnósticos, se elaboró un programa global con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para avanzar en la reforma. (45)

Con estos antecedentes y con base en el Programa de Gobierno Esbozado el 10 de diciembre de 1976 por el Presidente López Portillo, la reestructuración iniciada en el presente régimen puede caracterizarse como una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que tiene como eje la programación, que procura respaldarse en un personal idóneo, eficiente y honesto y que se propone fortalecer la organización republicana respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entraña el régimen federal.

### 2.3.1 Objetivos Globales

En consecuencia con lo anterior, los objetivos globales del Programa de Reforma Administrativa delineados para el periodo de 1976-1982, son:

1. Organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal.- respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del Gobierno- propicie,

(45) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. EN COMO REFORMAR LA ADMINISTRACION PUBLICA OP. CIT.

por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y, por otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país, y

5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

### 2.3.2 Bases Legales.

Los objetivos mencionados, producto de una amplia concepción que incluye consideraciones de orden político, económico y social, se han sustentado en la promulgación de nuevas normas jurídicas que garantizan la legitimidad y la seguridad propias de un Estado de Derecho. Para dar causa legal a los aspectos sustantivos de la reforma, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y para instituir jurídicamente los sistemas de orientación y apoyo global se promulgaron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de Deuda Pública; el Decretado por el que se adicionan diversos artículos de la ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; el Decreto que adiciona el artículo 39 a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y el Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones con un artículo 27.

Por otra parte, a fin de que la base jurídica de asignación de funciones a las dependencias centralizadas corresponda a las disposiciones mencionadas, se han publicado los reglamentos interiores de 16 de dichas dependencias. (46)

Existen otros ordenamientos de carácter específico que se irán analizando, como en el caso de los anteriores, en el marco de los objetivos globales a que se hace referencia a continuación.

**(46) A LA FECHA TODAS LAS DEPENDENCIAS CUENTAN CON UN REGLAMENTO INTERIOR DEBIDAMENTE ACTUALIZADO.**

### 2.3.3.1 1. Organizar al Gobierno para Organizar al País:

Al fin de alcanzar el primer objetivo global, el de organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia, y la honestidad en las acciones públicas (47) era necesario programar las acciones de reforma de la Administración Pública Federal, con miras a que constituyesen un proceso institucional permanente articulado y participativo que, dentro de un marco global de congruencia y corresponsabilizara a los titulares de las dependencia centrales y de las entidades paraes tatales de los proyectos específicos que les corresponde, y que permitiese al Titular del Ejecutivo la programación global y la evaluación permanente de los resultados obtenidos, a fin de que la administración pública pudiera transformarse en un instrumento eficaz, apto para garantizar la eficiencia y la coherencia de las acciones que integren los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social y capaz de atender las prioridades fijadas por el Titular del Ejecutivo. (48)

Todo ello implicaba convertir a cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal en un instrumento con responsabilidades claramente establecidas, de manera que se evitase la duplicación de funciones y se asegurara que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que el país demanda. (49)

Lograr esta transformación exigía contar con instrumentos legales que previeran el cumplimiento de los siguientes propósitos.

- A. Simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas;
- B. Evitar duplicaciones;
- C. Regularizar las dependencias cuya organización resultaba discutible, desde el punto de vista del derecho administrativo, estableciendo claramente los conceptos y bases para el debido funcionamiento de la administración pública centralizada como paraestatal;
- D. Racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones

(47) LOPEZ PORTILLO, JOSE. DISCURSO DE TOMA DE POSESION 1o. DE DICIEMBRE DE 1976.

(48) IEPES . PROPUESTA DE PROGRAMA DE GOBIERNO 1976-1982, CAPITULO XIII .P.1.

(49) EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

- E. instituir que el gasto público se presupueste con base en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución (50) y proporcionar la oportuna evaluación de resultados;
- F. promover la eficiencia y honestidad en la ejecución de las tareas gubernamentales; (51)
- G. permitir al Titular del Ejecutivo a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativos por sectores, para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;
- H. establecer la organización sectorial, para efectos de coordinación programática, art. 50 e.
- I. adscribir la coordinación de los programas de reforma administrativa y de evaluación de resultados de la Administración Pública Federal en su conjunto, directamente bajo la responsabilidad del Presidente de la República. (art. 90.).

La Ley orgánica de la Administración Pública Federal aprobada por el Congreso de la Unión a iniciativa presidencial, y publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976 dio sustanciales respuestas a los anteriores requerimientos. Con dicho Instrumento se consiguió una importante simplificación de estructuras y precisión de responsabilidades, lo que a su vez permitió superar gran parte de las duplicaciones que contenía la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Se puede afirmar que en la historia del país no se tiene noticia de una reforma que hubiera implicado modificaciones a 17 de 19 dependencias centrales que recibieron o transfirieron funciones, o sea que inició en el 90% de las dependencias centrales. A ello hay que agregar la modificación propuesta por el Senado a fin de que sólo el Congreso pueda mediante una ley determinar la creación de los departamentos administrativos.

- (50) ARTICULO 9 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y 13 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.
- (51) ART. 9 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. ART. 19 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.

Se logró igualmente, establecer la posibilidad de la organización sectorial para efectos de coordinación programática, la utilización de las reuniones de Gabinete, hoy todavía Consejo de Ministros, para "Definir y evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean concurrentes de varias dependencias o entidades de la Administración Pública" (52) con lo cual se enriquece la función de dicho Consejo que antes sólo había de reunirse para efectos de suspensión de garantías.

En este sentido, la nueva Ley Orgánica no sólo integra funciones que en forma atendían -o debían atender- diferentes dependencias, sino que, por primera vez, regula en su ordenamiento - por llamarlo así para distinguirlo de las disposiciones particulares derivadas de él -, tanto a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, como a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos. Con las modificaciones estructurales y funcionales derivadas de la aplicación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se podujeron cambios no sólo en el nivel institucional sino también en el global o macro administrativo. Con base en el artículo 80. de ese ordenamiento, se establecieron como órganos de la Presidencia de la República cinco unidades Administrativas de Apoyo Técnico: la Unidad de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Información y Relaciones Públicas, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación a las que les fueron atribuidas nuevas funciones.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública contempla a la desconcentración como un recurso administrativo indispensable en la búsqueda de la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos públicos (artículo 17).

Dentro de la Administración Pública Federal se lograron identificar, en diciembre de 1976, con características de organos, desconcentrados 26 unidades administrativas y a finales de 1977, se identificaron 86, es decir, se ha manifestado un incremento del orden de 330.7%. Lo anterior demuestra que los titulares han comenzado a utilizar con frecuencia esta figura jurídico-administrativa prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### 2.3.3.1 Instrumentación.

#### A. Primera etapa: Lineamientos y Mecanismos de Congruencia Institucional.

Los cambios estructurales y funcionales producidos con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hicieron urgente la necesidad de contar con lineamientos generales sobre la organización y funcionamiento de las dependencias, así como con mecanismos de participación (Comités Técnicos Consultivos en los cuales se gestaran tales lineamientos se discutieran problemas afines y se propiciaran políticas y estrategias para la mejor operación de los sistemas de cada una de las dependencias participantes.

De acuerdo con dichos cambios se actualizaron los lineamientos de reforma administrativa, concretados en una primera etapa, a los aspectos de carácter institucional. Para tal efecto, fue convocado el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Organización y Métodos de la Administración Pública centralizada, a fin de que trabajara en la elaboración de un proyecto de lineamientos que deberían observar para el Programa de Reforma Administrativa, a nivel institucional, las dependencias y entidades del sector público. Dicho proyecto fue aprobado por el Presidente de la República y dado a conocer en la Reunión de Gabinete del 28 de enero de 1977.

Por otra parte, han quedado debidamente integrados, como mecanismos fundamentales de reforma administrativa en las dependencias y entidades, los siguientes órganos.

Las Comisiones Internas de Administración y Programación, como mecanismos de participación y de asesoría para la toma de decisiones.

Las Unidades de Organización y Métodos

Las Unidades de Programación

Las Unidades de Presupuesto

Las Unidades de Informática y Estadística

Las Unidades o Enlaces de Evaluación

Las Unidades de Orientación Información y Quejas

Estas unidades, además de sus funciones propias, tienen como propósito fundamental promover el eficiente establecimiento de los sistemas de su competencia y trabajar coordinadamente con las unidades similares de otras dependencias a través de los respectivos Comités Técnicos Consultivos.

Por lo que se refiere a los mecanismos participativos, muchos de ellos creados anteriormente, se establecieron después de haber permanecido inactivos durante algunos años. Algunos, los menos, siguieron funcionando sin interrupción y otros más fueron creados en este año. Los más importantes son:

El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.

El Comité Técnico Consultivo de Directores y Jurídicos de la Administración Pública Centralizada.

El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos, El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación.

El Comité Técnico Consultivo de Orientación, Información y Quejas.

El Comité Técnico Consultivo de Archivos Administrativos e Históricos.

#### 2.3.3.1. B. Segunda Etapa: La Sectorización.

En virtud de que la depuración estructural y funcional de las dependencias centralizadas sólo resolvía una parte del problema, tomando en cuenta la influencia y la carga presupuestal de más de 900 entidades paraestatales, se hacía necesario establecer nuevas reglas de orden en sus relaciones con el resto de la Administración.



A través de la nueva Ley Orgánica (artículos 50 y 51) el Ejecutivo se propuso constituir a las dependencias centralizadas en unidades de responsabilidad sectorial y facultándolas para orientar y conducir la planeación, coordinación y control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales, que para tal efecto se agrupen en el sector de su competencia, (53) y establecer mecanismos de coordinación que garanticen a nivel global (intersectorial) la congruencia de las actividades de la Administración Pública por medio de programas que permitan la fijación de políticas y la evaluación de resultados.

La instrumentación de la organización sectorial ha supuesto la agrupación en su sector correspondiente de 910 entidades paraestatales; el establecimiento de lineamientos para el funcionamiento sectorial de la Administración Pública Federal, y la creación de mecanismos de coordinación.

Para la definición de los sectores administrativos, como convencionales de análisis programático, el 17 de enero de 1977 se publicó en el Diario Oficial un primer Acuerdo Presidencial por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente.

De ahí que, en total, los 3 acuerdos habrán sectorizado 910 entidades paraestatales y los 2 últimos consideran ya los incrementos y decrementos que se han producido en el proceso de Reforma Administrativa Sectorial.

El esclarecimiento de las "reglas del nuevo orden sectorial" iniciado en la Primera Reunión de Coordinación de las Unidades de Organización y Métodos, permitió definir las instancias o niveles que este nuevo orden establecía: el de las Dependencias de Orientación y Apoyo Global (Secretaría de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público), el de los coordinadores de sector y el de las entidades paraestatales.

(53) ARTICULO 51 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y 6 DE LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.

Con relación a estas últimas, se ha manifestado incluso la preocupación por definir el papel de las empresas matrices en relación con sus filiales.

De aquella reunión emergió el proyecto de Lineamientos que deben observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en su Programa de Reforma Administrativa que fueron presentados en la Reunión de Gabinete del 28 de enero de 1977 y en cuyo punto 10 se recogía la preocupación sobre la reorganización y funcionamiento sectorial.

Este punto fue desarrollado en reuniones conjuntas entre representantes de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, así como de la Coordinación General de Estudios Administrativos, hasta que fue posible contar con los Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal.

Este avance permitió al Presidente de la República declarar formalmente en la Reunión de Gabinete del 22 de julio de 1977 el arranque de la Segunda Etapa del Programa de Reforma Administrativa.

Asimismo y con objeto de armonizar las funciones de orientación y apoyo global encomendadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto (programación, presupuestación, control informística, estadística y evaluación) con las de financiamiento, encargadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.... y que constituye "el jefe de la reforma administrativa", se ha constituido la Comisión de Gasto-Financiamiento que tiene como antecedentes a la Comisión Coordinadora y de Control de Gasto Público Federal.

A nivel de cada dependencia centralizada, y debido a sus nuevas atribuciones, relacionadas con su carácter de coordinadoras de las entidades paraestatales, así como con el propósito de habilitarse para cumplir con sus responsabilidades de planeación y evaluación sectoriales, se han llevado a cabo diversas medidas de reforma administrativa.

Algunas, por ejemplo, se han organizado por subsectores de actividad, otras han dado a su Comisión Interna de Administración y Programación una orientación sectorial o bien han establecido contralorías generales, unidades coordinadoras de las entidades paraestatales, comisiones o comités específicos para llevar a cabo la coordinación sectorial.

Uno de los propósitos básicos que persigue la sectorización de las entidades paraestatales es que la cabeza de sector se avoque al estudio de cada una de ellas, a fin de proponer reformas, tales como la creación, incorporación, fusión, liquidación y fortalecimiento de entidades en el sector respectivo.

En 1977 (54) el total de entidades paraestatales se incrementó en 19, debido a la creación de 12 nuevas entidades y la absorción de 7, y se redujo en 58 (8 fusiones y 50 liquidaciones), lo que hace un decremento neto de 39, reduciéndose de 901 a 862 entidades paraestatales. (55)

### 2.3.3.2 La Programación Instrumento Fundamental del Gobierno.

El cumplimiento del segundo objetivo global, el de adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos específicos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados, (56) exigía establecer sistemas y procedimientos administrativos que permitiesen formular los planes sectoriales y regionales de desarrollo económico y social con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados, así como el Plan General del Gasto Público Federal. (57)

- (54) SE CONSIDERAN REFORMAS REALIZADAS EN 1977, LAS QUE SE APOYAN EN ALGUN INSTRUMENTO JURIDICO YA FORMALIZADO, MIENTRAS QUE LAS REFORMAS PARA 1978, SON AQUELLAS QUE NO SE ENCUENTRAN EN ESTA SITUACION.
- (55) EN 1978, EL INCREMENTO FUE DE 18 (CREACIONES), Y LA DISMINUCION DE 76 (FUSIONES Y 70 LIQUIDACIONES), LO QUE SIGNIFICO UN DECREMENTO NETO DE 58 ENTIDADES PARAESTATALES.
- (56) LOPEZ PORTILLO, JOSE. EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION FEDERAL.
- (57) ARTICULO 9 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y 40 DE LA LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.

Para lograrlo se han dado los primeros pasos destinados a definir y precisar objetivos institucionales y sectoriales; se han integrado en una sola dependencia, como ya se ha dicho, los sistemas globales de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación, contabilidad, informática, estadística y recursos materiales, (58) se han realizado sistemáticamente reuniones de gabinete a fin de establecer directrices para el funcionamiento sectorial y especificar las atribuciones que corresponden a las dependencias de orientación y apoyo global.

Se ha previsto que para establecer los sistemas y procedimientos que permitan instrumentar la programación del gasto público con base en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, (59) cada entidad cuente con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

En materia de seguimiento y evaluación, se han diseñado los sistemas y mecanismos administrativos destinados a evaluar permanentemente los resultados de dichos planes y programas, a fin de adoptar las medidas de ajuste que permitan ratificar o rectificar en su caso, los objetivos y políticas señalados por el Ejecutivo. Al efecto se ha establecido la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación en la Presidencia de la República.

Se ha creado un sistema nacional de información para sustentar la toma de decisiones en un ámbito de responsabilidad compartida, que permita contar con dicha información de manera suficiente, confluente y oportuna para planear, controlar y evaluar las acciones públicas. (60) A ello obedece la integración de las funciones globales relacionadas con la informática y estadística en el Sistema Nacional de Información, que funciona en la misma Secretaría de Programación y Presupuesto.

- (58) DE ACUERDO CON LAS DISPOSICIONES PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DEL 8 DE DICIEMBRE DE 1978, LA ADQUISICION DE LOS RECURSOS MATERIALES QUEDA A CARGO DE LA SECRETARIA DE COMERCIO.
- (59) ARTICULO 4o DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.
- (60) ARTICULO 32 FRACCION III DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL ARTICULO 8o. DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA S.P.P. LOPEZ PORTILLO JOSE. DISCURSO DE LA REUNION DE GABINETE, 22 DE JUL. DE 1977 LOPEZ PORTILLO JOSE. DISCURSO DE TOMA DE POSESION, 1o. DIC-76

Para lograr que los responsables del gasto cuenten con un sistema de contabilidad que refleja la situación financiera, tanto presupuestal como patrimonial y permita la integración de costos por programas, la nueva Ley de la materia (61) dispone que cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costo y gasto, como en las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

En cuanto al establecimiento de sistemas de control que permitan supervisar constantemente el desarrollo de las actividades del sector sin inhibir las acciones ni sustraer las responsabilidades que a cada quien compete, en las dependencias del Ejecutivo Federal y en el Departamento del Distrito Federal, se establecen órganos de auditoría interna que cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se implantan, con base en la nueva legislación, sistemas y procedimientos administrativos tendientes a formular el programa de gasto público basado en presupuestos que se apoyen en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y permitan su permanente evaluación de resultados, para lo cual, en la elaboración del Presupuesto de Egresos de 1978 se instrumentó un proceso de programación presupuestal destinado a definir objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución de los programas de acción gubernamental, así como la evaluación de sus resultados.

Finalmente se trabaja en el establecimiento de sistemas adecuados para la administración de los recursos materiales de la Administración Pública Federal, a través de:

- A. Establecimiento de normas referentes a la adquisición uso, aprovechamiento, conservación, rehabilitación y disposición de bienes muebles de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- B. Estudio y puesta en práctica de medidas que permitan agilizar los procesos de trámite en lo referente a recursos materiales, sin perder el control y la congruencia globales.

- C. Revisión del sistema de contratos de obras de Administración Pública Federal a fin de agilizar el proceso de contratación y pago de las obras públicas y transparentar el sistema por medio de un Manual General de Contratos y Obras Públicas.

Igualmente, y a fin de instrumentar los mecanismos y procedimientos administrativos que permitan formular el programa financiero acorde con los planes nacionales de desarrollo, se han reforzado los sistemas de Deuda Pública y Financiamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se ha establecido la Comisión Gasto-Financiamiento para armonizar los pormenores de las dos dependencias de orientación y apoyo global.

2.3.3.3. Administración justa y eficiente de los Recursos Humanos.

El tercer objetivo global: establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, exige partir de una concepción integral y con mecanismos flexibles y modernos de administración y desarrollo de los recursos humanos del Gobierno Federal, que institucionalicen la participación directa de los trabajadores al servicio del Estado en la proposición e instrumentación de las medidas de reforma. (62)

La necesaria participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FASTSE) y de sus sindicatos afiliados, en la proposición e instrumentación de las reformas que pudieran afectar los derechos de los trabajadores públicos, condujo al Titular del Ejecutivo a disponer la modificación de la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a fin de institucionalizar la concertación de dichas reformas con la representación permanente y directa de esa Federación sindical.

Por otra parte, se integró el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, formado por los directores de personal de las dependencias centralizadas y por el Secretario Técnico de la referida Comisión de Recursos Humanos. Se constituyó el Comité Técnico

(62) EXPOSICION DE MOTIVOS Y RESOLUTIVO TERCERO FRACCIONES I y II DEL ACUERDO POR EL QUE SE MODIFICA LA ESTRUCTURA DE LA COMUNICACION DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL, D.O. 31-1-77

Consultivo de Unidades Centrales de Capacitación, integrado por los responsables de la capacitación interna de las mismas dependencias; este Comité está copresidido por la Coordinación General de Estudios Administrativos y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a cuyo cargo se encuentra el Centro Nacional de Capacitación Administrativa. Se integró el Grupo de Estudio sobre Relaciones Laborales y Prestaciones Económicas, formado por el Subsecretario de Presupuesto y el Coordinador General de Estudios Administrativos, con representantes de las Direcciones Generales de Pagos y Egresos, de Recursos Humanos y de la Comisión de Recursos del Gobierno Federal, a fin de cuantificar los costos de las medidas de reforma que se sometan a la consideración del Ejecutivo.

Estos trabajos permiten contar con un proyecto de actualización de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, un modelo de escalafón intercomunicado tipo - que ya fue aprobado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y que responde en esa primera etapa al compromiso presidencial manifestado en el Primer Informe de Gobierno - proyectos de lineamientos y guías técnicas, un diagnóstico de la capacitación del personal federal, recomendaciones en materia de regularización de trabajadores de doble empleo, métodos para la revisión de los sobresueldos y otros trabajos preparatorios.

Por otra parte, se hizo posible la revisión y reestructuración de los horarios existentes en la administración centralizada. De esta manera, se logró una mejor coordinación en las labores de oficina, mediante el establecimiento de una jornada única de trabajo en la que se cuenta con siete horas de coordinación global, en un número menor de horarios diferentes y escalonados, comparados con las cuatro horas de coordinación global que se dan anteriormente a lo largo de todo día, con la multiplicidad de horarios que existían en el sector central.

Para enfrentar una situación que se presentaba al iniciarse cada sexenio, caracterizado por despidos masivos de personal de confianza, en demérito de la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, el Ejecutivo dio una respuesta de institucionalidad, estableciendo un "mecanismo de reubicación interna y de

reasignación interinstitucional" cuya instrumentación se encomendó a las oficinas mayores en lo interno de cada dependencia y a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en lo global.

El mecanismo de reasignación interinstitucional probó ser particularmente útil para regularizar la situación de los 19,000 trabajadores transferidos "en bloque" con motivo de los cambios producidos por la Ley Orgánica, incluyendo a 3,169 que se hallaban irregularmente adscritos a una dependencia en lo presupuestal y a otra en lo orgánico.

Se integran, asimismo, los sistemas de capacitación a los programas sustantivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a sus sistemas escalafonarios y de promoción. (63)

#### 2.3.3.4 Fortalecimiento de la Organización Republicana del Régimen Federal

Los objetivos globales cuarto y quinto plantean por primera vez, en forma expresa y deliberada, la necesidad de inscribir el desarrollo administrativo en el mismo campo del desarrollo de las instituciones políticas fundamentales de la República: la división de poderes y el régimen federal. De esta manera, el cuarto objetivo: "Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal - respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de Gobierno - propicie por una parte el fortalecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial, y por otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país", contempla el mejoramiento de los mecanismos administrativos de coordinación con los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación así como con los gobiernos de los Estados y Municipios.

Para ello, por decreto presidencial, publicado el 11 de marzo de 1977 en el Diario Oficial, se reorganizaron los Comités Promotores del Desarrollo Económico (CoProDes) existentes en los 31 Estados de la República.

(63) RESOLUTIVO TERCERO, FRACCIONES, VI y VII DEL ACUERDO POR EL QUE SE MODIFICA LA ESTRUCTURA DE LA COMISION DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL



Asimismo se establecieron los Convenios Unicos de Coordinación con las Entidades Federativas, orientados a que el Gobierno Federal puede coordinar sus acciones con las de los gobiernos de los Estados en materias que les competen en forma concurrente y en aquéllas que sean de interés común, aplicando una política de transferencia progresiva de recursos y ejecución de programas a los gobiernos locales, hasta convenir estos convenios en instrumentos para el desarrollo Integral de los Estados;

Actualmente existen firmados y vigentes Convenios Unicos de Coordinación con las 31 entidades federativas:

En cuanto a los Poderes de la Unión, el Ejecutivo se ha propuesto mantener permanentemente informados a los Poderes Legislativo y Judicial, de las reformas administrativas que lleve a cabo el propio Ejecutivo Federal, así como asesorarlos en los casos en que solicitan asistencia técnica en materia de Reforma Administrativa.

El desarrollo administrativo desigual que se observa entre las instancias federal, estatal y municipal, lo mismo que de algunas agencias federales entre sí, así como entre unos y otros Estados y Municipios, es causa y a la vez efecto del rezago socio-económico de las circunstancias en que actúan.

Existe, particularmente en numerosos gobiernos estatales y municipales, falta de capacidad operativa que redundan en serias dificultades para la coordinación, precisamente por no manejar los instrumentos teóricos y técnicos que existen la programación y la operación modernas.

De ahí el propósito de prestar asesoría sistemática en materia de Reforma Administrativa y en otras funciones propias de Gobierno, al mayor número de Estados y Municipios del país, cuando sea solicitada por sus titulares.

Por otra parte, diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal prestan asesoría técnica a Estados y Municipios, entre las que cabe destacar las relativas a Programación del Desarrollo, Administración Tributaria, Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, Administración Penitencia y otras.

En el mismo orden de ideas, el Gobierno Federal, conjuntamente con Estados y Municipios, implanta políticas tendientes a hacer más equitativos los Convenios de Coordinación Fiscal y, a asegurar una mejor coordinación en esta materia entre los tres niveles de gobierno.

Además existen convenios fiscales de la Federación con los Estados y Municipios del país, en 23 impuestos especiales, lo que representará para estos últimos, en 1977, una participación total de aproximadamente 8 mil millones de pesos.

Al mismo tiempo, se prevé un programa para ampliar en la medida de lo posible y conforme a prioridades previamente establecidas, los sistemas de financiamiento a un mayor número de Estados y Municipios, procurando que los créditos se otorguen con oportunidad y eficacia.

Finalmente, se dan nuevos pasos en la definición de una política general de desconcentración física y administrativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que beneficie a las entidades federativas del país, procurando otorgar prioridad en este programa a los sectores agropecuario y de energéticos.

#### 2.4 INSTRUMENTOS PARA EL CAMBIO DEMOCRATICO Y SOCIAL; DERECHO Y PROGRAMACION.

Se ha dicho con acierto que "tal vez la única constante de nuestro tiempo (sea) el cambio", (64) El problema no se plantea más en términos de la posibilidad o necesidad del cambio -pues éste es un hecho incontrovertible- sino sobre nuestra capacidad para prever sus características, alcances y modalidades y asumir, por ende, la responsabilidad de su conducción, lo que obliga a superar inercias, intereses creados, falta de previsión y solidaridad social, a fin de que el -- cambio no sea un fenómeno ajeno a nuestra voluntad que pueda llegar a avasallarnos y confundirnos, al grado de poner en riesgo nuestra estructura y capacidad de autodeterminación como individuos y como nación.

La historia de nuestro país es una contundente muestra de que, hasta ahora, los mexicanos hemos sido capaces de concebir nuestra nación como "estructura que puede proyectarse en el devenir de manera racional y programada". (65) Ha sido nuestra particular historia --y no otra-- la que ha planteado los principales problemas que hemos tenido que encarar y la que, por tanto, ha modalizado también las más importantes soluciones que hemos sabido dar a nuestra existencia como esta

- (64) LOPEZ PORTILLO, JOSE. PRIMER INFORME DE GOBIERNO--SEPTIEMBRE 10. DE 1977
- (65) LOPEZ PORTILLO, JOSE PALABRAS PRONUNCIADAS EN LA REUNION NACIONAL DE SIDERURGIA, LAZARO CARDENAS, MICH., 31 DE ENERO 1976 Y PALABRAS PRONUNCIADAS EN LA ASAMBLEA DEL PLAN BASICO ESTATAL. TLAXCALA. TLAX., 14 DE DIC. DE 1975.

do nacional independiente.

La Constitución de 1917, es ha sido y sin duda seguirá siendo por muchos años, la piedra angular de nuestro proceso de transformación. Síntesis dinámica de nuestra historia, constituye el cauce del impulso que nos impide permanecer en un inmovilismo triunfalista y estéril y nos obliga a la búsqueda constante de un cumplimiento cada vez más cabal de los objetivos de justicia, libertad y autodeterminación que han perseguido siempre los mejores hombres de México.

Si alguna estructura normativa en nuestro tiempo está constitucionalmente abierta al cambio es, para orgullo nuestro, la Carta de Querétaro. El propio Arnold J. Toynbee- para muchos el más grande historiador contemporáneo- la considera en su ensayo sobre la idea de la Revolución, como el caso excepcional de una Constitución Política que recoge en su texto "como hecho y como ideal, el estado de revolución permanente" (66) pues así se interpreta la búsqueda en un "constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo" que establece su artículo 3o.

Es importante recordar que, de acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución de 1917, tanto los derechos individuales como las garantías sociales y nacionales que ella establece, no se considera ya como el mero reconocimiento político de un pretendido derecho natural, previo a la existencia de la sociedad, sino que se definen como el producto más acabado de la voluntad política de los mexicanos que, libre y responsablemente, deciden establecerlos como normas que permiten orientar y conducir el desarrollo nacional en beneficio de todos.

Las consecuencias lógicas de este planteamiento han sido el rescate para la Nación de las riquezas de nuestro subsuelo, así como las modalidades que se pueden imponer no sólo a la propiedad privada, sino también a los usufructuarios particulares de la propiedad social, a fin de que ambos tipos de propiedad desempeñan la importante función social que tienen encomendada.

(66) TOYNBEE, ARNOLD J. THE IDEA OF REVOLUTION THE GREAT IDEAS TODAY, 1970  
ENCYCLOPEDIA, BRITANICA, PAG. 11

No fue por desconocimiento de la técnica jurídica sino a causa de la audacia creativa de los hombres que hicieron posible la primera revolución social del siglo XX, el que se hayan establecido también, en la Constitución, los derechos sociales de las clases obrera y campesina los cuales han sido, desde entonces, compromiso político para quienes han gobernado bajo el mandato y programa de la Carta de Querétaro.

Por eso se ha dicho, y con razón, que nuestra Constitución rompió el molde tradicional del Derecho concebido como sancionador y garante de lo que se ha alcanzado, y que es a partir de la Constitución de 1917, cuando se empieza a concebir también al Derecho como instrumento programático que regula y permite el acceso a estadios cada vez más avanzados de desarrollo y de justicia social.

Nuestra Constitución cumple, en buena medida, ambas funciones: es garantía y consolidación de los mejores logros obtenidos hasta la fecha de su promulgación, a los cuales otorga seguridad y permanencia; pero también es programa y cauce abierto que permite y obliga a continuar avanzando en la búsqueda de soluciones cada vez más ambiciosas para la población del país.

Conviene recordar que, en 1917, en ningún país del mundo existían disposiciones jurídicas que normaran en detalle los aspectos específicos de la programación del desarrollo y que hubieran podido servirnos de modelo, pues fue sólo después de esa fecha cuando se empezaron a desarrollar las técnicas que permiten la planeación del desarrollo económico; y apenas hasta hace unas cuantas décadas se empezó a incursionar en la programación social e integral del desarrollo.

No obstante, la clara visión del constituyente mexicano adjudicó al Estado desde entonces nuevas y más complejas funciones, cuya ejecución racional demanda, implícitamente, la concepción y la acción programáticas, como acontece con las responsabilidades que se derivan de los artículos 30., 27, 28 y 121 Constitucionales en lo referente a la acción educativa, al desarrollo económico y, específicamente, a la explotación de los recursos naturales rescatados para la Nación.

Fue así como en 1930, durante la presidencia del ingeniero Ortiz Rubio, se promulgó la primera Ley de Planeación cuya instrumentación - por resolverse en planos y no en programas- se encomendó a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas debido a que, en ese período, el principal problema era sin duda comunicar al país y ubicar espacialmente, dentro del territorio, las primeras soluciones tendientes a equilibrar los desiguales desarrollos que la realidad prerrevolucionaria había generado en nuestra patria.

Los planes sexenales de 1933 y 1939 preparados para las administraciones de los presidentes Cárdenas y Avila Camacho, constituyeron sin duda un importante avance al atender como un proceso eminentemente político. En el régimen del presidente Alemán, al promulgarse en 1947 la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se estableció dentro de la Secretaría de Hacienda, la primera Comisión de Inversiones, y en 1948 se encargó al Banco de México la elaboración del también primer proyecto del Plan de Inversiones del Gobierno Federal. (67)

En el periodo de Don Adolfo Ruiz Cortinez, la Comisión de Inversiones pasó a ser dependiente directa del Presidente de la República, y la experiencia acumulada en ese periodo llevó al Presidente López Mateos a promover, en 1959, la creación de la Secretaría de la Presidencia para encargarle, además de la programación de las inversiones, la formulación del plan general del gasto público, así como de los planes nacionales de desarrollo económico y social. Junto con esa nueva Secretaría, las de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional hubieron de encargarse de ejercer las funciones de programación, presupuesto y control de las actividades de la Administración Pública Federal.

Dieciocho años más tarde, el Lic. José Lopez Portillo asciende a la Primera Magistratura del país y, tomando muy en cuenta las experiencias anteriores, propone la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto dentro de una nueva concepción integral de la Administración Pública, misma que queda plasmada en la primera Ley Orgánica que lleva ese nombre y con la cual puede decirse que culmina el largo

proceso de gestación de un Derecho Administrativo con propósitos programáticos, cuyas características quedaron ya apuntadas, si bien en grandes trazos, en la propia Constitución de 1917.

No puede decirse, por tanto, que México no haya contado sino hasta ahora con instrumentos normativos para la programación de las actividades del Estado, pero es preciso advertir que, por lo general, éstos habrían sido más bien declaraciones de principios que disposiciones operativas que hicieran viables, en el terreno de la práctica administrativa, los propósitos políticos y las aspiraciones en ellos señaladas. Hasta hace unos cuantos lustros, el Derecho Administrativo mexicano había venido siguiendo básicamente las líneas clásicas de conservar y cuidar la formalidad y la lógica jurídicas que la obligaban "a ser expectante y un poco pasivo" en espera de que se dieran "las condiciones hipotéticas que marca la ley o el reglamento, para que se (produjesen) las consecuencias previstas", (68). Fueron en cambio las "técnicas de la programación económica (las que) plantearon la necesidad de anticipar objetivos y metas, a fin de condicionar las hipótesis y los supuestos y buscar que se produjesen las acciones necesarias (con lo cual) se empezaron a invertir los polos de la lógica anterior" (69)

Es cierto que nada impedía que las políticas y los programas se dedujesen de las facultades genéricas que la Ley atribuía a los órganos de la Administración; pero por lo general esto no acontecía de una manera permanente y sistemática, ya que no existía una disposición que obligara fijar objetivos y metas específicos, cuantificables, ubicables en el tiempo y en el espacio y que pudieran evaluarse, por tanto, en función de los resultados obtenidos. Esto, "que podría haber sido suficiente en una Administración Pública tradicional (en un Estado gendarme como los de los siglos XVIII y XIX, no lo es ya para un Estado (de servicio como el nuestro) que, a partir de 1917, debe orientar y estimular el desarrollo". (70)

El expresidente López Mateos advertía, en 1965, que "a través de sus transformaciones, el Derecho seguirá siendo uno de los apoyos fundamentales de la vida humana y la convivencia social (ya que) la paz y

- (68) LOPEZ PORTILLO JOSE, DISCURSO PRONUNCIADO EN EL ACTO FINAL DE SU CAMPAÑA MEXICO, D. F. 27 JUNIO DE 1976.
- (69) LOPEZ PORTILLO, JOSE. PALABRAS PRONUNCIADAS AL TERMINO DE LA REUNION NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA. PUEBLA, PUE., 19 DE DICIEMBRE DE 1975.
- (70) LOPEZ PORTILLO, JOSE. DISCURSO PRONUNCIADO EN EL ACTO FINAL DE SU CAMPAÑA MEXICO D. F., 27 DE JUNIO DE 1976.

la "justicia de los individuos de los grupos solamente pueden comprenderse y organizarse bien mediante la aplicación de las normas esenciales del Derecho". Afirmaba entonces que "es a los juristas a quienes corresponde la tarea de ajustar, de tiempo en tiempo, las instituciones a las circunstancias de la vida de los hombres (y que era) responsabilidad de los técnicos del Derecho (conocer) los fundamentos de la vida social y de las aspiraciones humanas para hacer lo posible mediante la formulación de leyes vigentes a la altura de su tiempo". (71)

Esta clara concepción de la función que corresponde al jurista era compartida, por el presidente López Portillo, quien, por parte, señalaba que concibía al Derecho "como un sistema dinámico, que da base legal y democrática (no sólo) a la participación estatal (sino también) a la de los particulares en las tareas del desarrollo". (72)

Desde su campaña advirtió ya que "normar y programar son dos esfuerzos para influir en el futuro; (que) el primero se expresa en los derechos adquiridos a través de un tormentoso proceso histórico que ha costado a la humanidad milenios de experiencias acumuladas, (en tanto que) la programación es el aprovechamiento de las experiencias históricas para influir ordenada, racional, serenamente en el porvenir como intención, (y que) con estos instrumentos -que en nuestro país se expresan a través de nuestro sistema democrático- tenemos que actuar en el futuro inmediato". (73)

Señalaba también que, tanto la "modalidad normativa como la programática- la primera significada por las técnicas jurídicas y la segunda por las económicas- (están) puestas en la historia por el hombre, como propósitos para influir en el porvenir. Una y otra con sus respectivas áreas específicas y sus zonas de intercontacto las que tenemos que admitir como tales para conducir las decisiones y hacer esfuerzos a fin de normar y programar nuestro futuro.

- (71) LOPEZ MATEOS, ADOLFO. PALABRAS PRONUNCIADAS EN LA CEREMONIA DE APADRI-  
NAMIENTO DE LA GENERACION 62 DE LA FACULTAD DE DERECHO MEXICO, D.F.  
AGOSTO DE 1965.
- (72) LOPEZ PORTILLO, JOSE. PALABRAS PRONUNCIADAS EN REUNION CON LOS INTEGRAN-  
TES DE LA CAMARA NACIONAL DE COMERCIO. MEXICO, D.F., 12 DE ENERO 1976.
- (73) LOPEZ PORTILLO JOSE. PALABRAS PRONUNCIADAS AL TERMINO DE LA REUNION  
NACIONAL SOBRE FORMACION Y CAPACITACION PARA EL TRABAJO. ATLIHUETZIA,  
TLAKI 17 DE DICIEMBRE DE 1975.

El sistema político de México es la democracia, y por ello también la programación que llevemos a la práctica ha de ser democrática y ampliamente participativa, lo que entraña que se busque de una parte, "organizar (las) propias y directas responsabilidades (del sector público) y, de otra inducir, con respecto de los derechos individuales y sociales, las de los otros sectores; acción que (...) requiere (sin embargo) esfuerzos mayores que los (que implicará) la planeación totalizadora y tecnocrática". (74)

De ahí que uno de sus primeros actos de gobierno consistió en enviar al Congreso de la Unión las Iniciativas de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y de reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

En la primera de ellas se establece que "las entidades y dependencias de la Administración Pública Central y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes" (75). En esta misma ley se atribuye a la Secretaría de Programación y Presupuesto la función de "recabar los datos y elaborar, con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social (y) el plan general del gasto público", (76) Se establece también la modalidad de la coordinación sectorial- para efectos programáticos- de las entidades descentralizadas o paraestatales, "a través de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". (77)

- (74) LOPEZ PORTILLO, JOSE. PALABRAS PRONUNCIADAS ANTE VECINOS DEL XXII COMITE DISTRITAL. MEXICO., D. F. 8 DE JUNIO DE 1976.  
 (75) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, D. O. DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1976. ARTICULO 9o.  
 (76) IBIDEM. ARTICULO 32-1  
 (77) IBIDEM. ARTICULO 51



Por su parte, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, señala como requisito, que el gasto "se (basará) en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución (así como que) los presupuestos habrán de fundarse en costos" (78) y, a fin de dar operatividad a tal postulado, faculta a una dependencia específica a normar las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación de la Administración Pública Federal.

Por su parte, las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, tienden a fortalecer las facultades de evaluación y control del órgano legislativo sobre las acciones que desarrolla la Administración Pública Federal y son el origen y antecedentes de la expedición, de una nueva ley que reestructura a este órgano externo de control y evaluación.

Reformas tan radicales como estas, requieren, como es obvio, la formación de un nuevo tipo de legislador y de administrador público, que tenga como característica la capacidad personal de tolerar y enfrentarse a la creciente complejidad de los problemas, habilidad para negociar, persuadir e integrar creativamente conceptos y soluciones; aptitud para reconocer y soportar alternativas, en algunos casos contradictorias; entereza suficiente para aprender y olvidar, para aceptar riesgos y admitir errores; para conocer a fondo su circunstancia, en la conciencia de que la información accesible siempre será incompleta y que habrá de ser interpretada con instrumentos imperfectos; en fin, capacidad para adaptarse a condiciones nuevas, inesperadas- e incluso incontrolables- sin renunciar por ello a los objetivos y valores nacionales y universales de mayor trascendencia.

El presidente José López Portillo insistió en la importancia de que el jurista y el administrador público recuerden que no pueden actuar en un vacío de laboratorio, fuera de su lugar y de su época; que el legislador y el abogado no pueden sólo trabajar con el orden y concierto de sus mentes; que el programador no puede únicamente desarrollar de una manera supuestamente científica su modelo cuantificable, desatendiendo las cualidades de la realidad. "Para las ciencias sociales - ha dicho

el Presidente-, sólo es racional la racionalidad que se apoya conscientemente, analíticamente en su realidad histórica, (puesto que) es compromiso de la inteligencia entender que si se racionaliza la realidad, tiene que hacerse realista la razón". (79)

La planeación del desarrollo económico y social del país y la programación de las actividades de la Administración Pública deben, por tanto, concebirse como una actividad altamente participativa y plural. Se parte de la base de que es posible "armar un sistema que permita al Estado, conjuntamente con la iniciativa privada y social, fijar metas para evitar que los propósitos y líneas de política queden sueltos, a la expectativa de iniciativas que se producen desordenadamente y se resuelven sin concierto, sino que se hacen arbitrariamente, en los procesos administrativos y burocráticos". (80)

Si hasta ahora hemos marchado desarticulados en nuestro proceso de desarrollo nacional, lanzados cada uno como flecha por su lado, en un proceso en el que cada quien cumple su responsabilidad con mayor o menor eficiencia, pero en forma suelta y separada, se hace cada vez más impetuoso aprovechar mejor nuestro recurso, con base en un programa que amarre las acciones sueltas en busca de un objetivo común. Somos más y el país sigue siendo el mismo. Una mayor población demanda más satisfactores. Para atender estas nuevas demandas se requiere realizar un esfuerzo decidido de "organización de la productividad, mediante un ordenamiento y una coordinación que permitan conjugar los esfuerzos en torno a (este) propósito unitario". (81)

A fin de alcanzar este objetivo - primero el orden y luego el co-orden - el Presidente López Portillo desde los primeros días de su mandato, dio inicio al Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal con la idea de "organizar la Administración pública para después organizar mejor al país." (82) Soló ordenando previamente la acción gubernamental era posible convocar, una Alianza Popular Nacional y Democrática para la Producción.

- (79) LOPEZ PORTILLO, JOSE PALABRAS PRONUNCIADAS EN LA ENTREGA DEL PREMIO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. MEXICO, D. F. 20 DE ABRIL DE 1978.
- (80) LOPEZ PORTILLO, JOSE. PALABRAS PRONUNCIADAS EN REUNION CON MIEBROS DE ORZANIZACIONES NACIONALES DE ECONOMISTAS. MEXICO, D. F. 8 DE DICIEMBRE DE 1975.
- (81) LOPEZ PORTILLO, JOSE. PALABRAS PRONUNCIADAS EN EL INSTITUTO TECNOLOGICO REGIONAL CD. MADERO, TAMPS., 7 DE ABRIL DE 1976.
- (82) LOPEZ PORTILLO, JOSE MENSAJE DE TOMA DE POSESION, MEXICO, D. F., 1o. DE DICIEMBRE DE 1976

Pero para que este esfuerzo rinda sus mejores frutos debe ser realizado de manera coordinada ante las distintas instancias de gobierno y con la abierta participación de la población entera.

Con este propósito se dio inicio, en forma simultánea, al proceso de reforma política, con la idea de abrir los canales de la participación ciudadana a las nuevas corrientes de opinión y los grupos minoritarios que, por diversas circunstancias históricas, no habían podido participar -hasta ahora- en forma institucional, en los procesos de fijación de las directrices gubernamentales, sea en el ámbito federal, el estatal o el municipal.

La reforma política y la reforma administrativa surgen así, desde su inicio, "estrechamente interrelacionadas e interimplicadas; apoyándose se enriqueciéndose mutuamente". (83) Si la reforma política abre los canales a la participación de nuevas opiniones, que habrán de influir las decisiones gubernamentales del país en su conjunto, estas decisiones requieren ser ejecutadas con mayor eficacia, eficiencia y congruencia por una maquinaria estatal menos burocratizada y expectante, lo cual vuelve necesaria la reforma administrativa.

Se ha dicho ya "que la administración en México no es neutra ni el Estado carece de contenido" (85) y no podría ser de otra manera en un país como el nuestro, que ya pagó el alto costo de un eficientismo administrativo desligado de las grandes causas nacionales.

Desde entonces ha quedado bien claro que la administración no suplir a la política y que las técnicas administrativas siempre deben estar subordinadas a las directrices que marque la soberanía política del pueblo a través de los procesos constitucionales.

Pero como corolario obligado debe establecerse también que la política no debe suplir a la administración, lo que conduce en ocasiones a improvisaciones, ineficiencias y deshonestidades que ya no deben aceptarse. No debe haber contradicción entre la función política y la administrativa. Por el contrario, debe existir entre ellas una estrecha complementación.

(83) REYES HERDOLIS, JESUS. PALABRAS PRONUNCIADAS EN LA TERCERA REUNION DE GABINETES SOBRE REFORMA ADMINISTRATIVA, 21 DE DICIEMBRE DE 1977

(84) IBIDEM

Hoy más que nunca estamos ciertos que "la política traza los fines, establece las metas (y) la administración supone la capacidad para alcanzar metas y fines; (85) que de nada sirven metas y ambiciosos fines sin capacidad administrativa para lograrlos, (y que) de poco serviría una eficaz administración" (86) que no estuviese al servicio de los fines políticamente trazados por el pueblo.

De aquí que el fundamento último de la reforma administrativa sea eminentemente político. Lo que se busca es habilitar mejor al sistema político para que controle y haga responsable -ante la soberanía nacional- a la administración pública, mediante un fortalecimiento de los principios constitucionales de la División de Poderes y del Pacto Federal, con lo cual se mantiene vigente el principio de que no haya "autoridad sin derecho ni derecho sin autoridad". (87)

Se trata fundamentalmente de enmarcar la programación económica y social a la norma jurídica; de establecer como condición que sea participativa y plural y de institucionalizar un proceso de evaluación que permita, tanto al Presidente de la República como al Poder Legislativo de la Unión, controlar de manera más eficaz los resultados de la Administración Pública Federal.

- (85) LOPEZ PORTILLO, JOSE. CONFERENCIA ANTE LOS PARTICIPANTES EN EL DOCTORADO EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS DE LA ESCA. MEXICO, D.F., FEBRERO DE 1970.
- (86) REYES HEROLEZ, JESUS. PALABRAS PRONUNCIADAS EN LA TERCERA REUNION DE GABINETE SOBRE REFORMA ADMINISTRATIVA, MEXICO, D. F., 21 DE SEPTIEMBRE DE 1977.
- (87) REYES HEROLEZ, JESUS. PALABRAS PRONUNCIADAS AL TERMINO DEL INFORME DE GOBIERNO DEL EJECUTIVO ESTATAL. CHILPANCIINGO, GRO., 10 DE ABRIL DE 1977

C A P I T U L O   I I I  
LA PLANEACION Y EL DESARROLLO

## CAPITULO III

## LA PLANEACION Y EL PRESUPUESTO.

## 3. INTRODUCCION

Hasta hace pocos años, la planeación no era realmente considerada, en el Sector Público en virtud de que el país cuenta con suficiente extensión territorial, energéticos y alimentos -más o menos- para casi toda la población. Dentro del campo privado de los negocios la única planeación consideraba el corto plazo y su éxito dependía en la adaptación rápida al cambio y en la medida de lo posible en lo económico, incluso cuando por la naturaleza de los cambios no era posible que una empresa se adaptara a ellos, se presentaba como alternativa fácil, su disolución y aprovechamiento de los recursos en otras empresas.

Con el tiempo, las grandes empresas públicas y privadas se han percatado de que no son ajenas a los cambios de rumbo sobre todo en materia de mercado, y de tecnología; el proceso inflacionario ha sido violento y ha modificado los precios de casi todos los bienes y servicios producidos. Cada vez se hace más necesario adelantarse a los acontecimientos en lugar de que éstos se anticipen a las organizaciones.

En tal sentido se hace necesario que el Gobierno -como coordinador de las actividades de la sociedad- cuente con un plan general de desarrollo que sea seguido por las propias empresas, ya sean grandes o pequeñas.

## 3.1 LA PLANEACION PARA EL DESARROLLO.

Para lograr su pronta recuperación, los países que resultaron afectados por la Segunda Guerra Mundial realizaron, a instancias del Plan Marshall, programas de tipo económico y financiero para evaluar de la mejor manera los beneficios que con los fondos prestados se les iban a proporcionar a sus habitantes. Paso a paso, se fue creando la mentalidad de la planeación económica. Por ella se entiende el proceso de ordenación de todos los recursos de un país, con vistas a lograr su aprovechamiento óptimo en beneficio de la sociedad; así las diferentes unidades económicas que van desde las familias, las empresas, los entes financieros y la propia administración pública, formulan sus

"programas" económicos cuando adaptan los recursos y medios de que dispone, hacia la consecución de ciertos objetivos.

Pueden existir planes de producción, de repartición, de distribución, planes de inversión, planes parciales, pero, en el pleno sentido de la palabra, un plan económico es el que interesa al conjunto de la vida económica, o al conjunto de la actividad de una unidad económica. A estos planes subordinados se les da, la denominación de "programas". (88)

El plan económico así concebido se convierte en un coordinador exante de las decisiones económicas de consumo, formación de capital, etc. sugeridas por una organización central, a fin de conseguir ciertos objetivos.

Existen dos tipos de planes. Planes indicativos y planes directivos o que algunos llaman con el nombre de "coercitivos". Los primeros se refieren fundamentalmente al tipo de países que mantienen un sistema de economía mixta o capitalista. El segundo tipo de planes, es decir los planes dirigidos, van encaminados a las economías de corte socialista o comunista en donde el Estado es el director de todas las actividades y funciones básicas del sistema económico, tales como el control total de precios, la fijación de sueldos y salarios para la mano de obra, etc., de tal manera que se nulifican los elementos determinantes del sistema capitalista como pueden ser la competencia, especulación, la inequidad en la distribución del ingreso, etc.

La planeación económica que se utiliza en países de economía mixta implica -entre otras cosas- el tratar de ordenar las condiciones sobre las cuales pueda desenvolverse de la mejor manera el sistema social; un plan de este tipo trata de adecuar el uso de los recursos con que cuenta y fundamentalmente de optimizar el resultado de su utilización.

La planeación también trata de corregir los desajustes en el sistema, y que son inherentes a él, tales como la injusta distribución de la riqueza entre las personas y de procurar una repartición más armónica entre las diferentes regiones del país.

En ese sentido, puede haber distintos tipos de planes: regionales, estatales, sectoriales, de emergencia, de corto y mediano o largo plazo.

Un modelo económico que tome en cuenta las grandes variables del sistema económico y que estructuralmente son todas ellas fundamentales para el desarrollo, como la producción, el consumo, la inversión, el gasto público y las relaciones de intercambio con el exterior es el formulado por Keynes (89) subrayando la producción de todos los bienes y servicios producidos para una economía en un período dado, como la suma de:

- a) Todos los bienes y servicios destinados al consumo final para la población; conforme los hábitos de consumo.
- b) Todos los bienes destinados a la producción de otros, formados los primeros por los acervos de capital de la comunidad; característica que los hace participar en la producción de otros bienes o servicios, sin desaparecer como tales en el proceso, como sucede con los bienes de consumo intermedio.
- c) Todos los gastos efectuados por el gobierno como ente interventor, regulador o indicador de las actividades en el contexto del sistema socio-económico donde participa y como agente dinámico de cambio en el mismo.
- d) Finalmente el saldo de las transacciones realizadas con el resto de los países en términos reales de bienes y servicios y en términos monetarios.

El resultado final se expresa en una relación matemática sencilla:  $P = C + I + G + (X - M)$  en donde los signos de la derecha representan respectivamente, el consumo, la inversión, el gasto público y la suma algebraica de las exportaciones e importaciones y a la izquierda el producto agregado de toda la economía en su conjunto, conocido también como producto nacional.

Según Keynes el Estado es la piedra angular para el desenvolvimiento económico nacional al postular la intervención del gobierno a través de los gastos que realiza y considerando estratégicamente en el modelo descrito por el gasto público, el cual a su vez se desarrolla por medio de un presupuesto.



Con tal instrumento, el gobierno adquiere una gran responsabilidad en la generación de un nuevo producto e ingreso nacionales y en el condicionamiento de las demás variables del modelo económico para una más equitativa distribución de los satisfactores producidos.

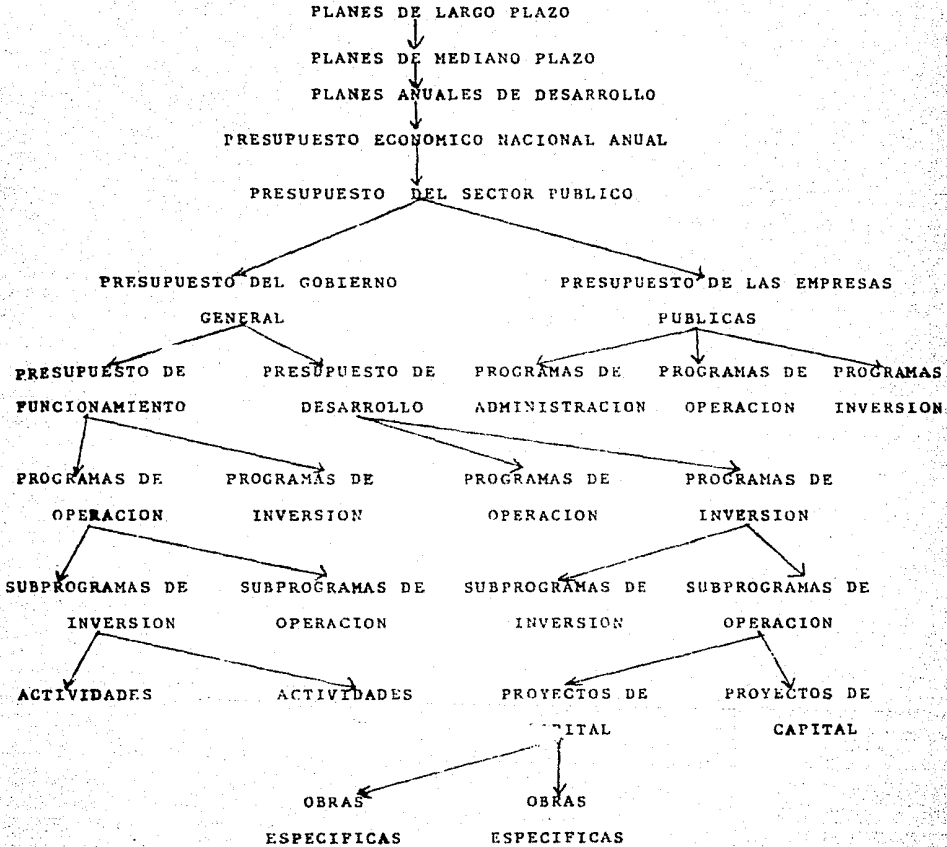
El gasto gubernamental según Keynes se considera como un gran agregado dinámico porque estimula la producción; en otras palabras, constituye una demanda efectiva que estimula la formación de ofertas adicionales en el mercado, que encuadradas en un modelo de planeación permite estimular ramas estratégicas de producción y sectores específicos de actividad para influir decisivamente en la conducción del sistema económico. Coercitivamente en los de corte socialista e indicativamente en las economías de mercado.

En ese orden de cosas, se señala que para determinar un presupuesto público con orientación hacia el desarrollo económico y el bienestar social, es recomendable definir un modelo de planeación al que se aspira en el largo plazo.

Uno de los instrumentos más importantes en tal sentido lo constituye el presupuesto público, que pone en marcha ex-ante-políticas de redistribución del ingreso nacional, políticas fiscales para la descentralización económica de ciertas actividades; y ex-post-políticas anticíclicas para el auge o la depresión, la inflación o la deflación el empleo o el desempleo, etc.

De aquí lo importante de que cada dependencia y empresa gubernamental refleje en sus presupuestos programáticos las prioridades que debe perseguir y con base en ellas asignar la cantidad de recursos necesarios y disponibles para cumplirlas.

Respecto al lugar que le corresponde al presupuesto del sector público, a los presupuestos individuales de sus dependencias, organismos u empresas dentro del contexto del plan nacional, Marther (90) "opina que la planificación está formada por dos tipos de instrumentos. Uno de orientación de la conducta de desarrollo y otro de operación de la acción inmediato. Revisten el carácter mencionado, en primer lugar, los planes de desarrollo económico y social de largo plazo, los de mediano plazo y los de inversiones y de actividades del sector público de mediano plazo; también y en segundo, los presupuestos-programas de los gobiernos conforme al siguiente esquema:



Para alcanzar una meta, congruente con un objetivo tal como elevar al nivel de vida de la población habrá que identificar todas las interrelaciones que deberfan conjugarse para conseguirla. Deberán definirse metas parciales para alcanzar una general. Y todas ellas, guardar consistencia con el objetivo específico a que se refieren.

De esta manera, el presupuesto del sector público -que comprende al de Gobierno Federal por un lado y por otro a las empresas y organismos- y especialmente el Presupuesto por programas, es de hecho el instrumento más importante para la planeación del sector público.

Sin embargo, el cómo controlar a cada una de las grandes dependencias del Gobierno Federal, es uno de los problemas más importantes que se plantean a la administración pública.

En tal sentido, la respuesta puede obtenerse mediante el P P P, a través de la fijación de objetivos de largo, mediano y corto plazo, y por el señalamiento de metas de cumplimiento como pueden operar los controles para una adecuada administración y puesta en marcha de los planes y programas individuales de las empresas y dependencias públicas.

Habrà que aclarar, sin embargo, cuál es la importancia básica de los instrumentos de la planeación económica y administrativa. En la primera, deberán tomarse muy en cuenta los grandes agregados macro-económicos y las relaciones sociales estructurales necesarias para el desarrollo del país en su conjunto; en donde el problema principal de la asignación de recursos- por ejemplo- se plantean al nivel de los dos grandes sectores, el público y el privado, y en donde la fijación de políticas adquiere una gran importancia. En la planeación administrativa habrá que tomar muy en cuenta los medios e instrumentos que colaboran hacia una acción y un desarrollo organizacional deseado.

Para cumplimentar dichos planes, a nivel de cada empresa se emplea el sistema de indicadores, a través de los cuales se les señalan las operaciones que deben efectuar para que alcancen los objetivos globales del plan.

En este caso, el indicador es una cifra que manifiesta lo que la empresa debe hacer (índice o indicador planificado) y señala a la administración pública lo que la empresa ha efectuado (índice contable que tras el período correspondiente se comparara con el índice planificado). Estos índices pueden referirse a la producción, los costos la gestión de los

fondos productivos, etc., y se formulan en valor (en unidades monetarias) o en unidades físicas (unidades de productos elaborados).

Dados los altos volúmenes presupuestales que maneja el Gobierno Federal, es deseable intentar y llevar a la práctica la planeación integral del presupuesto del sector público, en donde el P P P adquiere una importancia principal.

### 3.2 LA PLANEACION PARA UNA ORGANIZACION (91)

En términos generales los conceptos, métodos instrumentos y ventajas que se pueden citar para la planeación del desarrollo socio-económico, también son aprovechables para la planeación administrativa; puede hablarse aquí de una planeación para el ámbito micro-económico.

Las organizaciones que normalmente realizan labores de planeación son las del sector público, bien sean dependencias o empresas paraestatales o ambas. El tipo de planeación que éstas instituciones normalmente realizan se refiere a la de corto y mediano plazo; sin embargo, generalmente no la hacen para el período más largo.

#### 3.2.1 Conceptos

La planeación administrativa es el diseño de un sistema organizacional que trata de aprovechar en forma óptima los recursos humanos, materiales y de la propia organización a fin de contribuir a obtener un mayor beneficio.

Así concebida, deberá entenderse que la planeación para una administración está estrechamente ligada a la ganancia que el empresario trata normalmente de obtener en un sistema de economía mixta.

Este concepto apareció ligado con el de planeación corporativa (Corporación Planning) que surgió fundamentalmente en las empresas de aquellos países que mantuvieron -en alguna época- una economía de guerra como fueron Alemania, Italia, Japón y Estados Unidos.

Se trataba fundamentalmente de aprovechar, coordinar y obtener la mejor utilización de cada uno de los recursos que en una economía de guerra alcanzaban un precio máximo como el elemento humano, las materias primas y los energéticos.

La dinámica que las dependencias del sector público mexicano han venido alcanzando en los últimos veinte años, a través de su crecimiento presupuestal obliga a adoptar este tipo de técnicas con un grado cada vez mayor de urgencia. En algunos casos, la expansión de estos ha rebasado el cálculo de las proyecciones realizadas; por lo tanto, es necesario que, este tipo de organizaciones que tienden a crecer en forma acelerada promuevan y utilicen los sistemas de ordenamiento para el mejor uso de los recursos con que cuentan.

### 3.2.2 El Método.

Un método de análisis que se utiliza para tratar de dar algunos lineamientos de mediano y largo plazo es la planeación estratégica, complementada con los elementos de la planeación táctica para los efectos del corto plazo. En general la planeación estratégica se interesa sobre el período más largo que merece considerarse; la planeación táctica sobre el período más corto. En una organización y en un país se necesitan ambos tipos, puesto que son complementarios.

Son como las dos caras de una moneda: pueden verse separadamente e inclusive discutirse aparte pero no se pueden dividir en la realidad.  
(92)

Cuantas más funciones en las actividades de una organización sean afectadas por un plan, más estratégico será. O sea, la planeación estratégica tiene la perspectiva más amplia y la planeación táctica más estrecha. Esta última trata de la selección de los medios por los cuales han de perseguirse objetivos específicos; estos objetivos en general, los fija el nivel directivo de una empresa. La planeación estratégica se refiere tanto a la formulación de los objetivos como a la selección de los medios para alcanzarlos; es decir, ésta es una planeación corporativa a largo plazo que se orienta principalmente hacia los fines.

Las características de una y otra son:

a) La planeación estratégica.

Es una planeación a largo plazo que tiende a formular el marco de referencia para la toma de decisiones de efectos duraderos y difícilmente reversibles:

Su perspectiva debe ser muy amplia, en la cual se formulan los objetivos, a la vez que los instrumentos para alcanzarlos.

b) La planeación tática.

Es una planeación a corto plazo, ya que se trata sobre las decisiones de efectos temporales y fácilmente reversibles;

Su perspectiva es más limitada, en donde se seleccionan los medios por los cuales han de perseguirse objetivos más bien específicos. (93)<sup>1)</sup>

### 3.2.3 Etapas de la planeación.

Al igual que la planeación enfocada al desarrollo económico de una zona, región o país, la planeación administrativa requiere de diferentes etapas en las que se va conociendo cuál es el organismo con el que se va a trabajar por lo que lo primero, es realizar un diagnóstico.

En esta etapa de diagnóstico, de reconocimiento del medio, se trata de elaborar una historia clínica, de analizar cómo funcionan cada una de las partes de toda la organización; unir por ejemplo en una empresa los los sistemas de compra de materias primas para que funcione adecuadamente el tren de producción; los activos fijos, esto es las máquinas, si son las más eficientes en comparación a las de la competencia, y si transforman en términos de eficiencia y productividad las materias primas o insumos con que las han alimentado.

En esta etapa de diagnóstico se trata de conocer cuáles son los elementos que funcionalmente pueden hacer salir adelante a la organización; cuáles son estratégicamente los factores más influenciables en los aumentos de productividad, y aquellos también que la están frenando.

La segunda etapa es el pronóstico; es decir, se trata una proyección del crecimiento vegetativo que ha de seguir la organización. En el caso de que una vez conocidos los males determinados por el diagnóstico, no se haga nada para corregirlos, lo que sucederá será que el organismo irá enfermándose de otras partes del cuerpo y el desequilibrio se irá generalizando paulativamente.

Esta pronóstico tiene la virtud de mostrar cual será la rapidez con que las deficiencias se irán agrupando.

(93) KENETH ANDREWS. THE CONCEPT OF CORPORATE STRATEGY. DOW JONES-IRWIN. INC. 1971. PAG. 264 Y SGTS.

La tercera parte de la planeación está constituida por el programa de acción; se trata principalmente de determinar y aplicar las políticas derivadas del diagnóstico y de la prognósis, con el objeto de corregir en el menor plazo posible, los defectos encontrados en la organización. El programa se divide en sub-programa y estos a su vez en actividades o proyectos, los cuales se convierten en la terapéutica que trata de corregir las deficiencias encontradas en cada una de las partes de la organización. De la coherencia que exista entre cada una de las partes integrantes del programa, dependerá que exista un crecimiento o un desarrollo.

La diferencia entre estos dos conceptos está orientada a que el "crecimiento" de la organización puede ser más parcial hacia una sola o varias de las partes, descuidando el resto, el desarrollo, impone un crecimiento integrado; es decir, una armonía entre todas las partes de la organización y propicia el aprovechamiento óptimo de cada uno de los factores productivos.

El desarrollo de la organización no es concebido como un ejercicio normal de actividades, sino que debe reflejarse al mediano y al largo plazo principalmente.

En ese sentido deberán analizarse cuáles son las economías que se tienen cuando la organización es pequeña a qué costo se obtienen los productos o los servicios; cuáles son las ventajas económicas de producir para un mercado pequeño y cuáles serán las ventajas y desventajas de producir o de servir para un gran mercado en el largo plazo. Cuáles serán las expectativas de productividad que ese largo plazo impone y cuáles serán las modificaciones a la organización que deban proponerse y realizarse.

En suma, cuáles son las curvas de oferta de corto plazo que deberán irse adicionando para constituir la curva de planeación de la oferta de largo plazo. Se tendrá que investigar cuáles son los tipos de mercado, a través de las curvas de demanda de corto plazo que también se irán adicionando para constituir una curva de demanda envolvente de largo plazo, con ello, lo ideal sería llegar a determinar el cruce de las curvas de costo e ingresos marginales de largo plazo que marcaría el tamaño de eficiencia óptima de la organización.

### 3.2.4 El Horizonte Temporal

El Horizonte Temporal de la planeación puede referirse a tres plazos generalmente aceptados: el corto (uno o dos años); el mediano (de tres a seis años) y el largo (más de seis y hasta treinta o más años). Estos periodos desde luego que son relativos; tratándose de políticas de construcción de proyectos individuales como una industria, pueden verse resultados a uno o dos años de distancia, en cambio, tratándose de políticas como las demográficas o de educación, el periodo de maduración se observa hasta en 20 y 30 años.

Cuando se habla de planes económicos o planes para una organización, habrá que tomar en cuenta las características y la dinámica misma de los entes a planificar. Qué son capaces de hacer en uno en varios años; cómo va a intervenir los factores variables como la mano de obra, los recursos materiales, y los fijos como la tierra y el capital en una organización en función del tiempo.

- Las ventajas de la planeación en el corto plazo son sobre todo las que impone el ordenamiento de una serie de programas por los cuales se ejecutan en forma sistemática las acciones que anteriormente era descoordinadas.

- El mediano plazo es necesario para alcanzar las metas que impone la planeación de largo plazo; es el puente que permite pasar los efectos de los programas de corto plazo. Esta transición hacia el período largo es la que puede procurar el cambio de una mentalidad de derroche de recursos hacia otra mentalidad que tienda a aprovecharlos racionalmente.

La planeación de largo plazo es quizá la más difícil de lograr. Requiere de imaginación y esfuerzos creativos sin embargo, es allí en donde se conciben las grandes organizaciones.

### 3.2.5 Las Partes de la Planeación

En terminos generales pueden concebirse cinco partes del proceso de planeación. (94)



## I. Señalamiento de fines.

**Objetivos y Metas.** El hecho de elaborar un plan para el desarrollo organizacional significa aplicar una medida preventiva en lugar de una correctiva, pero implica también el compromiso y la visión de saber que es lo que se quiere no sólo a un año de distancia, sino quizá a muchos más. Esto requiere el señalamiento de fines es decir, la especificación de objetivos y metas, dentro de lo cual habrá que diferenciar entre enunciar y definir un objetivo.

La planeación se funda en la creencia de que se puede negociar el futuro por medio de una intervención activa en el presente. Por tanto, su pone también algo de predicción de lo que probablemente acontezca si falta una intervención planeada. A una predicción de esta naturaleza se le llama "protección de referencia"; o sea, es aquella que trata de especificar el estado futuro de la organización donde se planea, si no hace nada nuevo para la misma.

Existe la "proyección ideal" que se concibe con el estado futuro de la organización al cual se desea llegar. Esta liga con los objetivos de la planeación, si se consideran éstos "como los estados o resultados deseados del comportamiento de un sujeto". (95)

Definir un objetivo es prácticamente entrar al terreno de las metas. Una meta es la cuantificación de lo que se quiera realizar o lograr dentro del período que abarca un plan o programa, encaminado a la consección de un objetivo.

Las características de la meta pueden señalarse en varios aspectos:

10. Se especifica una unidad de medida, la cual identifica cada uno de los bienes o servicios producidos.
20. La unidad de medida es algo que se busca maximizar en cuanto a su cantidad;
30. Los bienes y servicios que mide son de la misma naturaleza y condición.
40. Capta el aspecto principal del plan o programa.
50. Es cuantificable.
60. Debe ser razonable, es decir, factible de alcanzar
70. Es calendarizable, o sea que se puede distribuir su cumplimiento a largo del horizonte temporal del plan;
80. Es verificable, esto es que se puede constatar a posteriori su efectiva realización.

## 2. La selección de los medios.

La segunda parte importante de la planeación es la asignación de los medios lo cual implica la elección de políticas, de programas, procedimientos y prácticas con las cuales habrán de alcanzarse los objetivos.

Considerando que, tanto los medios como los objetivos se pueden formular a distintos niveles de generalidad; en un orden creciente puede decirse que existen: los cursos de acción, las prácticas, los procedimientos, los programas y las políticas. (96)

- . Por "curso de acción" se entiende un acto específico de una persona o de un grupo.
- . La "práctica" es un curso de acción que se repite en circunstancias similares.
- . El "procedimiento" es una secuencia de acciones que se dirigen hacia una sola meta (generalmente de corto plazo), seguida repetidamente.
- . El "programa" de un conjunto interrelacionado de acciones generalmente más complejas que un procedimiento, dirigido hacia un objetivo específico (generalmente de largo plazo) que se persigue una sola vez.
- . La "política" se considera como una norma para seleccionar un curso de acción; una norma para decidir. (97)

## 3. La planeación de recursos.

La tercera parte de la planeación es la relativa a los recursos, consiste en determinar cuales son los tipos y cantidades de los recursos que necesitan; definir como pueden adquirirse o producirse, y como habrán de asignarse a cada una de las actividades.

En la planeación es necesario determinar la cantidad de cada uno de los recursos que requerirán los cursos de acción y políticas que se han seleccionado. Por lo tanto, la primera fase de la planeación de los recursos requiere que se determine cuáles serán las necesidades en cantidad y clase de cada recurso para cada año del horizonte temporal de que se trate.

(96) ACKOFF R. L. OP. CIT. PAG. 49

(97) ACKOFF R. L. OP. CIT. PAG. 49

En segundo término, deberá resolverse si los recursos adicionales ne cesarios se pueden producir o adquirirse y como se puede lograr alguna de las dos alternativas.

Finalmente, viene la distribución de los recursos que se supone estan disponibles entre los programas o unidades de la organización que los necesite. En terminos generales, a este tipo de distribución se acos tumbra llamarle "presupuesto". Es decir, será necesario realizar pre supuestos de los siguientes recursos a cargo de la organización:

- . De los recursos naturales o materiales
- . De la mano de obra
- . De las disponibilidades o necesidades financieras y
- . De la capacidad de organización de la empresa.

La buena ejecución de la planeación financiera requiere la habilidad de pronosticar la posición financiera de la organización en cada año, incluido el periodo de planeación, y poder hacerlo conforme una gran cantidad de supuestos respecto a las condiciones y políticas ambientales. Por ello, en ocasiones es necesario un modelo financiero de la institución de que se trate. Se puede usar este modelo para hacer las proyecciones de la cantidad de dinero que estará disponible en días específicos y en cuanto requerirán los planes formulados.

También hacer posible determinar el superávit o déficit de dinero que se puedan esperar si no existe una intervención planteada en su genera ción o adquisición. (98)

#### 4 La ejecución de los planes.

La cuarta parte de la planeación o realización y que se fundamenta en el diseño de los procedimientos para tomar decisiones, así comola forma de organizarlos para que el plan pueda llevarse a efecto.

La planeación de la organización se debe enfocar hacia los siguientes objetivos: (99)

- . Identificar las tareas físicas y mentales que deban realizarse.
- . Agrupar las tareas en trabajos que se puedan realizar bien, y responsabilizar de ellos a algún individuo o grupo; es decir, asignar las funciones y las responsabilidades.

(98) ACKOFF R. L. OP. CIT. PAG. 69

(99) ACKOFF R. L. OP. CIT. PAG. 89

- . Proporcionar a los trabajadores en todos los niveles:
- La información y otros recursos necesarios para desempeñar sus labores con la mayor eficacia posible, incluyendo la retroalimentación sobre su rendimiento actual;
- Con medidas de rendimiento que sea compatibles con los objetivos y metas de la organización; y,
- Con motivación para desarrollar lo mejor posible.

5 Control. Finalmente la parte de control consiste en el diseño de un procedimiento para prevenir o identificar los errores del plan, así como prevenirlos o corregirlos sobre una base de continuidad.

Planear es tomar decisiones. El control es evaluar las decisiones, incluyendo las de no realizar nada, una vez que se han tomado. El proceso de control involucra cuatro pasos. (100)

- 1o. Pronosticar los resultados de las decisiones en las formas de medidas de rendimiento.
- 2o. Reunir la información sobre el rendimiento real
- 3o. Comparar el rendimiento real contra el pronosticado
- 4o. Cuando se detecta una decisión deficiente, corregir el procedimiento que lo condujo y corregir sus consecuencias hasta donde sea posible.

De acuerdo con Ackoff, todas las decisiones, que se tomen en la planeación o en las operaciones normales deben estar controladas; por tanto, cuando los planificadores proporcionan un sistema para controlar su plan, lo hacen también para las decisiones normales a operación.

En relación a los sistemas de información para el nivel ejecutivo de una organización, parece claro que la condensación y el filtrado, desarrollados mecánica o manualmente, deben ser parte esencial de un sistema de información administrativa, y que un sistema de este tipo debe ser capaz de manejar toda la información que recibe un director.

### 3.2.6 Características del Proceso de Planeación.

La planeación administrativa, al igual que la de un país no es tan sólo el proceso de elaborar un documento que se denomina plan o programa; de hecho esto es sólo una parte, por las siguientes razones: (101)

- (100) ACKOFF R. L. OP. CIT PAG. 111  
 (101) AHUHADA Y JORGE. NOTAS PARA UNA TEORIA GENERAL DE LA PLANIFICACION, SANTIAGO DE CHILE.

- 1) La selección racional de objetivos e instrumentos es una tarea permanente. Hay que estar planificado todo el tiempo.
- 2) El proceso de selección racional continuo envuelve no sólo el empleo de un método, sino, además una actitud, una manera de pensar favorable a la racionalidad.
- 3) El establecimiento de una conducta racional dependen no sólo de que se disponga de un método, sino, además, que haya un sistema de organización social que sea compatible con la conducta racional.
- 4) El documento denominado plan, muestra por lo general el conjunto de decisiones tomadas por una autoridad. Es por tanto un documento técnico y político. En cambio, no muestra todo el proceso técnico que consiste en la elaboración de las alternativas entre las cuales, los directivos escogen.
- 5) Las decisiones son relevantes sólo si se reflejan en acciones. Sólo una vez que las acciones están ejecutadas, se tiene la seguridad de que las decisiones fueron correctas. Por esto el proceso de planificación continúa hasta la evaluación.

### 3.2.2. Diseño de la organización en el largo plazo

Considerando que la planeación es esencialmente un proceso de preparación para la asignación de recursos en la forma más económica y que al hacerlo, permite que este compromiso se lleve a cabo con mayor rapidez y de una manera más ordenada, será muy importante considerar las partes del proceso de planeación que cada uno de los elementos de la organización debe llevar a cabo; en que forma efectuadas y cuáles serán las relaciones entre una y otras.

Generalmente las actividades que requiere la planeación tales como la recolección y análisis de datos para el diagnóstico, los pronósticos para la prognósis y la definición de cursos, políticas y programas alternativos, son actividades que generalmente realiza una oficina especializada dentro de una organización.

Cualquier forma de planeación es principalmente un proceso creado para permitir que se tomen mejores decisiones desde el punto de vista económico, sobre la asignación de los recursos existentes y que, de acuerdo a las necesidades que privan tanto en la sociedad como en cualquier empresa son relativamente escasos, por lo cual se requiere, como antes se señaló, de mayor rapidez y de menos interrupciones en el proceso.

### 1. Ventajas de la Planeación a largo plazo.

Hasta hace poco tiempo, un año era un plazo suficiente para planear las operaciones de una organización, debido en primer lugar, a que relativamente pocas actividades requerían de la meditación o de la acción coordinada, para las cuales había que prepararse desde un año antes y estas actividades podrían realizarse típicamente sobre bases rutinarias. En segundo término, existían pocos compromisos de recursos que se extendían por más de un año; y en tercer lugar cuando eso sucedía; no se miraban en forma drástica los cambios económicos que tuviera lugar durante su existencia.

Sin embargo, en la actualidad estos factores han variado. Muchas decisiones requieren pensarse y planerse y más aun ejecutarse en plazos mayores, de uno, dos o tres años; asimismo, el tamaño y el alcance de los compromisos tienen implicaciones que van más allá en el futuro, y también es probable que el porvenir sea cada vez menos semejante que los tiempos actuales, por lo cual habrá repercusiones o implicaciones más drásticas desde los puntos de vista político, económico y social de una decisión.

Puede decirse que, mientras menos capaz sea un individuo o una empresa para predecir su futuro, será mayor la necesidad de rapidez y fluidez para adaptarse a las nuevas situaciones.

El objeto principal de la planeación es el desarrollo de procesos, mecanismos y actitudes de la administración que pueden: (102)

Hacer posible tomar ahora las decisiones sobre compromisos, con una mayor conciencia de las repercusiones que ésto traerá hacia el futuro; y hacer posible que la toma de decisiones futuras sea más rápida más económica y con menos desajustes para la organización.

De acuerdo con Warren, este énfasis se enfoca a la obtención de las siguientes expectativas:

La comprensión más clara de los probables impactos futuros de las decisiones actuales; es decir, las alternativas deberán elevar la visión de las actividades para la toma de decisiones sobre compromisos proporcionándole un mayor grado de percepción de los posibles cambios en el futuro, o sea de decisiones relativas a compromisos de largo plazo.

Más aún, debe obtener los pronósticos en tal forma que reflejen los supuestos en los que se basan, de manera que puedan ser comparados con su propia experiencia, y revisados periódicamente para verificar su validez.

La anticipación de las áreas que requieren decisiones futuras. Es decir, los ejecutivos de las organizaciones deberán estar más conscientes de las decisiones claves que deberán tomarse en el futuro con una idea bastante clara respecto a cuando y en que magnitud deberá hacerse el compromiso.

Quizá debiera prevenirse la organización en aquellas áreas que presentan problemas similares y que deban ser reducidas; o bien, aumentar la asignación de recursos hacia otras que ofrezcan cierta perspectiva de beneficios económicos y sociales más elevados en el futuro. O sea, aún sin tomar muy en consideración el gasto de la organización, podrá irse pensando en función de costos alternativos de sustitución, esto significa el costo del que va a realizarse está dado por el costo del otro que se deja de hacer.

El aumento en la velocidad del flujo de información relevante. Las organizaciones y sus dirigentes deben sentir que el proceso y los cambios de actitud aumentan; la velocidad y la claridad de la información que fluye entre las diversas áreas de las instituciones disminuyen los problemas para la toma de decisiones; por lo que debe de hacerse una captación de información rápida y con los menos trastornos posibles para llevar a cabo decisiones futuras.

Los procesos y actitudes desarrolladas durante la planeación deben contribuir a ejecutar las decisiones basadas en ellos, de tal manera que causen los menores trastornos a la organización. Si los procesos y actitudes no tienden a disminuir las barreras que normalmente existen entre las diferentes dependencias, gerencias o divisiones de una misma organización sino que las aumentan, entonces están en contra de su propio objetivo.

## 2 Ventajas de la Planeación

En términos globales se puede argumentar que las ventajas esenciales de la planeación radican fundamentalmente en:

1. No se aprecia el futuro inmediato sino el posterior a un lapso más largo, esto implica la continuidad que tiene efectos en el presente y el porvenir. En resumen lo que se realiza condiciona el futuro.
  2. La relatividad del tiempo es cada día más breve, esto es el mañna se acerca más rápidamente, el ritmo del tiempo es mas acelerado. Anteriormente las expectativas se presentan más razonables en contraposición a la época actual, donde cada vez es menos la certidumbre de lo que se espera del futuro.
  3. Frente a la complejidad de los acontecimiento, la planeación permite ir realizando ajustes en el presente con base en el futuro, es una interacción. El presente a corto plazo es la visión del porvenir a largo plazo.
3. Planeación a largo plazo.

Al tratar de elaborar un modelo de planeación hacia el período más largo que la administración puede concebir se introducen algunas confusiones que tiendan a desvirtuar las labores que puedan realizarse y, por tanto, tienden a crearse entre las autoridades o entre los políticos, algunos obstáculos y mentalidades adversas a los procesos de planeación a largo plazo es pronosticar a largo plazo; o bien, que son operaciones presupuestales a muchos años de distancia; o simplemente que este tipo de planeación se reduce a una definición de objetivos generales.

Como antes se señaló, la planeación de largo plazo tiende a crear un proceso que haga tomar decisiones en el momento presente, pero tentendo en mente el futuro. Es decir, es una previsión de los acontecimientos, para que no sean los acontecimientos mismo los que sorprendan a la administración. De ahí la necesidad de la planeación administrativa de largo plazo.

#### 4. Los obstáculos a la planeación.

En términos generales, en cualquier organización y en cualquier país, los encargados de ejecutar los planes y programas se oponen al establecimiento de un plan general.

Los principales obstáculos son de orden administrativo y se refieren a las prácticas retróactivas de algunos ejecutivos y del personal que realiza labores rutinarias ante los cambios; procedimientos dilatorios;



contabilidades y controles financieros arcaicos; falta de coordinación entre las dependencias de una organización; organizaciones inadecuadas, divididas como feudos entre una gerencia o dirección y otra.

Por otra parte, los planes en muchas ocasiones -tratarándose de una organización o país- no han respondido a los requerimientos de las autoridades o de los políticos encargados de ponerlos en marcha puesto que las metas que se han fijado han sido muy elevadas, los objetivos demasiado generalistas; inadecuación de los presupuestos financieros; baja productividad en la ejecución de los programas; aunados a la falta de disciplina de los ejecutores que en muchos casos han tenido más mentalidad de derroche que una de ordenación y aprovechamiento óptimo de los recursos existentes; junto con una carencia de un programa final para la administración o superación del plan general. (103)

Todo esto ha inducido a dar poca o mucha importancia a los procesos de planeación -sobre todo de largo plazo dentro de las organizaciones. Independientemente de la importancia inherente de esta planeación, así como la incapacidad para medir sus resultados, ha llevado a los directivos de las instituciones a no considerarle la importancia real que merece y, por tanto, a no asignarle los recursos necesarios para continuar trabajos ya iniciados.

Es decir, se convierte en un círculo de indiferencia que habrá de romperse en alguna parte. ¿ Como resolver este problema pues, para que la planeación de mediano y largo alcance adquieran una verdadera dimensión dentro de las empresas, organizaciones, dependencias, Secretarías de Estado o entidades privadas ?

La solución para minimizar este conflicto estriba en hacer tangible y más digna de confianza la planeación a largo plazo, mediante la mejora de las técnicas para medir el esfuerzo de planeación y no sus resultados. Por otra parte, los planificadores también deberán tener sus exigencias frente a las autoridades, directivos o políticos encargados en la línea de ejecutar las acciones para el desarrollo organizacional puesto que no se descarta la idea de que, en algunas empresas privadas u organismos públicos, las oficinas de planeación son simples adornos de toda una maquinaria que trabaja con programas -no planes- de corto plazo o bajo el sistema de emergencias.

### 3.2.8. La Planeación en México.

La planeación integral y absoluta en México es decir aquella que comprende a los sectores público y privado en su totalidad, difícilmente podrá llevarse a cabo aún en el mediano plazo.

El sistema de economía mixta con que trabaja nuestro país, además de los grupos de presión tan encontrados que operan, y el sistema de libertades que en forma tan abierta ha encontrado el sector privado, seguramente que no facilitarán en el mediano plazo crear las condiciones ideales para que exista un sistema de planificación que abarque las decisiones de producción e inversión de los particulares.

Por tal motivo se estima que, cuando se habla en México del establecimiento de un plan nacional de desarrollo deberá considerarse que éste operará en forma obligatoria para las entidades del sector público y tan sólo de manera indicativa para la toma de decisiones del sector privado.

Bajo este supuesto, la planificación nacional deberá trazarse desde el largo plazo. Es decir, se deberán dictar los grandes lineamientos y trazar las directrices de gran visión, separando de manera específica, cuáles deben ser realizadas mediante planes anuales y cuáles otras a través de planes de mediano y largo plazo.

Los planes anuales deberán estar nutridos en su mayor proporción de los lineamientos específicos que cada uno de los sectores de producción vayan necesitando conforme las necesidades sectoriales y regionales del país también lo vaya demandado.

En este sentido, serán preciso que no ocurra como en el pasado, en que cada uno de los sectores de producción, y las dependencias gubernamentales encargadas de orientarlos originen sus propios criterios de crecimiento, lo cual duplicaba o multiplicaba los esfuerzos tanto de gasto corriente como de inversión; sino que, deberá pensarse en un sistema que identifique cuáles son las necesidades por las cuales necesita programarse el país y específicamente qué monto de gasto deberá dedicarle a cada una el presupuesto nacional.

La técnica administrativa que más se adapta a este tipo de programación es claramente el presupuesto por programas, en atención a que identifi-

ca de una manera fácil los programas en función de las necesidades a satisfacer: puede trazar objetivos de manera congruente entre los diferentes sectores; asimismo, puede determinar las metas para el cumplimiento de los propios objetivos. Todo esto, es una integración congruente y consolidada.

La forma en que se embonan, el presupuesto programático del Gobierno Federal con las decisiones y las actividades privadas, para que juntos conformen los programas que constituyen el plan nacional de desarrollo, tendrán como elementos integradores a los instrumentos de que dispone precisamente el Gobierno. Dependerá de la fortaleza de esos instrumentos de enlace, y de la necesidad que tengan los particulares del uso de cada uno de ellos, para pasar del punto de vista indicativo al ángulo participativo.

Estos instrumentos se refieren concretamente a la política crediticia, por ejemplo, con la cual las autoridades monetarias pueden orientar esos recursos a determinadas actividades económicas en detrimento de otras, a través de medidas como el encaje legal; el uso de las tasas de interés para ser manejadas tanto sectorial como regionalmente, la misma política para orientar ciertos cultivos que el país necesita o en los cuales es deficitario.

La política fiscal también, para poder estimular a determinadas ramas de la producción, o fomentar el desarrollo de aquellas regiones marginadas. Las políticas arancelarias de importación pueden ser complementadas con algunas otras a fin de estimular algunos productos; a través de impuestos protectores, o bien subsidios a la exportación.

Los instrumentos de que disponen el Gobierno, son cada día medios más eficientes para poder incorporar u orientar las decisiones del sector privado al plan nacional de desarrollo; y es el presupuesto del Gobierno Federal, en sus expresiones de gasto corriente y de inversión, el que puede actuar en las épocas de auge o recesión de la actividad económica para estimular o desestimular tanto la producción como la inversión privada.

El presupuesto público en su forma de presupuesto por programas deberá dedicarse no sólo a desarrollar planes de corto o mediano plazo, sino trazar directrices de largo alcance, en donde se fijen objetivos defli-

Alidos que den la orientación de la marcha que debe llevar tanto el sector público con su gran influencia sobre la economía nacional, como el propio sector privado, a través de los instrumentos que antes se han mencionado.

### 3.3 APRECIACION DE LOS PRESUPUESTOS GUBERNAMENTALES

3.3.1. Los sistemas presupuestarios públicos equivale a referirse al desarrollo nacional. La relación íntima de estos dos conceptos presenta, indudablemente consideraciones importantes para el país.

El presupuesto, engloba tanto el proceso presupuestario como el análisis del mismo. El término presupuesto, así entendido, significa planear; programar; presupuestar; controlar y evaluar este sistema, significa la función administrativa de asignar los recursos y resulta ser una herramienta importante para acelerar el desarrollo económico, además de ser el arma directa de lucha para el desenvolvimiento social.

De acuerdo con la extensión como se desempeñen sus actividades en determinadas áreas, hay dos tipos generales de presupuesto el tradicional y el programático.

Las posibles repercusiones para la aplicación de un PPP se marcan como una proyección de las etapas posteriormente desarrolladas. La comparación de la experiencia obtenida con los propósitos fijados (consciente o inconsciente, racional o irracionalmente) se estima que desde cualquier punto de vista sea positiva.

El impacto de su aplicación ha sido considerable, en virtud de las grandes modificaciones que ese cambio conlleva para los conceptos y metodología tradicionales. Esto muestra por sí solo, el tipo de innovación resultante de ese movimiento intensamente vivido como una controversia: tradicional versus programático. De este modo a mediados de la década de los sesentas su creciente enfoque abarca ya un plano nacional.

La tarea de definir, describir y explicar su comportamiento es compleja y difícil, y parece asimismo que siempre puede hacer una mayor discusión en la materia, pero parece lícito explicar que el tiempo ha limitado nuestra acción.

### 3.3.2 Evolución de las Funciones del Estado y su Relación con el Presupuesto.

Dentro de una sociedad, cualquiera que sea, existen estructuras de poder que norman y regulan su convivencia. Dichas estructuras son representadas generalmente por un gobierno. Los mecanismos fijados se desarrollan con diversas características dependientes de la sociedad de la cual se trate y ésta a su vez se guía por ese orden establecido.

Así, las diversas culturas, por ende los gobiernos, sufren una evolución constante. Su desarrollo se incrementa, o estabiliza a través de los ajustes a los nuevos lineamientos que aparecen según la época. La historia de los gobiernos puede remontarse a muchísimos siglos atrás, no obstante, sólo se desea enunciarla a fin de no desviar el propósito de esta referencia obligada.

A partir de la Revolución Industrial, los mecanismos de desarrollo parecen acelerarse de manera exorbitante, la prisa y el dominio de nuevos descubrimientos aparecen a la orden del día. En ese incremento y mutación, obviamente se coloca al Estado con cambios en sí mismo por demás sustanciales. Los sistemas presupuestarios y aspectos financieros se encuentran inmersos en el desde su inicio considerados como partes fundamentales del sistema de gobierno.

Asimismo, el gobierno intenta ajustarse a las nuevas necesidades mostrando una transformación en su proceso, pero lenta e irregular en relación a los cambios que lo exigen. Sería imposible precisar las fechas de su evolución, sin embargo, de manera arbitraria pueden identificarse cuatro etapas en el desarrollo del gobierno occidental:

- 1) El Estado Rudimentario: aparece como fenómeno elemental y funciones en consecuencia son también "básicas" tales como: administración de la justicia, defensa nacional, etc., sin intervenir en las cuestiones sociales y/o económicas.
- 2) Estado Regulador: algo más avanzado que el primero propaga reglamentos para la vida económica pero enfocado a promover las clases altas comerciales y por tanto la concentración de la riqueza.
- 3) Estado Intervencionista: se torna más amplio que los dos anteriores; sus funciones las extienden a la promoción del bienestar popular, proporcionando servicios sociales.

- 4) El Estado Integrador: abarca todos los aspectos socio-económicos y tiene como papel principal la integración para el desarrollo del país con dos modalidades: indicativamente o totalitariamente. Actúa directamente en el crecimiento económico del país; interviene y equilibra las variables de inversión, consumo, distribución de ingresos y demás conceptos económicos y además toma parte como promotor del mejoramiento social y cultural.

Las características de crecimiento económico y demográfico, desarrollo de la tecnología, progreso cultural, participación ciudadana, y otras, colaboran en gran medida a la evolución gubernamental. El Estado deja su posición "rezagada o limitada" para incluirse en el proceso cotidiano de desarrollo, tomando nuevas actitudes e influyendo decisivamente en el ámbito macro-económico.

Esta evolución naturalmente da lugar a una mayor necesidad para precisar el uso de recursos en función a su previsión (planteamiento), su utilidad (ejercicio) y su beneficio (evaluación). De esta manera, la demanda de formas más precisas y completas de presupuesto surgen de su desenvolvimiento.

Aunado a ello, el equipo con que cuenta el Estado para realizar sus funciones (los recursos humanos) han ido en aumento en calidad profesional y cantidad, el Estado va transformándose en el primer empleador nacional entre otras cosas por el crecimiento vegetativo de sus funciones, pero principalmente por sus prioridades de incrementar su acción y crear nuevas fuentes de empleo.

Además, en lo concerniente a la información, no sólo los canales de comunicación extienden cada vez más sus redes, sino que los almacenes de información y los medios de distribución por efecto de la demanda de ésta se vuelven importantes para la toma de decisiones cada día más complejas.

Dentro de esta evolución del Estado pueden enumerarse aquellos aspectos en los cuales se ha desarrollado el concepto de gobierno debido a:

- 1) Un incremento en su campo de acción. De su primera etapa como Estado rudimentario en el que sus actividades se constreñían a los aspectos básicos, actualmente influye en todos los niveles de la sociedad a que sirve con una gran influencia en ésta.

- 2) Ese incremento representa una acentuada diversificación de los re cursos humanos (funcionarios y empleados), así como de los recu rsos materiales, que en conjunto representan los insumos, signifi cando fuertes erogaciones a través del presupuesto federal.
- 3) El personal gubernamental se considera como una parte importante de la sociedad en general, tanto por su número su capacidad de compra y su participación en las decisiones que afectan a la pobla ción. Su acción repercute en el país, ya sea como servidores o como representantes directivos de la burocracia nacional, es decir, como participantes directos de los procesos administrativos.
- 4) Como consecuencia, el gasto público actúa para beneficiar un porcen taje de población relevando el interés individual, al nacional.
- 5) La concientización en materia de planeación ha repercutido de tal manera que los programas se elaboran mediante el uso de análisis más sofisticados.
- 6) El aumento de funciones ha resultado de una multiplicación de las necesidades colectivas: se han duplicado las tareas y problemas más importantes debido a que la escasez absoluta de recursos se agu diza relativamente, y la distribución equitativa de la riqueza aún queda sin solucionar.
- 7) El mismo incremento ha generado presiones, ocasionando a su vez que la estructura y la administración se tornen más complicadas. Esto exige una organización más compleja y diversificada y por consiguen te, reclama un control más confiable.
- 8) Identificar los logros o efectos de la acción gubernamental se ha vuelto más difícil, así como reconocer la naturaleza de sus funcio nes las hace menos susceptibles a la medición; por tanto, su desa rrollo requiere de un gran esfuerzo para cuantificar y calificar sus metas.
- 9) La consideración de estos aspectos que dan un nuevo cariz al Esta do, concluye con el rol que juega el presupuesto dentro de todo esto. Acompaña al gobierno un desarrollo coyuntural de las técni cas presupuestales; se observa una mayor preocupación en la racio nalización de los gastos, y por último, como consideración final e inevitable, su influencia como elemento distributivo de la rique za nacional.

En función a lo anterior puede observarse la evolución de los Estados y su relación con el presupuesto.

### 3.3.2.1 El Estado Rudimentario.

Este gobierno, representado por el estilo de la Edad Media, desempeña solamente las funciones básicas. Se caracteriza por solapar una exagerada concentración de la riqueza (en forma de tierra) en manos de una minoría privilegiada, y el poder del gobierno en las de una persona o un grupo pequeño de nobles.

El gobierno tiene ingresos en la forma de impuestos y tiene egresos en beneficio de unos cuantos; pero no tiene digno que responda al nombre de presupuesto. Controlaban las cuentas en forma unilateral y la consistencia entre egresos y gastos estaba sujeta a un proceso de ajuste informal.

### 3.3.2.2 El Estado Regulador y el presupuesto tradicional.

Con el desarrollo de un comercio nacional e Internacional se elevaron las necesidades para la regulación de los mercados. Al mismo tiempo y como consecuencia directa de la entrada en la Era Industrial, aumentó el poder de las clases comerciales para exigir la regulación. Así el gobierno intervino en los períodos de mercantilismo y capitalismo, en los cuales dirigió sus actividades hacia el fomento y la protección de la industria y el comercio. Mientras que en la Edad Media, el gobierno lo representaban los nobles, en el Regulador el vínculo no es tan directo, aunque el gobierno estaba "al servicio" de la nueva burguesía: los comerciantes. En esta época tan dominada por el comercio, aparece y se desarrolla el presupuesto basado en las técnicas y filosofía del comercio. El énfasis se orientó especialmente al control de gastos. Aun a principios del Siglo XX, algunos gobiernos de los países ahora desarrollados, no tenían un presupuesto unificado.

### 3.3.2.3 El Estado Intervencionista y las Reformas presupuestales

La crisis mundial de los años treinta marca otro cambio en el papel de gobierno. A partir de esta época se aprecia un nuevo concepto: la economía del bienestar. También a partir de entonces, se comenzó a considerar los efectos macro-económicos de la acción gubernamental. El gasto público empieza a ser utilizado como un instrumento altamente efectivo en la compensación de los ciclos económicos. Se considera la acción del presupuesto deficitario y del presupuesto superavitario como factores de equilibrio en fases ascendentes y descendentes de la actividad económica nacional.



El mismo concepto de bienestar hace jugar al Estado un papel promotor de las obras de infraestructura y beneficio social de las clases bajas de la población. De estas nuevas funciones surgió la presión para desarrollar y aplicar otras técnicas y en el período de 1900 a la fecha han aparecido una serie de formas de evaluar y presentar el presupuesto, tales como el funcional, la división en cuenta-corriente y de inversión, el sectorial, etc. Varios gobiernos han adoptado una o más de estas innovaciones, en ocasiones uniendo las técnicas anteriormente utilizadas.

#### 3.3.2.4 El Estado Integrador y la necesidad de mejores técnicas.

El papel del Estado ya no se concibe neutral o como "recurso último" para proteger el bienestar, sino como el actor más importante en el desarrollo económico, político y social. Esta visión, aplicada sobre todo en países en vías de industrialización, asigna al gobierno una responsabilidad directa como principal coordinador de las actividades económicas y sociales, por lo cual le otorga un rol de primera importancia como promotor y previsor del desarrollo.

La ausencia de planeación con que se identifica todavía la etapa anterior, ahora parece como un proceso central y su definición se extiende hasta incluir el concepto de planificación integral del desenvolvimiento del país. Las disparidades sociales y las aspiraciones de la población, en parte por un efecto de democratización del que todo tiene contra el que menos posee, hace que las demandas de recursos más fuertes, así que la necesidad de planear tanto los montos de los ingresos como los destinos del gasto se tornen inminentes, en atención a que las necesidades sociales van creciendo en número y prioridad.

Pero esta racionalización se presenta más difícil debido al cambio en otros factores: por un lado, el gobierno es mayor y su organización más confusa en virtud de la diversificación y aumento de funciones (los cambios de las mismas, no se reflejan siempre en el organigrama). Duplicidades y lagunas en las funciones se hacen más comunes y a la vez más serias aunado la escasez de recursos y la nueva importancia del rol gubernamental. Junto con estos factores, el control y la evaluación del avance de las obras públicas resultan más complicadas, en base a

la complejidad de la actividad del gobierno. Resulta difícil, por otro lado medir el efecto o el éxito de la planeación o los servicios, en función a su naturaleza evolutiva.

Con los cambios discutidos, el presupuesto tradicional, no obstante las modificaciones hechas en el periodo llamado "de gobierno intervencionista" no es suficiente para llevar a cabo las funciones de planeación financiera, ejecución y control financiero del avance.

El criterio orgánico nos indica quien gasta y cuanto se gasta, así como la previsión de los ingresos que habrán de recaudarse, pero no suministra suficiente información respecto a que objetivos y finalidades tenga el programa financiero, salvo en el grado imperfecto en que aquellas se reflejan en la estructura administrativa, sobre todo propicia información inadecuada respecto al costo económico de dicho programa y a las repercusiones producidas por su realización en la economía nacional. Además, desde el punto de vista de un control demográfico ejercido por el Poder Legislativo del presupuesto y de su ejecución, lo que interesa realmente no es saber quien gasta, sino en qué se emplea los fondos del erario público, y en realidad la clasificación orgánica o administrativa no contribuye a facilitar un rápido conocimiento en este sentido.

Estas insuficiencias se ponen de relieve especialmente en lo referente a la ordenación de los gastos públicos. Tal clasificación era la más adecuada a los objetivos deseados. Es decir, cuando lo que fundamentalmente se buscaba era fiscalizar el gasto público, bastaba con conocer la cantidad librada, la dependencia a cuyo cargo se libra y el artículo, capítulo o sección del presupuesto a que corresponda la obligación que se paga.

La situación cambio cuando, sin perder de vista el aspecto de control, al presupuesto del Estado se le encomienda la misión de integrar la economía nacional.

La circunstancia anterior hace que las formas utilizadas en él sean suficientes para satisfacer las nuevas necesidades. Ahora no basta saber que se puede satisfacer el gasto sino que debe cuestionarse como cada rubro de egreso responde a los grandes objetivos nacionales, a los objetivos sectoriales u operacionales y a cuanta gente va a medir el impacto costo beneficio o el costo eficiencia de cada unidad

de recurso empleada, si va a beneficiar a quien debe hacerlo o bien ser sólo un instrumento más para proporcionar plusvalía a unos cuantos (104) De ahí la necesidad de utilizar una nueva técnica programática que concilie estos cuestionamientos.

### 3.4 EL PRESUPUESTO TRADICIONAL Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

#### 3.4.1 Presupuesto Tradicional

##### 1 Origen.

La palabra presupuesto, tanto en su origen como en la práctica tiene una historia interesante.

El presupuesto (del francés antiguo, bougette o bolsa) fue en su origen sinónimo de control de gastos. Cuando al final del siglo XVIII el ministro de finanzas de Inglaterra hacía la "apertura de su presupuesto" como entonces se decía, en realidad sometía a la consideración del parlamento sus planes de gastos, con fines de adopción y control, sin que abriera en realidad ninguna bolsa o bougette.

Cuando el procedimiento del presupuesto se adoptó por Francia, alrededor de 1820, después por varios países europeos y finalmente por el Gobierno Federal de los Estados Unidos en 1821, todavía se destacó la idea de control de gastos, que sus funcionarios consideraban necesario para el buen ejercicio del gobierno. (105)

##### 2 Definiciones

- 1) Presupuesto es el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicas que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos previstos para cubrirlos durante un periodo determinado generalmente un año. (106)

- (104) AUN SE PLANTEA LA COMPARACION EN CIERTOS PAISES DE SI LOS CIUDADANOS RECIBEN UN MAYOR BENEFICIO EN EL CASO DE QUE MANEJEN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS LOS DIVERSOS NIVELES DE GOBIERNO, ASI ES PREFERIBLE REDUCIR IMPUESTOS PARA QUE LOS GASTOS SE HAGAN EN FORMA INDIVIDUAL POR LOS PROPIOS HABITANTES, A TRAVES DE MULTIPLES DISCUSIONES Y CANALES, EN VEZ, DE UTILIZAR METODOS MAS CENTRALIZADOS.
- (105) W. RAUTENS TRAUCH Y R. VILLERS. EL PRESUPUESTO EN EL CONTROL DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES, FONDO DE CULTURA ECONOMICO, MEXICO, 1955, P. 11.
- (106) DICCIONARIO ENCICLOPEDICO UTEHA, T. VIII, UNION TIPOGRAFICA. EDITORIAL HISPANO AMERICANA, MEXICO, 1953, P. 774

- 2) Presupuesto es el cálculo anticipado del costo de una obra y también de los gastos o ingresos de una empresa o colectividad. (107)
- 3) Presupuesto denota los ingresos y gastos para un periodo en una corporación, un organismo público, un Estado. (108)

El análisis de las definiciones anteriores permite, hacer las siguientes consideraciones:

- La simple previsión de ingresos o gastos no constituye más que un proyecto de presupuesto.
- Se continúa con la idea de un control de gastos que los funcionarios responsables de una nación, de una empresa etcetera, consideran necesario para el buen funcionamiento de sus respectivas entidades.
- El presupuesto de una nación al reflejar las necesidades que se han de satisfacer mediante los gastos públicos y los medios con que han de financiarse dichos gastos, se convierte en un instrumento administrativo y contable.
- El proceso de formulación del presupuesto tradicional (cuenta con ingresos y gastos) consiste en calcular los ingresos y en ajustar los desembolsos a los recursos disponibles, sin que medie suficiente esfuerzo para entrelazar las distintas partes del trabajo gubernamental en un conjunto armónico de decisiones, a tono con el desarrollo económico actual de los países que aún lo ejercen.

### 3 El Presupuesto en México.

En México se acostumbra llamar presupuesto únicamente a la previsión de los egresos del Gobierno Federal o de las entidades locales, en tanto que las estimaciones de los ingresos federales y estatales así como las disposiciones legales relacionadas con ellos, se presentan en un documento llamado Ley de Ingresos de la Federación o del Estado o entidad federativa que corresponda. (109)

A continuación se comenta el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- 1) Se entiende por PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, a la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para costear las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año, a partir del 1.º de enero de cada ejercicio fiscal. (110)

- (107) J. CASARES, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, DICCIONARIO IDEOLOGICO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, EDITORIAL GUSTAVO GILI, S. A. 1959, P. 677
- (108) PEQUERO LAROUSSE ILUSTRADO, EDITORIAL LAROUSSE, PARIS, 1969. P. 836
- (109) ROBERTO ANGUIANO EQUIHUA, LAS FINANZAS DEL SECTOR PUBLICO EN MEXICO, TEXTOS UNIVERSITARIOS, UNAM, MEXICO, 1968. P. 17

- 2) El Proyecto de Presupuesto General de Egresos que el Ejecutivo envía anualmente a la Cámara de Diputados, se aprueba tal como se presenta, tanto en la cifra total del gasto programado como en la distribución de dicho gasto.
- 3) A partir de 1965, el Proyecto de Presupuesto General de Egresos de la Federación incluye el gasto total de Gobierno Federal y la erogación de los principales organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal.
- 4) El gasto directo del Gobierno Federal, el de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal, así como el gasto total de sector público federal sujeto a control presupuestal, se presentan desde los puntos de vista geográfico o territorial, económico funcional o por actividades y administrativo.
- 5) La clasificación del presupuesto desde el punto de vista administrativo, consiste en un simple desglose del gasto por dependencias. Pese a su amplitud dicha clasificación no comprende a la totalidad de las entidades que integran al sector público federal.
- 6) El gasto directo del Gobierno Federal se cubre con ingresos ordinarios, en tanto que el gasto de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal se cubre con sus propios ingresos. Los ingresos ordinarios provienen de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros ingresos (111)
- 7) La sustancial diferencia que normalmente existe entre los presupuestos de egresos e ingresos previstos y los gastos e ingresos efectivamente ejercidos y percibidos, invalida a los primeros y convierte a los segundos en la verdadera fuente para el análisis de los efectos de la política financiera del sector público federal en la economía del país.
- 8) Las clasificaciones del gasto, al presentarse con cifras globales, no permiten programar las actividades del sector público federal ni controlar el gasto público.

(110) ARTICULO 28 DE LA LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION MEXICO, 1960. P-7

(111) LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1969. PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 31 DE DICIEMBRE, MEXICO, 1968. P. 2

- 9) A pesar de que la clasificación del gasto desde el punto de vista económico se presenta en cuenta doble con desglose de cuentas corrientes y de capital, carece de metas cuantificables y de elementos que permitan identificar programas de acción, de ahí que no se puedan conocer los propósitos del sector federal, ni evaluar los efectos del gasto público.
- 10) Como el control de presupuesto de egresos, descansa en la comprobación del gasto, muchas Secretarías, Organismos Descentralizados y Empresas del Gobierno Federal, se apresuran a utilizar los recursos que se les han asignado, sin base en programas anuales de preferencia. Se da el caso de que entidades públicas que obtuvieron fondos en exceso con respecto a su capacidad operativa, tratan de gastarlos antes de terminar el ejercicio para el que fueron aprobados, a fin de justificar sus peticiones de gastos para el ejercicio siguiente.
- 11) El presupuesto de egresos tal como se presenta actualmente no contiene ni permite establecer un sistema de normas y coeficientes de medida que sirva para evaluar la productividad actual de los recursos materiales, humanos y financieros del sector público federal sujeto a control presupuestal; pero su misma naturaleza ha impedido que puedan programarse propósitos definidos y cuantificados de mejoramiento de tal productividad. Dicha eficiencia impide a través del presupuesto de egresos, medir el grado de eficiencia del sector federal como impulsor de la utilización racional de los recursos humanos y del gasto público.
- 12) Finalmente los resultados de la gestión financiera se presentan en estados financieros que muchas veces resultan difíciles de interpretar, incluso para los mismos análisis del Gobierno Federal.
- 13) En suma, los presupuestos de egresos previstos en México, están diseñados para facilitar su administración, contabilización y auditoría de sus cuentas, lo cual se realiza en tal forma que perjudica su utilidad para fines de política económica y fiscal y para la programación y planeación económica y social del país.

- 14) Ante las deficiencias que manifiestan los presupuestos de egresos y la Ley de Ingresos vigentes, y dada la creciente participación del sector público federal en el desarrollo económico y social del país, surge la imperiosa necesidad del Ejecutivo de imponer progresivamente la costumbre de incluir en su proyecto de presupuesto que anualmente envía a la Cámara de Diputados, modificaciones en las tasas impositivas, amortización de la deuda pública, colocación de empréstitos, partidas especiales para inundaciones, sequías, etcétera, en función de los gastos programados; lo cual podría realizarse a través de la nueva técnica presupuestaria conocida con el nombre de presupuesto por programas y actividades.

#### 3.4.2 El sistema de presupuesto por programas.

##### 3.4.2.1 Consideraciones sobre el presupuesto por programas.

- 1) El presupuesto por programas y actividades "es un sistema en que se presta especial atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisionales, equipos, medios de transporte, etcétera no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras beneficiadas, casos tramitados y resultados, permisos expedidos, informes preparados, o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir. (112)
- 2) El presupuesto por programas y actividades se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse, atendiendo a objetivos específicos, y de los costos de ejecución de dicho trabajo. El trabajo propuesto, su objetivo y costos anexos se elaboran en función de metas y a largo plazo, como son las consignadas en los planes de desarrollo económico.
- 3) Esta técnica expresa el gasto en función de los objetivos que se persiguen en cada nivel de organización, e implica como condición lógica que los objetivos constituyan un conjunto coherente. Es decir, con este sistema se interrelacionan los programas y los presupuestos y se determinan los costos de las actividades concretas que cada dependencia debe realizar para llevar a cabo los programas o subprogramas a su cargo (113)

(112) MANUAL DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES, PREPARADO POR LA SUBDIRECCIÓN FISCAL Y FINANCIERA DEL DEPTO. DE ASUNTOS SOCIALES DE LA NACIONES UNIDAS, SEPTIEMBRE 1962.

(113) EL SISTEMA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA UNAM, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA.

El análisis de las definiciones anteriores permite derivar las siguientes ideas fundamentales:

- Es una técnica que da suma importancia a los resultados obtenidos.
- Basa su operación en el cálculo de costos de ahí que al implantarse en el sector público, permitiría mejorar sensiblemente su eficiencia y productividad, pues dicha técnica persigue constantemente mejores resultados.

Este sistema permite los estudios de costos a todos los niveles de la acción programada y proporciona los antecedentes necesarios para el análisis de los mismos. El cálculo de costos puede referirse a costos unitarios, por servicio prestado en los programas y subprogramas, costos departamentales, costo de tareas, etcétera.

- El trabajo propuesto, su objetivo y costos anexos, se elaborarán en función de metas a largo plazo. Al respecto cabe señalar que los planes de largo y mediano plazo deben ejecutarse en el corto, por lo general uno o dos años, a través de programas específicos de acción inmediata; de ahí que cuando se trate de programas de operación o de inversión, deben incorporarse al presupuesto por programas. De acuerdo con los principios de la programación presupuestaria, un plan de desarrollo debe expresarse en el presupuesto anual de manera que refleje, en la acción inmediata, las orientaciones y el sentido de los planes de desarrollo a largo y mediano plazo.

Conviene señalar que un plan a largo plazo constituye un proceso continuo, que requiere adaptaciones y correcciones frecuentes. Para tener en cuenta las modificaciones de todo orden en relación a las condiciones iniciales, así como para ir incorporando las experiencias que en su propia ejecución se registren; de donde la implantación del presupuesto por programas y su operación, con el alcance total de sus posibilidades, no pueda convertirse y abordarse sino como un proceso gradual, que se vaya consolidando a lo largo de una serie de años. La necesidad de dicha flexibilidad variará según la índole de las actividades públicas.

Cabe destacar que el presupuesto por programas contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas y precios, que hacen posible la comparación entre proyectos similares y permiten el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ellos. (114)



- Con esta técnica se interrelacionan los programas y los presupuestos y se determinan los costos de las actividades concretas, que cada dependencia debe realizar para llevar a cabo los programas a su cargo. De lo que se infiere que el presupuesto por programas es un método que permite ligar los fondos obtenidos con las realizaciones que se persigan con ellos, combinando los recursos financieros y reales con objetivos seleccionados. Este hecho posibilita la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos, lo que permite la evaluación técnica de los programas.

De lo anterior, puede concluirse lo siguiente:

- Que el presupuesto por programas es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución, a realizar en el futuro inmediato.
- Que el presupuesto por actividades es el presupuesto programa detallado hasta el nivel de actividades, de tal forma que suministre los antecedentes de costos, el volumen del trabajo ejecutado y los logros.
- Que dicha técnica permite producir bienes o servicios, a los mejores costos y con la mayor eficiencia posible emplear los recursos (propios o ajenos) en forma óptima para cumplir los objetivos señalados en los programas y proyectos.

Que el presupuesto por programas es un plan operativo de corto plazo para la realización de las funciones del sector público. Esta técnica presupone, además, una integración efectiva al proceso de planificación. De esta forma se facilita la unidad de acción en todo ese sector, pues el presupuesto por programas se convierte en un instrumento que tiende a ordenar las actividades de la administración pública.

- Que el sistema de presupuesto por programas, al proponerse ligar el presupuesto anual con los planes de largo y mediano plazo permite introducir hábitos de programación en el sector público.
- Que la implantación del sistema de presupuesto por programas en el sector público obligará a cambiar el enfoque de la contabilidad fiscal que incorpore la contabilidad de costos y medir sus efectos directos e indirectos en la economía nacional.

C A P I T U L O   I V  
P R E S U P U E S T O   P O R   P R O G R A M A S

## CAPITULO IV

## PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS

## 4.1 La Racionalidad Técnica, Económica y Administrativa

## 4.1.1 Concepto de racionalidad.

Para abordar el tema de la racionalidad en los distintos aspectos de organizaciones complejas, habrá como punto de partida, que delinear su concepto general.

En las ciencias económicas, el comportamiento racional derivado de la racionalidad misma, es generalmente aceptado como aquél que reúne las siguientes características.

- 1) Persigue finalidades viables y coherentes entre sí:
  - 2) Emplea los medios apropiados a las finalidades perseguidas
- M. Godelier, (115) afirma que el análisis del comportamiento racional se presenta como la indagación teórica en condiciones de posibilidad para alcanzar un objetivo cualquiera, tomando en cuenta un conjunto específico de restricciones. La esencia de la racionalidad consiste, por lo tanto, en el establecimiento de objetivos deseados y la estructuración de los medios disponibles para su alcance. En otras palabras, es pretender algo claramente determinado que se ajuste a las necesidades de la comunidad y que en su logro incremente el bienestar de la misma: al hacer uso de los recursos limitados y limitantes disponibles.

En los temas sucesivos se ha subdividido la racionalidad en técnica, económica y administrativa. Esta subdivisión resulta ser estrictamente teórica para fines exclusivos de análisis.

En materia de racionalidad es indispensable apuntar el tema de los objetivos últimos:

Para calificar programas públicos deben analizarse los efectos que dieron y/o debieron dar origen a los programas.

Su medición se hará considerando que los beneficios y costos tienen solo un valor instrumental, puesto que adquiere sentido, únicamente, en relación, a un objetivo común. Por tanto es preciso empezar por clarificar estos propósitos.

(115) GODELIER MAURICE, RACIONALIDAD E IRRACIONALIDAD EN LA ECONOMIA, EDIT. SIGLO XXI.

En el desarrollo de la acción pública surge la persistente dificultad de mantener claramente en perspectiva el fin último. Muchas veces los fines intermedios se consideran, equivocadamente como los dominantes y se olvida que son tan sólo medios hacia el fin último.

Esto se complica porque existen diversos niveles de fines intermedios, que son a su vez medios de otros fines intermedios superiores y porque se tienen tantos niveles como acciones secuenciales sean tomadas para el logro del objetivo final.

Así, los fines intermedios deben adecuarse a los fines intermedios superiores y éstos al fin último, so pena de desvirtuar el espíritu que anima las acciones públicas. Parece obvio que el fin último debe consistir en maximizar el bienestar colectivo. Para esto hay que aumentar el bienestar total, y diferencial en favor de la gran mayoría de los integrantes de la sociedad particularmente de las menos favorecidas. El bienestar colectivo demanda incrementar los términos absolutos, especialmente cuando en la actualidad éstos son insuficientes, pero requiere aún más, corregir los términos relativos, cuando hay una creciente desigualdad. Se trata de aumentar la eficiencia y la equidad; pero no como fines en sí mismos, sino en tanto eleven el bienestar colectivo; no solo en la dicotomía eficiencia-equidad que convencionalmente se aplica en exclusiva a recursos e ingresos económicos, provocando una tendencia materialista, sino considerando que aparte de estos existen recursos e ingresos sociales, y que la suma neta de los dos, de acuerdo a la preferencia, da el resultado de bienestar. Para dar contenido a este esquema es necesario determinar los valores que son fines intermedios a la vez que medios para nuestro propósito, pero para evitar un utilitarismo total hay que incluir los valores como el respeto a la vida humana y la justicia.

Debe considerarse asimismo que para la sobrevivencia, se requieren bienes materiales suficientes para satisfacer las demandas elementales de alimentación, salud, vestido, techo y la necesidad de un estado de paz que permita la coexistencia.

Para obtener un mínimo de dignidad humana, se precisan bienes sociales y materiales que proporcionen el acceso a medios que permitan a su vez,

el desarrollo de las potencialidades del hombre, a través de la educación, la expresión artística y las ideas así como la obtención en forma aceptable de un ingreso suficiente. Aquí también entran los valores como la libertad, la democracia, la paz y la seguridad.

Finalmente, existen los valores materiales y sociales que si bien son en exceso de los indispensables para existir dignamente como hombres se han aceptado como los medios para aumentar el bienestar individual.

Lo importante es definir el grado aproximado en que se necesitan los valores, y en que combinación para incrementar el bienestar colectivo. Esto dependerá de lo que se llama "preferencia adquirida" individual y social, que jerarquiza los valores en determinada manera.

Si bien nuestro orden de prioridad toma primero para sobrevivir a los valores materiales, en cuanto éstos son satisfechos, los valores del segundo nivel (de dignidad humana) pasan al primer orden, y así posteriormente, sucede también a primer orden los valores que se han aceptado como los medios para aumentar la felicidad.

Entonces, nos encontramos con que la función de utilidad social, que cambia en el tiempo, está compuesta por una combinación de varios valores interdependientes e interrelacionados en distintos grados, aun cuando en forma dinámica, pueda permitirse su sustitución a través de la apreciación de sus valores de intercambio.

Una vez que se ha definido, en principio, el fin último es necesario determinar cuales debe ser los medios, y la utilización de los mismos, para hacerlos consistentes con el anterior. Se trata de un problema de adecuación de medios a fines, y por lo tanto, de eficiencia en el uso de recursos para los efectos deseados. Pero es necesario considerar que el proceso, el tipo del producto y su calidad, forman parte del producto social, por lo que no se trata simplemente del monto y distribución del producto económico convencional.

Por lo tanto, el concepto de eficiencia, social radica no solamente en el cumplimiento de los programas planteados, de acuerdo a un costo aceptable socialmente para los mismos, como sucede en términos económicos; sino de que el producto final venga efectivamente a mejorar el bienestar de la gran mayoría, con especial énfasis en los menos

beneficiados. Esto representa un problema de medición sumamente complicado. Aún cuando su medición sea difícil, los ciudadanos son los mejores jueces de los objetivos y de los efectos, en su vida personal y colectiva. (116)

Por eso la racionalidad lleva a la filosofía de la vida presente y futura de una organización social y al impacto que tienen sobre ésta las acciones individuales de los diversos agentes sociales.

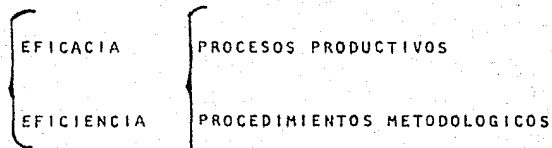
Por tal motivo la evaluación de resultados es una función crucial de racionalización, que permite dar solidez a las estimaciones base para las decisiones de objetivos, su jerarquización y la forma de alcanzarlos. Y la evaluación debe hacerse además de en términos particulares, que siempre resultan parciales, en razón del fin último perseguido y lo que obliga a la visión global y de prioridades fundamentales diferenciales para hacer una calificación neta, en relación a la función de utilidad social.

#### 4.1.2 Racionalidad Técnica.

La racionalidad técnica consiste en el uso de los procesos y procedimientos que optimicen el manejo social e integral de los recursos en la producción de bienes y servicios dentro del marco de límites impuestos por la tecnología disponible y la magnitud de la organización en la cual se realice. Se considera eficacia al logro del objetivo buscado y por tanto del resultado esperado y eficiente introduce la connotación de hacerlo utilizando el mínimo de recursos económicos.

En la eficacia técnica se conjugan, a su vez, procesos productivos y procedimientos metodológicos. Los primeros se refieren a la secuencia de actividades en transformación, necesarias para la fabricación de un bien físico o tangible. Los segundos a la secuencia de actividades realizadas por la organización para la generación de servicios. En la unidad económica productora de bienes, los servicios generados por el procedimiento metodológico sirven de apoyo a los procesos productivos, de tal suerte que, de la complementación de ambos, se deriva la racionalidad técnica de dicha unidad.

## RACIONALIDAD TECNICA



En el caso de organizaciones productoras de servicios el único elemento de racionalidad técnica está dado por el conjunto de procedimientos metodológicos usados en la misma. Cuando dichos procedimientos están directamente encaminados a la generación del servicio final destinado a la satisfacción de las necesidades del universo a servir; se les llama básicos; y cuando su función sea el proporcionar servicios intermedios de ayuda, se denominan de apoyo.

Hasta este momento se ha descrito la eficiencia técnica, sin considerar las limitaciones intrínsecas y extrínsecas de la organización que pretende lograrla. Las primeras están relacionadas con la magnitud en cuanto al tamaño y capacidad económica de la institución. Las últimas se refieren a las alternativas tecnológicas que ofrece al país o zona económica donde opera la organización, así como al tamaño del mercado o universo a servir.

La consideración del largo plazo y los efectos secundarios para la visión integral y neta.

En este punto se pueden distinguir las diferencias existentes entre racionalidad y eficacia técnica. En condiciones ideales, donde no existan limitantes tecnológicas, financieras ni de mercado, ambos conceptos resultarían ser sinónimos. Sin embargo una institución puede ser muy eficaz técnicamente y resultar asimismo irracional puesto que usa procesos que no se ajustan al universo a servir y a las condiciones económicas existentes del mercado, como los cambios en los precios de los factores que se tienen en una combinación específica y las condiciones económicas. Así, también, podría ser medianamente eficaz y altamente racional desde el punto de vista técnico, pues cuando no emplee los procesos más sofisticados, utiliza aquellos que resultan ser óptimos de acuerdo a las limitantes ya mencionadas.

#### 4.1.3 La Racionalidad Económica.

La racionalidad económica de una organización se refiere al uso adecuado de sus recursos disponibles de tal forma que optimicen los beneficios perseguidos por la misma.

Es la minimización integral en el uso de recursos. En una empresa privada cuya finalidad es la obtención de lucro, los beneficios se determinan en función de las utilidades netas que la institución genera. A diferencia de la empresa privada, la unidad de medida de los beneficios de una Secretaría de Estado, no es la generación de utilidades para sí misma, puesto que no es este su cometido. El beneficio en este caso se mide en función del efecto multiplicador de su gestión en la economía, con los consecuentes efectos de incremento.

En el bienestar social, la racionalidad económica se diferencia de la eficiencia económica como resultado del uso más adecuado en términos integrales considerando adecuadamente la realidad actual y las mejores expectativas futuras. De esta manera una entidad resulta ser racional desde el punto de vista económico, cuando selecciona las alternativas jerárquicas que contribuyen en mayor grado al logro de su objetivo final. Dicho de otra manera, la organización racional desde el punto de vista económico es aquella que selecciona sus mejores alternativas para la aplicación de sus recursos limitados. La economía no es otra cosa sino la ciencia que estudia el comportamiento humano en cuanto a la relación entre finalidades y medios escasos que tienen usos alternativos.

Resulta obvio que la racionalidad económica requiere la existencia de racionalidad técnica, o sea, la obtención del máximo posible de productos y/o servicios deseados con una cantidad dada de insumos. Requiere a su vez de racionalidad administrativa, puesto que el conocimiento detallado del mayor número de alternativas posibles para el uso de un recurso escaso, es la savia que alimenta la valuación económica de proyectos. Dicha valuación de proyectos resulta ser la base del logro de eficiencia económica y por ende de la racionalidad económica.

La diferencia tradicional entre la eficiencia técnica y la eficiencia económica radica en que la primera busca obtener un producto minimizando el uso de insumos físicos y humanos, mientras que la segunda busca minimizar el costo económico empleado.



4.1.4 La racionalidad administrativa es el concepto fundamental de racionalidad de la organización y operación de una institución. Su existencia implica y requiere de la presencia de las racionalidades técnica y económica en cada una de las fases de su proceso. La racionalidad en estos términos se amplía de las visiones parciales, a la consideración más extensa del bienestar social, como el fin último buscado.

Se entiende por racionalidad administrativa la fijación de objetivos convenientes, acordes al giro de las instituciones, así como el establecimiento de la "atmosfera" necesaria para su logro. Para ese efecto la administración científica constituye un ciclo dividido en las fases de planeación, organización, integración, dirección, ejecución y control.

La racionalidad administrativa requiere para su funcionamiento estar equipada de un sistema de información completa y relevante, como fase previa a la planeación que le permita la estructuración eficaz de cada una de las fases integrantes del proceso de la administración científica.

Es importante explicar la racionalidad administrativa ya que puede contemplarse como sinónimo de eficiencia administrativa.

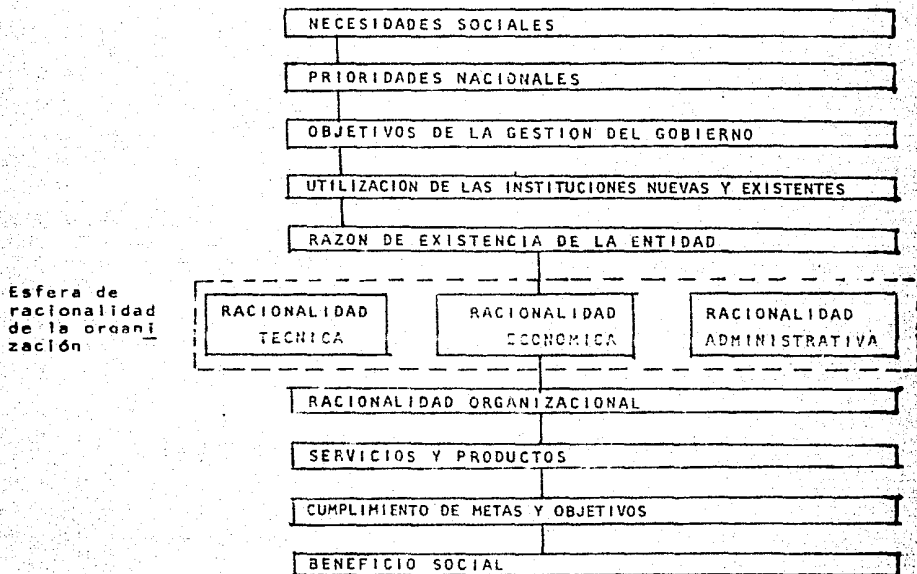
Una institución que es eficiente en la fijación y consecución de sus objetivos resulta ser necesariamente racional, puesto que desde su perspectiva panorámica y a través de su sistema de información, contempla las limitaciones existentes y la forma de contrarrestarlas.

4.1.5 La Racionalidad y el presupuesto por programas.

La racionalidad como proceso de organización administrativa que aumenta los rendimientos y/o reduce los costos, está estrechamente vinculada con los propósitos del Presupuesto por Programas.

El P P P nace, esencialmente con la idea de racionalizar el gasto público para un mejor destino, administración y un control más efectivo e integrarlo a un plan de desarrollo económico, así como también para mejorar los procesos administrativos. De esta manera, su aspecto principal se enfoca hacia el análisis de la eficiencia en el gasto público.

La Racionalidad Macro-Organizacional Requisitos y Resultados.



Los niveles de racionalidad a los que se debe someter el presupuesto van desde el tradicional, conocido en su función como partidas, es decir la forma presupuestal para ubicar el costo. El segundo, es de costos administrativos y de otra índole considerados para lograr la implantación adecuada de un determinado objetivo y el tercero, correspondiente a la programación -aún más sofisticado este nivel que los dos anteriores - se enfoca a un programa concreto estableciendo montos, costo, forma y tiempos de ejecución.

Entendida esta relación entre racionalidad y el presupuesto por programas se introduce este último en la estructura administrativa para ejercer el gasto público eficaz y eficientemente.

A diferencia del presupuesto tradicional, la técnica del presupuesto por programas permite saber no sólo cuándo qué, cómo, y quién gasta, sino por qué, con qué productividad y con qué resultados. En el describe cada programa fijando los objetivos, metas, costo unitario, unidades de medida, y la unidad responsable del programa. Especificando además los recursos (humanos, materiales y financieros), asociados con cada programa y la unidad responsable del mismo.

Resulta evidente con la sola descripción de la técnica, que ésta tiene relación directa con la planeación y el control dentro de las fases del proceso administrativo además de sus aportaciones indirectas a las fases de organización y ejecución.

Cada programa es una micro partícula, que integrada forma el plan operativo anual; la integración de los planes operativos constituyen a su vez la realización del Plan Objetivo a mediano y a largo plazo. La esencia de la planeación, consiste en determinar la forma en que se va a construir un futuro deseado, lo cual implica el establecimiento de los pasos a seguir para lograr dicho porvenir. Los programas, constituyen esos pasos para el diseño del pronóstico.

El presupuesto por programas proporciona bases sólidas para el control; el establecimiento de metas a cumplir con una combinación expresa de recursos nos permite comparar los resultados obtenidos con los programados a evaluar nuestra gestión en función del tiempo y/o gasto presupuestado de los recursos usados.

Por lo tanto el problema de captar el destino real de las asignaciones presupuestales se solventa sustancialmente con el uso adecuado de la técnica. La función de control-evaluación, es una de las deficiencias críticas de nuestro sistema administrativo.

Por otro lado, la identificación precisa de cada programa y las metas de los mismos, nos permiten jerarquizar programas de acuerdo a los beneficios asociados con ellos. Con el consecuente incremento en el beneficio social derivado de los mismos.

Por último, el presupuesto por programas realiza una importante contribución al desarrollo de una mentalidad previsor y flexible al cambio del personal directivo, que en el caso mexicano es de vital importancia.

#### 4.2 PRINCIPIOS, USOS Y CONCEPTOS PROGRAMATICOS.

Dar una definición precisa y un concepto de lo que es un Presupuesto por Programas, implicaría restringir su contenido.

En grandes términos su aspecto elemental radica en presupuestar, programar y controlar, pero debe ampliarse y convertirse también en planeación y evaluación de resultados.

El punto esencial de convergencia de las funciones de análisis en el Presupuesto por Programas es la asignación de recursos; para esto la planeación ayuda a decidir considerando el corto y mediano plazo, mediante una visión de conjunto para la coordinación, unidad a la programación, que implica la preparación de la acción como auxiliar para elegir un camino más efectivo y eficiente.

Posteriormente los parámetros anteriores sirven como marco comparativo para efectuar un control de avance programático y ejercicio presupuestario.

Finalmente, busca la evaluación de los resultados de las acciones para observar en que medida se han cumplido los objetivos y el propósito de retroalimentarlo para en ese caso cambiar la ejecución, la preparación, de la acción o el mismo objetivo. Además de esto produce una información más completa.

El sistema intenta influenciar cada una de las partes del proceso administrativo a través del análisis y estudios de racionalización; se puede decir, que se trata de un sistema de apoyo a la ejecución dentro de una administración por resultados, que utiliza la captación de información considerando la que se puede obtener con el sistema, y por último el análisis de la misma para mejorar la toma de decisiones directivas.

##### 4.2.1 Principios del Presupuesto Tradicional.

Durante muchos años, la técnica presupuestaria dedicó importantes esfuerzos al establecimiento de un conjunto de principios que sirven como guía de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto. Es los principios presupuestales son:

###### I Principio de Programación

Un presupuesto debe reflejar en sus programas las metas de los planes de desarrollo a largo y mediano plazos, en lo que corresponde al período anual del presupuesto.

Con este objeto, se realiza la programación tanto en los ingresos como los egresos. En cuanto al primer aspecto, se estiman los ingresos ordinarios y extraordinarios en función del monto del producto interno bruto (PIB), de los objetivos de política económica y fiscal y de la coyuntura económica. Los egresos se programan globalmente, determinando la cantidad de los gastos corrientes y de inversión, distribuyendo los para cada una de las funciones o sectores económicos, sociales y administrativos.

#### 2 Principio de Universalidad

Este principio establece que toda la actividad financiera del Sector Público esté incluida en el presupuesto. Es un principio de disciplina fiscal que pretende terminar con la nociva práctica de aprobar presupuestos de un determinado nivel de ingresos y gastos, que rebase en su ejecución los límites presupuestales.

#### 3 Principio de Exclusividad

El presupuesto debe tener un campo de acción propio, relacionado principalmente con las materias financieras derivadas de la programación de los ingresos y de los egresos públicos, el cual no debe ser distorsionado por leyes que no hayan sido aprobadas, creando por su cuenta impuestos destinados a cubrir determinadas obligaciones ordinarias, sin recurrir a los organismos competentes para averiguar si existen o no recursos y si las obligaciones están o no de acuerdo a la programación de los gastos.

#### 4 Principio de Unidad

El presupuesto debe evitar la multiplicación de fondos o cuentas especiales. Al eliminar las restricciones que impiden la movilidad de los recursos económicos en función de la prioridad de los gastos, permite la atención eficiente y oportuna de las necesidades del Estado, coordinando el flujo de los ingresos con el de los egresos. Evita también la existencia de varios presupuestos para un mismo organismo.

#### 5 Principio de Especificación.

La información contenida en el presupuesto debe ser equilibrada, sin llegar al detalle de incidir en factores secundarios en perjuicio de la visión de conjunto, o bien, estar sumamente resumida que ofrezca sólo cifras globales. En realidad el principio de especificación sostiene que un presupuesto moderno debe presentar programas debidamente estructurados con información sobre metas, recursos, costos,

plazos y unidad ejecutora responsable, sin entrar en detalles intrascendentes ni omitir datos necesarios.

#### 6 Principio de Periodicidad.

Establece que los presupuestos deben tener duración determinada, tradicionalmente coinciden con el año calendario en la mayoría de los casos. Sin embargo, la técnica del Presupuesto por Programas nos demuestra que las obras de desarrollo no duran solo un año, sino que pueden estar comprendidas en varios años. En base a esta consideración, los sistemas presupuestarios modernos reemplazan el criterio de simple anualidad con el de prioridad. De esta manera, el principio de prioridad ayuda en los programas al costo de las obras de acuerdo con un plan financiero preestablecido.

#### 7 Principio de Acuosiosidad.

La elaboración del presupuesto debe realizarse con el mayor grado de exactitud y severidad, evitando las estimaciones optimistas e irrealistas de los ingresos y las solicitudes exageradas de los gastos. El presupuesto debe prepararse teniendo en cuenta la capacidad real de financiamiento del gobierno y las necesidades de mantener un mínimo de servicios y obras para el desarrollo económico del país.

#### 8 Principio de Claridad.

Un presupuesto cubre los requisitos de claridad cuando en su elaboración se han observado los principios anteriores. Debe ser comprensible para el ciudadano corriente debido a la sencillez utilizada en su exposición.

#### 9 Principio de Divulgación

Siguiendo la norma general de que las leyes son obligatorias desde su promulgación, el presupuesto para su vigencia debe ser publicado. Su difusión es obligatoria para que sea del conocimiento de toda la ciudadanía.

#### 10 Principio de Equilibrio.

En principio, el presupuesto debe seguir la norma del equilibrio no sólo contable sino financiero. No obstante, la economía moderna lo ha convertido en uno de los principios más relativos y por tanto más elástico.

La experiencia actual también muestra que en épocas de inflación, el gobierno deberá contraer su nivel de gasto; es decir crearse un superavit para mantener el nivel conveniente del flujo circular del ingreso.

## 11 Principio de Flexibilidad

Permite adoptar medidas correctivas dentro del proceso operativo.

### 4.2.2 Usos del Presupuesto Público.

El presupuesto gubernamental es un instrumento de planificación una herramienta de política económica y un mecanismo de administración.

- Es una herramienta de política económica, porque es el instrumento de ejecución del gobierno para el logro de sus metas y objetivos a corto plazo. Juega un papel auténtico como compensador de la inversión en los ciclos económicos de expansión y depresión. Puede tener efecto redistributivo del ingreso ya que a través del sistema fiscal sustrae recursos de los sectores privilegiados y mediante el presupuesto de egresos o gasto público los aplica a renglones donde las necesidades sociales son mayores. El gasto público, además tiene un gran efecto multiplicador en la economía en función a la generación de una serie de nuevos consumos e inversiones de obras de infraestructura, induce a sectores como el de la industria de transformación para activar las ramas del cemento, siderurgia, vidrio, electrificación, etc., quienes a su vez activan a otras funciones secundarias como son transportes, servicios profesionales, comercio y finanzas, además de la ocupación de mano de obra que ellas crean, con la recuperación consiguiente del sector gobierno a través de los impuestos directos e indirectos de esas actividades y personas.

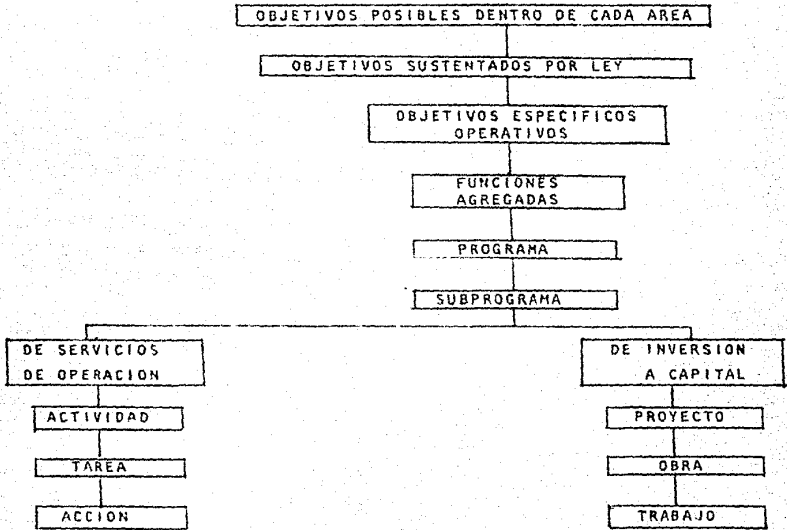
La diferencia entre el presupuesto tradicionalmente usado y el PPP se estima que será la del refinamiento en primer lugar, y la del control y evaluación de resultados en una forma más directa, en segundo lugar. El refinamiento, en atención al grado de desagregación que contempla este nuevo sistema presupuestal al poder dirigirlo a sectores, actividades o áreas geográficas bien definidas.

Al mismo tiempo, el presupuesto gubernamental es un instrumento indispensable de planificación en vista de que ahí se forman las previsiones financieras para poder realizar cada uno de los programas específicos dentro del marco del plan nacional de desarrollo.

- Como mecanismo de administración también el PPP ofrece mejores perspectivas en atención a que acostumbre a los ejecutivos a prever no sólo la asignación de los recursos, sino a controlar el costo final y los resultados de los programas en función de los objetivos y metas trazadas

#### 4.2.3 Conceptos Programáticos

Para conocer el PPP es necesario estar familiarizado con los términos propios a esta técnica. Tales conceptos se presentan en un esquema de la siguiente manera:



##### 1. Objetivos posibles dentro de cada área

Se analiza cuáles serían las necesidades a satisfacer de manera muy amplia, es decir lo que debería ser y hacer la Dependencia.

##### 2. Objetivos sustentados por Ley

Son aquellos que sólo se pueden realizar por las disposiciones expresas de la ley que le es propia a la Dependencia.



### 3 Objetivos específicos operativos

Tomados de los anteriores son aquellos a realizar año con año y que queden enmarcados dentro de la anualidad misma del presupuesto.

### 4 Funciones agregadas.

La Ley normativa de las actividades realizadas por la dependencia deja ver por una parte los objetivos sustentados por la ley y por la otra, las facultades traducidas en funciones para la dependencia las cuales deben considerarse en forma agregada.

### 5 Programa

Se considera el instrumento principal a través del cual la dependencia delimita un conjunto coherente de funciones, como un proceso que va a requerir de las mismas necesidades para realizarlos y a generar resultados cumpliendo con el objetivo que da origen. Es además el primer nivel de presupuestación.

### 6 Subprograma

Se entiende como la subdivisión de un programa cuando es muy amplio o muy complejo y sus metas son susceptibles de ser subdivididas; es también un nivel de costeo.

### 7 Programas de inversión y programas de operación

En atención al tipo de bien o servicio que entregan (metas) programas o subprogramas se clasifican en de servicios o de inversión, la diferencia estriba en que la meta producida por los segundo son siempre bienes de capital.

### 8 Actividad

Es el conjunto de tareas, como base integrante de un subprograma o de un programa simple, es donde con mejor claridad pueden identificarse los mismos que lo realizan y los costos que significan éstos, entendiendo pues un tercer nivel de presupuestación.

### 9 Tarea

Es una división menor de las actividades integradas por acciones en las cuales se distinguen las partes de un proceso.

### 10 Acción

Es como la cédula última del detalle administrativo que integra el proceso de las tareas.

### 11 Proyecto

Es un conjunto de obras integradas que se realizan en programas de inversión o desarrollo.

### 12 Obras

Es el conjunto de trabajos a realizar dentro de un proyecto, que pueden funcionar como unidades independientes.

### 13 Trabajo.

Se define como el esfuerzo sistemático para ejecutar una de las fases del proyecto de una obra.

#### 4.2.4 Principios Elementales y Básicos del Presupuesto por Programas.

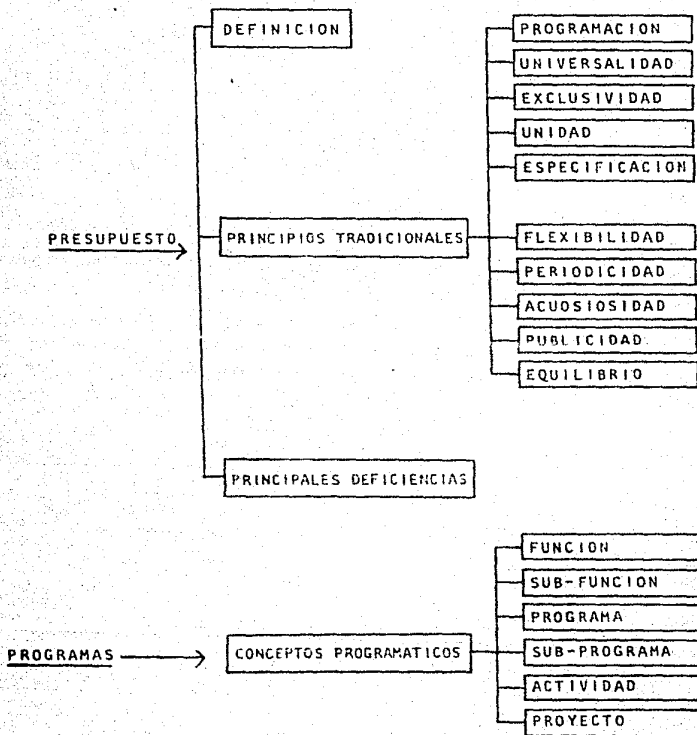
1 El presupuesto por programas es consecuencia derivada del concepto de administración por objetivos.

La administración es un proceso de transformación de insumos a producto. El propósito es hacerlo en forma que se tomen los insumos y se utilizan en un proceso que permita realizar una actividad, que tenga un producto que signifique un resultado de acuerdo a los objetivos buscados. El objetivo perseguido debe condicionar todo el proceso, de forma que lo fundamental sea que el resultado logre el objetivo.

Para el proceso administrativo de fijar el objetivo, se aprecia una situación del mundo externo y se decide que nueva situación se quiere tener; se determina que acciones se considera cambiarán la situación actual a la deseada.

Para lograr estas acciones es necesario que determinados agentes tomen ciertos insumos y los procesen en cierta forma. Previo a esto se demanda que existe una organización que permita en su estructura y funcionamiento, tomando en cuenta el aspecto anímico y del agente, llevar a cabo la acción apetecida, y para lo anterior se exigen decisiones que lo permitan.

## ESQUEMA DE LOS PRINCIPIOS USOS Y CONCEPTOS PROGRAMATICOS



El esquema anterior es el principio base del análisis de implementación lo cual se ha buscado mejorar debido a las deficiencias surgidas de la forma en que se llevaba a cabo; previamente se determinaba el objetivo en una política y se establecía un plan (una estrategia) para alcanzarlo.

Frente a las dificultades de lograr de esta manera los objetivos, el plan se concretizó en programas (que significaban acciones en el tiempo), y éstas a su vez en proyectos (que añadían la particularización de la forma de llevar a cabo las acciones). Además se relacionó lo anterior con el presupuesto, como mecanismo auxiliar que permitiera precisar los recursos monetarios, su obtención y su asignación que permitiera llevar a cabo las actividades implicadas antes.

Consecuentemente en lugar de que la administración fuera por función, y el presupuesto por adquisiciones, se buscó que la administración fuera por actividad; y conjuntamente se adecuó que el presupuesto fuera por programa.

La terminología alude al proceso, pero es importante enfatizar que se debe evitar confundir que lo fundamental no es la administración por programa, sino la administración por resultados de acuerdo a los objetivos. No importa cuales hayan sido los insumos o el proceso, lo básico son los resultados, pues de esto depende el beneficio, mientras que todo lo demás representa el costo.

El presupuesto servirá de auxiliar para la programación y el control de las acciones que se impliquen, por lo que deberá ser presupuesto por programas y resultados (por proceso, producto y resultado).

2 La administración por programa (llamaba por objetivos) y el derivado presupuesto por actividad o desempeño, exigen una ordenación de la actividad. Esta Técnica implica establecer una secuencia rigurosa y requiere prefijar las acciones y la asignación de recursos con un año de avance, pero sin considerar las modificaciones políticas. Esta parte, es la que debe ser negociada dentro de tal técnica, intertando consideraciones de expectativas políticas previsibles, y dejando margen de flexibilidad para las no previsibles, para hacerla funcional. La asignación de valor en pesos a los objetivos y programas que le da el presupuesto, debe encontrar formas de responder, dentro de lo razonable, a las situaciones políticas.

No sólo por aspectos de programación de la actividad es difícil, sino que también por aspectos de control pues hace público el logro de resultados, que tan secretamente guardan nuestros funcionarios, con el propósito de ocultar fracasos y errores. Pero obviamente que significa una saludable forma de ponerles presión para mejorar el desempeño de nuestra administración.

Los problemas de este "presupuesto por programa" ampliado que eso es lo que es, se han debido a las exigencias que implica en cuanto a la citada inflexibilidad al factor político y calidad en la organización, funcionamiento e integración del aparato administrativo.

El sistema tiene enormes demandas de información continua para hacer posible la adecuada programación y control, en un proceso regular y permanente; y los ajustes políticos aumentan los problemas al respecto. Requiere de mayor facilidad en la adaptación.

A pesar de éstos, las ventajas que proporciona de continuidad en la acción, y el análisis evaluativo para reajustar el proceso de implementación, que permita acercarse a los objetivos, ha hecho que se extienda su práctica.

#### 4.2.4.3 Medición y evaluación de las realizaciones y sus costos.

Es indispensable recordar el planteamiento global. Frente a la falta de cumplimiento de los planes, con el propósito de mejorar la implementación, se han buscado técnicas, que mediante la desagregación, consideran todo lo que se implica en el proceso de la intención al producto, que tenga como resultado cumplir con el objetivo. Al conocer y entender este proceso intermedio, se busca garantizar el resultado, utilizando la planeación, y el control que se deriva de la misma.

Pero es necesario precisar el proceso y sus componentes a través de la desagregación. En lugar de que la administración sea por objetivos generales, se busca que la administración sea por procesos específicos: se particulariza el objetivo en metas parciales, a través de programas y proyectos, y estos en actividades. Se hace una ruta de los pasos que se requieren en un proceso, para llegar del objetivo al resultado.

Al introducirle el concepto tiempo a la ruta, se convierte en un programa de actividades; en esta ruta, los factores estratégicos, de los

cuales depende la secuencia en el tiempo, porque necesitan ser desahogados para permitir la continuación del proceso, es lo que se ha denominado el sistema de ruta crítica o CPM (critical path technique); el PERT (program evaluation review technique), añade al concepto de tiempos y movimientos o actividades críticas y analiza la consideración de probabilidades. El presupuesto por programa a su vez, aporta el concepto costo a las actividades en el tiempo con la consecuente obtención y asignación de recursos (gasto financiamiento).

Entonces, se busca cumplir estrictamente con lo programado, para la realización de los objetivos. Esta es la forma de mejorar la implementación.

Es la idea de la administración por programas o administración por proceso o actividad (llamada por objetivos), la que comprende todas estas técnicas del PPB, PERT, y presupuesto por programa, debido a que el propósito está en desagregar para planear y controlar la acción. Obviamente se requiere un cúmulo de información, para ver si se están cumpliendo las metas parciales. En lugar de considerar los gastos anuales por organismo o por actividad global, se requiere hacerlo por proyecto y actividad; no por costo total (por lo que se adquiere) sino que estima do en relación a los elementos del programa (no como un saco de cemento, sino como integrante de una construcción).

Al transformar los objetivos en procesos para buscar facilitar que la administración logre los primeros, surge el problema de medir, que debe considerarse como meta parcial del objetivo, y medir en que proporción cumple en un proceso; esto es debido a que no todos los índices son cuantitativos, sino que existen cualitativos de difícil y subjetiva mensurabilidad.

Por otro lado, la cuestión del costo es complicada porque se requiere emplear en el sector público un análisis de costo-beneficio social, y esto incluye en forma importante el concepto de costo de oportunidad social al pensar en términos de resultados y no de producto finalmente, con lo fundamental se complica la evaluación aún más, por la dificultades de medición de este resultado, que traen participación subjetiva.

También se dificulta medir y evaluar los costos y beneficios de acciones presentes, al futuro, y de planes futuros al presente. A pesar de que un presupuesto sea anual, en realidad implica adquirir compromisos

que condicionan los recursos al futuro; no sólo de un año, sino de varios.

Para esto se requiere manejar probabilidades y expectativas, que incluyan como en todos estos casos, juegos de simulación, proyecciones y otras técnicas de análisis de operaciones, que actualicen costos futuros y los evalúen.

Se requiere estimar correctamente las capacidades que se tienen, y el uso que se hace de ellas para medir la eficiencia en la utilización de recursos en cada actividad paso del proceso.

Aunque la medición y evaluación sean difíciles, son indispensables para mejorar el proceso de implementación, que permita que la administración logre los productos que tengan resultados deseados por los objetivos.

#### 4.2.5 Consideraciones Complementarias del Desarrollo Conceptual del Sistema

##### 1 Características del presupuesto por programas.

##### 1 A. Se califica como un sistema auxiliar de administración integral.

- a) Su propósito es ayudar a llevar a cabo un objetivo mediante la utilización de recursos escasos.
- b) Es auxiliar porque no es suficiente en sí mismo, sino que apoya una administración. No es un mecanismo de ejecución sino de apoyo a la ejecución.
- c) Es un sistema, porque se compone de diversas partes que están concatenadas entre sí, y que lo convierte en un instrumento integral.
- d) Es global, porque tiene que ver con todas las variables que componen el proceso administrativo.

##### 1 B. Cuales son los integrantes del sistema.

- a) La Planeación busca introducir la definición clara de objetivos, señalar su preferencia ordinal y cardinal el establecimiento de políticas de acción; la previsión del futuro en el universo a servir y la capacidad que se tenga; la coordinación horizontal entre las acciones para evitar duplicidad y la consistencia interna a través del tiempo.

- b) La programación como preparación de la acción concreta que se deriva de las políticas generales; la racionalización de la relación entre objetivos, acciones, procedimientos, organización dirección e insumos. La programación como puente entre los objetivos y lo que se tiene que hacer para lograrlos, y como compromiso de esfuerzos a realizar.
- c) Presupuesto, para hacer un puente entre las intenciones y las posibilidades. Existe una separación entre las intenciones y los medios que determinan la capacidad real de acción.
- d) Control, como mecanismo para presionar la ejecución como se había preparado; mecanismo de seguimiento de las instrucciones superiores de acuerdo a prioridades y de supervisión de que la acción tenga las características previstas, y que logre el producto separado.
- e) Evaluación del impacto final de ese producto de la acción administrativa. Esto constituye un esfuerzo que no se realiza salvo excepciones, para seguir el resultado y medir si logra colmar las intenciones de la acción, en una consistencia interna entre ambas.

#### 1 C. Como opera el sistema de presupuesto por programas.

A través de captación, análisis y presentación de información adecuada, para la toma de decisiones sobre objetivos caminos alternativos, preparación de la acción, ejecución de la acción y reajuste del impacto de la misma.

Representa un esquema integral de análisis y promoción de la racionalidad administrativa, a través de la ejecución de funciones de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación.

- a) En la planeación, el establecimiento de prioridades y políticas que resuelven problemas actuales considerando las necesidades futuras, y promoviendo la acumulación de esfuerzos ya que se busca el análisis de costo-beneficio sobre la selección de prioridades en los objetivos.
- b) En la programación se localizan índices de las particularidades de las acciones posibles para alcanzar un objetivo, haciendo análisis de sensibilidad para efectos comparativos, sobre cuál escoger, de acuerdo a las capacidades existentes de acción y los requerimientos sobre ellas, a través de la información sobre capacidad



anual de acción, del diagnóstico sobre la potencialidad estática y dinámica de gestión, considerando variables de recursos humanos y materiales, procedimientos operativos estándar establecidos, organización y la dinámica de la utilización de los recursos, con los mecanismos de dirección comunicación y supervisión, para ejecutar la acción; asimismo se prevén índices de impacto, para estimar cuál va a ser el cambio de la situación actual debido a la acción, el efecto multiplicador y el resultado neto.

- c) En la presupuestación busca el costo para cubrir el universo y aumentar la cobertura (cuánto cuesta aumentar 1% la cobertura del universo); índice de costo de oportunidad de la falta de cobertura.

Índice de costo unitario de las acciones, del producto (según la unidad de medida), del recíproco (con 100 mil pesos que se compra en producto). De horas hombre por producto unitario.

- d) Índices de control sobre el proceso, con relevancia para el ritmo y monto general del trabajo, con base en el avance de programas a través del cumplimiento de metas; índices de composición del trabajo para el cumplimiento de prioridades por medio de proyectos específicos, y reajuste de prioridades en el proceso de ejecución.

El control parcial debe agregarse para dar una visión global de comportamiento de toda la institución, y debe establecer índices de premiación para un marco que permita apreciar las respuestas y desalentar la falta de cumplimiento de compromisos.

- e) Evaluación de resultados, con índices de impacto.

#### 1 D. Utilización del Sistema

El PPP, no es primordialmente un sistema de información administrativa, se trata de un sistema que permite introducir la operación de funciones individuales que racionalizan la administración, como son las de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación. Pero al introducir las en forma conjunta y consistente, producen un efecto sinérgico mayor al beneficio de su suma.

Por supuesto que para realizar estas funciones y como consecuencia de su realización, se obtiene información, que sirve como insumo a las mismas. Así se obtiene información para planear y presupuestar y al hacerlo se produce información.

El control y evaluación también obtienen y producen información. Todas las funciones se alimentan mutuamente con información, y hasta se llevan a cabo estudios adicionales para aprovechar y analizar tal cúmulo de información que se saca. Pero finalmente, lo más importante es realizar las funciones citadas con los procesos que implican, entre los cuales viene la obtención y procesamiento de información relevante.

## 2. Procedimiento elemental del presupuesto por programas.

El principio elemental conceptual de esta técnica parece ser sencillo:

- 1). En un esfuerzo de coherencia, se busca que las consideraciones sobre el gasto de recursos se haga sobre la base de objetivos buscados, y a través de las actividades seleccionadas para el logro de resultados de acuerdo a esos objetivos.
- 2). De esta forma la asignación de recursos, se toma como el uso de medios consistente con las prioridades de los objetivos.
- 3). Y se permite clarificar cual es el costo de las actividades que en un proceso administrativo producen un resultado para analizar comparativamente los beneficios obtenidos en relación a los insumos empleados, y valorar su aceptabilidad.

Lo anterior implica realizar una serie de paso interrelacionados:

- 1). Decidir cuáles deben ser los objetivos, en este caso de una institución pública, limitados y fundamentados en las atribuciones legales de un régimen de facultades explícitas.
- 2). Jerarquizarlos de acuerdo a prioridades, de las atribuciones legales, el ejecutivo a través del presidente y el titular de la dependencia, diferencialmente señalan prioridades cambiantes en el tiempo de acuerdo a las circunstancias externas y preferencias externas y preferencias internas.
- 3). Escoger la forma en que se buscará el logro de los objetivos, que también puede ser variable, seleccionando de entre las alternativas posibles, la más accesible y que parezca la más adecuada.

- 4). La forma se materializa en programas de acción, que integran actividades individuales en una secuencia, coordinación y complementación. Generalmente la previsión del cambio a seguir presentado por el programa, tiene un grado de incertidumbre respecto de todos los pasos que serán necesarios, de acuerdo a limitaciones internas y externas.
- 5). Dentro del aspecto de los programas, se incluyen no sólo las acciones a realizar, sino también las cuestiones de organización, métodos y procedimientos, sistemas y estilos de dirección para la introducción ejecutiva de lo programado, y su posterior operación.

Por lo tanto lo anterior comprende la determinación de lo que queremos, la elaboración de programas de acción, y su implementación. La programación destaca como un elemento de planificación, que de estar desagregada convenientemente, facilita la ejecución, al señalar todos los pasos, y la forma de hacerlos. Para esto se utilizan metas a cumplir en el tiempo, dentro de un camino crítico, que puede incluir probabilidades. Las acciones programadas y las metas permiten controlar el avance en el camino hacia los resultados.

Para el logro de los efectos previos, necesariamente el aspecto de medios, representando en una conversión a recursos financieros en el presupuesto, influencia los pasos anteriores: La determinación de objetivos y programas accesibles, la organización, métodos y sistemas, dirección y control, evaluación y reajuste. De esta forma, la programación de actividades incluye consecuente de asignación y uso de recursos. Se calendariza el ejercicio presupuestal, facilitando a su vez, su control. Pero es necesario advertir que existe una separación entre las actividades y su financiamiento, pues tampoco es mecánico el ejercicio presupuestal y la realización de actividades, sino que son dos flujos interdependientes pero separados, los del proceso administrativo particular, y el proceso presupuestario, aunque es necesaria e independiente su estrecha relación, para evitar dejar intenciones sin capacidad concreta de realización.

#### 4.3 EL PROCESO PRESUPUESTARIO.

El proceso presupuestario, sea cual fuere su técnica específica, es un ciclo en el que se pueden contemplar convencionalmente tres fases:

- **Elaboración:** incluye, desde la recopilación de la información de las dependencias ejecutivas, su procesamiento [las negociaciones internas y externas hasta la aprobación del proyecto presupuestario, para terminar con los aspectos de reprogramación.
- **Operación y ejecución:** implica el comienzo de actividades en un nuevo periodo presupuestario en el cual, se hacen las incurrencias en gastos para activar todo el proceso administrativo en cada uno de los programas que tendrá como resultado intermedio las metas estimadas para cumplir con los objetivos propuestos en cada programa.
- **Control y Evaluación** consiste en el establecimiento de los mecanismos de vigilancia y ajuste para el cumplimiento de los objetivos y metas programados. Incluye también la evaluación de resultados con base al sistema de información establecido con el fin de aplicar acciones correctivas.

#### 4.3.1 Etapa de elaboración

Involucra los trabajos preparatorios para recabar información, la definición, metas, criterios, políticas, aplicación de instructivos, cuestionarios, formularios, etc.

En dos tipos se puede clasificar la información necesaria para la elaboración del PPP, cuantitativa y cualitativa.

- I. La cuantitativa, es la que tradicionalmente ha tenido mayor importancia e implica toda la información financiera y las características de tiempo, cantidad, costo y tipo.
- II. La cualitativa, son los objetivos, nombre de los programas, unidades de medida, actividades o subprogramas sus justificaciones y el resto de información complementaria que se considera conveniente.

Para instrumentar el primer tipo de información se requiere del diseño de los formularios donde se hace constar todo lo relativo a cifras financieras o físicas y las principales indicaciones programáticas, así como la calendarización análisis y resúmenes de todo lo concerniente a estos insumos y metas por cada uno de los programas.

La información también complementaria de carácter cualitativo se concreta en otro tipo de instrumentos informativos.

El proceso de elaboración debe comprender principalmente el estudio del universo a que debe servir la dependencia ejecutora, la precisión de los objetivos que deberá cumplir en el período presupuestario y con base en ello la formulación de los programas correspondientes, implicando la determinación de las actividades a realizar, los insumos se involucran en cada una de las actividades, los costos que representan, las estimaciones de los resultados finales que van a producirse (metas) así como la calendarización, no sólo de los costos, sino también de las metas.

Lo que particulariza el PPP en esta etapa consiste en explicar el porqué de los costos propuestos, en virtud de los objetivos que pretenden cumplir cada programa y de las metas que se estiman realizar, frente a las otras técnicas tradicionales en las cuales más importa cuidar el comportamiento en costos como fin en sí y no un medio.

#### Negociación y aprobación.

Dentro de la etapa de elaboración, como aspectos últimos se puede considerar el proceso de negociaciones hasta la aprobación final del presupuesto. Las negociaciones son de carácter interno y consisten por una parte, en las que se realizan de manera ascendente entre el último y primer nivel; después, la discusión se realiza en los niveles superiores hasta lograr la aprobación del titular de la dependencia.

Claro está que estos niveles de discusión presupuestaria dependerán de la organización que observe el organismo o dependencia de que se trate.

Aunque se ha hablado de niveles, que en principio se sujetan al sistema organizativo tradicional, porque no pudiera presentarse una revolución radical en ciertas conductas presupuestarias y porque de cualquier manera el costeo presupuestario ha estado circunscripto a dependencias y no a procesos programáticos, la tendencia en todo proceso de negociaciones (internas y externas) debe ser en base a los programas y no en base a la asignación por niveles organizativos; es decir, debe discutirse si tal o cual programa se habilita o no; evitando ante todo que el aumento presupuestal se designe de manera tradicional, esto es, cantidades fijas a los organismos, sobre bases porcentuales, diferenciales, etc.

#### 4.3.2 Etapa de operación y ejecución.

Se inicia con el día en el cual el presupuesto comienza a ser vigente. El PPP supone toda una infraestructura administrativa y particularmente informática, en la cual los mecanismos establecidos deben captar, procesar informar y retroalimentar a todas las operaciones a que da origen el presupuesto en su fase operativa.

Esta operación concierne por igual no sólo el ejercicio financiero del mismo, sino que las partes integrantes del todo: insumos, actividades, resultados alcanzados se ven involucrados como elementos indispensables para que se lleven a cabo los objetivos esperados.

El sistema informativo debe tener registrado en memoria de la computadora, el presupuesto por programas tal como quedó aprobado en su versión final, de manera que, al momento de la operación se vaya confrontando lo presupuestado con lo ejercido, lo estimado y lo alcanzado:

1. En cuanto a recursos humanos, generalmente la carga más fuerte financieramente hablando, presenta varias características a las que debe dedicarse especial atención. Teóricamente los recursos humanos realizarán las actividades que fueron señaladas en programación con los insumos físicos también considerados; eso implica que los recursos humanos tengan una estructuración de función a desarrollar en cada uno de los programas.

Los criterios de distribución de personal a este respecto, se basan generalmente en los porcentajes de participación en función a las horas-hombre empleadas para tal o cual programa, lo que representa para fines de operación, instrumentar cualquier cambio al momento del ejercicio presupuestal.

2. Recursos Materiales. Los recursos materiales no son recurrentes en cuanto se refieren a los costos erogados durante el ejercicio del presupuesto, pero podrían serlo en cuanto al beneficio que reportan para ejercicios posteriores si existiera una depreciación, amortización o agotamiento de las inversiones en estos recursos. La parte del costo que se incluye en este rubro es sólo en las erogaciones adjudicables en el ejercicio, en el que se opera el presupuesto, tomando el cien por ciento de su costo para cada ejercicio. En ambos casos se discuten las bases de costeo de los programas y por ende

los análisis de costo-resultado y costo-beneficio así como la evaluación de las metas. Durante la operación del presupuesto, la incidencia en el costo por concepto de recursos materiales debe prever la instrumentación adecuada según la alternativa de que se trate.

3 Otros Insumos. En este inciso se agrupan todos aquellos gastos variables en su mayoría (ejemplos típicos: renta, luz, teléfono, etc), que son necesarios para la operación de los programas pero cuya ubicación específica es más difícil de determinar a nivel de una dependencia.

Se discute aquí sobre la asignación correcta de estos conceptos de gasto en relación a los programas: una alternativa puede consistir en concertar estos costos en un solo concepto programático y hacer una asignación (porcentual diferencial) entre los programas a fin del ejercicio; o buscar bases más racionales de asignación para considerar estos costos implícitos con el costo global de cada uno de los programas.

4 Organos y Mecanismos Coordinados de la ejecución Presupuestaria. La finalidad fundamental que persigue la implantación de cualquier sistema administrativo es allegarse los medios suficientes que permitan conocer si las funciones desarrolladas por las dependencias que integran la unidad administrativa están logrando la consecución de los objetivos propuestos.

En el desarrollo del proceso anterior se incluyen un sinúmero de factores internos y externos que las dependencias ejecutoras deben considerar al tomar determinados cursos de acción, ya que en última instancia se traducirá en afectación al presupuesto por programas.

De lo anteriormente enunciado se vislumbra la imperiosa necesidad de la existencia de órganos coordinadores de la ejecución presupuestaria que establezca los mecanismos y lineamientos a seguir durante el proceso programático presupuestal pues es necesario que todos los esfuerzos sean dirigidos hacia los objetivos con permanente enfoque programático.

#### 4.3.3 El control y la evaluación del PPP.

Probablemente, más que ninguna otra técnica presupuestaria el PPP ofrece posibilidades de un sistema de control, que rebasa los conceptos tradicionales del mismo, en los cuales el interés principal ha estado referido a los aspectos financieros.

El control y la evaluación del PPP, únicamente pueden operar de acuerdo al examen de necesidades a satisfacer, se precisan los objetivos tanto fundamentales como opcionales de cada una de las dependencias ejecutoras y por consiguiente, sus programas correspondientes, una secuencia de actividades y la racionalización de los insumos financieros. Es decir, se puede establecer un sistema de control integral que permita la inclusión de otros subsistemas conforme a lo que se ha expresado.

Podemos indentificar tres "proposiciones" que enmarcan los subsistemas de la etapa de control y evaluación: La primera se refiere a necesidades-objetivos-metas (satisfactores y contempla la siguiente sustanciación: al análisis y jerarquización de necesidades le es propia la precisión y selección de objetivos y a éstos a su vez, la expresión de resultados (metas-satisfactores).

La segunda consiste en la estructuración-secuencia-actividades que delimita los controles en cuanto a las estructuras programáticas presupuestarias.

La tercera comprende la estructuración-actividades-insumos; enunciándose: "una actividad de un programa establecido involucra una serie de insumos estructurados adecuadamente que en forma individual representan componentes de un todo y que guardan características propias de tipo, costo, tiempo, cantidad y calidad"

Bajo la teoría precedente se advierte como requisito, la existencia de un soporte integral de registro de información de todo el acontecer programático presupuestario que permite conocer, decidir y controlar oportunamente.

##### 1 Primer subsistema: necesidades-objetivos-satisfactores.

Se ha dicho que en el examen del universo a servir de una dependencia, o sea, el análisis de las necesidades a satisfacer, se precisan los objetivos de las mismas, anticipándose también los satisfactores que los programas de la dependencia tendrán que producir como resultado



de todo el proceso programático presupuestario. En el régimen de derecho como el que le es propio a las estructuras públicas del del Estado, existen dos grupos de objetivos emanados precisamente en este contexto jurídico.

Los que coinciden con el porqué de la creación de tal o cual dependencia que convencionalmente llamaríamos institucionales y que parten del supuesto de que cuando se instituye una dependencia se tiende a cumplir una necesidad permanente.

Por otra parte, además de los objetivos fundamentales de la dependencia, existen otros objetivos que se precisan en atención a prioridades cualquiera que sea su origen. Estos objetivos se han llamado operacionales. Para ambos casos hay una sola realidad que es la producción de satisfactores pero difieren en cuanto a que los objetivos fundamentales no pueden dejar de cumplirse por ley y los opcionales pueden aplazarse o postergarse, aunque pueden ser más importante en un momento dado.

El control de los objetivos opera a través del control de las metas que precisa realizar, pues la selección o precisión de un objetivo condiciona todo programa y sus resultados. Precisamente en esta relación METAS (SATISFACTORES) OBJETIVOS se va logrando el control sobre los objetivos; ver por ejemplo si las metas alcanzadas en costo, cantidad tiempo y calidad, representan en las mismas condiciones la realización del objetivo.

Respecto al control de resultados, los mecanismos que pueden operar son:

4.3.3.1 a. Cuantitativos. Verificar si los satisfactores producidos (bienes o servicios), son los programados.

El costo: el costo de las metas lo anticipamos al momento de dejar establecido el proyecto presupuestario y el costo real de producción de esos satisfactores se determina por el ejercicio de ese presupuesto.

En cantidad: verificar si la cantidad de metas obtenidas ha sido la estimada.

En oportunidad: es decir, verificar si estas metas o satisfactores han sido producidos en los tiempos estimados y requeridos.

1 b. Cualitativamente los controles operan en relación a la cantidad de los bienes o servicios que se producen, analizando particularmente la eficacia de las metas obtenidas en cada uno de los programas. En cuanto a la operación de ciertos mecanismos de control respecto a objetivos realmente alcanzados se puede puntualizar en la evaluación de la capacidad real de satisfacción manifestada con las metas obtenidas en todas sus implicaciones cuantitativas y cualitativas.

En forma global estos aspectos de metas-objetivos-necesidades son los más trascendentales en el sistema de control del PPP pues son la consecuencia de todo este proceso. Este punto conviene aclarar, que toda evaluación se efectúa en cuanto al ejercicio del presupuesto programático. Al llegar a este punto será necesario reevaluar toda la programación establecida en casos especiales y controlar la programación

2 Segundo Subsistema. Estructura-secuencia-actividades precisados los objetivos, se definen los caminos funcionales para alcanzarlos. Esta secuencia de actividades representa el otro subsistema dentro del aspecto de control.

Se establecen todas estas actividades como parte medular del programa presupuestario, que representan las secuencias a observar y con referencia a ellos se ejercerá el presupuesto. Estas significan principalmente las directrices administrativas de la dependencia ejecutora en cuanto a tiempo, cantidad y costo; si al costear los insumos que involucra cada actividad se hace la programación financiera y al fijar las secuencias de actividades se estará planeando administrativamente.

3 Tercer Subsistema: estructura-actividades-insumos Para efectuar todas las actividades de un programa debe pensarse en los insumos que implica y con ello en los problemas de control que se plantean. Todos los mecanismos desde el punto de vista de controles cuantitativos y cualitativos en esta área, han sido los más explotados por técnicas presupuestarias tradicionales. Sin embargo el esquema de este subsistema se presenta así:

3 a. Cuantitativamente se basa en la confrontación respecto a: Cantidad. Cada actividad engloba una serie de insumos humanos, materiales o conceptos de gastos que harán posible su realización. La integración pues, está fijada en la precisión de estos requerimientos que deberán irse dotando oportunamente al momento del ejercicio presupuestario.

**Costo.** Los diferentes insumos están expresados financieramente en el PPP. El costeo de ellos, significa adicionalmente el costeo de una actividad de un subprograma o programa.

**Tiempo.** Precisar y costear los insumos va íntimamente ligado con la oportunidad de su integración a los programas. La calendarización de una actividad dentro de una secuencia marcará el flujo interrelacionado con todas las características de los recursos necesarios.

**Estructura.** Estas particularidades hacen que observen también una cierta estructura, primero entre sí y con relación a la actividad de la cual son componentes. Es decir un insumo, cualquiera que sea su naturaleza, tiene un fin preciso, y si se modifica, afectará recíprocamente la conformación de un programa.

3 b. Cualitativamente, los insumos deberían ser "consumidos" por un programa de acuerdo a las cualidades establecidas dado que la Dependencia ejecutora a través de sus programas es el destinatario de dichos insumos.

Será ella quien controle internamente esas características de calidad. Explicada pues esta teoría del control del PPP, debe hacerse referencia a que su soporte fundamental es el sistema de registro e información que se haya diseñado para tal efecto y que permita saber con oportunidad y con veracidad cual es y hacia donde se dirige la conducta presupuestaria, así como posibilitar la evaluación de sus desviaciones.

#### 4.4. LA PROGRAMACION

##### 4.4.1 Introducción

Para el presupuesto por programas, la programación se entiende como la operatividad anual de un plan, ya que es la concreta realización de dicho plan en un ciclo determinado. Los lineamientos generales vertidos en la planeación se concretan para su realización en un programa, y su anualidad depende del sentido tradicional que se da al ciclo presupuestario. Es en la programación cuando un objetivo esquemático se particulariza y cuya realización entraña todas las acciones, tiempo y recursos necesarios para lograrlo.

##### 4.4.2 Problemática de la Programación

Tratándose de Programación referida a las acciones del Estado, en nuestro sistema actual, éste concurre como principal agente en la satisfacción de las necesidades que la sociedad genera respondiendo el Estado

mismo a un imperativo de estructuración social, manifestándose como la institucionalización del poder político en el orden nacional: quien para atender sus propias misiones se hace presente a través de las atribuciones que le han sido conferidas, existiendo y realizándose en el orden normativo de su exclusividad.

Es en esta forma que el Estado, y por ende, cada una de sus instituciones, tiene delimitado su campo de acción, pues cuenta con facultades para atender los requerimientos de cierto ámbito social; planteándose entonces la definición de objetivos para los efectos de la programación.

Dicho de otra manera, el objetivo institucional se relaciona con una necesidad de carácter socio-estructural y las funciones delimitan sólo su campo de competencia frente a otras instituciones del Estado o la acción misma de los particulares. Pero si esta constituye el "basamento" legal, técnico y administrativo, no así las opciones de su operatividad. Dentro de ese espacio social de acción de una dependencia, existen necesidades de relación, de funcionamiento entre los elementos que juegan en tal ordenamiento sociocultural.

Son estas alternativas de operación las que se busca resolver en la programación. Y es que va en función de los mismos requerimientos sociales: con la creación de una dependencia se establece un ámbito de competencia, con la operación de la misma se constituye una mecánica de desarrollo. Un Plan a plazo convencionalmente razonable (cinco años) es la primera precisión de la permanencia institucional administrativa y técnica de una dependencia. Más en los ciclos anuales, lo que se discute es la operatividad de los objetivos en los trabajos de programación en todo detalle se contiene en el programa anual. La gran generalidad orientadora está en el plan, la precisión programática en todo detalle se contiene en el programa anual.

#### 4.4.2.1 El programa, un proceso productivo.

La programación vista a un año requiere de una correcta estimación y es que se enfrenta (dicha entidad) al problema de determinar, de entre todas las orientaciones que el plan le señala, cuáles necesidades va a satisfacer en un período tan corto, en el que por convencionalismo presupuestario se verá sujeto al ciclo anual.

Satisfacer una necesidad implica generar el satisfactor, y a su vez, crear todo un proceso que lo produzca. Un programa con fines prácticos no es más que un proceso productivo en el cual previamente quedan

establecidas todas estas relaciones: a) la necesidad de abatir; b) el objetivo precisado c) la secuencia de actividades necesarias para lograrlo; d) el tipo de insumos requeridos para realizarlas; f) su costo g) el tipo y demás condiciones del satisfactor.

Si como un proceso de producción se analiza la idea conceptual de un programa en el PPP, no sólo se llegará a distinguir más claramente todos y cada uno de los factores que lo integran, sino además decidir por los niveles más adecuados de programación, costeo y control.

#### 4.4.3 El Proceso de la Selección de Objetivos de un Programa

La primera labor técnica y quizá la más crítica consiste en determinar de la mejor manera los objetivos, pues de ello dependerán el cumplimiento de un plan establecido y el desarrollo de todo un programa.

El objetivo en el contexto de los lineamientos apuntados arriba, es la forma de atacar una necesidad social que se da en la esfera de competencia de una dependencia estatal; pero además el origen de un programa cuyo resultado final será el satisfactor que la abatirá. Sin embargo es la relación necesidad-objetivo-meta la que tiene una mayor importancia en este proceso de selección, cuyos pasos pueden ser los siguientes:

- 1 Estudio preliminar. Es el obligado análisis de una dependencia en los aspectos formales técnicos, administrativos y financieros que permita tener el suficiente nivel de conocimiento sobre la misma y el conocimiento indispensable para poder realizar las fases siguientes.

- 2 Definición del objetivo institucional. Se trata primeramente, de precisar la necesidad sociocultural que haya ocasionado la institucionalización de una dependencia y que conlleve a la determinación del fin último de la misma.

- 3 Estudio de las atribuciones legales. Permite la delimitación del ámbito de competencia frente a otras Dependencias del Estadoo los particulares. Es la definición del mercado de servicios o universo a servir en términos de extensión y alcance.

- 4 Identificación de las funciones de la Dependencia. Con la misma importancia que requiere la definición de los objetivos, se debe examinar las grandes funciones que se interpretan de las fuentes normativas.

5. Precisión de necesidades de funcionamiento. Si la creación de una dependencia obedece a una necesidad de estructura social, de carácter general, existen otras que se manifiestan cuando se trata de poner en marcha esa nueva estructuración.

En el primer caso se supone permanente el requerimiento social y sólo se afectará cuando se vaya a modificar dicha estructura; en el segundo, las relativas a la operatividad de la misma; pueden o no ser permanentes pero sin que se modifique la estructura.

6. Selección de objetivos. El objetivo institucional o fin último de la dependencia no tiene en forma general opción con año, por el contrario los objetivos operacionales pueden alternarse porque su señalamiento está en función de las necesidades manifiestas dentro del campo de competencia que le concierne. No se discute la prioridad de un objetivo como valor en sí, sino la importancia de acuerdo al requerimiento que va a satisfacer la cual genera una decisión primera, definitoria y; luego otras tendientes a encausar una serie de actividades entre sí que cumpliendo un objetivo satisfarán una necesidad. Entonces, el aspecto medular está en la selección de los objetivos, para lo cual hay que contar con una serie de elementos basado en la siguientes consideraciones.

6. a. Precisar las necesidades mismas que se originan en el ámbito de competencias de la dependencia, las cuales de manera general pueden orientarse a:

- a) Su permanencia en la sociedad manifestadas en forma más o menos estable;
- b) Que éstas mismas acusen un sensible aumento o disminución en la intensidad con que se desarrollan.
- c) Que se presenten por primera vez, generando con ello una opción más en los objetivos de la dependencia.

6. b. Determinar el tipo de satisfactor requerido. Conviene precisar en este momento cuando se definen las necesidades, la determinación misma de la meta (satisfactor) que va a ser la materialización final de las acciones de una dependencia, expresada como un bien o un servicio.

- 6 c. La identificación de la naturaleza de la necesidad. No todos los imperativos sociales tienen el mismo origen y por lo mismo conviene llegar a una "Tipificación" convencional sin referirse a los aspectos técnicos especializados de la dependencia que tienen a satisfacerla. Es decir que podría proponerse como posible clasificación y que es válido para otros fenómenos también sociales, los siguientes criterios: a) económicos, b) políticos y c) socio-culturales, lo que permitiría además, precisar en ese orden a los propios objetivos, pues éstos contienen la naturaleza transmitida de la necesidad que los generó.
- 6 d. La magnitud y alcance que implica cada uno de los requerimientos a cubrir. Los juicios sobre la dimensión de una necesidad son siempre estimativas cuando no existe el soporte informativo adecuado que permita por medio de índices de dimensión y/o cobertura, cuantificar la significación que involucra en diversos enfoques no sólo al hecho de abatirlas, sino consecuencias que esto produce.
- 6 e. Los efectos positivos y/o negativos que se derivan de la satisfacción de las necesidades. En esta etapa de selección de objetivos, no se llega aún al manejo exacto de costo de los insumos alternativos, de aquí que otro índice a utilizar sean las de "impacto" o "indicaciones de beneficio" pudiendo analizarse en el sentido negativo o positivo. Es llegar a considerar la situación de la siguiente manera; "si se resuelve este requerimiento frente a este otro, ¿qué efectos colaterales positivos y/o negativos se producen en uno y otro caso?" Lo anterior permite además el análisis de la prognosis de una necesidad " Si no se resuelve ni (a), ni (b), ¿qué consecuencias se generan a causa de la sola inercia social?"
- 6 f. La significación que representa para la dependencia cada una de esas alternativas. De otro modo explicando, consiste en tener una idea de la capacidad operativa real de la dependencia, saber entre las opciones en juego cuáles van a construir un objetivo nuevo, o los que mantienen se identifican en alcance, cobertura, tiempo, calidad, etc., y lo que sin más continúan.
- Tener asimismo, conocimiento de la magnitud presupuestaria que involucra. En lo referente a la precisión de los objetivos, implicar los costos de cada alternativa en forma útil, significa tener un adecuado

conocimiento financiero de la dependencia, y, a través de un práctico sistema de información, manejar los factores presupuestarios estratégicos, sobre todo si se relaciona con conceptos de operatividad, productividad: Índices de soporte financiero, índices de capacidad de producción:

La programación se ha considerado como la preparación de la acción, y en términos convencionales muestra las intenciones previas de algo a realizar. Y en efecto, se llega a precisar los objetivos o los resultados con tal énfasis como si en esos aspectos descansará toda la problemática de la programación.

Si programar es preparar la acción, lo que importa a la vez en su implementación, analizado la complejidad de los problemas considerados implícitos en todo el desarrollo de la opción que se pretende habilitar. Es considerar además de la efectividad como juicio valorativo las consecuencias políticas, flexibilidad y externalidades, como juicios concomitantes y valorativos también. Lo anterior permite considerar no sólo la decisión como un fenómeno aislado, fuera de contexto, sino como un proceso a desarrollarse interna y externamente, es decir, interrelacionado en el ambiente que le es propio pues finalmente la prueba de fuego de la programación es la realización efectiva de las acciones que se programan.

#### 4.4.4. Qué es un Programa.

Programar en su sentido más común da la idea siempre de sujetar algo a un tiempo preestablecido. En el presupuesto por programas significa, sabiendo ya lo que se va a hacer, el cómo, cuánto, etc.

Y es que precisamente se tratará de involucrar costos, tiempos, cantidades y calidades a través de un proceso racional de estimación.

Una primera tarea, es la de definir el nombre del programa cuya derivación de su objetivo debe ser representativo y dar la idea de lo que significa todo el proceso.

Lo siguiente, es analizar con el mayor grado de detalles los subprogramas que lo integran si es un programa complejo y en todo eso, las actividades, tareas, y cuando se requiera, las acciones. Dicho de otra forma, es analizar los grandes subprocesos y las etapas, el "cómo" a diversos niveles de desagregación. Esto posibilitará ver la descomposición operativa de un programa en su sentido lógico y racional.



Después, ver en cada una de esas actividades los elementos y tiempos que se requieren para su realización. Estimar en términos de cantidad y tiempo los insumos requeridos.

Y con ello el costo de cada uno de los insumos representa, no sólo de los nuevos sino de aquellos que ya han sido cargados presupuestalmente a otros ejercicios. Es el momento de presupuestar un programa y cuyo costo sólo se justifica en función del objetivo que cumple y los resultados que se esperan de todo ese proceso.

Finalmente la predeterminación de los resultados últimos también en tiempo, cantidad, calidad, costo y tipo y cuyo tema ha sido ya desarrollado en otra parte de ese capítulo.

Un programa así explicado corre varios riesgos de inapropiadas interpretaciones. Ciertamente es que el proceso descrito con anterioridad, es así de simple en su esencia, pero la correcta programación entraña diversos problemas:

1. La decisión del nivel adecuado de programación. En estricto rigor un acto o hasta un programa son procesos productivos. En todo este mundo de procesos conviene definir al programa o subprograma como un grupo coherente de actividades que siendo homogéneas entre sí dan como resultado un satisfactor y permiten, además, distinguir los niveles de costeo y de control.

Como criterio general de programación el nivel adecuado para programar, será el mismo a utilizar para presupuestar y con referencia a un resultado significativo; prevaleciendo el detalle a niveles de mayor operatividad técnica.

2. Análisis descendente. Como auxiliar de programación puede utilizarse este método de la siguiente manera:

a) Considerar la dependencia como unidad de realizaciones del Estado, es decir enmarcar los objetivos institucionales distinguiendo a la vez las funciones centrales de la misma lo cual significa partir de las grandes misiones para llegar al detalle, lo cual constituye el análisis descendente.

b) Examinar la dependencia de acuerdo a las múltiples actividades que ahí se ocasionan, y a partir de este detalle ir agregando hasta buscar los procesos significativos, en otras palabras es analizar ascendentemente lo que ya se hace en la dependencia.

La confrontación de ambas direcciones del análisis da como resultado el nivel adecuado de programación, cuando además se distingue el objetivo que se pretende cubrir y el resultado que se espera obtener.

3 La relatividad de las categorías presupuestales. Se costea pues a nivel de un programa y subprograma. Depende mucho de los problemas típicos de cada entidad estatal y va en función de la infraestructura administrativa con que se cuente. Para unas el PPP les ayuda a conocer mejor sus dependencias, para otras que las conocen bien, sólo implica afectar a mayores niveles de agrupación el detalle con que vienen operando. Así pues podría hacerse toda una pirámide de categorías presupuestales-programáticas, pero la que mejor ayuda es el conocimiento y manejo práctico de los procesos productivos adecuados.

4 Programas nuevos. No es lo mismo comenzar la programación con la creación de una dependencia, que programar en una que ya viene funcionando. Un error muy común en los primeros años de implantación del PPP es empaquetar las actividades que se ha venido realizando en una dependencia y a cada paquete llamarle programa y así costear, donde todo hay menos racionalidad programática.

No sucede lo mismo con los programas nuevos en los cuales sí se va a proceder con las ventajas que implica el empezar de cero, o mejor aún, cuando desde la creación de una dependencia pueden orientarse sus acciones, cualquiera que sea el caso, la programación debe comprender en ese sentido la racionalidad, todas las formas en que se manifiesta una institución.

Los Campos Alternativos en la Programación.

Una vez que se ha estudiado las posibilidades de la selección alterna de objetivos, es importante que los que se refieren a la programación, pues de antemano se comprende que así como juegan opciones en el qué hacer, también hay en el cómo o en el cuánto, y con qué etc.

Suponiendo que como constante queda el objetivo y como posibles variables, los programas ¿cuáles son los factores estratégicos que permiten la existencia de dichas variables?

A) La secuencia de actividades. En programación, no es cierto que la suma de factores es igual al producto. Todo programa tiene un comportamiento estructural que lo soporta y supone tal estructura establecida

en donde la alteración de uno de sus factores afecta a todo el programa lo cual genera a su vez otra opción. Un programa (o subprograma) tiene una serie de actividades, como bloque secuencial de su realización. Las actividades a su vez son los grandes rubros que los componen, son en cierto grado "micro-procesos" teniendo cada una una confrontación diferente.

Los factores que se consideren estratégicos para todos los análisis de la programación son: tipo, cantidad, calidad, tiempo, costo y lugar. De aquí que, en cuanto hace a un cambio de actividades en un programa ya definido, genera por sí misma otra opción.

B. Los insumos y su confrontación programática. Como se ha apuntado una actividad tiene a su vez tareas o acciones que expresan siempre el "como", al gran detalle. Para realizarlas siempre se requerirán todo tipo de recursos: humanos, materiales y otros. Cuando se ha llegado a definir la estructura de un programa no sólo se ha precisado la secuencia de actividades, sino que al ser establecidos implicó toda una infra estructura en recursos. Estos en tal opción quedaron de una forma. La alteración misma que esa relación establecida, insumo-actividad en términos de tipo, cantidad, calidad, tiempo, lugar, y costo, ha quedado ya de una cierta forma establecido.

A sabiendas de las limitaciones técnicas para llegar a utilizar adecuadamente este método, pueden, sin embargo, trabajarse los modelos elementales de decisión respecto de un programa y sus ventajas no sólo se perciben en la programación.

#### 4.4.5 Presupuestación.

¿Por que en el PPP la presupuestación cambia su significación en relación a las técnicas tradicionales?

La razón se explica en función de que para las técnicas tradicionales, la presupuestación era el eje de toda estimación. En el PPP esta labor queda involucrada en un proceso general de programación; si bien su importancia se sostiene pues en atención a los costos, para los refinamientos de estas técnicas presupuestarias ahora ya no sólo importa el monto por sí mismo sino su vinculación con una serie de factores y principalmente resultados.

El momento técnico del costeo se presenta, cuando al precisar todas las características de los insumos que concurren para la realización de las actividades, éstas significan un costo a incurrir. La asignación de recursos financieros, ya en función a la asignación misma de los insumos por programa, es decir es una consecuencia de los requerimientos para realizarlo.

La asignación de recursos financieros es una labor no fácil en las dependencias oficiales, lo que nos lleva a examinar algunos problemas de mayor frecuencia.

1 Dificultad para determinar los costos reales por insumo. Dentro de la clasificación tradicional de insumos: humanos materiales, monetarios y otros, cada uno de ellos requiere de un estudio especial; sólo a guisa de ejemplo, en los recursos humanos puede conocerse su costo individual y colectivo, pero al pensar en problema de participación múltiple en los programas, se hará necesario determinar con precisión práctica el número de horas hombre que interviene en cada uno de los programas; en recursos materiales, inquieta saber no sólo el costo de las nuevas requisiciones, sino de las que ya existen y que serán utilizadas también en el programa; es incluir en un ejercicio el costo diferido de los recursos materiales cuya erogación se ha cargado a ejercicios anteriores; en otros recursos monetarios los elementos exógenos a considerar como los efectos inflacionarios sobre circulante; y, en otros recursos, determinar la base adecuada de prorrates para todos los programas, etc.

2 Selección del costo adecuado. Todo ello conlleva a la diferenciación de costos por un mismo programa pues no es lo mismo el costo "contable" (según registros operativos) que el costo económico, y para efectos decisionales es necesario determinar, los orígenes de sendos, costos, pues cuando el costo total de un programa se involucra con el resultado estimado del mismo o cuando se manejan el índice de costo-beneficio, y otros, la significación financiera puede ser interpretada de manera diversa.

3 La predeterminación de los costos les sólo un parámetro o un imperativo? Así como se ha dicho que el objetivo es una herramienta administrativa, así el programa y con él sus costos son algo a realizar de manera lo más apegada a las estimaciones, y no utilizar la programación con aquello con lo cual anticipadamente se sabe que no se va a cumplir. No se trata de captar muy bien todas las variaciones, sino de que la precisión al programar, y la ejecución al operar el programa sea lo más semejante posible.

4 Si se mantuviera como constante el costo representado por un monto y como variantes primero, las alternativas en insumo, luego en actividades, después en programas, metas, o finalmente objetivos que se pudieran hacer. La interrelación que existe entre todos los elementos del programa y en cuyo proceso no se altera uno sin afectar a los demás en diversos grados el aspecto "costo" es casi un limitante que bien podría jugarse como constante cuyas variables podrían ser los demás elementos. La primera acción racionalizadora en la presupuestación, consiste en tener conciencia de la limitación de recursos y saber cuantitativamente cuales son las posibilidades de desarrollo presupuestario.

5 Los costos recurrentes. En un sistema como el actual, muestra la repetitividad de algunos costos en los que año con año se vuelve a incurrir. El análisis del crecimiento de estos costos recurrentes, no tanto por causas externas (inflación, aumento de salarios, devaluaciones, etc.), como por las internas (contratación "adicionalmente" de nuevas plazas, incremento en el monto patrimonial, etc.) lleva a consideraciones muy interesantes entre el soporte presupuestario y la capacidad de producción estimada.

¿En qué consiste que un programa se repita año con año?

Ante todo, que el objetivo vuelve a seleccionarse también cada año ocasionando a su vez porque la necesidad que lo generó persiste en la sociedad. Si se toman los extremos NECESIDADES (objetivo, programa, actividades, insumos resultados) COSTOS. llegaríase a manejar el índice costo de satisfacción, y así en tanto permanezca, se acreciente o desaparezca de la sociedad, el costo se verá reflejado; una necesidad genera costos recurrentes para una programa instituido. Ahora bien, lo que importa es buscar esa capacidad de producción estimada con un costo presupuestado en un mismo programa. Como un primer paso, esto

permitirle manejar los incrementos y adiciones que se hicieran en los años subsiguientes.

Y puesto que este soporte financiero está relacionado con los resultados, cualquier incremento en él (no por causas no controlables), impactaría en sus resultados.

6. ¿Costos estándar? La simple relación ya explicada (soporte presupuestario-capacidad de producción), no implica en lo ya dicho el manejo de niveles óptimos.

Es que precisamente la filosofía del sistema de costos estándar, estriba en constituirse como un ideal administrativo.

Para ello se requiere el análisis técnico minucioso de todas las actividades y elementos de programación, fijar un óptimo no es la simple tarea de recabar información.

#### 4.4.6. Estimación de Resultados.

Cuando se piensa en abatir una necesidad y más concretamente en el "que" va a satisfacerla, se está hablando de la meta, satisfactor o producto. Se establece una triangulación, por así decirlo, entre la necesidad, el objetivo y la meta: pues al analizar un imperativo cualquiera generando un objetivo, se precisa técnicamente -después de definido tal objetivo- el tipo de meta a realizar o es decir, el bien o el servicio que la satisfará. Desde este punto de vista, la meta logra definirse como la cuantificación de un objetivo.

Más cuando se asocia el programa a un proceso productivo, la meta se constituye en el resultado final del mismo, debiendo representarla relevantemente, es por ende, la expresión última de los elementos y factores que lo integran y el índice más adecuado para medir su productividad.

Los problemas de la adecuada fijación de las metas, se manifiestan de manera similar a las ya analizadas cuando se trató lo concerniente a los niveles de programación, y se presenta como otros puntos de vista para el mismo tema. En efecto, si la meta es una consecuencia del programa como proceso, pero es a la vez una expresión directa del objetivo, conocer el nivel de identificación de resultados significativos, es presuponer de antemano los límites en los cuales ha quedado establecida la programación.

Ya se ha expuesto la idea de que toda acción es un proceso, con un resultado definido como lo es la tarea, actividad o las categorías presupuestarias; subprogramas y programas. Por otra parte, todo proceso debe tener un solo resultado para efectos prácticos del manejo del PPP que llene los requisitos de cantidad, costo, tiempo y calidad posibilitando además su control.

Este tema, de agregación de resultados no es fácil, pues como se ha dicho depende de los límites de programación, pero aun estas ya implican de por sí la circunscripción de otros niveles programáticos. No es que todo resultado de estas últimas importe poco, mas su validez la adquieran de la agregación de la cual forman parte, sin tener un valor relevante en forma individual y al detalle que permita su control. Precisamente lo anterior equivale a fijar también los límites del control y la evaluación, que por demás pueden referirse a los dos señalados: superior o inferior. De manera muy general, la práctica resuelve el problema, pues no podría darse una solución maestra para todos los casos. Si se controla el resultado al detalle, pudiera ser poco útil pues no sólo impediría ver procesos programáticos prácticamente justos, que fraccionando resultados relevantes, ampliarán limitadamente la programación, teniéndose que costear cada uno de esos subprocesos fraccionados. Si se controla a muy grandes niveles, la excesiva integración tiene un uso restringido por la generalidad misma que la información que engloban, perdiéndose en ocasiones la relevancia de los procesos ahí incluidos, restando su utilidad para manejo de macro programas, macro resultados, información por demás general e indicativa.

La solución tiene que darse pragmáticamente a cada caso, pues tan difícil es no sólo el diseño sino la operatividad misma de un sistema de control y evaluación al detalle, como encontrar significación útil en los detalles muy globales.

Al estimar los resultados debe analizarse con sumo detalle sus características propias, no sólo con fines de quedar precisados en la programación, sino la operatividad misma de un sistema de control y evaluación al detalle, como encontrar significación útil en los detalles muy globales.

Al estimar los resultados debe analizarse con sumo detalle sus características propias, no sólo con fines de quedar precisados en la programación, sino para los efectos mismos de ser controlados y evaluados durante la operación de los programas.

Si la información cuantitativa se capta en formatos diseñados para tales fines, la cualitativa debe explicarse de manera útil al momento de establecer metas.

#### 4.5 ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

##### 4.5.1 Conceptos Generales.

###### 1. ¿Qué es la Estructura Programática,

La estructura programática es la base que sustenta al Presupuesto por Programas y se integra mediante la agrupación de las actividades de un organismo en función de los objetivos que pretende alcanzar, presentándola coherente y ordenadamente en forma de programas y subprogramas. Debe también incluir las metas que se pretenden lograr y los impactos que la acción del organismo tendrá en el medio hacia el cual orienta sus actividades.

###### 2. Niveles de agregación programática.

La estructura programática debe elaborarse tomando en cuenta los niveles de agregación siguientes:

###### 2 A. Primer Nivel: Planeación global de la Administración Pública e interna de la organización.

En todo organismo público, debe tenerse presente la necesidad de que su estructura programática sirva para efectuar la planeación a nivel macro de la administración pública, así como a nivel interno de la dependencia. Este nivel es esencial, tanto para el organismo de que se trate como para el conjunto del sector público, y debe integrarse identificando muy claramente las funciones fundamentales.

Lo anterior permitirá detectar duplicidad de funciones y vacíos de poder que pudiera haber entre los distintos organismos públicos, a la vez que facilitará la programación de las actividades principales o básicas de la dependencia de una manera integrada y funcional.

###### 2 B. Segundo Nivel: Negociación y presupuestaria y toma de decisiones.

En este nivel se identifican las funciones específicas del organismo



constituyendo el nivel principal para la toma de decisiones internas. En este nivel se agrupan explícitamente las actividades que cumplen una función específica, presentándolas en forma coherente para efectos de negociar las dotaciones presupuestarias correspondientes.

2.C. Tercer Nivel: Administración y control de gestión. Mejorar los métodos de administración y los sistemas de control de gestión es otro de los fundamentos del presupuesto. Su estructura programática debe considerar estos aspectos, especificando claramente la programación de actividades y la asignación de sus responsables.

La estructuración programática que satisface los niveles mencionados es la siguiente:

Primer Nivel: Programas integrados

Segundo Nivel: Programas simples o complejos

Tercer Nivel: Subprogramas y actividades

#### 4.5.2 Elementos de la estructura programática

1. Programas integrados, programas simples o complejos y subprogramas.

1.A. Programas integrados. En este nivel de agregación programática, se identifican los principios campos de acción o sectores en que se desarrollan las funciones fundamentales de una dependencia, lo que permite apreciar si sus objetivos generales son congruentes con las atribuciones de ese organismo.

Los programas integrados constituyen un instrumento que auxilia de manera muy importante al sistema administrativo de una institución, ya que son fundamentales para lograr la programación integral de las actividades que concurren en un mismo objetivo general. Permiten el mejoramiento de los métodos internos de gestión, dirección y control, sobre todo porque cada programa integrado se ubica bajo la responsabilidad de un sólo funcionario del primer nivel administrativo, el cual coordina, administra y controla a las distintas unidades administrativas que intervienen en su ejecución como partes de un proceso necesario para obtener un producto final y como unidades administrativas independientes.

- i. B. Programas individuales o complejos. Constituyen el nivel principal para la toma de decisiones y negociación presupuestaria de una dependencia. Para fines de realizar la estructura programática, se define como programa aquella agrupación coherente de actividades que concurren a satisfacer ciertos objetivos específicos. Un programa complejo es el que comprende varios subprogramas, mientras que un programa simple carece de ellos. Su ubicación organizacional es a nivel de dirección.
- i. C. Subprogramas. Un subprograma es un conjunto de actividades que concurren a un mismo tipo de realización. Constituyen el nivel fundamental para el control de la gestión interna. Organizacionalmente pueden ser indistinguibles a nivel de Subdirecciones o Departamentos.

### 2 Universo a servir, sectores, y subsectores.

Para efectos de integrar la estructura programática, se define como universo a servir al contexto en que un organismo ejerce su acción. Este universo se acostumbra representarlo en sectores y subsectores, considerando como aquella área con características similares en la que un programa ejerce su acción.

Sector: recursos naturales no renovables.

Subsector: minería, petróleo, etc.

Sector niños menores de 10 años

Subsector preescolares, escolares, etc.

### 3 Metas e indicadores de productividad

Una meta es el producto de las acciones llevadas a cabo por la actividad de un programa o subprograma y constituyen el nivel fundamental para hacer la programación en el tiempo y el espacio de esas actividades. Para determinar los índices de productividad, se calculan los costos unitarios de cada meta así como el tiempo que lleva su realización, determinando el rendimiento de los insumos utilizados en la producción de bienes y/o servicios de una dependencia. Se acostumbra integrar esas metas a un nivel de agregación mayor, es decir, a nivel de programas integrados.

#### 4 Indicadores de eficacia: impacto

Los índices de eficacia cuantifican la repercusión de las realizaciones de una dependencia en el universo social, económico, cultural, político y administrativo del país, de una región o de un organismo.

Los índices de eficacia representan las incidencias de las realizaciones en los objetivos que se han fijado. El indicador llamado "Impacto" sirve para evaluar los resultados obtenidos, es decir, la manera como se logra el propósito al menor costo posible.

#### 4.5 Programación en el tiempo y el espacio

Tomando en cuenta que la estructura programática debe servir para programar a largo plazo las actividades de una dependencia, las metas y los indicadores de impacto debe representarse con una visión retrospectiva de dos años y una proyección hacia el futuro de dos años cuando menos. Esto se hace con la finalidad de observar las posibles desviaciones menores en la satisfacción de los objetivos o en la realización de las actividades.

#### 4.5.3 Procedimientos para integrar la estructura programática.

La elaboración de la estructura programática se basa en un procedimiento de análisis general de las finalidades (funciones fundamentales) y actividades de la dependencia u organismo.

##### 1 Análisis según las finalidades (Descendente)

Consiste en detectar las finalidades (funciones fundamentales) de la dependencia, antes de tomar en cuenta las actividades concretas que realiza.

Se parte de un estudio exhaustivo de los fundamentos legales que fijan las atribuciones de la dependencia, así como de las políticas y lineamientos generales que norman su acción.

Esas atribuciones se agrupan en un alto nivel de agregación que precise claramente las funciones fundamentales del organismo y los sectores en que interviene, es decir, el campo de acción en que ejerce su actividad. De ese modo se detectan los objetivos para después dividirlos en objetivos específicos, los cuales a su vez se subdividen identificando las realizaciones y las actividades que los integran.

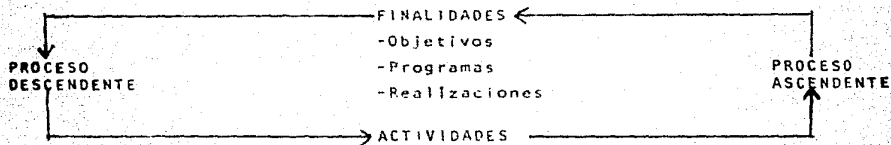
La característica dominante de este procedimiento, propiamente de decisión más que de organización, es que sirve para identificar los objetivos prioritarios, la movilidad de medios en función de los objetivos (flexibilidad) y la posibilidad de las acciones en relación a los objetivos buscados.

Este procedimiento que parte de las finalidades para llegar a las actividades, es calificado como "análisis descendente".

#### 4.5.3.2. Análisis según las actividades (ascendente)

El método consiste en detectar las actividades reales de un organismo antes de explicar los objetivos que satisfacen y las funciones fundamentales así inferidas. Se presta principal atención a la identificación de las condiciones reales del funcionamiento de la organización, basándose en las actividades que llevan a cabo, las realizaciones que obtienen y los objetivos que se alcanzan.

Este proceso, que parte del análisis de las actividades hasta identificar los objetivos generales de una organización, se califica, en oposición al anteriormente expuesto como "análisis ascendente".



En los anexos 1 y 2, se representa el proceso detallado que se sigue en cada uno de estos análisis. Es necesario aclarar que las líneas continuas indicadoras del proceso sólo se refieren a las etapas que es indispensable complementar para determinar los elementos que integran la estructura programática. Las líneas punteadas entre una y otra etapa, indican que la etapa originadora del flujo no es fundamental para determinar la siguiente, aunque sí tiene cierta influencia.

#### 4.5.3.3 Confrontación con la estructura organizacional

El principal problema que se tiene al hacer la estructura programática de una dependencia u organismo en operación es que muchas veces la estructura programática no va a ser coincidente con la estructura organizacional, ya que ésta se va modificando con el tiempo para atender necesidades urgentes cuya satisfacción le han encomendado.

La finalidad del Presupuesto por Programas es hacer más eficiente y eficaz la administración de un organismo. Esto hace que muchas veces sea necesario la estructura organizacional de acuerdo a las exigencias presentes y futuras inferidas de una adecuada estructura programática. El análisis y formulación de una estructura programática en base a la organización, puede realizarse tomando en cuenta los sistemas siguientes:

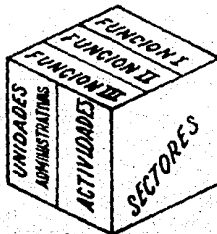
##### A. Sistema funcional sectorial

Para clarificar lo que se entiende por función y sector a fines de identificar la estructura programática de una organización, se define como función al conjunto de actividades que satisfacen una misión específica (producción de bienes y/o servicios, control, inversiones, planeación, promoción, etc.), y como sector, aquella área con características similares en que el programa ejerce su acción.

El sistema funcional sectorial, presupone una estructura organizacional en base a sectores, ejemplo; Dirección de Minería, Dirección de Flora y Fauna, etc., La integración de los programas se puede hacer tomando como base las funciones y la de los subprogramas, los sectores.

En base a esta integración, las unidades ejecutoras prestarán servicios a distintos programas y el responsable del programa se localizará en el primer nivel jerárquico de la organización.

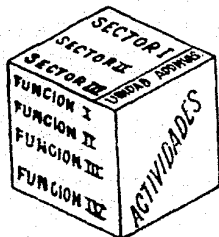
Una representación esquemática es la siguiente:



### B. Sistema sectorial-funcional

Este sistema presupone una estructura organizacional en base a funciones, ejemplo: Dirección de Planeación, Dirección de Control, etc. La integración de los programas se puede hacer tomando como base los sectores, y la de los subprogramas, las funciones. Con este sistema es más factible que hay una mayor duplicidad de funciones, sin embargo, como compensación, habrá una mayor especialización en cuanto a los sectores que se atienden.

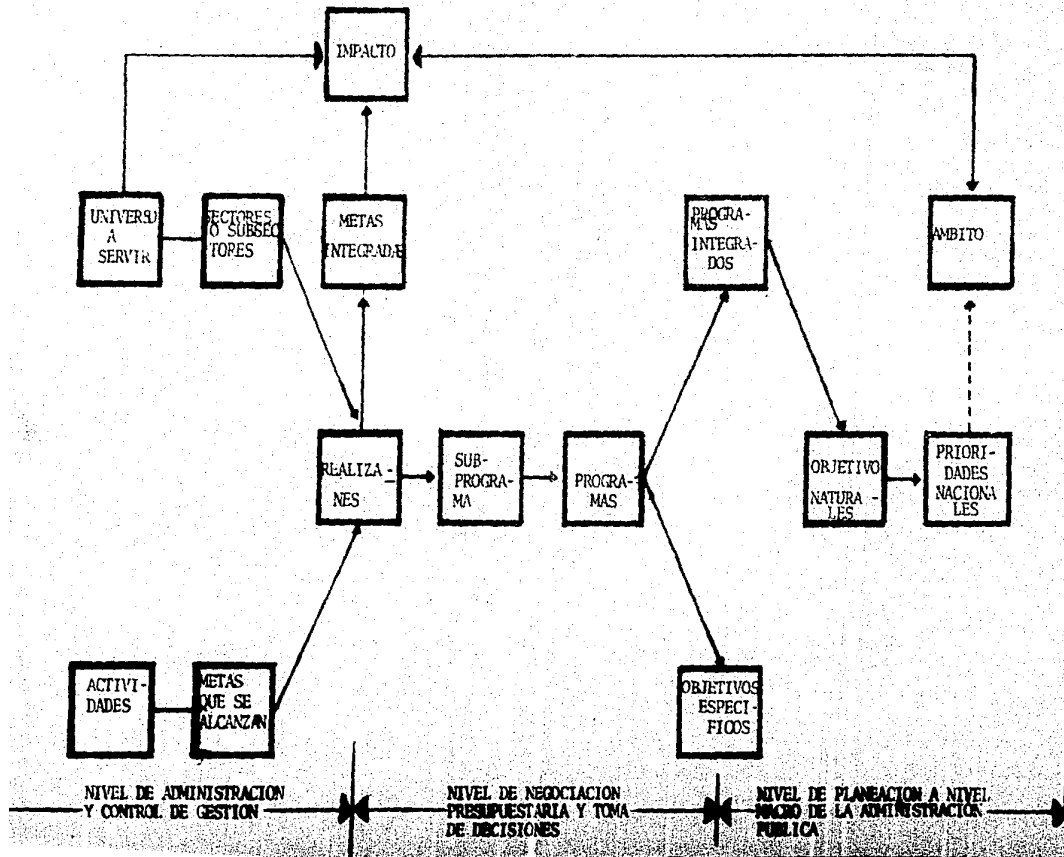
La representación programática de este sistema es como sigue:



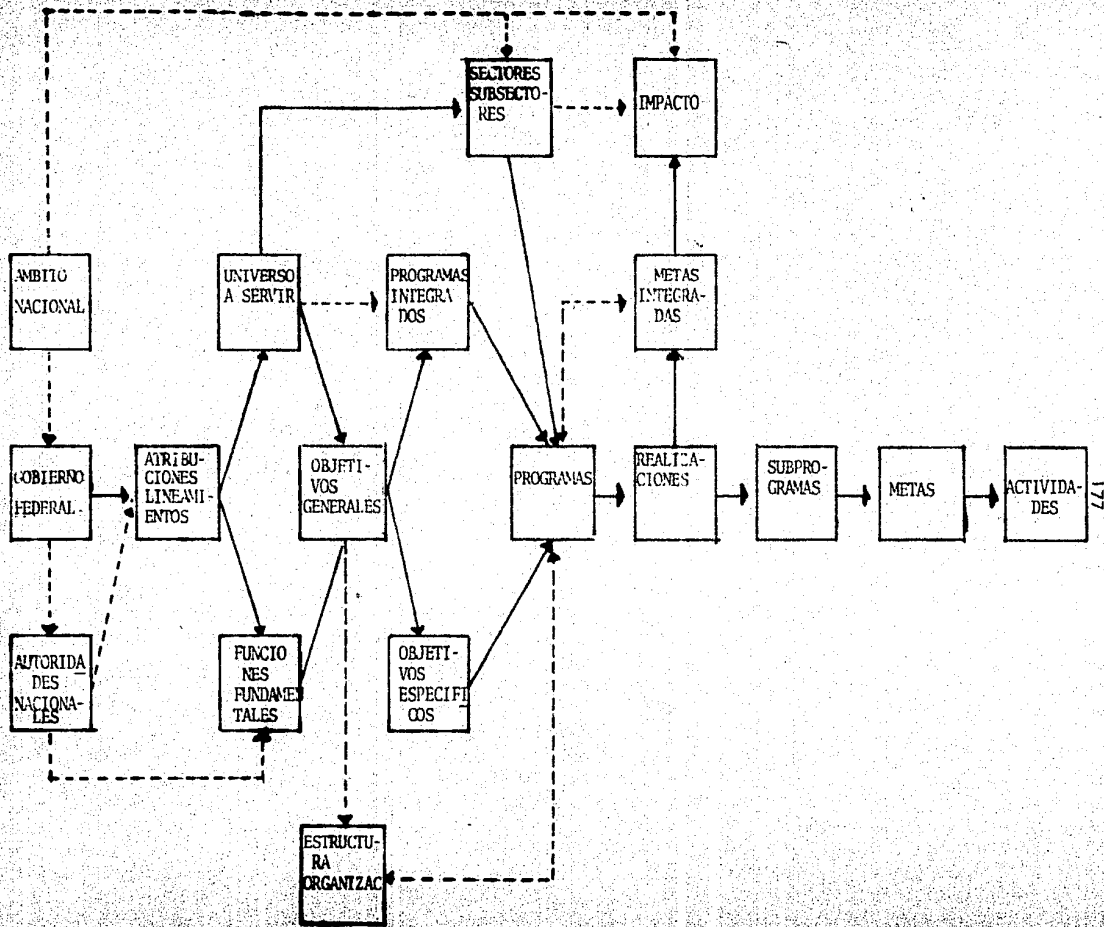
### C. sistema combinado.

La integración de la estructura programática de un organismo puede hacerse también en base a la importancia de las actividades que realizan, obteniéndose un sistema en el que aparecerían programas formados en relación a las funciones o a los sectores.

INTEGRACION DE LA ESTRUCTURA PROGRAMATICA  
 (Análisis según las actividades)



INTEGRACION DE LA ESTRUCTURA PROGRAMATICA  
(Análisis según las finalidades)





## 4.6 EL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMA

### 4.6.1 El Análisis Costo-Beneficio

Al hablar del beneficio implícita o explícitamente admite la complicación para calcular su magnitud en beneficio producto, su cuantificación y evaluación no es tan manifiesta como sucede con el costo. Este en contraposición puede administrarse y calcularse con mayor facilidad aun cuando en ocasiones se presenta en forma sofisticada y tomando además en cuenta que ambos, costo y beneficio constituyen un procedimiento de evaluación de proposiciones de acción, para elegir entre alternativas. El análisis por otra parte puede presentarse en diferentes formas: agregativo, desagregativo, de inducción, deducción o como síntesis; el análisis examina una situación para calificarla, observar sus componentes, la evolución de éstos su causalidad e interpretación de su valor, con el propósito de entenderlo para utilizarlo en los términos que se persiguen.

El proyecto del gasto. Las inversiones en el costo son gastos incurridos en el orden de obtención, en períodos futuros. Las inversiones resultan en la acumulación de un stock de capital. Elementos como la operación el mantenimiento y la restitución son parte del costo incurridos que no aumentan la existencia de capital, pero más bien tienden a mantener lo más lejos como sea posible, el valor de la existencia de stock.

### 4.6.2 Elementos del Análisis Costo-Beneficio

Cada análisis costo-beneficio, tiene los siguientes elementos:

#### 1 i) Supuestos

El análisis parte de una base de supuestos para simplificar un universo. Entre los más importantes están los objetivos a alcanzar, los cuales dan la base para la evaluación de los beneficios. Otros, incluyen los aspectos del ambiente que se espera se mantendrán constantes.

#### .2 Un Modelo

En General el análisis costo-beneficio utiliza un modelo para describir el universo de servicios. Este modelo puede ser tan complejo como sea necesario, incorporando sistemas de ecuaciones que solamente puede

utilizarse por medio de una computadora, o bien puede ser una descripción breve y cualitativa de los aspectos relevantes del universo y su relación al proyecto.

### 3 Restricciones

En cada situación realista se encuentran restricciones tales como: límites presupuestales, factores políticos o de otra índole que no pueden ser cuantificados, son propiamente dicho, aspectos cualitativos y por ello una parte integral del análisis costo-beneficio consiste en la identificación y discusión de los aspectos no cuantificables.

### 4 Alternativas.

La esencia del análisis costo-beneficio es la comparación de alternativas. En general el proceso analítico comienza con un grupo de alternativas o menos específicas. Además, una función de elevada importancia es la identificación y elaboración de nuevas alternativas.

### 5 Especificación y valorización de costos y beneficios.

En un análisis costo-beneficio (c-b), el c-b es especificado cuantitativamente. En general se usa un común denominador para expresar a todos de una manera comparable. Aun cuando no sea posible fijar todos los costos o beneficios usando el común denominador, de cualquier forma se identifican y precisan cuantitativamente.

### 6 Consideración explícita del tiempo

Como en general los proyectos o programas considerados son a largo plazo, el análisis costo-beneficio, tiene en cuenta el valor variable de un costo o beneficio según el tiempo en el que ocurre. Esto se logra a través de la división del proyecto, en períodos y el uso de una "tasa de descuento" para hacer comparables a los montos del presente y del futuro.

## 7 Incertidumbre

La incertidumbre es un elemento importante de cada problema, sobre todo los que sean complicados. Esta puede clasificarse en dos tipos. Por un lado, hay casos en que se definen bien las posibilidades y también las probabilidades que pertenecen a cada una de aquellas; eso se llama el "riesgo".

Por otro lado hay situaciones de incertidumbre en las que no se conoce la probabilidad de cada posibilidad si bien las características de las posibilidades. En general, los dos tipos existen en cada problema y aunque hay varias técnicas para tratar el riesgo, la incertidumbre es menos manuable y exige mayor flexibilidad.

### 8 La Utilización cabal del análisis costo-beneficio.

La utilidad el costo-beneficio, igual que la de cualquier herramienta depende de su manera de aplicación tanto como de su calidad intrínseca. Se pueden identificar tres aspectos fundamentales relacionados con la aplicación del costo-beneficio, los que son: I) quién lo utiliza II) cuándo se utiliza, y III) para que se utiliza.

4.6.3.1 Obviamente, el cliente principal (el "consumidor") del análisis es el que toma decisiones, en general provenientes de la Administración Pública.

Cabe hacer una distinción entre la persona que utiliza el análisis y las que lo elaboran. Supuestamente el administrador no tiene tiempo de emprender análisis sofisticados, por ello no es él la persona que lo realiza.

Puede ser alguien de su oficina, de una oficina especial, de planificación de la organización o bien un contratista o aun un miembro de otro grupo que requiera influir sobre la decisión.

4.6.3.2 El costo-beneficio se aplica a las decisiones difíciles y complicadas; generalmente son éstas las que también pueden atraer la atención de numerosos grupos políticos. Por eso frecuentemente estas decisiones se toman con bases políticas y no analíticas, lo que indica que en situaciones así, el análisis resulta ser más bien un ornamento que una herramienta útil.

Analistas del costo-beneficio mismo (1) ha concluido que la técnica se aplica mejor en cuestiones técnicas de políticas generales o con sentimientos políticos fuertes.

4.6.3.3 Muchas veces el administrador mira al analista como una fuente de las respuestas óptimas a cualquier problema que le enfrente. Expresada de esta manera, es obvio que el análisis no puede jugar un rol tan fuerte. El rol apropiado es más bien el de clarificar el problema, de indicar cuáles son las alternativas atractivas y de ampliar la "carta" de posibilidades. Muchas veces las conclusiones mismas del análisis no le sirven tanto al administrador como la definición y estructuración del problema que se llevó a cabo en el transcurso del análisis. Los factores no cuantificables son siempre importantes y a veces decisivos y puesto que solamente se incluyen en la forma de una lista de consideración que deben tomarse en cuenta en la decisión a pesar de su exclusión del análisis, es necesario reconocer que el costo-beneficio no obvia la responsabilidad ni la dificultad del trabajo del administrador.

4.6.4 El Rol de otras técnicas de análisis y variaciones en el costo-beneficio.

Cuando se decide aplicar el costo-beneficio hacia algún problema, esto no indica de ningún modo que las otras técnicas analíticas ya no se requieran. Al contrario, el costo-beneficio forma el armazón para la cabal aplicación de las demás técnicas al problema de elegir un curso de acción. El costo-beneficio es probablemente la mejor técnica para la evaluación de los proyectos públicos, pero para utilizarlo en forma correcta es necesario partir de la base de un entendimiento del universo en que opera y además contar con varias alternativas para comparar. Es durante estas dos etapas que sirven las técnicas analíticas. Por ejemplo- la programación lineal puede ser útil en la minimización del costo de alguna alternativa, tanto como las técnicas de la ruta crítica, análisis de decisiones y otros métodos analíticos de la administración. Técnicas como modelos macroeconómicos, matrices Markov, etc., pueden servir durante la etapa de la definición y el análisis del ambiente.

Lo anterior debe ser suficiente para indicar que el análisis costo-beneficio no es una técnica con etapas fijas, sino un proceso de creación, invención e imaginación, un arte más que una ciencia.

Dentro de la estructura básica de la especificación cuantitativa de costos y beneficios, el analista debe escoger y aplicar las técnicas apropiadas. También en el mismo proceso del costo-beneficio el analista encuentra varias decisiones metodológicas. En seguida, se discuten brevemente algunas de ellas.

### 1 Análisis de sistemas costo-beneficio

Una variación de la técnica costo-beneficio, llamada análisis de sistemas, se aplica cuando el contexto del problema no se especifica en aspectos importantes entonces, la finalidad del análisis de sistemas es lograr un mejor entendimiento del problema y su contexto por medio de un modelo, e igualmente importante, el mejorar los objetivos, que escoger una de las alternativas.

### .2 Beneficio fijo, costo fijo, o costos variables.

Por lo común se analizan las alternativas sin fijar ni costos ni beneficios, pero en ocasiones es necesario fijar uno de los dos. Si hay un presupuesto fijo, por ejemplo y se intenta gastar todo, es razonable fijar los costos. O bien si hay un nivel mínimo de beneficio necesario y se desea minimizar los costos, se pueden fijar el beneficio y calcular nada más el costo de este nivel.

Una variación importante de beneficio fijo es el análisis costo-eficiencia, lo que se utiliza cuando no es posible encontrar un "numerario" común para costos y beneficios, verbigracia; cuando el beneficio se mide en vidas humanas y no se pueden valorar en pesos (aunque todavía es necesario cuantificar el beneficio). En este caso se puede expresar el costo por unidades de beneficio. Este método tiene un problema importante: se hace imposible el descuento de valores por el tiempo.

### 3 Tasa interna de rendimiento, valor presente neto y la razón costo-beneficio.

También el analista tiene que escoger la manera de expresar el resultado de una cifra de resumen. El valor presente neto es por lo general reconocido como el mejor de los tres porque no es tan susceptible a la

distorsión como la razón costo-beneficio y capta los elementos de escasez los cuales ignora la tasa interna (la que además puede ser indeterminada). Pero las otras cifras también tienen sus ventajas, y el analista puede escoger una de ellas para propósitos especiales.

#### 4 Evaluación social vs. evaluación comercial.

Es necesario precisar si el análisis va a incluir solamente los costos monetarios de la entidad misma (una evaluación comercial), o bien si van a ser considerados también otros costos sociales, expresando los costos por medio de precios sombra (precios reales para la sociedad de los recursos utilizados), lo que es un análisis social. Muchas veces se consideran los dos. Cabe mencionar que un proyecto puede "pasar la prueba" del precio comercial, pero fallar en el social (por ejemplo una fábrica que produce grandes cantidades de smog), o bien al revés (como un proyecto de educación en el que los alumnos no pagan).

#### 5 Tratamiento de la incertidumbre.

Puesto que la incertidumbre es una parte importante en todos los problemas de política, es igualmente preciso tomarla en cuenta en un análisis costo-beneficio. Una de las selecciones metodológicas que tiene que hacer el analista es precisamente la decisión entre los varios métodos que existen para incluir este problema en el análisis. Estos métodos, los que incluyen análisis de sensibilidad, son diseñados para tratar dos tipos de incertidumbre: a) incertidumbre con falta entera de cifras, por ejemplo el número de días de trabajo necesario para construir una obra, y b) incertidumbre más amplia, como lo es el grado de necesidad social futura que tendrá que servir la obra.

#### 4.6.5 Costos y beneficios del C-B

Este método está todavía en vías de desarrollo restando aún problemas metodológicos a resolver. En esta sección comparamos los costos y beneficios de la técnica misma en una forma cualitativa.

##### 1 Beneficios.

El costo-beneficio, conlleva beneficios importantes a la persona que toma decisiones.

- A. El más importante es el proveer de una manera racional para elegir entre alternativas, es decir, la previsión de un criterio específico y consistente.
- B. El c-b provee de un método que junto a un proceso casi todas las diversas técnicas analíticas evita la obtención de resultados contradictorios.
- C. El c-b exige una especificación clara de los objetivos y las alternativas lo que es muy útil para el administrador.
- D. Conduce a la creación de nuevas alternativas que tal vez sean mejores a las originales.
- E. Mejora y facilita el proceso de planificación mediante el estímulo de la definición y conocimiento del problema, la más adecuada especificación de alternativas y la reducción de incertidumbres sobre resultados a través de la examinación rigurosa de las alternativas.

## 2 Costos.

La mayoría del incremento en costos surge del uso inapropiado de los resultados por el "consumidor", es decir, el administrador u oficial que recibe el producto de analista. También hay problemas de la técnica misma y costos directos.

Primero: hay el problema del respeto exagerado que se ve prestado al analista por parte de los administradores que estén bien enterados de sus limitaciones. Se nota una tendencia a ver los resultados como definidos, el producto de un examen científico no sujeto a dudas, cuando realmente el juicio personal de analista, entran en el análisis.

Segundo: existe un entendimiento incompleto del uso cualitativo en el análisis. Específicamente, aspectos importantes del análisis como son el social, el político y otros, solamente se indican aparte.

Tercero: el costo-beneficio es una técnica que puede utilizarse por personas no calificadas; sin embargo, rinde sus mejores resultados cuando el personal que lo usa es bien calificado y con experiencia.

Cuarto: el análisis c-b puede resultar muy caro en términos monetarios y temporales. Un análisis sofisticado y complicado puede durar fácilmente tres meses y consumir una fortuna en tiempo de la computadora.

#### A.6.6 Costo-beneficio su vínculo con el PPP

La asociación costo-beneficio y PPP es sumamente lógica, puesto que los dos tiene como propósito central el mejoramiento de la racionalidad administradora, especialmente en cuanto a la asignación económica de recursos.

Se puede decir, de una manera global que el PPP se relacionó con la racionalización de objetivos, a través de su planteamiento, cuantificación y jerarquización detallada.

Incluyendo la expresión general de los programas que se asocian con cada objetivo. Entonces, el análisis costo-beneficio es principalmente una técnica de medios, que se usa para plantear, evaluar y escoger los medios alternativos apropiados para llevar a cabo los objetivos y metas cuantificadas aunque también puede utilizarse para comparar programas a un nivel "macro".

Una vez especificados los objetivos y programas por medio de la estructura programática y el proceso de programación se emplea el costo beneficio para elegir un curso de acción específico. Esto no significa que cada objetivo y programa o subprograma deba ser examinado por la técnica costo-beneficio; resultaría impráctico y con los resultados usualmente disponibles, imposible. Sólo programas nuevos o en los que se considera un cambio a los seleccionados para un examen más a fondo, deben recibir el "tratamiento" costo-beneficio.

La especificación de objetivos y programas es parte de la selección de medios específicos e impone un límite estrecho en el campo de alternativas. Por otro lado, en el transcurso de un estudio costo-beneficio de alta calidad, en general se encuentra que el planteamiento de los objetivos debe ser mejorado o alterado para que sea más útil. También una selección racional de objetivos tiene que tomar en cuenta el universo posible de acciones y la productividad relativa de los resultados aplicados al logro de cada una.

Por eso la selección de objetivos y medios para llevarlos a cabo es mejor mediante un proceso continuo.



#### 4.6.7 Costo-beneficio dentro del ciclo presupuestario.

El costo-beneficio juega un papel dentro de cada una de las cuatro etapas presupuestarias. es decir, en la elaboración, aprobación, ejecución y control.

Sin lugar a dudas, el costo-beneficio tiene un mayor contribución en la primera etapa, la de elaboración. Durante esta etapa, las dependencias ejecutoras preparan sus presupuestos.

Las decisiones presupuestarias debe llevarse a cabo a través de un proceso de selección y evaluación de alternativas, en el que el costo-beneficio puede jugar un papel principal.

Las presentaciones debe incluir justificaciones cuantitativas de nuevos programas, de modificaciones importantes.

La mejor manera de preparar estas justificaciones es a través de un análisis de costo-beneficio. Este tipo de análisis presenta un resumen integrado de todos los aspectos importantes con respecto a cada alternativa y así provee la mejor guía para la toma de decisiones. Las alternativas presentan de forma muy convincente, lo cual conduce a su adopción. En la segunda etapa, la de examen, modificación y aprobación, el uso del análisis costo-beneficio, juega un papel que puede caracterizarse como pasivo. En general las restricciones temporales excluyen la posibilidad de emprender estudios de nuevo.

La ejecución se facilita por el análisis costo-beneficio, así como las oportunidades para aprovecharlo se presentan en esta etapa, tales como la selección de una forma conveniente de atacar un nuevo problema o el diseño más detallado de la parte de un proyecto aprobado en su totalidad. La elaboración previa y detallada, haciendo uso del costo beneficio para las decisiones acerca de los problemas alternativos, facilitará la ejecución y evitará un número significativo de errores.

La mayoría de la actividad analítica es de carácter prospectivo, con fines de planear las actividades, pero también es necesario emprender el análisis retrospectivo para determinar los costos y beneficios realmente realizados especialmente cuando no hubo análisis prospectivo. Estos estudios, o bien, el proceso menos complicado de verificar los resultados, juegan un papel importante en la etapa de control. Y así en un círculo retroalimentador (feed back), los estudios retrospectivos forman una base más óptima de alternativas que se presentan para el próximo presupuesto.

Sin embargo, hay que notar que la actividad analítica en estas etapas no tiene lugar solamente en los últimos meses antes de su presentación. Es seguro que el tiempo de actividad más fuerte es a la última hora, pero un proyecto de análisis cabal por lo usual necesita un período más largo y es por eso conveniente difundir los estudios a lo largo del año, al grado en que sea posible, de manera que no hay en realidad una temporada de análisis costo-beneficio dentro del ciclo presupuestario.

El vínculo entre el PP y el costo-beneficio es lógico, puesto que los dos tienen como fin la racionalidad administrativa. El c-b juega el papel de ayudar en la selección de medios, mientras que el PPP se vincula más estrechamente con el precisar de objetivos. La conexión entre el PPP y el c-b data del principio señalado.

#### 4.7 CONTROL Y EVALUACION

##### 4.7.1 Introducción.

El control y la evaluación son fundamentales para garantizar el cumplimiento del PPP como un medio de apoyo para mejorar la dirección y financiamiento de una labor. No deben ser considerados como acusatorios, sino como instrumentos de administración, a través de ajustes y correcciones a los cambios en las circunstancias o a las estimaciones sobre las mismas. El control se debe entender como un término genérico de administración que comprenda la promoción del mejor destino y uso de los recursos de la colectividad. Esto requiere del establecimiento de políticas que señalen los objetivos que se persiguen, sin los cuales no puede funcionar un control, en tanto que no permita un marco de referencia, hacia el cual llevar a cabo el seguimiento y reajuste, en caso necesario, de las acciones que se lleven a efecto.

Por eso el control está integrado de esta manera:

- a) La planeación y elaboración de políticas y programas anuales y multianuales de trabajo.
- b) El apoyo de promoción y asesoría para cumplir con (a)
- c) El control como seguimiento, ajustes y evaluación de resultados.

El control y la evaluación son la mitad del PPP, siendo la otra planeación, programación y presupuesto. Sin está última no puede haber control, como se menciona arriba, pero sin éste la preparación de la acción no es suficiente para garantizar la correcta ejecución. Por lo tanto, son dos funciones complementarias que requieren su mutua presencia, como apoyos para el mejor funcionamiento de una organización; la presentación de la acción, que permita tomar decisiones correctas en la selección de medios, en la implantación de los objetivos, en el seguimiento de las acciones, así como también en los ajustes y modificaciones en objetivos, procedimientos y productos, considerados en la evaluación.

En nuestro sistema control y evaluación tomamos en consideración esos aspectos y sin desconocer el objetivo a alcanzar, como la disminución de los esfuerzos aplicados a los procedimientos y el incremento de los dirigidos a resultados, se hará este planteamiento con el enfoque ya mencionado e incluyendo tendencias evolutivas, como son los sistemas de autocontrol que más adelante se comentan.

#### 4.7.2 Control y Evaluación.

El control y la evaluación son dos conceptos que se complementan, sin embargo tienen campos bien definidos, y podríamos en un afán simplificador, identificar el control como el instrumento encargado del funcionamiento de un sistema, para que su realización se efectúe de acuerdo a lo planeado; y a la evaluación como aquel que califica si los resultados productos por ese sistema van dirigidos a la eficacia en el logro de los objetivos y a la eficiencia en la realización de recursos escasos. La intensidad y el alcance que se le debe dar al control y a la evaluación sobre los sistemas donde se apliquen, deberán estar condicionados por las circunstancias específicas y por el grado de desarrollo del nivel administrativo en el cual se encuentra la institución.

A medida que se van ejecutando las acciones incluidas en los programas, es preciso controlar sus resultados, por lo tanto en forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo las metas del programa para este efecto, se deben elaborar estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos. Debe establecerse una corriente de información estadística tanto en la dependencia, como en la Unidad encargada del PPP en la Institución a fin de permitir a los niveles directivos una visión oportuna de lo que está aconteciendo.

Ha de crearse un sistema de informes periódicos con miras a mostrar lo que cada Unidad está haciendo e identificando los problemas que se van presentando.

Para tal fin se considera conveniente el establecimiento de dos tipos de controles del Presupuesto por Programas

1. Autocontrol o sea el Control Interno que establece la dependencia para el control de los programas a su cargo.
2. El Control Externo. Es el que ejerce la Unidad responsable del PPP, en la Institución.

#### 4.7.3 Autocontrol o control interno

Bajo este sistema se establecerán mecanismos de autocontrol señalándose claramente los procedimientos y atribuciones, pues existirán dentro de las dependencias unidades con jerarquía para controlar a otras. Estas jerarquías deben establecerse de acuerdo a los niveles programáticos de la siguiente manera:

La Unidad responsable del cumplimiento de las metas de los programas

C  
O  
N  
T  
R  
O  
L

A A; CIERTA DEPENDENCIA

La Unidad encargada del cumplimiento de las metas del subprograma.

C  
O  
N  
T  
R  
O  
L

A A; UNA UNIDAD MENOR

La Unidad encargada de las actividades.

C  
O  
N  
T  
R  
O  
L

A A: UNA SUBUNIDAD

Mientras más pequeña es la unidad operatoria mucho más sencillos pueden ser los informes destinados a controlar. Las etapas básicas del control se realizan (determinación de metas, valoración de resultados, corrección de deficiencias, etc., ) sin embargo, el registro oficial de los resultados y de las comparaciones con las metas es sencillo, puesto que, intervienen pocas personas, los datos son conocidos por todos y el propósito principal de control es simplemente llamar la atención hacia la forma en que el desempeño se amolda a las metas determinadas; para que puedan iniciarse reajustes y rectificaciones de deficiencias.

En caso de que un número mayor de personas intervengan en el programa, aumenta más la importancia de la tarea informativa de valoración puesto que el conocimiento de los datos en común ya no es posible, en virtud que las personas trabajan en sitios distintos, y se interesan por diferentes partes del programa total, y asimismo la existencia de datos más minuciosos que no se pueden retener en la mente; por consiguiente surge la necesidad de que los informes de control resuman y comuniquen los resultados realizados.

#### 4.7.4 Control Externo

Bajo el concepto de que el control debe vigilar el funcionamiento del sistema para su realización de acuerdo a lo planeado, éste deberá encargarse del real acatamiento de las recomendaciones afectuadas como producto de la evaluación, ya sea previa, durante o al final del proceso. Con base en los informes elaborados por cada una de las dependencias para llevar a cabo su control interno, la Unidad responsable del Ejercicio y Control del Presupuesto por Programas en la Institución esta en posibilidad de obtener información veraz y oportuna sobre:

- a) El avance de los programas.
- b) Ejercicio del presupuesto
- c) El ritmo y el monto de las actividades
- d) La composición de actividades
- e) El comportamiento de gestión
- f) Y finalmente, el logro de los satisfactores y el grado en el cual se cubren las necesidades generadoras del programa (cumplimiento de objetivos).

Con lo cual, dicha Unidad podrá hacer una evaluación del comportamiento programático de cada una de las Direcciones Generales, así como también de una visión general de la Institución.

Es importante hacer el señalamiento de que para poder lograr un adecuado control es necesario tomar en cuenta los siguientes puntos:

#### 1 Información

Deberá tenerse especial cuidado en garantizar al máximo su buen funcionamiento, pues sin una información suficiente y relevante, la evaluación producida será deficiente y quizá errónea, para lo cual se observarán los siguientes aspectos:

- A. La factibilidad de la realización del subsistema tanto lo práctico como en lo económico.
- B. La oportunidad de la información
- C. La clara definición de la magnitud de la información

#### 2 Formatos

El diseño adecuado de los formatos facilitará la producción, el procesamiento, y el análisis de la información. Entre los fundamentales se deben considerar los necesarios para:

- A. Procurar que estos formatos contengan la información deseada debiendo llevar impresos el mayor número de datos posibles a fin de que el llenado sea mínimo y además sirva de guía o instructivo.
- B. Analizar la información
- b. Las salidas de la computadora

Se deberá proponer los requerimientos del proceso electrónico de la información, mediante las combinaciones útiles para facilitar su análisis.

## 2o. Los vaciados.

Estos formatos deberán estar diseñados con el fin de proporcionar una visión integral a través de la comparación y la relación observada en los elementos considerados.

C. Para dictaminar y reportar después de elaborar el dictamen conforme de acuerdo a los modelos de evaluación, se presenta el reporte conteniendo además el dictamen:

Un espacio para las recomendaciones a proponer, sugiriendo el procedimiento para llevarlos a cabo, el tiempo posible el costo implicado y destacando de una manera muy especial, los resultados que se obtendrán de aplicarse estas recomendaciones.

Un espacio para anotar y firmar las decisiones tomadas por la autoridad responsable a este respecto.

## 3. Procedimientos.

Definir los procedimientos sobre los siguientes aspectos:

En cuanto a la información como se va a:

- . producir
- . procesar
- . analizar
- . verificar y validar
- . dictaminar
- . reportar

Como se van a incorporar al PPP, los reajustes determinados, con la posibilidad de su constante actualización, pudiendo siempre constituirse en un verdadero parámetro.

## 4.7.5 La Evaluación

Como se ha mencionado, la parte fundamental y culminante del sistema es la evaluación de resultados. Pues al igual que la planificación estar enmarcada en el contexto nacional para poder determinar con la mayor aproximación, el grado de cumplimiento de un objetivo último o final, a través del desarrollo de un programa, indicando el grado en que se ha cubierto la necesidad que lo originó.

La evaluación de resultados podrá hacerse periódicamente varias veces

durante un mismo ejercicio, teniendo al final un efecto retroalimentador en la ejecución de los programas a corto, mediano y largo plazo. Aunque la evaluación de resultados deberá ser lo más flexible, para incorporar todos los elementos y criterios que en ella influyan, se desarrollarán modelos para uniformar la información que al respecto se va a emitir.

**Modelos de evaluación.** No hay un modelo de evaluación de resultados estandares, sino un modelo adecuado para cada caso según sus características. Sin embargo, es perfectamente factible señalar elementos e índices utilizables en los modelos de evaluación, con un enfoque crítico positivo, que sirvan para la toma de decisiones.

Los modelos de evaluación deben señalar el alcance de la misma el por qué y el cómo se va a evaluar, describiendo todos los pasos a efectuar y el esquema general de desarrollo, incluyendo su estrategia, con la finalidad de demostrar la utilidad del modelo y sus posibilidades de realización.

Con base a la maximización de los beneficios, se deben establecer estándares de resultados a obtener, para así conocer índices de rendimiento aplicando las técnicas, de análisis e interpretación de resultados.

1. Índices de rendimiento sobre insumos empleados.

2. Coeficientes de beneficios sobre las erogaciones de los programas ordinarios y sobre las de programas extraordinarios.

3. Comparaciones de rendimiento con otras dependencias, para obtener índices de referencia sobre la eficacia de las mismas.

4. Estimación de los efectos posteriores positivos o negativos que puede ocasionar el logro de los beneficios.

Y así hasta integrar, con las combinaciones de la información un dictamen final con base a esas consideraciones proponiendo las mejores alternativas a seguir.

#### 4.7.6 Manual de Control y Evaluación

Es necesario un manual donde se expliquen todos los puntos de importancia señalados con anterioridad, definiendo las unidades responsables y haciendo una descripción de los modelos de evaluación a utilizar y la justificación de la decisión de adaptar todo el proceso.



En la elaboración de este manual, deberá asegurarse la participación de todas las personas relacionadas en alguna forma con las actividades ahí señaladas. La finalidad de lo anterior es además la de introducir e instruir a los participantes en las acciones que son de su responsabilidad, darles una visión global de la magnitud del programa y crearles un compromiso para lograr su realización.

C A P I T U L O V

P A R T E P R A C T I C A

196

DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL  
DEL MAGISTERIO

SUBDIRECCION DE PLANEACION

5.1 PLANEACION A MEDIANO PLAZO 1984 - 1988

DEPARTAMENTO DE PROYECTOS

AGOSTO, 83.

SUBPROGRAMA 04 :

FORMACION SUPERIOR DEL MACISTERIO

## CARACTERIZACION DEL SUBPROGRAMA

La Capacitación y Actualización del Magisterio en servicio han sido atendidos por la Secretaria de Educación Pública con el propósito de ofrecer al personal docente oportunidades de mejoramiento y superación acordes, con la evolución de los planes y programas de estudio, de los diversos tipos y modalidades que comprende el Sistema Educativo Nacional.

La Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, desde su fundación ha tenido como funciones básicas la organización, dirección, administración, desarrollo y vigilancia de las acciones de mejoramiento profesional de los maestros en servicio de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria y Normal.

A partir de la expedición del Reglamento Interior de la S. E. P., en febrero de 1982, la prestación del servicio de actualización se lleva a cabo en coordinación con las Direcciones Generales respectivas y las Delegaciones Generales (actualmente Unidades de Servicios Educativos a descentralizar), de conformidad con las normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio y métodos educativos aprobados para los niveles correspondientes, por medio de cursos con tres modalidades: sabatinos, intensivos (durante los meses de julio y agosto) y cortos (una o dos semanas de duración), en tiempos convenidos con las Instituciones.

Para la atención a los profesores de Educación Preescolar y Primaria que ejercen la docencia sin la preparación profesional requerida, la Dirección General proporciona el servicio de Capacitación por medio de sus 46 Centros Regionales, con cursos semiescolarizados en reuniones sabatinas de septiembre a junio y cursos complementarios, que abarcan reuniones intensivas de seis semanas durante julio y agosto.

En el último año, la Dirección General ha visto ampliado su ámbito de operación, al establecer convenios con instituciones de Educación Superior, para asesorar la formación pedagógica de su personal docente.

La Dirección General concibe el mejoramiento profesional del magisterio como el logro de mejores niveles en la calidad de la educación; de la educación; para ello fija su atención fundamentalmente en el maestro, como agente reflexivo que promueve el cambio y la participación activa de los grupos sociales en la consecución de las más altas metas educativas.

**ELEMENTOS DE DIAGNOSTICO**

La descentralización de los servicios de Educación Básica y Normal, como un proceso cuyo desarrollo requerirá de la puesta en práctica de programas que permitan mejorar la eficiencia y calidad de la educación, determina que la demanda de Capacitación y Actualización del Magisterio se amplie a: 57 295 docentes de Educación Preescolar; 442 931 Primaria; 201 761 de Secundaria y 13 933 de Normal.

El "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", señala: "No obstante los avances en el nivel de escolaridad de los maestros y los adelantos en la tecnología educativa, los programas de Actualización y superación del magisterio son insuficientes y no coinciden con las aspiraciones de este sector" (1)

Además, "Las últimas reformas introducidas en los planes y programas de estudio de la educación normal han derivado en la formación de maestros que no adecuan a la realidad de ahí surge la necesidad de analizar la situación de los nuevos maestros y la de aquellos que estando en servicio se sienten impotentes ante los cambios y reformas de los programas que corresponden a los tipos y servicios educativos en que laboran, así como también por su falta de actualización sobre los mismos. (2).

El crecimiento del sistema educativo; las constantes innovaciones científico-tecnológicas; las deficiencias formativas y didácticas del magisterio; las necesidades reales del docente de las diversas regiones; la falta de seguimiento en los programas de Actualización y la inadecuada constatación de la efectividad del aprovechamiento

escolar, hacen imprescindible la implantación de programas que permitan formar, actualizar, capacitar y promover la superación del magisterio de acuerdo con los requerimientos actuales y futuros del país.

La superación del magisterio ha sido apoyada con acciones de Capacitación y Actualización, pero si no se cuenta con la participación decidida y coordinada de todos los sectores involucrados, a través de un análisis profundo de esta situación y del establecimiento de programas que responda a necesidades reales, habrá que aplicar medidas correctivas, con el consiguiente desperdicio de tiempo y de recursos. De ahí el carácter prioritario que el plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 reconoce a las medidas encaminadas específicamente a "fortalecer la formación y superación profesionales del magisterio" (3).

- (1) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal (Secretaría de Programación y Presupuesto) México 1983, p. 216
- (2) SINTESIS DE CONSULTA POPULAR (Anexo A) formación, actualización superación del magisterio, p. 41
- (3) OB. CIT., p. 226



**OBJETIVOS ESPECIFICOS**

Corresponde a la Dirección General y Mejoramiento Profesional del Magisterio contribuir a elevar la calidad profesional de los maestros en servicio en los distintos niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional, de conformidad con las normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio y métodos educativos aprobados por la Secretaría de Educación Pública.

En tal sentido, esta Dirección General habrá de concurrir al logro de los propósitos enunciados para el Sector Educativo en el Plan Nacional de Desarrollo y, específicamente, al siguiente: "Mejorar la prestación de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación" (4). Por medio de doce proyectos de Capacitación y Actualización cuyos objetivos son:

**PROYECTOS DE CAPACITACION DOCENTE:**

- Preparar científica y pedagógicamente a los maestros que desempeñan tareas de enseñanza en diferentes niveles y que no cuentan con la formación pedagógica específica, avalando jurídicamente estos estudios.
- Elevar la calidad de la educación en las zonas rurales y marginadas del país, formando maestros específicamente para este servicio.

**PROYECTO DE ACTUALIZACION PROFESIONAL:**

- Complementar la formación docente de maestros de los niveles de Educación Preescolar, Primaria Secundaria y Normal mediante información, técnica y pedagógica más avanzadas, que les permita desarrollar los planes y programas respectivos con mayor eficiencia, elevando con ello la calidad de su labor docente.

**PROYECTO EDITORIAL Y DE DIFUSION:**

- Contribuir a incrementar la cultura del maestro por medio de la elaboración, edición y difusión de libros, documentos, películas, programas de radio y televisión, que mejoren su actividad docente.

## ESTRATEGIAS

A partir del concepto de estrategias como el conjunto de acciones articuladas encaminadas a "fortalecer la formación y superación profesional del magisterio" para el subprograma se han determinado las siguientes estrategias generales, a partir de las cuales se diseñan las acciones específicas para la operación de cada uno de los proyectos.

La Capacitación docente debe entenderse como un proceso educativo dirigido a maestros en servicio, cuyo propósito es ofrecerles la oportunidad de adquirir formación profesional para el ejercicio de la docencia, o bien, especializarlos en algunas áreas de la educación. Por tanto, la estrategia de Capacitación habrá de considerar las siguientes acciones:

- 1.- Investigación de las necesidades de Capacitación que presentan los usuarios potenciales del programa y la comunidad en que prestan sus servicios.
- 2.- Determinación del perfil del egresado, a partir de las necesidades sociales e individuales.
- 3.- Definición de los objetivos generales de cada Plan de Estudios.
- 4.- Determinación del contenido específico del Plan de Estudios y de cada una de las áreas o materias que lo integran.
- 5.- Elaboración de los textos básicos necesarios.

6.- Elaboración de los materiales didácticos que se consideran adecuados.

7.- Diseño de los instrumentos de evaluación.

En cuanto a las estrategias para la implantación del servicio habrá de considerarse, en su caso, la celebración de convenios con las entidades demandantes del mismo, en cuyas cláusulas se habrá de señalar las condiciones de operación que diferirán en cada caso, debido a las circunstancias locales o regionales.

De cualquier manera habrá de considerarse que el proceso de Capacitación culmina con la expedición de un título con validez legal para el ejercicio de la profesión docente en el tipo y modalidad que correspondan.

La Actualización Profesional del Magisterio tiene como finalidad ofrecer a los maestros en servicio nueva información científico-pedagógica, para darle oportunidad de ponerse al día en los distintos aspectos del quehacer educativo, ya que es evidente que la vertiginosa evolución de la realidad y los avances de la ciencia convierten en inoperantes a corto plazo los conocimientos adquiridos durante la formación profesional.

En consecuencia, el servicio de Actualización ha de caracterizarse por su agilidad y diversificación, además de profundizar en aspectos específicos que la formación docente aborda limitadamente.

En tal sentido, la estrategia de la Actualización habrá de ser la siguiente:

- 1.- Identificación de los avances científicos-pedagógicos en en las distintas áreas de conocimiento comprendidas en los planes y programas del Sistema Educativo.
- 2.- Comparación entre la formación profesional del maestro y los nuevos requerimientos de su acción docente, para determinar aquellos en los cuales se hacen urgente la puesta al día.
- 3.- Investigación de necesidades de Actualización sentidas por el magisterio.
- 4.- Investigación de los avances científicos, técnicos y pedagógicos, que correspondan a las necesidades detectadas y coadyuven a elevar el nivel cultural y profesional del magisterio.
- 5.- Elaboración del documento de apoyo para difundir dichos avances y contribuir así a mejorar la eficiencia de la labor docente.

Asimismo, la estrategia para la prestación de este servicio deberá responder al establecimiento de convenios y acuerdos con las Direcciones Generales de los diferentes tipos y modalidades y con las autoridades correspondientes de las entidades federativas.

**PROGRAMA EDITORIAL Y DE DIFUSION.-** Con el propósito de crear un ambiente social favorable a la Capacitación y la Actualización Profesionales del Magisterio, las acciones institucionales serán ampliamente difundidas por los medios de comunicación radio, televisión, cine educativo y publicaciones periódicas (diarios y revistas).

Esta difusión incluirá también la transmisión de programas de radio y televisión con contenidos específicamente diseñadas para maestros.

El vehículo de la difusión de la cultura pedagógica ha sido, y seguirá siendo el libro; por tanto, otra de las estrategias de Actualización y Capacitación será la elaboración, edición y difusión de publicaciones pedagógicas escritas por maestros para maestros.

En este sentido la producción de libros y folletos serán considerada como acción prioritaria de apoyo a la Capacitación y a la Actualización, aún cuando se pretende que rebase los marcos de los cursos impartidos y alcance a todos aquellos maestros que, por diversas circunstancias, no tengan acceso a las acciones formales de educación permanente.

## ACCIONES PRIORITARIAS

El Subprograma de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, ha jerarquizado sus acciones con base en los lineamientos establecidos, agrupando los proyectos en tres apartados; Capacitación, Actualización y Apoyos, entre los cuales no se establece ninguna jerarquía; ésta se encuentra determinada para cada una de las acciones que la comprenden.

Los criterios determinados son los siguientes, para cada uno de los apartados.

- 1.- Los proyectos prioritarios son aquellos que se encuentran en este momento en operación.
- 2.- Los que se proponen atender al mayor número de la demanda.
- 3.- Los enfocados específicamente a contribuir a la resolución de problemas como elevar la calidad de la enseñanza y abatir la deserción y reprobación en los diversos niveles educativos.
- 4.- Los específicos para el mejoramiento de la enseñanza en las zonas marginadas urbanas y rurales.
- 5.- Los que constituyen innovaciones y nuevas acciones dentro del subprograma.
- 6.- Las acciones que implican estrategias que permitan aprovechar mejor los diferentes medios de comunicación, a fin de atender un mayor número de usuarios.

A partir de dicha jerarquización, la prioridad específica será:

1.- ACCIONES DE CAPACITACION DOCENTE EN:

- Educación Primaria
- Educación Preescolar
- Educación Bilingue Bicultural
- Educación Media
- Otros Niveles de escolaridad
- Instructores comunitarios.

2.- ACCIONES DE ACTUALIZACION DOCENTE EN:

- Educación Primaria
- Educación Preescolar
- Educación Secundaria
- Cursos Básicos para todos los niveles
- Educación Normal.

3. Acciones de Apoyo Básico para el Magisterio, a través de la edición y difusión de libros, estudios, ensayos y documentos, y de la emisión de programas de radio y televisión, así como la producción de películas educativas.



**METAS 1984-1988**

Con el propósito de apoyar la línea general de acción, "Fortalecimiento de la calidad académica. Formación, superación y actualización del magisterio... "(5), se presentan a continuación las metas del subprograma de Mejoramiento Profesional del Magisterio en dos grandes bloques: Actualización y Capacitación, ambas para maestros por nivel educativo , las acciones referidas a apoyos al maestro se incorporaron en el bloque de actualización por constituir, base para la difusión y estrategia de dichos proyectos.

RESUMEN DE METAS DE OPERACION  
POR SUBPROGRAMA

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN EDUCATIVA  
DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN  
DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN SECTORIAL

METAS DE OPERACION  
1984 - 1988

514 DIRECCIÓN GENERAL DE CAPACITACION Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MINISTERIO  
CLAVE DENOMINACION

HOJA 1 DE 1

PROGRAMAS Y SUSPROGRAMA				M E T A S						
L A V F			DENOMINACION	DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	C A M B I O D A D				
I	SP	TP				CBP	1984	1985	1986	1987
04				Formación superación y actualización del magisterio	-Maestro capacitado	14604	19718	20262	12594	7364
					-Prefecto capacitado	500	1000	500	-	-
					-Bibliotecario capacitado	100	200	200	100	-
				Mejoramiento profesional del magisterio	-Guía didáctica elaborada	341	498	580	464	372
					-Texto básico elaborado	315	474	540	412	282
					-Programa elaborado	58	66	74	66	8
					-Material audiovisual	100	100	100	100	100
					-Guía didáctica impresa	27548	38654	48958	27434	5708
					-Texto básico Impreso	262448	422634	507588	34034	34608
					-Programa Impreso	15000	20000	20000	15000	10000
					-Manual distribuido	1600	1600	1600	1500	1100
					-Constancia expedida	1600	2900	1950	850	170
					-Boleta expedida	14684	19718	20302	12600	7470
					-Certificado expedido	3540	4150	10850	6450	7150
					-Titulo expedido	3540	4150	10850	6450	7150
				-Material audiovisual reproducido	1650	1650	1650	1650	1650	

**SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN EDUCATIVA**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN**  
**DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN SECTORIAL**

METAS DE OPERACION  
 1984 - 1988

R 514 DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO  
 C L A V E DENOMINACION

HOJA 1 DE 2

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMA				M E T A S							
C L A V E				DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIO:	C A M P I D A D					
R	SP	PY	SBP			1984	1985	1986	1987	1988	
				FORMACION, SUPERACION Y ACTUALIZACION DEL MAGISTERIO							
		04		MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO	Actualización de maestros por nivel educativo	Directivo atendido Maestro atendido Personal administrativo atendido Alumno atendido	11300 473320 120 310	14400 614620 160 340	19500 794320 200 360	24500 999320 240 390	30600 1257280 280 420
					Manual del conductor	9506	11753	14590	17590	19852	
					Gufa didáctica elaborada	42	52	62	72	82	
					Programa elaborado	49	60	54	50	47	
					Texto básico elaborado	82	102	122	142	162	
					Libro elaborado	27	35	41	49	58	
					Folleto elaborado	12	15	20	25	30	
					Audiovisual elaborado	8000	6300	8100	7570	9800	
					Gufa didáctica impresa	760	870	980	1090	1200	
					Paquete didáctico editado	430300	548400	689500	824500	928600	
					Texto básico impreso	1000	1140	1280	1320	1460	
					Libro impreso	94500	122500	143500	171500	203000	
					Folleto impreso	240000	300000	400000	500000	600000	
					Auxiliar didáctico distribuido	24260	28960	35430	42130	49450	

**SUBSECRETARIA DE PLANEACION EVALUATIVA**  
**DIRECCION GENERAL DE PLANEACION**  
**DIRECCION DE PLANEACION SECTORIAL**

METAS DE OPERACION  
 1984 - 1988

**R 514 DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO**  
**C L A V E DENOMINACION**

**HOJA 2 DE 2**

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMA				M E T A S						
C L A V E				DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	C A R G A S				
TR	SP	SY	S3P			1984	1985	1986	1987	1988
2	04				Manual distribuido	200	200	200	200	200
					Programa de radio	15	20	25	30	35
					Programa de T.V.	7	10	12	15	17
					Pelicula producida	2	5	5	5	5
					Microfilm consultados	300	800	1500	2000	3000
					Doc. fotocopiado	2000	3500	5000	6500	8000
					Reportes de Investigacion	12	12	12	12	12
					Expedición de constancias	446300	580400	803500	952500	1208600

RESUMEN DE METAS DE OPERACION  
POR PROYECTO

SUBSECRETARÍA DE PLANEACION EDUCATIVA  
DIRECCION GENERAL DE PLANEACION  
DIRECCION DE PLANEACION SECTORIAL

METAS DE OPERACION  
1984 - 1988

514

DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO

HOJA 1 DE 8

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMA				M E T A S						
C L A V E			DENOMINACION	DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	C A N T I D A D				
SP	PY	SPD				1984	1985	1986	1987	1988
04			Mejoramiento Profesional del Magisterio		Directivo atendido	5000	6000	8000	10000	12000
					Mtro. atendido por curso	20000	91000	107000	120000	126000
	01			Actualización docente en Educación Preescolar	Manual del conductor	1700	1970	2300	2600	2760
					Paquete didáctico editado	85000	97000	115000	130000	138000
					Auxiliar didáctico distribuido	75000	84500	97000	110000	118000
					Programa elaborado	10	11	8	6	5
					Expedición de constancias	85000	97000	115000	130000	138000
	02			Actualización docente en Educación Primaria	Directivo atendido	3000	4300	5000	6000	8000
					Mtro. atendido por curso	203000	250000	315000	392000	460000
					Manual del conductor	4420	5000	6400	7960	9360
					Paquete didáctico editado	206000	254000	320000	398000	468000
					Auxiliar didáctico distribuido	121000	149000	185000	228000	266500
					Programa elaborado	18	18	18	13	15
					Expedición de constancias	206000	254000	320000	398000	468000
	03			Actualización docente en educación media	Directivo atendido	3000	4000	6000	8000	10000
					Mtro. atendido por curso	130000	180000	228000	260000	300000
					Manual del conductor	2860	3680	4500	5360	5800

**SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN EDUCATIVA**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN**  
**DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN SECTORIAL**

METAS DE OPERACION  
 1984 - 1988

515

DIRECCIÓN GENERAL DE CAPACITACION Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO

HOJA 2 DE 8

C L A V E

DENOMINACION

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMA				M E T A S						
				C A N T I D A D						
L A V E				DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	1984	1985	1986	1987	1988
SP	PT	SBP	DENOMINACION			1984	1985	1986	1987	1988
				Paquete didáctico editado		133000	184000	234000	268000	290000
				Auxiliar didáctico distribuido		34600	48960	63000	72100	77400
				Programa elaborado		15	21	19	23	20
				Expedición de constancias		133000	184000	234000	268000	310000
	04			Actualización docente en educación normal	Directivo atendido	300	400	500	500	600
					Mtro. atendido por curso	6000	13000	20000	28000	32000
					Manual del conductor	126	268	410	570	652
					Paquete didáctico editado	6100	13400	20500	28500	32600
					Auxiliar didáctico distribuido	960	2300	3530	4600	5300
					Programa elaborado	6	10	9	8	7
					Expedición de constancias	6300	13400	20500	28500	32600
	05			Cursos básicos para todos los niveles	Mtro. atendido por curso	54320	80120	124320	199320	339280
					Personal administrativo actualizado	120	160	200	240	280
					Alumno atendido	310	340	360	390	420
					Gufa didáctica elaborada	42	52	62	72	82
					Texto básico elaborado	82	102	122	142	162



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN  
DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN SECTORIAL

METAS DE OPERACION  
1964 - 1968

514

DIRECCIÓN GENERAL DE CAPACITACION Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO

HOJA 3 DE 8

CLAVE

DENOMINACION

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMA					M E T A S					
CLAVE			DENOMINACION	DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	C A N T I D A D E S				
SP	TP	SBP				1964	1965	1966	1967	1968
					Manual del conductor	600	760	980	1100	1280
					Guía didáctica impresa	760	870	980	1090	1200
					Texto básico impreso	1000	1140	1280	1320	1460
					Auxiliar didáctico distribuido	3000	4300	5600	6600	7300
					Audiovisual elaborado	8000	6300	8100	7570	9800
					Manual distribuido	200	200	200	200	200
					Expedición de constancias	16000	32000	64000	128000	260000
		06	Apoyos básicos para el Magisterio		Libro elaborado	27	35	41	49	58
					Libro impreso	94500	122500	143500	171500	203000
					Folleto elaborado	12	15	20	25	30
					Folleto impreso	240000	300000	400000	500000	600000
					Programa de radio	15	20	25	30	35
					Programa de televisión	7	10	12	15	17
					Película producida	2	5	5	5	5
					Microfilm consultado	300	800	1500	2000	3000
					Documento fotocopiado	2000	3500	5000	6500	8000
					Reportes de investigación	12	12	12	12	12

SUBSECRETARÍA DE CAPACITACION Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO  
DIRECCION GENERAL DE PLANEACION  
DIRECCION DE PLANEACION SECTORIAL

METAS DE OPERACION  
1984 - 1988

R 514 DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO  
CLAVE DENOMINACION

MOJA 4 DE 8

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMA				M E T A S							
C L A V E				DENOMINACION	DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	C A M Y I D A B				
R	SP	PY	SBP				1984	1985	1986	1987	1988
:	04	07		Capacitación Docente Educación Preescolar	-Maestro capacitado	1 200	1 470	970	300	200	
					-Guía didáctica elaborada	40	76	86	37	32	
					-Texto básico elaborado	48	76	78	40	40	
					-Guía didáctica impresa	1 200	1 470	970	300	200	
					-Texto básico impreso	18 000	33 400	28 700	12 000	8 000	
					-Manual distribuido	300	300	300	300	300	
					-Boleta expedida	1 200	1 470	970	300	200	
					-Certificado expedido	-	350	850	650	350	
					-Titulo expedido	-	350	850	650	350	
		08		Capacitación Docente Educación Primaria	-Maestro capacitado	5 200	7 300	8 300	5 550	3 200	
					-Guía didáctica elaborada	77	92	106	106	92	
					-Texto básico elaborado	37	60	82	74	50	
					-Guía didáctica impresa	16 200	21 300	21 300	15 550	10 200	
					-Texto básico impreso	25 800	56 400	104 800	46 000	10 800	

**SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN EDUCATIVA**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN**  
**DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN SECTORIAL**

METAS DE OPERACIÓN  
 1984 - 1988

514

DIRECCIÓN GENERAL DE CAPACITACIÓN Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO

HOJA 5 DE 8

CLAVE

DENOMINACIÓN

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMA			METAS							
L A V E			DENOMINACIÓN	DESCRIPCIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	C A M Y I B A B				
SP	PR	SEP				1984	1985	1986	1987	1988
					Programa elaborado	58	66	74	66	20
					Programa impreso	15 000	20 000	20 000	15 000	10 000
					Material distribuido	400	400	400	400	300
					Material audiovisual elaborado	100	100	100	100	100
					Material audiovisual reproducido	1 650	1 650	1 650	1 650	1 650
					Boleta expedida	5 200	7 300	8 300	5 550	3 200
					Certificado expedido	2 040	1 500	4 000	3 500	4 500
					Título expedido	2 040	1 500	4 000	3 500	4 500
	09		Capacitación Docente a Educación Bilingüe Bicultural	Maestro capacitado	3 700	4 500	5 500	3 000	2 000	
				Guía didáctica elaborada	96	96	96	96	96	
				Texto básico elaborado	96	96	96	96	96	
				Guía didáctica impresa	3 700	4 500	5 500	3 000	2 000	
				Texto básico impreso	177 600	216 000	264 000	144 000	96 000	
				Manual distribuido	200	200	200	200	200	
				Boleta expedida	3 700	4 500	5 500	3 000	2 000	

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN  
DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN SECTORIAL

METAS DE OPERACION  
1984 - 1988

514

DIRECCIÓN GENERAL DE CAPACITACION Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO

HOJA 6 DE 8

CLAVE

DENOMINACION

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMA				METAS						
L A V E			DENOMINACION	DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	C A N T I D A D				
SP	PY	SBP				1984	1985	1986	1987	1988
					-Certificado expedido	1 300	2 100	3 000	1 500	1 500
					-Titulo expedido	1 300	2 100	3 000	1 500	1 500
		10		Capacitación Docente a Profesores de Educación Media	-Maestro capacitado	3 600	5 000	4 000	3 000	1 500
					-Prefecto capacitado	500	1 000	500	-	-
					-Guía didáctica elaborada	36	72	78	50	24
					-Texto básico elaborado	40	72	72	48	24
					-Guía didáctica impresa	3 600	5 000	4 000	3 000	1 500
					-Texto básico impreso	28 800	64 000	48 000	32 000	12 800
					-Boleta expedida	3 600	5 000	4 000	3 000	1 500
					-Certificado expedido	-	-	2 600	600	400
					-Titulo expedido	-	-	2 600	600	400
					-Constancia expedida	1 000	2 000	1 000	500	100
		11		Capacitación Docente a Instructores comunitarios	-Maestro capacitado	400	600	600	400	400
					-Guía didáctica elaborada	28	56	64	84	84

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN  
DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN SECTORIAL

METAS DE OPERACIÓN  
1984 - 1988

514

DIRECCIÓN GENERAL DE CAPACITACIÓN Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO

HOJA 7 DE 8

C L A V E

DESIGNACIÓN

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMA					M E T A S					
L A V E				DESCRIPCIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	C A N T I D A D				
1	2	3	4			1984	1985	1986	1987	1988
					Texto básico elaborado.	28	56	84	56	28
					Guía didáctica impresa	400	600	600	400	400
					Texto básico impreso	5 600	16 800	33 600	11 200	5 600
					Boleta expedida	400	600	600	200	400
					Certificado expedido	200	200	400	200	400
					Título expedido	200	200	400	200	400
					Manual distribuido	200	200	200	200	200
	12			Capacitación Docente a otros niveles	Maestro capacitado	584	848	912	344	64
					Bibliotecario capacitado	100	200	200	100	-
					Guía didáctica elaborada	64	168	130	96	44
					Texto básico elaborado	66	114	134	88	44
					Guía didáctica impresa	2 448	5 784	16 588	5 184	1 408
					Texto básico impreso	6 648	19 284	38 488	12 604	1 468

SUBSECRETARIA DE PLANEACION EDUCATIVA  
 DIRECCION GENERAL DE PLANEACION  
 DIRECCION DE PLANEACION SECTORIAL

METAS DE OPERACION  
 1984 - 1988

N 514 DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO  
 CLAVE DENOMINACION

NOJA R DE R

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMA				M E T A S						
DENOMINACION				DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	C A M Y I D A D				
CLAVE	CLAVE	CLAVE	CLAVE			1984	1985	1986	1987	1988
				Manual distribuido	500	500	500	400	300	
				Boleta expedida	584	848	912	350	70	
				Constancia expedida	600	900	950	350	70	

METAS DE EMPLEO

1984-1988

**SUBSECRETARIA DE PLANEACION EDUCATIVA  
DIRECCION GENERAL DE PLANEACION  
DIRECCION DE PLANEACION SECTORIAL**

**METAS DE EMPLEO 1984-1988**

**U R 514 DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO. HOJA 1 DE 1**  
**CLAVE DENOMINACION**

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS			METAS					
CLAVE	DENOMINACION	DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD				
				1984	1985	1986	1987	1988
42	FORMACION, SUPERACION Y ACTUALIZACION DEL - MAGISTERIO.		ESPECIALISTAS (19 HORAS)	100	80	70	30	20
04	MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO.	CREACION DE PLAZAS PARA PERSONAL ESPECIALIZADO. (46 CENTROS REGIONALES)	ESPECIALISTAS (12 HORAS)	30	25	20	15	10
			ESPECIALISTAS (10 HORAS)	30	25	20	15	10
			ESPECIALISTAS (8 HORAS)	30	25	20	15	10
			ESPECIALISTAS (6 HORAS)	30	25	20	15	10
			ESPECIALISTAS (4 HORAS)	30	25	20	15	10
			ESPECIALISTAS (3 HORAS)	30	25	20	15	10
			ESPECIALISTAS (2 HORAS)	30	25	20	15	10



GASTO POR UNIDAD RESPONSABLE Y

FOR PROGRAMA Y SUBPROGRAMA

1984 - 1988

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN ECONÓMICA  
 DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN  
 SECCIÓN DE PLANEACIÓN SECTORIAL

DIRECCIÓN GENERAL DE CAPACITACIÓN Y

RELAJAMIENTO PROFESIONAL DEL INGENIERO

COSTO POR UNIDAD RESPONSABLE Y POR PROGRAMA Y SUBPROGRAMA 1984-1988

denominación

POL 1 DE 1

CLAVE	DENOMINACION	GASTO CORRIENTE GASTO CAPITAL DIVERSOS (MILLONES \$)			GASTO CORRIENTE GASTO CAPITAL DIVERSOS (MILLONES \$)			GASTO CORRIENTE GASTO CAPITAL DIVERSOS (MILLONES \$)			GASTO CORRIENTE GASTO CAPITAL DIVERSOS (MILLONES \$)			GASTO CORRIENTE GASTO CAPITAL DIVERSOS (MILLONES \$)			
		1984			1985			1986			1987			1988			
		G.Cte.	G. Cap.	Total	G.Cte.	G. Cap.	Total	G.Cte.	G. Cap.	Total	G. Cte.	G. Cap.	Total	G.Cte.	G. Cap.	Total	
02	04	Mejoramiento Pro- fesional del In- genierio.	820,107	35,471	508,270	1,110,723	58,778	1,175,551	1,451,210	76,411	1,528,229	1,502,221	28,487	1,308,821	1,531,225	77,481	2,922,000
<b>TOTAL</b>																	

METAS DE AMPLIACION DE LA CAPACIDAD

1984-1988

SUBSECRETARIA DE PLANEACION EDUCATIVA  
 DIRECCION GENERAL DE PLANEACION  
 DIRECCION DE PLANEACION SECTORIAL

METAS DE AMPLIACION DE LA CAPACIDAD 1984-1988.

U R 514 DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO. HOJA 1 DE 3  
 CLAVE DENOMINACION

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS			M E T A S						
CLAVE PR SP	DENOMINACION	DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	C A N T I D A D					
				1984	1985	1986	1987	1988	
42	FORMACION, SUPERACION Y ACTUALIZACION DEL MAGISTERIO.								
04	MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO.	EQUIPAMIENTO DE CENTROS REGIONALES (46).	ESTANTE	23					
			ARCHIVEROS	3					
			ESCRITORIOS	139					
			MESAS DE TRABAJO	43					
			SILLAS	258					
			SILLONES	18					
			MAQUINA DE ESCRIBIR (MECANICA)	-					
			MAQUINA DE ESCRIBIR (ELECTRICA)	42					
			VENTILADOR	25					
			CALENTADOR	12					
			PIZARRONES	43					
			ROTAFOLIOS	76					
			TAJA LAPIZ	140					
			ENGRAPADORA	42					
			DESENGRAPADORA	67					
			FOLIADORA	40					
			PERFORADORAS	31					
			SELLOS DE GOMA	17					
			MIMEOGRAFO	14					

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS		N E T A S						
CLAVE	DENOMINACION	DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	C A N T I D A D				
PR	SP			1964	1965	1966	1967	1968
			APARATO DE AIRE -- ACONDICIONADO	9				
			LIBRO		21			
			CONCHA		29			
			TABLETA		32			
			TARJETA		34			
			REPLICADORA		29			
			CALCULADORA		45			
			ESPRIADOR Y CALENTA DOR DE AGUA		23			
			EXTINGUIDOR		21			
			GUILLOTINA		29			
			CHAROLA		270			
			CESTOS		278			
			RECIPIENTES		15			
			LAMINAS		36			
			MAPAS		41			
			ESFERA TERRESTRE		44			
			PORTABANDERA			37		
			HICHO			28		
			RETROPROYECTOR			11		
			PROYECTOR DE FILMINAS			38		
			PROYECTOR DE CARRUSEL			26		
			PANTALLA			40		
			LAMINA				15	
			GRABADORA				26	
			HICHO				26	
			PAPEL MICROFONO				20	
			AMPLIFICADOR LOCALIZACION				21	
			BOQUINAS					41
			AMPLIFICADORES					

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS		M E T A S						
CLAVE PUSP	DENOMINACION	DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDAS	1964	1965	1966	1967	1968
			PROTECTOR CEMENTO GRAFICO					36
			PROTECTOR DE CUER- POS CIRCOS					41
			EDIFICIO FOTODUPLICADO					42
			CAMERA DE CINE					46
			MICROSCOPIO					27

ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DE 1986

## RESUMEN POR UR

<b>SEP</b> SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN EDUCATIVA DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN PROGRAMA PRESUPUESTO 1986 1a. ETAPA INSTITUCIONAL	UR	514	DIRECC. G'RAL. DE CAP. Y MEJ. PROF. MAG.			
	PR	4Z	SP	04	PY'S	01 AL 08
	PR		SP		PY'S	

PR 4Z ELEVAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.		SUBPROGRAMA MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO			
PY	UNIDAD DE MEDIDA	META		PRESUPUESTO	
		Mín. o tend.	Máx. o tend. máx.	Mínimo o Tendencia	Tendencia máxima
01	MAESTRO ATENDIDO	128 800		270 582	
	COSTO UNITARIO \$2100.79				
02	MAESTRO ATENDIDO	40 000		84 959	
	COSTO UNITARIO \$2123.53				
03	MAESTRO ATENDIDO	5 700		10 933	
	COSTO UNITARIO \$1918.07				
COSTO DEL SUBPROGRAMA					

PR		SUBPROGRAMA			
PY	UNIDAD DE MEDIDA	META		PRESUPUESTO	
		Mín. o tend.	Máx. o tend. máx.	Mínimo o tendencia	Tendencia máxima
04	MAESTRO ATENDIDO	75 900		243 641	
	COSTO UNITARIO \$3210.03				
05	MAESTRO ATENDIDO	14 000		53 579	
	COSTO UNITARIO \$1827.07				
06	MAESTRO ATENDIDO	5 500		15 151	
	COSTO UNITARIO \$2756.53				
COSTO DEL SUBPROGRAMA					



## RESUMEN POR UR

<b>SEP</b> SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN EDUCATIVA DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN PROGRAMA PRESUPUESTO 1984 ETAPA INSTITUCIONAL	UR	514	DIRECCIONAL DE CAP. Y MEJ. PROF. DEL MAG.			
	PR	47	SP	OM	PYS	01 81 08
	PR		SP		PYS	

PR		SUBPROGRAMA			
PY	UNIDAD DE MEDIDA	META		PRESUPUESTO	
		Más o men	Más o men más	Más o men más	Más o men más
07	MATERIAL ATENDIDO	40 000	57 100	138 926	135 397
08	TEXTO DISTRIBUIDO	194 000	537 190	80 353	279 832
	DOCUMENTO EXPEDIDO	150 966			
	FOLLETO DISTRIBUIDO	60 000			
COSTO DEL SUBPROGRAMA				717 928	1 080 531

PR		SUBPROGRAMA			
PY	UNIDAD DE MEDIDA	META		PRESUPUESTO	
		Más o men	Más o men más	Más o men más	Más o men más
COSTO DEL SUBPROGRAMA					

PRESUPUESTO TOTAL DEL AUR		
---------------------------	--	--

## TOTAL DE PRESUPUESTO POR UNIDAD RESPONSABLE ( 514 )

Nota 4: CONCEPTO DEL COSTO		IMPORTE (MILES DE PESOS)				
CLAVE	DESCRIPCIÓN	COSTO	UNIDAD	UNIDADES NECESARIAS PARA UN LOTE DE	COSTO DEL LOTE	COSTO UNIT. POR META
1100	Remuneración al personal de carácter permanente	538 459				
1200	Remuneraciones al personal de carácter transitorio	9 155				
1300	Remuneraciones adicionales y extras	121 096				
1400	Pagos por concepto de seguridad social	7 143				
1500	Pagos por otras prestaciones de seguridad social	733				
1600	Servicios personales	671 587				
2100	Materiales de administración	33 454				
2200	Alimentos y utensilios	175				
2300	Materia prima y materiales de producción	2 332				
2400	Materiales y artículos de construcción	3 958				
2500	Productos químicos, farmaciales y de laboratorio	1 272				
2600	Combustibles, lubricantes y aditivos	783				
2700	Ventilador, blenders, prendas de protección y artículos deportivos	575				
3000	Materiales y suministros	42 595				
3100	Servicios básicos	1 895				
3200	Servicios de arrendamiento	11 507				
3300	Servicios de asesoría, estudios e investigación	8 510				
3400	Servicios comercial y bancario	2 220				
3500	Servicios de mantenimiento, conservación e instalación	6 555				
3600	Servicios de difusión e información	21 793				
3700	Servicios de traslado e instalación	82 090				
3800	Servicios oficiales	11 945				
3900	Servicios diversos	—				
3990	Servicios generales	149 573				
4100	Ayuda a los sectores social y privado	14 418				
4400	Subsidios corrientes	—				
4800	Subsidios para inversión física	—				
6000	Transferencias	12 418				
6100	Mobiliario y equipo de administración	5 858				
6200	Mobiliario y equipo agropecuario, industrial y de comunicaciones	1 975				
6300	Vehículos y equipo de transporte	3 000				
6400	Equipo e instrumentación médica	—				
6500	Herramientas y reducciones	578				
6600	Animales de trabajo y reproducción	—				
6700	Bienes inmuebles	—				
6800	Bienes muebles e inventarios	11 921				
	COSTO TOTAL	654 645				

## ANÁLISIS PROGRAMÁTICO Y MAGNITUD PRESUPUESTAL POR PROYECTO

<b>SEP</b> SECRETARÍA DE PLANEACIÓN EDUCATIVA DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN	UR	514	DIREC. GHAL-CAP. MEJ. PROF. DEL MAG.		
	PR	47SP	04	MEJ. PROFNAL. DEL MAGISTERIO	
	PY	01ACTUALIZACION DOC. EN EDUC. ELEMENTAL			
PROGRAMA PRESUPUESTO 1988 1a. ETAPA INSTITUCIONAL	NUEVO		EN OPERACION	X	ÁREA RESP. SUBD. OFE- FACTAR

1 D I A G N O S T I C O	P N E I S S E	1. LA FALTA DE COORDINACION, SISTEMATIZACION Y ARTICULACION PEDAGOGICA ENTRE ESTOS NIVELES		
		2. EXIGUA COORDINACION DE ESFUERZOS ENTRE LAS INSTANCIAS QUE PROPORCIONAN ESTE SERVICIO LO QUE PRODUCE DUPLICACIONES Y OMISIONES		
	P Y I S S E	1	LA BAJA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA EN TODO EL SISTEMA.	
		2	CARENCIA DE SOLIDA PREPARACION DE LOS DOCENTES	
		3		

2 O B J E T I V O S	P N E I S S E	1. ELEVAR LA CALIDAD DE LA EDUCACION DE LOS MAESTROS EN SERVICIO		
		2. CAPACITAR Y ACTUALIZAR A LOS MAESTROS DE ACUERDO CON LOS REQUERIMIENTOS PEDAGOGICOS DE SU PRACTICA DOCENTE		
	P Y I S S E	1	ACTUALIZAR AL PERSONAL DOCENTE Y DIRECTIVO DEL NIVEL ELEMENTAL EN LOS FUNDAMENTOS TEORICO-METODOLOGICOS DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO? ASI COMO EN LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS QUE SE REQUIEREN PARA REALIZAR LA PRACTICA EDUCATIVA EN	PROG. No. 1 2
		2	LOS NIVELES DE PREFESCOLAR Y PRIMARIA	
		3		

3 M E D I O S	P N E I S S E	SE REALIZARAN PROGRAMAS DE ACTUALIZACION APEGADOS A LAS NECESIDADES DE LOS MAESTROS EN SERVICIO Y EN CONSECUENCIA VINCULADOS CON LOS REQUERIMIENTOS DEL PROCESO EDUCATIVO		
	P Y I S S E	1	ESTABLECIMIENTO DE CONVENIOS CON OTRAS INSTITUCIONES	OBJ. No.
		2	SE PROPORCIONARAN SERVICIOS DE ACTUALIZACION APEGADOS A LAS NECESIDADES REALES DE ESTE NIVEL	1
		3		

4 M E D I O S	P N E I S S E	MULTIPLICAR LOS CURSOS _____ Y A TODOS LOS MAESTROS EN SERVICIO POR LO MENOS CON UN CURSO DE CAPACITACION O DE ACTUALIZACION		
	P Y I S S E	1	ATENDER A 123 800 MAESTROS DE EDUCACION ELEMENTAL	SUSPY (no. 1) OBJ. No.
		2		
		3		




9 ANÁLISIS DE LAS METAS UNITARIAS (METAS QUE IMPLIQUEN UN SISTEMA, UN PRODUCTO, ETCÉTERA)							
ETAPAS	INDIQUE SU NOMBRE RESUMIDO						
PERIODOS	INDIQUE MES Y AÑO DE INICIO Y FIN	/	/	/	/	/	/
RESULTADO PARCIAL	EXPRESÉ EL PRODUCTO CONCRETO DE CADA ETAPA						

10 ESTIMACIÓN DEL COSTO DEL PY POR LA META PRINCIPAL (LA NÚM. 1)							
CONCEPTO	AÑO	1000	2000	3000	4000	5000	TOTAL
PRESUPUESTO EJERCIDO	1983	154 612	2 122	2 295	-----	-----	159 029
	1984	128 194	3 631	6 373	-----	786	138 984
	1985	199 800	13 035	28 408	2 000	-----	243 213
META LOGRADA	1983						66 561
	1984						126 265
	1985						128 156
COSTO UNITARIO Presupuesto ejercido Meta lograda	1983	2.323	0.030	0.031	---	---	2.383
	1984	1.015	0.028	0.050	----	0.006	1.099
	1985	1.559	0.102	0.222	0.016	----	1.899
Tendencia del costo unitario	1986	1.251	0.774	0.291	0.016	----	2.332
AJUSTE UNITARIO (Nota 3)	1986	0.187	(-0.553)	0.122	0.002	0.007	(-0.235)
COSTO AJUSTADO	1986	1.438	0.221	0.413	0.018	0.007	2.097
M E T A	TENDENCIA	1986					168 589
	MÁX. ( ) MÍN. ( )	1986					128 800
P R E S.	TENDENCIA	1986	198 525	14 851	38 472	2 000	253 848
	MÁX. ( ) MÍN. ( )	1986	185 317	28 552	53 290	2 444	270 582



Nota 4: CONCEPTO DEL COSTO		IMPORTE (MILES DE PESOS)				
CLAVE	DESCRIPCIÓN	COSTO	UNIDAD	Unidades necesarias para un lote de	COSTO DEL LOTE	COSTO UNIT. POR META
1100	Reintegración al personal de carácter permanente	147 404				
1200	Honoraciones al personal de carácter transitorio	2 508				
1300	Honoraciones adicionales y especiales	33 148				
1400	Pagos por concepto de seguridad social	1 956				
1500	Pagos por otras prestaciones de seguridad social	201				
1000	<b>Servicios personales</b>	<b>185 317</b>				
2100	Materiales de administración	24 959				
2200	Alimentos y utensilios	127				
2300	Materiales primas y materiales de producción	--				
2400	Materiales y artículos de construcción	3 022				
2500	Productos químicos, farmaciales y de laboratorio	--				
2600	Combustibles, lubricantes y refueros	--				
2700	Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos	401				
2000	<b>Materiales y suministros</b>	<b>28 552</b>				
3100	Servicios básicos	795				
3200	Servicios de arrendamiento	4 695				
3300	Servicios de asesoría, estudios e investigación	3 122				
3400	Servicios comercial y bancario	--				
3500	Servicios de mantenimiento, conservación e instalación	3 320				
3600	Servicios de difusión e información	4 434				
3700	Servicios de traslado e instalación	32 941				
3800	Servicios oficiales	4 072				
3900	Servicios diversos	--				
3000	<b>Servicios generales</b>	<b>43 247</b>				
4100	Ayuda a los sectores social y privado	2 444				
4400	Subsidios corrientes	--				
4600	Subsidios para inversión física	--				
4000	<b>Transferencias</b>	<b>2 444</b>				
5100	Mobiliario y equipo de administración	733				
5200	Maquinaría y equipo agropecuario, industrial y de comunicación	246				
5300	Vehículos y equipo de transporte	--				
5400	Equipo e instrumental médico	--				
5500	Herramientas y refacciones	--				
5600	Animales de trabajo y reproducción	--				
5700	Bienes inmuebles	--				
6000	Bienes muebles e inmuebles	979				
	<b>COSTO TOTAL</b>	<b>370 527</b>				

## ANALISIS PROGRAMÁTICO Y MAGNITUD PRESUPUESTAL POR PROYECTO

 SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN EDUCATIVA DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN PROGRAMA PRESUPUESTO 1983 12. ETAPA INSTITUCIONAL	UR	514	DIREC. GRAL. CAP. Y MEJ. PROFENAL DEL MAG.	
	PR	4Z	SP	04 MEJ. PROFNA. DEL MAG.
	PY	02	ACTUALIZACIÓN DOC. EN EDUC. MEDIA	
		NUEVO	EN OPERACIÓN	<input checked="" type="checkbox"/> X

O B J E T I V O S	1	LA FALTA DE ACTUALIZACIÓN Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL APROPIADOS LO QUE SE TRADUCE EN UNA PRÁCTICA DOCENTE ORIENTADA POR CRITERIOS ESTRECHOS.	
		EXIGUA COORDINACIÓN DE ESFUERZOS ENTRE LAS INSTANCIAS QUE PROPORCIONA ESTE SERVICIO LO QUE PRODUCE DUPLICIDAD Y OMISIONES.	
	1	LA BAJA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA EN TODO EL SISTEMA	
	2	FALTA DE ACTUALIZACIÓN EN LA METODOLOGÍA DEL NIVEL, Y DEL MANEJO DE RECURSOS DIDÁCTICOS, ASÍ COMO DE INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN.	

O B J E T I V O S	1	ELEVAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN DE LOS MAESTROS, CAPACITAR Y ACTUALIZAR A LOS MAESTROS DE ACUERDO CON LOS REQUERIMIENTOS PEDAGÓGICOS DE SU PRÁCTICA DOCENTE.	
	1	ACTUALIZAR AL PERSONAL DOCENTE Y DIRECTIVO DE EDUCACION MEDIA, SOBRE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO, LA METODOLOGÍA, -	PROBL. No.
	2	LA UTILIZACIÓN DE MATERIALES DIDÁCTICOS Y LAS FORMAS DE EVALUACIÓN DEL PROCESO ENSEÑANZA-APRENDIZAJE ASÍ COMO SOBRE LA	
	3	ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS A UTILIZAR PARA ELEVAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN ESTE NIVEL.	

O B J E T I V O S	1	SE REALIZARAN PROGRAMAS DE ACTUALIZACIÓN Y SUPERACIÓN DEL MAGISTERIO APEGADOS A LAS NECESIDADES DE LOS MAESTROS EN SERVICIO Y EN CONSECUENCIA VINCULADOS CON LOS REQUERIMIENTOS DEL PROCESO EDUCATIVO.	
	1	SE ESTABLECERAN CONVENIOS CON OTRAS INSTITUCIONES.	OBJ. No. 1
	2	SE PROPORCIONARAN SERVICIOS DE ACTUALIZACIÓN ADECUADOS A LAS NECESIDADES REALES A ESTE NIVEL.	1
	3		

O B J E T I V O S	1	MULTIPLICAR LOS CURSOS... A TODOS LOS MAESTROS EN SERVICIO POR LO MENOS CON UN CURSO DE CAPACITACION O DE ACTUALIZACION,	
	1	ATENDER A 40 000 MAESTROS EN EDUCACION MEDIA	SUPY (MAG) OBJ. No. 1
	2		
	3		





9) ANÁLISIS DE LAS METAS UNITARIAS (METAS QUE IMPLIQUEN UN SISTEMA, UN PRODUCTO, ETCÉTERA)							
ETAPAS	INDIQUE SU NOMBRE RESUMIDO						
PERIODOS	INDIQUE MES Y AÑO DE INICIO Y FIN						
RESULTADO PARCIAL	EXPRESA EL PRODUCTO CONCRETO DE CADA ETAPA						

10) ESTIMACIÓN DEL COSTO DEL PY POR LA META PRINCIPAL (LA NUM. 1)							
CONCEPTO	AÑO	1000	2000	3000	4000	5000	TOTAL
PRESUPUESTO EJERCIDO	1983	147 346	581	2 373	-----	1 055	151 355
	1984	105 282	1 942	2 479	-----	-----	109 703
	1985	35 559	2 333	5 073	1 000	-----	43 965
META LOGRADA	1983						10 141
	1984						22 843
	1985						23 160
COSTO UNITARIO Presupuesto ejercido Meta lograda	1983	14,529	0,057	0,234	-----	0,104	14,924
	1984	4,608	0,085	0,108	-----	-----	4,801
	1985	1,535	0,100	0,219	0,043	-----	1,897
Tendencia del costo unitario	1986	1,535	0,123	0,173	0,043	-----	1,874
AJUSTE UNITARIO (nota 3)	1986	0,230	(-0,087)	0,072	0,007	0,024	0,246
COSTO AJUSTADO	1986	1,765	0,036	0,245	0,080	0,024	2,120
M E T A	TENDENCIA	1986					31 734
	MÁX. (+) MÍN. (-)	1986					40 000
P R E S.	TENDENCIA	1986	35 559	3 371	6 008	1 000	45 938
	MÁX. (+) MÍN. (-)	1986	70 636	1 465	9 039	2 039	84 959



Nota 4: CONCEPTO DEL COSTO		IMPORTE (MILES DE PESOS)				
CLAVE	DESCRIPCIÓN	COSTO	UNIDAD	Unidades necesarias para un lote de	COSTO DEL LOTE	COSTO UNIV. POR META
1100	Remuneración al personal de carácter permanente	56 215				
1200	Remuneraciones al personal de carácter transitorio	935				
1300	Remuneraciones adicionales y especiales	12 643				
1400	Pagos por concepto de seguridad social	745				
1600	Pagos por otras prestaciones de seguridad social	75				
1800	Servicios personales	70 835				
2100	Materiales de administración	1 200				
2200	Alimentos y utensilios	7				
2300	Materias primas y materiales de producción					
2400	Materiales y artículos de construcción	155				
2500	Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio					
2600	Combustibles, lubricantes y aditivos					
2700	Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos	22				
2800	Materiales y suministros	1 465				
3100	Servicios básicos	130				
3200	Servicios de arrendamiento	867				
3300	Servicios de asesoría, estudios e investigación	577				
3400	Servicios comercial y bancario					
3500	Servicios de mantenimiento, conservación e instalación	513				
3600	Servicios de difusión e información	817				
3700	Servicios de traslado e instalación	6 052				
3800	Servicios oficiales	753				
3900	Servicios diversos					
3000	Servicios generales	9 839				
4100	Ayuda a los sectores social y privado	2 039				
4400	Subsidios corrientes					
4800	Subsidios para inversión física					
4900	Transferencias	2 039				
5100	Mobiliario y equipo de administración	733				
5200	Machinerya y equipo agropecuario, industrial y de comunicación	247				
5300	Vehículos y equipo de transporte					
5400	Equipo e instrumental médico					
5500	Herramientas y refacciones					
5600	Animales de trabajo y reproducción					
5700	Bienes inmuebles					
5800	Bienes muebles e inmuebles	980				
	<b>COSTO TOTAL</b>	<b>84 959</b>				

## ANALISIS PROGRAMÁTICO Y MAGNITUD PRESUPUESTAL POR PROYECTO

<b>SOP</b>	SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN EDUCATIVA	UR 514	DIREC. GRAL. CAP. MEJ. PROF. NAL. MAG.
	DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN	PII 42	ISP 04   MEJ. PROF. NAL. DEL MAGISTERIO
	PROGRAMA PRESUPUESTO 1986	PY 03	ACTUALIZACIÓN DOC. EN EDUC. SUPERIOR
	16. ETAPA INSTITUCIONAL	NUEVO	EN OPERACIÓN <input checked="" type="checkbox"/>   ÁREA RESP. SUBD. OCUPA CICR

DIAGNÓSTICO	PNE 1988	1. SON ESCASOS LOS PROFESORES UNIVERSITARIOS QUE CUENTAN CON ESTUDIOS DE POSTGRADO Y LA MODALIDAD DE PROFESOR-INVESTIGADOR.	
		2. EXIGUA COORDINACIÓN DE ESFUERZOS ENTRE LAS INSTANCIAS QUE PROPORCIONAN ESTE SERVICIO LO QUE PRODUCE DUPLICIDAD Y OMISIONES.	
	PY 1986	1	LA BAJA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA EN TODO EL SISTEMA.
		2	LA EXISTENCIA DE PROFESIONISTAS QUE CARECEN DE LOS CONOCIMIENTOS TÉCNICOS PEDAGÓGICOS PARA EL ADECUADO DESEMPEÑO DE SU LABOR DOCENTE EN ESTE NIVEL.

OBJETIVO	PNE 1988	1. ELEVAR LA CALIDAD DE LA EDUCACION DE LOS MAESTROS.	
		2. CAPACITAR Y ACTUALIZAR A LOS MAESTROS DE ACUERDO CON LOS REQUERIMIENTOS PEDAGÓGICOS DE SU PRACTICA DOCENTE.	
	PY 1986	1	IMPLEMENTAR PROGRAMAS DE ACTUALIZACION PARA LOS DOCENTES DE EDUCACION SUPERIOR, ACORDES A LAS NECESIDADES TÉCNICO-PEDAGÓGICAS DE ESTOS Y A LAS EXIGENCIAS DEL SISTEMA EDUCATIVO.

ESTRATEGIAS	PNE 1988	SE REALIZARAN PROGRAMAS DE ACTUALIZACION Y SUPERACION DEL MAGISTERIO APEGADOS A LAS NECESIDADES DE LOS MAESTROS EN SERVICIO Y EN CONSISTENCIA VINCULADOS CON LOS REQUERIMIENTOS DEL PROCESO EDUCATIVO.	
	PY 1986	1	SE ESTABLECERAN CONVENIOS CON OTRAS INSTITUCIONES.
		2	SE REFORZARAN LAS ACCIONES TENDIENTES A FORMAR, CAPACITAR Y ACTUALIZAR A LOS DOCENTES DE LA EDUCACION SUPERIOR.

METAS	PNE 1988	MULTIPLICAR LOS CURSOS... A TODOS LOS MAESTROS EN SERVICIO POR LO MENOS CON UN CURSO DE CAPACITACION O DE ACTUALIZACION.	
	PY 1986	1	ATENDER A 5 700 MAESTROS DE EDUCACION SUPERIOR



⑩ ANÁLISIS DE LAS METAS UNITARIAS (METAS QUE IMPLIQUEN UN SISTEMA, UN PRODUCTO, ETCÉTERA)

ETAPAS	INDIQUE SU NOMBRE RESUMIDO					
P. R. 1000	INDIQUE MES Y AÑO DE INICIO Y FIN	/	/	/	/	/
P. S. 1000 PARCIAL	EXPRESA EL PRODUCTO CONCRETO DE CADA ETAPA					

⑪ ESTIMACIÓN DEL COSTO DEL PY POR LA META PRINCIPAL (LA NÚM. 1)

CATEGORÍA	AÑO	1000	2000	3000	4000	5000	TOTAL
PROPÓSITO GENERAL	1983	---	-----	-----	-----	-----	-----
	1984	22 056	2 572	13	---	-----	24 641
	1985	8 077	584	1 233	3 000	-----	12 894
META LOGRADA	1983						-----
	1984						7 639
	1985						6 780
COSTO UNITARIO Propósito general Meta Lograda	1983	---	-----	-----	-----	---	-----
	1984	2.887	0.337	0.002	---	---	3.226
	1985	1.191	0.086	0.182	0.442	-----	1.901
CARGO AL ESTADO	1983	0.505	0.423	0.362	0.442	-----	1.732
	1984	0.076	(-0.297)	0.152	0.082	0.172	0.185
CARGO AL ESTADO	1984	0.681	0.126	0.514	0.524	0.172	1.917
	1985						
TENDENCIA	1983						5 921
	1984						5 700
TENDENCIA	1985	8 077	584	2 453	3 000	-----	14 114
	1986	3 315	720	2 931	2 987	980	10 933

Nota 4: CONCEPTO DEL COSTO		IMPORTE (MILES DE PESOS)				
CLAVE	DESCRIPCIÓN	COSTO	UNIDAD	Unidades necesarias para un lote de	COSTO DEL LOTE	COSTO UNIT. POR META
1100	Remuneración al personal de carácter permanente	2 638				
1200	Remuneraciones al personal de carácter transitorio	45				
1300	Remuneraciones adicionales y especiales	593				
1400	Pagos por concepto de seguridad social	35				
1500	Pagos por otras prestaciones de seguridad social	4				
1000	<b>Servicios personales</b>	<b>3 315</b>				
2100	Materiales de administración	630				
2200	Alimentos y utensilios	3				
2300	Materias primas y materiales de producción	---				
2400	Materiales y artículos de construcción	76				
2500	Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	---				
2600	Combustibles, lubricantes y aditivos	---				
2700	Vestuario blanco, prendas de protección y artículos de protección	11				
2000	<b>Materiales y suministros</b>	<b>720</b>				
3100	Servicios básicos	39				
3200	Servicios de arrendamiento	259				
3300	Servicios de asesoría, estudios e investigación	172				
3400	Servicios comercial y bancario	---				
3500	Servicios de mantenimiento, conservación e instalación	182				
3600	Servicios de difusión e información	244				
3700	Servicios de traslado e instalación	1 810				
3800	Servicios oficiales	225				
3900	Servicios diversos	---				
3000	<b>Servicios generales</b>	<b>2 921</b>				
4100	Ayuda a los sectores social y privado	2 987				
4400	Subsidios corrientes	---				
4500	Subsidios para inversión física	---				
4000	<b>Transferencias</b>	<b>2 987</b>				
5100	Mobiliario y equipo de administración	733				
5200	Maquinería y equipo agropecuario, industrial y de comunicación	247				
5300	Vehículos y equipo de transporte	---				
5400	Equipo e instrumental médico	---				
5500	Herramientas y refacciones	---				
5600	Animales de trabajo y reproducción	---				
5700	Bienes inmuebles	---				
5800	Bienes muebles e inmuebles	910				
	<b>COSTO TOTAL</b>	<b>10 933</b>				





## ANALISIS PROGRAMÁTICO Y MAGNITUD PRESUPUESTAL POR PROYECTO

<b>SOP</b>	SECRETARÍA DE PLANEACIÓN EDUCATIVA	UR	514	DIREC. GRAL. CAP. MEJ. PROFNAL. MAG.
	DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN	PR	47	SP 04 MEJ. PROFNAL. DEL MAGISTERIO
	PROGRAMA PRESUPUESTO 1996	PY	04	ACTUALIZACIÓN PARA TODOS LOS NIVELES
16. ETAPA INSTITUCIONAL		NUEVO		EN OPERACIÓN <input checked="" type="checkbox"/> ÁREA RESP. SUBD. OPERACIONAL

<b>1</b>	<b>D</b>	<b>I</b>	<b>A</b>	<b>G</b>	<b>N</b>	<b>O</b>	<b>S</b>	<b>T</b>	<b>R</b>	<b>1.</b>	NO EXISTE CORRESPONDENCIA ENTRE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE EDUCACION DE LOS DIFERENTES NIVELES DE EDUCACION.				
											<b>2.</b>	EXICUA COORDINACION DE ESFUERZOS ENTRE LAS INSTANCIAS QUE PROPORCIONAN ESTE SERVICIO LO QUE PRODUCE DUPLICIDAD Y OMISIONES.			
												<b>1.</b>	LA BAJA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA EN TODO EL SISTEMA.		
													<b>2.</b>	EL MAGISTERIO NACIONAL SE ENCUENTRA RELEGADO EN SUS CONOCIMIENTOS POR LA PERMANENTE EVOLUCION DE LAS CORRIENTES PEDAGOGICAS Y LOS -	
<b>3.</b>	CONCEPTOS CIENTIFICOS.														

<b>2</b>	<b>O</b>	<b>B</b>	<b>J</b>	<b>E</b>	<b>T</b>	<b>I</b>	<b>V</b>	<b>1.</b>	ELEVAR LA CALIDAD DE LA EDUCACION DE LOS MAESTROS.				
									<b>2.</b>	CAPACITAR Y ACTUALIZAR A LOS MAESTROS DE ACUERDO CON LOS REQUERIMIENTOS PEDAGOGICOS DE SU PRACTICA DOCENTE.			
										<b>1.</b>	PROPORCIONAR A LOS MAESTROS DE TODOS LOS NIVELES, LOS AVAN-	PROBL. No.	1
											CESES TECNICO-PEDAGOGICOS QUE LE PERMITAN RESPONDER CON EFICACIA A LAS NECESIDADES QUE ENFRENTA EN SU QUEHACER Y ELVAR		2
<b>2.</b>	LA CALIDAD DE LA EDUCACION EN EL AMBITO EN QUE SE DESEMPEÑA.												
<b>3.</b>													

<b>3</b>	<b>E</b>	<b>S</b>	<b>T</b>	<b>R</b>	<b>1.</b>	SE REALIZARAN PROGRAMAS DE ACTUALIZACION Y SUPERACION DEL MAGISTERIO APEGADOS A LAS NECESIDADES DE LOS MAESTROS EN SERVICIO Y EN CONSECUENCIA VINCULADOS CON LOS REQUERIMIENTOS DEL PROCESO EDUCATIVO.				
						<b>2.</b>				
							<b>1.</b>	SE ESTABLECERAN CONVENIOS CON OTRAS INSTITUCIONES.	OBJ. No.	1
								SE PROPORCIONARAN SERVICIOS DE ACTUALIZACION Y SUPERACION DEL MAGISTERIO APEGADOS A LAS NECESIDADES REALES DE LOS DOCENTES.		1
<b>2.</b>										

<b>4</b>	<b>M</b>	<b>E</b>	<b>T</b>	<b>1.</b>	MULTIPLICAR LOS CURSOS...Y A TODOS LOS MAESTROS EN SERVICIO POR LO MENOS CON UN CURSO DE CAPACITACION O DE ACTUALIZACION.				
					<b>2.</b>				
						<b>1.</b>	ATENDER A 7590 MAESTROS DE TODOS LOS NIVELES.	SUBP (No. 1)	OF. No.
									1
<b>2.</b>									
<b>3.</b>									



(9) ANÁLISIS DE LAS METAS UNITARIAS (METAS QUE IMPLICAN UN SISTEMA, UN PRODUCTO, ETCÉTERA)

ETAPA	INDIQUE SU NOMBRE DETERMINADO					
PERIODO	INDIQUE MES Y AÑO DE INICIO Y FIN					
PLANTILLA	INDIQUE EL PRODUCTO PRINCIPAL DE CADA TAPA					

(10) ESTIMACIÓN DEL COSTO DEL PY POR LA META PRINCIPAL (LA NÚM. 1)

CORRATIVO	AÑO	1960	2000	3000	4000	5000	TOTAL	
DESCUENTO ECONÓMICO	1963	41 362	1 586	2 254	4 244	-----	49 406	
	1964	45 400	1 319	1 932	-----	-----	51 752	
	1965	147 340	9 643	20 973	3 768	-----	181 534	
META LOGRADA	1963	-----	-----	-----	-----	-----	57 140	
	1964	-----	-----	-----	-----	-----	69 105	
	1965	-----	-----	-----	-----	-----	76 525	
COSTO UNITARIO Por operación de la Meta principal	1963	0.724	0.028	0.039	0.074	-----	0.870	
	1964	0.654	0.019	0.071	-----	-----	0.744	
	1965	2.086	0.137	0.297	0.053	-----	2.570	
Tendencia del operario	1966	2.513	0.171	0.149	0.032	-----	2.877	
APORTE UNITARIO (Meta 2)	1936	0.370	(0.120)	0.063	0.005	0.013	0.329	
COSTO AJUSTADO	1966	2.890	0.051	0.212	0.038	0.013	3.210	
M E T A	TENDENCIA	1966	-----	-----	-----	-----	81 570	
	MÁX. ( ) MÍN. ( )	1966	-----	-----	-----	-----	75 900	
P R E S.	TENDENCIA	1966	130 886	4 490	19 755	1 864	-----	155 995
	MÁX. (X) MÍN. ( )	1966	219 023	3 863	16 089	2 881	980	243 641

253



Nota 4: CONCEPTO DEL COSTO		IMPORTE (MILES DE PESOS)				
CLAVE	DESCRIPCIÓN	COSTO	UNIDAD	Unidades necesarias para un lote de	COSTO DEL LOTE	COSTO UNIT. POR META
1100	Remuneración al personal de carácter permanente	174 945				
1200	Remuneraciones al personal de carácter transitorio	2 975				
1300	Remuneraciones adicionales y especiales	39 344				
1400	Pagos por concepto de seguridad social	2 321				
1500	Pagos por otras prestaciones de seguridad social	238				
1600	Servicios personales	219 823				
2100	Materiales de administración	3 381				
2200	Alimentos y utensilios	17				
2300	Materiales primos y materiales de producción	---				
2400	Materiales y artículos de construcción	411				
2500	Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	---				
2600	Combustibles, lubricantes y aditivos	---				
2700	Vestuario, binicos, prendas de protección y artículos deportivos	59				
2800	Materiales y suministros	3 868				
3100	Servicios básicos	213				
3200	Servicios de arrendamiento	1 417				
3300	Servicios de asesoría, estudios e investigación	942				
3400	Servicios comercial y bancario	---				
3500	Servicios de mantenimiento, conservación e instalación	1 002				
3600	Servicios de difusión e información	1 338				
3700	Servicios de traslado e instalación	9 950				
3800	Servicios oficiales	1 227				
3900	Servicios diversos	---				
3000	Servicios generales	16 089				
4100	Ayuda a los sectores social y privado	2 881				
4400	Subsidios corrientes	---				
4600	Subsidios para inversión física	---				
4000	Transferencias	2 881				
5100	Mobiliario y equipo de administración	733				
5200	Mueblaria y equipo agropecuario, industrial y de comunicación	247				
5300	Vehículos y equipo de transporte	---				
5400	Equipo e instrumental médico	---				
5500	Herramientas y refacciones	---				
5600	Animales de trabajo y reproducción	---				
5700	Finnes inmuebles	---				
5800	Finnes muebles e inmuebles	980				
	COSTO TOTAL	243 641				

## ANÁLISIS PROGRAMÁTICO Y MAGNITUD PRESUPUESTAL POR PROYECTO

<b>SNP</b>	SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN EDUCATIVA DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN	UR 514	DIR. GRAL. DE CAP. Y MEJ. PROF. MMB.
		PR 42	SP 04 MEJ. PROF. DEL MAGISTERIO
		PY 05	CAP. PARA MTRQS. EN EDUC. ELEMENTAL
		NUEVO	EN OPERACIÓN <input checked="" type="checkbox"/> ÁREA RESP. SUBDIR.

CATEGORÍA	PUNTO	DESCRIPCIÓN	MAGNITUD PRESUPUESTAL	
			SUBPY (miles)	ODJ. No.
DIAGNÓSTICO	1	1.- LOS INSTRUCTORES QUE TIENEN A SU CARGO LOS CURSOS COMUNITARIOS, SE SELECCIONAN ENTRE LOS EGRESADOS DE SECUNDARIA DEL PROPIO MEDIO RURAL. ESTOS ACUSAN DEFICIENCIAS EN SU FORMACION, MISHA QUE OBSTACULIZAN SU DESMPERO MAGISTERIAL. A ELLO SE SUMA EL PRECARIO APOYO PARA SU CAPACITACION Y ACTUALIZACION Y LA EXIGUA ASISTENCIA TECNICA QUE SE LES BRINDA.		
	1	LA FALTA DE PREPARACION DOCENTE DE LOS PROFESORES EN SERVICIO.		
	2	LA PREPARACION DE DOCENTES EN EL SERVICIO DE EDUCACION ES IMPROVISADO Y DEFECTUOSO, VIRTUALMENTE INEXISTENTE.		
OBJETIVO	1	1.- ELEVAR LA CALIDAD DE LA EDUCACION DE LOS MAESTROS.		
	2	2.- CAPACITAR Y ACTUALIZAR A LOS MAESTROS DE ACUERDO CON LOS REQUERIMIENTOS PEDAGOGICOS DE SU PRACTICA DOCENTE.		
	1	CAPACITAR EN EL AMBITO DE LA DOCENCIA AL PERSONAL QUE EJERCE ESTA ACCION Y CARECE DE LA FORMACION CIENTIFICA Y TECNICO-PEDAGOGICA REQUERIDA PARA LA TAREA EDUCATIVA Y AVALAR JURIDICAMENTE SU EJERCICIO PROFESIONAL.		PROBL. No. 1
ESTRATEGIAS	1	1.- SE ENFATIZARAN LAS ACCIONES DE CAPACITACION ORIENTADA A LOS DOCENTES QUE ATIENDEN GRUPOS MARGINADOS, URBANOS Y RURALES.		
	1	UN PLAN DE ESTUDIOS DE 28 MATERIAS DURANTE TRES AÑOS QUE SE REALIZA EN DOS MODALIDADES. ESCOLARIZADO Y SEMIESCOLARIZADO.		ODJ. No. 1
	2			
MEDIDAS	1	1.- MULTIPLICAR LOS CURSOS . . . . . A TODOS LOS MAESTROS EN SERVICIO POR LO MENOS CON UN CURSO DE CAPACITACION O ACTUALIZACION.		
	2	2.- ESTABLECER UN ESQUEMA PARA QUE LOS MAESTROS EN SERVICIO PUEDAN OBTENER EL GRADO DE LICENCIATURA.		
	1	CAPACITAR A 4000 MAESTROS EN EDUCACION ELEMENTAL.		SUBPY (miles) 1
	2	ASESORAR PARA TITULACION A 6000 MAESTROS DE EDUCACION ELEMENTAL.		
	3	TITULAR A 4000 MAESTROS EN EDUCACION ELEMENTAL.		





9 ANÁLISIS DE LAS METAS UNITARIAS (METAS QUE INFLUYEN EN UN SISTEMA, UN PRODUCTO, ETCÉTERA)							
ETAPA:	CONCEPTO Y NOMBRE DEL UNIDAD						
FECHAS:	PERÍODO DEL MES Y AÑO DE INICIO Y FIN						
RESULTADO PARCIAL:	VALOR DEL PRODUCTO O INCREMENTO DE CADA ETAPA						

10 ESTIMACIÓN DEL COSTO DEL PY POR LA META PRINCIPAL (LA NÚM. 1)							
CONCEPTO	AÑO	1980	1981	1982	1983	1984	TOTAL
INVERSIÓN EJECUCIO	1983	63236	043	5078	-	-	69857
	1984	87207	11684	26173	-	2914	122978
	1985	21246	1401	3044	1040	-	26691
META LOGRADA	1983						28157
	1984						21573
	1985						14059
COSTO UNITARIO Presupuesto incluido Almacén y otros	1983	21267	0.025	0.160	-	-	2.476
	1984	4.042	0.541	0.935	-	0.135	5.652
	1985	1.511	0.099	2.216	0.071	-	1.627
Tendencia del costo unitario	1980	1.850	0.293	0.479	0.071	-	2.693
AJUSTE UNITARIO (NÚM. 3)	1980	0.276	(-0.206)	0.980	0.013	0.070	1.133
COSTO AJUSTADO	1980	2.126	0.087	1.459	0.084	0.070	3.826
M E T A	TENDENCIA	1980					0
	MÁX. ( ) MÍN. ( )	1980					14000
P R E S.	TENDENCIA	1980	0	0	0	0	0
	MÁX. ( ) MÍN. ( )	1980	29770	1222	20428	1178	53579



Nota 4: CONCEPTO DEL COSTO		IMPORTE (MILES DE PESOS)				
CLAVE	DESCRIPCIÓN	COSTO	UNIDAD	Unidades necesarias para un lote de	COSTO DEL LOTE	COSTO UNIT. POR META
1100	Remuneración al personal de carácter permanente	23 691				
1200	Remuneraciones al personal de carácter transitorio	403				
1300	Remuneraciones adicionales y especiales	5 328				
1400	Pagos por concepto de seguridad social	314				
1500	Pagos por otras prestaciones de seguridad social	32				
1000	Servicios personales	29 770				
2100	Materiales de administración	1 067				
2200	Alimentos y utensilios	6				
2300	Materias primas y materiales de producción	-				
2400	Materiales y artículos de construcción	130				
2500	Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	-				
2600	Combustibles, lubricantes y aditivos	-				
2700	Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos	19				
2000	Materiales y suministros	1 222				
3100	Servicios básicos	126				
3200	Servicios de arrendamiento	840				
3300	Servicios de asesoría, estudios e investigación	558				
3400	Servicios comercial y bancario	-				
3500	Servicios de mantenimiento, conservación e instalación	594				
3600	Servicios de difusión e información	793				
3700	Servicios de traslado e instalación	16 786				
3800	Servicios oficiales	731				
3900	Servicios diversos	-				
3000	Servicios generales	20 428				
4100	Ayuda a los sectores social y privado	1 178				
4400	Subsidios corrientes	-				
4800	Subsidios para inversión física	-				
4000	Transferencias	1 178				
5100	Mobiliario y equipo de administración	734				
5200	Maquinaria y equipo aeronáutico, industrial y de comunicación	247				
5300	Vehículos y equipo de transporte	-				
5400	Equipo e instrumental médico	-				
5500	Herramientas y relaciones	-				
5600	Animales de trabajo y reproducción	-				
5700	Bienes inmuebles	-				
5800	Bienes muebles e inmuebles	981				
	<b>COSTO TOTAL</b>	<b>53 579</b>				

## ANALISIS PROGRAMÁTICO Y MAGNITUD PRESUPUESTAL POR PROYECTO

<b>SOP</b>	SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN EDUCATIVA	UR	514	DIREC. GRAL. CAP. MEJ. PROF. NAL. MAG.		
	DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN	PR	42	SP	04	MEJ. PROF. NAL. DEL MAGISTERIO
	PROGRAMA PRESUPUESTO 1988	PY	06	CAP. PARA LICENCIATURAS EN EDUCACION		
	18. ETAPA INSTITUCIONAL	NUEVO		X	EN OPERACIÓN	ÁREA RESP. SUBD. OPEP/

D I A G N O S T I C O	P N E I 9 8 8	1. LA FORMACION DE PROFESORES PARA ESTE NIVEL ES INSUFICIENTE Y VIRTUALMENTE INEXISTENTE.
	P Y 1 9 8 8	2. EXIGUA COORDINACION DE ESFUERZOS ENTRE LAS INSTANCIAS QUE PROPORCIONAN ESTE SERVICIO LO QUE PRODUCE DUPLICIDAD Y OMISIONES.
	P Y 1 9 8 8	1. LA BAJA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA EN TODO EL SISTEMA
	P Y 1 9 8 8	2. EL PERSONAL DOCENTE EN ESTA AREA CARECE DE LA PREPARACION TECNICO-PEDAGOGICA REQUERIDA.

O B J E T I V O S	P N E I 9 8 8	1. ELEVAR LA CALIDAD DE LA EDUCACION DE LOS MAESTROS.	
	P Y 1 9 8 8	2. CAPACITAR Y ACTUALIZAR A LOS MAESTROS DE ACUERDO CON LOS REQUERIMIENTOS PEDAGOGICOS DE SU PRACTICA DOCENTE.	
	P Y 1 9 8 8	1. PROPORCIONAR A LOS DOCENTES EN SERVICIO DE DIFERENTES ESPECIALIDADES LA FORMACION PEDAGOGICA QUE SE REQUIERE PARA EL MEJOR DESEMPEÑO DE SU TAREA EDUCATIVA.	PROBL. NO. 1
	P Y 1 9 8 8	2	2

E S T R A T E G I A S	P N E I 9 8 8	1. SE DARA ATENCION ESPECIAL A LA FORMACION Y ACTUALIZACION ACADÉMICA DE LOS PROFESORES DE LOS NIVELES MEDIO SUPERIOR Y SUPERIOR.	
	P Y 1 9 8 8	2. UN COORDINACION... SE INSTRUMENTARA Y OPERARA UN SISTEMA INTEGRAL DE FORMACION DE DOCENTES.	
	P Y 1 9 8 8	1. UN PLAN DE ESTUDIO DE 48 MATERIAS DURANTE CUATRO AÑOS, QUE SE REALIZA EN DOS MODALIDADES: ESCOLARIZADO Y SEMIESCOLARIZADO.	OBJ. NO. 1
	P Y 1 9 8 8		

M E T A S	P N E I 9 8 8	ESTABLECER UN ESQUEMA PARA QUE LOS MAESTROS EN SERVICIO PUEDAN OBTENER EL GRADO DE LICENCIATURA.		
	P Y 1 9 8 8	1. ATENDER A 5,500 MAESTROS EN SERVICIO	SUPLY (costo)	OBJ. NO. 1
	P Y 1 9 8 8			
	P Y 1 9 8 8			



(8) ANÁLISIS DE LAS METAS UNITARIAS (METAS QUE IMPLIQUEN UN SISTEMA, UN PRODUCTO, ETCÉTERA)

ETAPAS	INDIQUE EL NOMBRE DEL EJERCICIO						
RECURSOS	INDIQUE MES Y AÑO DE INICIO Y FIN	/	/	/	/	/	/
REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO	EXPLIQUE EL INCREMENTO O DECREMENTO DE CADA ETAPA						

(9) ESTIMACIÓN DEL COSTO DEL PY POR LA META PRINCIPAL (LA NÚM. 1)

CONCEPTO		AÑO	1000	2000	3000	4000	5000	TOTAL
PRODUCTO EJERCIDO	1983							
	1984							
	1985							
META LOGRADA	1983							
	1984							
	1985							
COSTO UNITARIO Por cada unidad de Meta Ejecida	1983							
	1984							
	1985							
Por cada unidad de unidades		1986						
AJUSTE UNITARIO (NOTA 2)		1986						
COSTO JUSTIFICADO		1986	1.032	0.049	0.603	0.092	0.118	2.756
META	TENDENCIA	1986						
	MÁX. ( ) MÍN. ( )	1986						5.500
PRE S.	TENDENCIA	1986						
	MÁX. ( ) MÍN. ( )	1986	10.081	273.	3.139	507	981	15.161







Nota 4: CONCEPTO DEL COSTO		IMPORTE (MILES DE PESOS)				
CLAVE	DESCRIPCIÓN	COSTO	UNIDAD	Unidades necesarias para un lote de	COSTO DEL LOTE	COSTO UNIT. POR META
1100	Remuneración al personal de carácter permanente	8024				
1200	Remuneraciones al personal de carácter transitorio	136				
1300	Remuneraciones adicionales y especiales	1804				
1400	Pagos por concepto de seguridad social	106				
1500	Pagos por otras prestaciones de seguridad social	11				
1600	Servicios personales	10081				
2100	Materiales de administración	239				
2200	Alimentos y utensilios	1				
2300	Materias primas y materiales de producción	-				
2400	Materiales y artículos de construcción	29				
2500	Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	-				
2600	Combustibles, lubricantes y aditivos	-				
2700	Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos	4				
2800	Materiales y suministros	273				
3100	Servicios básicos	44				
3200	Servicios de arrendamiento	293				
3300	Servicios de asesoría, estudios e investigación	195				
3400	Servicios comercial y bancario	-				
3500	Servicios de mantenimiento, conservación e instalación	207				
3600	Servicios de difusión e información	277				
3700	Servicios de traslado e instalación	2050				
3800	Servicios oficiales	253				
3900	Servicios diversos	-				
3000	Servicios generales	3319				
4100	Ayuda a los sectores social y privado	507				
4400	Subsidios corrientes	-				
4700	Subsidios para inversión física	-				
4000	Transferencias	507				
5100	Mobiliario y equipo de administración	734				
5200	Motociclos y equipo agropecuario, industrial y de comunicación	247				
5300	Vehículos y equipo de transporte	-				
5400	Equipo e instrumental médico	-				
5500	Herramientas y refacciones	-				
5600	Animales de trabajo y reproducción	-				
5700	Bienes inmuebles	-				
5800	Bienes muebles e inmuebles	981				
	<b>COSTO TOTAL</b>	<b>15161</b>				

## ANALISIS PROGRAMÁTICO Y MAGNITUD PRESUPUESTAL POR PROYECTO

<b>SEP</b> SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN EDUCATIVA DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN PROGRAMA PRESUPUESTO 1986 16. ETAPA INSTITUCIONAL	UR	514	DIREC. GRAL. CAP. M. J. PROFNAL. MAG.
	PR	42	04 M. J. PROFNAL. DEL MAGISTERIO
	PY	07	A U D I O V I S U A L
	NUEVO		EN OPERACIÓN <input checked="" type="checkbox"/> ÁREA RES. SURD. EDUC. DIFÍCILES

1 P N E I S T I B I L I T A D O S T I C O	1. LA DEFICIENTE ENSEÑANZA DE LA CIENCIA, DE LA TECNOLOGÍA, LA HISTORIA NACIONAL, LA LITERATURA, LA GRAMÁTICA Y LA FORMACIÓN DE LA SENSIBILIDAD ARTÍSTICA DE LOS EDUCANDOS.		
	PY	1	LA CARENCIA EN LOS DOCENTES DE METODOLOGÍA PARA EL TRATAMIENTO DE CONTENIDOS CIENTÍFICOS.
		2	
		3	

2 P R O Y E C T I V O S	1. ELEVAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN DE LOS MAESTROS EN SERVICIO		
	2. CAPACITAR Y ACTUALIZAR A LOS MAESTROS DE ACUERDO CON LOS REQUERIMIENTOS PEDAGÓGICOS DE SU PRÁCTICA DOCENTE.		
	PY	1	PROPORCIONAR AL DOCENTE EN SERVICIO NUEVAS ESTRATEGIAS Y MATERIALES DE APOYO PARA EL MEJOR DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS DE ESTUDIO A TRAVES DE RECURSOS AUDIOVISUALES QUE LE PERMITAN OBTENER MEJORES RESULTADOS EN EL PROCESO ENSEÑANZA APRENDIZAJE.
		2	
		3	
			PROY. No. 1

3 P R E S T R A T E G I A S	1. INTRODUCIR MEDIOS ELECTRONICOS COMO APOYOS DIDACTICOS.		
	PY	1	SE PRODUCIRAN APOYOS AUDIOVISUALES, QUE REFUERZEN LOS CONTENIDOS DE LOS PROGRAMAS A DIFERENTES NIVELES EDUCATIVOS.
		2	
		3	
			PROY. No. 1

4 M E T A S	MULTIPLICAR LOS CURSOS ..... A TODOS LOS MAESTROS EN SERVICIO POR LO MENOS CON UN CURSO DE CAPACITACION Y ACTUALIZACION.		
	PY	1	ATENDER A 57 100 MAESTROS DE EDUCACION PRIMARIA
		2	
		3	
			SUSP. (No. de) OBJ. No. 1



ANÁLISIS DE LAS METAS UNITARIAS (METAS QUE IMPLIQUEN UN SISTEMA, UN PRODUCTO, ETCÉTERA).

ETAPAS	INDICADOR NOMBRE					
PERIÓDOS	PERIÓDOS Y AÑO DE REFERENCIA	/	/	/	/	/
METAS UNITARIAS	UNIDAD DE PRODUCTO					
METAS UNITARIAS	UNIDAD DE CADA ETAPA					

ESTIMACIÓN DEL COSTO DEL PY POR LA META PRINCIPAL (LA NÚM. 1)

CUMPLIDO	AÑO	1000	2000	3000	4000	5000	TOTAL	
COSTO UNITARIO EFECTIVO	1980	-	-	-	-	-	-	
	1984	44 787	1 146	516	2 629	169	49 247	
	1986	66 102	4 699	9 950	1 000	11 521	93 272	
META LOGRADA	1985						*	
	1984						40 000	
	1985							
COSTO UNITARIO PROMEDIO DE CADA ETAPA	1983	*	*	*	*	*	*	
	1984	*	*	*	*	*	*	
	1985	1.653	0.117	0.249	0.025	0.288	2.330	
Tendencia	1986	1.653	0.117	0.249	0.025	0.288	2.332	
AJUSTE UNITARIO (PUNTO)	1985	0.248	(-0.083)	0.106	0.004	(-0.239)	0.0360	
COSTO AJUSTADO	1984	1.901	-0.034	-0.355	0.029	0.049	2.368	
TENDENCIA	1985						40 000	
	MÁX. (X) MÍN. (Y)	1986					57 100	
P.H.E.S.	TENDENCIA	1985	87 417	6 252	19 384	1 000	22 873	139 926
	MÁX. (X) MÍN. (Y)	1986	108 592	1 989	20 305	1 691	2 820	126 397



Nota 4: CONCEPTO DEL COSTO		IMPORTE (MILES DE PESOS)				
CI AVE	DESCRIPCIÓN	COSTO	UNIDAD	Unidades necesarias para un lote de	COSTO DEL LOTE	COSTO UNIT. POR MEFA
1100	Honorarios al personal de carácter permanente	8 642 5				
1200	Honorarios al personal de carácter transitorio	1 470				
1300	Honorarios adicionales y especiales	19 436				
1400	Pagos por concepto de seguridad social	1 147				
1500	Pagos por otras prestaciones de seguridad social	118				
1000	<b>Servicios personales</b>	<b>10 8 592</b>				
2100	Materiales de administración	548				
2200	Alimentos y utensilios	7				
2300	Materias primas y materiales de producción	714				
2400	Materiales y artículos de construcción	42				
2500	Productos químicos, farmaciales y de laboratorio	452				
2600	Combustibles, lubricantes y míltivos	220				
2700	Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos	6				
2000	<b>Materiales y suministros</b>	<b>1 989</b>				
3100	Servicios básicos	336				
3200	Servicios de arrendamiento	1 789				
3300	Servicios de asesoría, estudios e investigación	1 190				
3400	Servicios comercial y bancario	342				
3500	Servicios de mantenimiento, conservación e instalación	507				
3600	Servicios de difusión e información	1 639				
3700	Servicios de traslado e instalación	12 381				
3800	Servicios oficiales	2 071				
3900	Servicios diversos	--				
3000	<b>Servicios generales</b>	<b>20 305</b>				
4100	Ayuda a los sectores social y privado	1 691				
4400	Subsidios corrientes	--				
4600	Subsidios para inversión física	--				
4000	<b>Transferencias</b>	<b>1 691</b>				
5100	Mobiliario y equipo de administración	734				
5200	Máquinaria y equipo agropecuario, industrial y de comunicación	247				
5300	Vehículos y equipo de transporte	1 500				
5400	Equipo e instrumental médico	--				
5500	Herramientas y refacciones	339				
5800	Animales de trabajo y reproducción	--				
6700	Bienes inmuebles	--				
6800	Bienes muebles e inmuebles	2 820				
	<b>COSTO TOTAL</b>	<b>135 397</b>				

## ANÁLISIS PROGRAMÁTICO Y MAGNITUD PRESUPUESTAL POR PROYECTO

13.00 SUBSECRETARÍA DE PROGRAMAS EDUCATIVOS DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN  PROGRAMA PRESUPUESTO 1988 14. ETAPA INSTITUCIONAL	UR	1	UNIVERSIDAD DE LOS RÍOS (UNIVERSIDAD)
	PR	02	PROYECTO DE INVESTIGACIÓN
	PY	01	INSTITUCIONAL
			NOUEVO

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100	- EL SISTEMA EDUCATIVO NO APROVECHA LAS FUERZAS Y CAPACIDADES QUE EXISTEN EN EL AUTOCENTRO ESCOLAR. - EN LOS PLANTELES EDUCATIVOS LAS ACTIVIDADES CULTURALES SE ENCUENTRAN PELLIZCADA Y CON FRECUENCIA SE ENVIAN DELEGADOS A FORTALECER LOS COMités CULTURALES DE LA FUNDACIÓN. 1 FALTA UN PLAN DE SIGUIENTE ADECUAR A LOS NIVELES DE LOS NIEVES NIVELES QUE AYUDAR SU CULTURA GENERAL QUE FACILITE SU LABOR DIDACTICA. 2 3		
--	---	--	--

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100	1. FORTALECER LA UNIDAD DE LA EDUCACIÓN DE LOS MAESTROS. 2. EL CURE DE LA EDUCACIÓN EN DESEMPEÑO SERVICIO Y SOCIALMENTE PARTICIPATIVO.		
	1 AYUDAR A LOS MAESTROS EN SERVICIO PRESENTAR A LOS CURSOS DE ACTUALIZACIÓN O CAPACITACION DE APOYOS DIDACTICOS COMPLEMENTARIOS.		
	2		
	3		

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100	1. SE FORTALECERAN LOS MECANISMOS QUE EXISTEN PARA LA ACTIVA PARTICIPACION HACIA EL AUTO-DESEMPEÑO Y LA ACTUALIZACION CONSTANTE.		
	1 SE EDITARAN FOLLETOS, TEXTOS, LIBROS, REVISTAS Y PUBLICACIONES PERIODICAS Y SE DISTRIBUIRAN A NIVEL NACIONAL PARA COMULSA DE LOS COMités.		
	2		
	3		

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100	1. FORTALECER, INTERVIR Y DIFUNDIR LAS PUBLICACIONES DE APOYO PEDAGOGICO EN EL PERIODO 1984-1987.		
	1 IMPRESION Y DISTRIBUCION DE LIBROS Y REVISTAS.		
	2		
	3		

## INDICADORES DE CÁLCULO

UNIDAD BENEFICIARIA	SERVICIO	RECURSO	REL. BENE/RECUR.	REL. SERVICIO/RECUR.
TEXTO DISTRIBUIDO	AP. DLD.	TEXTO	1/1	1/1
DOC. EXPEDIDO	CERTIFICACION	CONSTANCIA	1/1	1/1
FOLLETO DISTRIBUIDO	INFORMACION	FOLLETO	1/1	1/1

## CÁLCULO DE TENDENCIA

RECURSO	1963	1964	1965	1966		Nota 2
				TENDENCIA	SUMERO MAXIMO	
TEXTO	116 541	198 709	332 796	428 936	194 000	
CONSTANCIA	141 324	241 022	- - - -	326 828	150 956	
FOLLETO	- - - -	79 930	66 000	52 100	60 000	

## CÁLCULO DE META PARA 1963 DE ACUERDO CON RECURSO DISTRIBUIDO

UNIDAD DE MEDIDA	TENDENCIA			MÁXIMO ALCANZADO		
	RECURSO	SERVICIO	META	RECURSO	SERVICIOS	METAS
TEXTO DISTRIBUIDO	428 936	428 936	428 936	194 000	194 000	194 000
DOCUMENTO EXPEDIDO	326 828	326 828	326 828	150 956	150 956	150 956
FOLLETO DISTRIBUIDO	52 100	52 100	52 100	60 000	60 000	60 000

## RELACION DE LAS METAS CALCULADAS CON TENDENCIA DEL PNE

UNIDAD DE MEDIDA	1963	1964	1965	1963 (tend.)	1966 (rec.)	%	1968 PNE	1968	%
TEXTO DISTRIBUIDO	116 541	198 709	332 796	428 936	194 000	45		246 437	
DOCUMENTO EXPEDIDO	141 324	241 022	- - - -	326 828	150 966	46		131 925	
FOLLETO DISTRIBUIDO	- - - -	79 930	66 000	52 100	60 000	315		121 567	



29

## ANÁLISIS DE LAS METAS UNITARIAS (METAS QUE IMPLIQUEN UN SISTEMA, UN PRODUCTO, ETCÉTERA)

ETAPAS	INDICAR SU NOMBRE RESUMIDO						
PERIODOS	INDICAR MES Y AÑO DE INICIO Y FIN						
RESULTADO PARCIAL	EXPRESAR EL PRODUCTO CARACTERÍSTICO DE CADA ETAPA						

30

## ESTIMACIÓN DEL COSTO DEL PY POR LA META PRINCIPAL (LA NÚM. 1)

CONCEPTO	AÑO	1000	2000	3000	4000	5000	TOTAL
PRELUPUESTO TÉRMINADO	1963	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	1964	90 930	2 328	1 047	5 337	345	99 987
	1965	154 541	10 070	21 957	1 000	-----	187 568
META LLEGADA	1963	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	1964	-----	-----	-----	-----	-----	128 400
	1965	-----	-----	-----	-----	-----	332 795
COSTO UNITARIO PROMEDIO (Cada Módulo)	1963	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	1964	0,708	0,018	0,008	0,042	0,003	0,779
	1965	0,464	0,030	0,066	0,003	-----	0,563
Unidad de costo unitario	1966	0,220	0,078	0,124	0,003	-----	0,425
COSTO AJUSTADO	1966	0,033	(0,055)	(0,004)	0,001	0,014	(0,011)
M E T A	EFICIENCIA	1966	-----	-----	-----	-----	537 190
	MA ( ) MIN. ( )	1966	-----	-----	-----	-----	194 000
P R E S.	EFICIENCIA	1966	218 153	17 812	42 867	1 000	279 832
	MA ( ) MIN. ( )	1966	49 053	4 507	23 322	691	2 820



Nota 4: CONCEPTO DEL COSTO		IMPORTE (MILES DE PESOS)				
CLAVE	DESCRIPCIÓN	COSTO	UNIDAD	Unidades necesarias para un lote de	COSTO DEL LOTE	COSTO UNIT. POR META
1100	Remuneración al personal de carácter permanente	39 037				
1200	Remuneraciones al personal de carácter transitorio	653				
1300	Remuneraciones ocasionales y especiales	8 780				
1400	Pagos por concepto de seguridad social	518				
1500	Pagos por otras prestaciones de seguridad social	53				
1000	<b>Servicios personales</b>	<b>49 053</b>				
2100	Materiales de administración	1 360				
2200	Alimentos y utensilios	8				
2300	Materias primas y materiales de producción	1 618				
2400	Materiales y artículos de construcción	112				
2500	Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	820				
2600	Combustibles, lubricantes y aditivos	569				
2700	Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos	20				
2000	<b>Materiales y suministros</b>	<b>4 507</b>				
3100	Servicios básicos	302				
3200	Servicios de arrendamiento	1 446				
3300	Servicios de asesoría, estudios e investigación	1 754				
3400	Servicios comercial y bancario	2 878				
3500	Servicios de mantenimiento, conservación e instalación	2 130				
3600	Servicios de difusión e información	12 198				
3700	Servicios de traslado e instalación	-				
3800	Servicios oficiales	2 614				
3900	Servicios diversos	-				
3000	<b>Servicios generales</b>	<b>23 322</b>				
4100	Ayuda a los sectores social y privado	691				
4200	Subsidios corrientes	-				
4600	Subsidios para inversión física	-				
4000	<b>Transferencias</b>	<b>691</b>				
5100	Mobiliario y equipo de administración	734				
5200	Maquinaria y equipo aeronáutico, industrial y de comunicación	247				
5200	Vehículos y equipo de transporte	1 500				
5400	Equipo e instrumental médico	-				
5500	Instrumentos y relaciones	339				
5600	Animales de trabajo y reproducción	-				
5700	Bienes intangibles	-				
5800	Bienes muebles e inmuebles	2 820				
	<b>COSTO TOTAL</b>	<b>80 393</b>				



## PRONTUARIO ESTADISTICO 1986.

## PRESENTACION.

La Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio edita su prontuario estadístico 1986, con el propósito de dar a conocer a los organismos educativos las acciones que realiza, así como proporcionar los logros alcanzados en los servicios que ofrece.

Esta institución atiende exclusivamente docentes en servicio de los diferentes niveles educativos por medio de dos acciones: Actualización y Capacitación. La Actualización se ofrece a través de cursos psicopedagógicos diseñados como un apoyo para el proceso enseñanza-aprendizaje, su duración es de 30 ó 40 hrs., y están validados con puntuación escalafonaria: estos cursos operan en 4 períodos durante el año: tres de ellos operan en forma sabatina (enero-marzo, abril-junio, y septiembre-diciembre) y uno de lunes a viernes (julio-agosto). También se ofrecen conferencias, mesas redondas, seminarios... La Capacitación se brinda al magisterio que labora en la SEP y que carece de la formación profesional específica, se proporciona a través de cursos impartidos en dos períodos: uno de octubre a junio con reuniones sabatinas y otro de julio-agosto con sesiones de lunes a viernes.

Su plan de estudios se desarrolla en 6 y 8 semestres correspondiendo a Bachillerato y Licenciatura en Docencia Tecnológica respectivamente al concluir el planse extiende el certificado de estudios respectivo y para la capacitación que es a nivel profesional se efectúa un examen otorgándose el título correspondiente.

En este año se trabajó con ocho proyectos presupuestales los cuales operaron en sus 46 Centros Regionales ubicados en todo el país

- 01 Actualización docente en educación elemental (niveles inicial, preescolar y primaria)

02	Actualización docente en educación media	(secundaria)
03	Actualización docente en educación superior	(universidades e institutos de educación superior)
04	Actualización docente para diversos niveles	(no se requiere un nivel específico)
05	Capacitación en educación básica	(niveles preescolar primaria y secundaria)
06	Licenciatura en docencia tecnológica	(secundaria)
07	Actualización docente por medios audiovisuales	(primaria)
08	Editorial	(todos los niveles educativos)

El proyecto 08 además de servir de apoyo a las acciones que proporciona esta Institución, realiza publicaciones específicas para el magisterio y elaboradas por maestros.

Así mismo se realizaron coordinaciones con 23 organismos con el objeto de proporcionar los servicios de capacitación y/o actualización para el personal docente de estos o en su caso, para atender a maestros de los diversos niveles educativos, cuya operación se efectuó conforme a una programación convenida interinstitucionalmente.

Con la Unidad Coordinadora de Proyectos Estratégicos se participo en el Proyecto 03 "Elevar el Aprovechamiento Escolar en la Educación Primaria y Secundaria" con la serie Ciencia en el Aula, integrada por 5 programas elaborados en 1985, y en este año se realizó la operación en 12 entidades federativas con presupuesto institucional.

También se está colaborando en la propuesta para el aprendizaje de la lengua escrita para 1er. grado, que la Dirección General de Educación Especial está llevando a cabo, esta institución designó para ello a 2 docentes de los Centros Regionales de Mejoramiento Profesional de 11 entidades federati

vas, para que se capaciten en dicha propuesta y funjan como asesores en el año escolar 1988-1989.

Los datos proporcionados en este documento fueron reportados por los Directores de los Centros Regionales en un informe mensual de actividades realizadas.

Este prontuario está estructurado en dos partes, la primera con la información general de los logros obtenidos a nivel nacional por la institución y la segunda con los logros obtenidos en cada entidad federativa, desglosando los datos por programa, proyectos y servicios especiales.

## DEMANDA POTENCIAL DE MAESTROS EN SERVICIO (1)

SISTEMA FEDERAL	611,465
SISTEMA ESTATAL	268,036
<b>S U M A</b>	<u>879,501</u>

## RECURSOS DE CEEFP

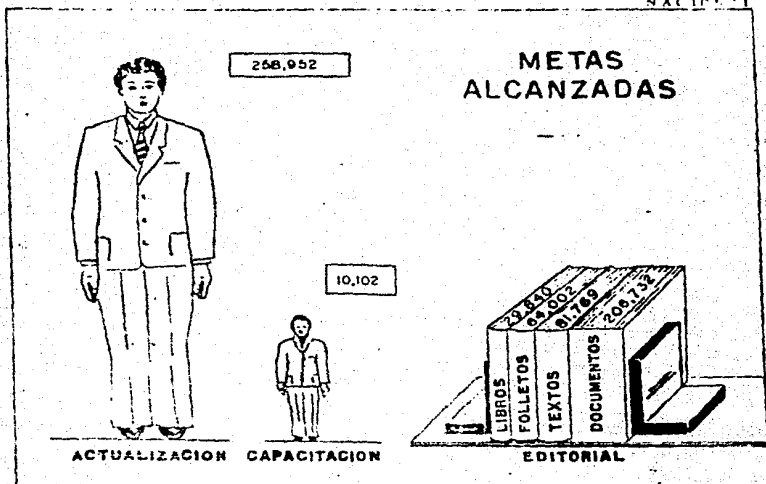
46	CENTROS ESCOLARES
1,378	DOCENTES
41,440	MOPAS DOCENTES
680	ADMINISTRATIVOS

(1) FUENTE DE INFORMACION: CENSO ESTADISTICO 1966 DE LA EDUCACION SUPERIOR Y PROFESIONAL

	N I V E L	DOCENTES ATENDIDOS	COBERTURA
ACTUALIZACION	ELEMENTAL	194,560	402*
	M E D I O	56,059	208*
	SUPERIOR	<u>8,333</u>	108
	SUMA	258,952	
CAPACITACION	ELEMENTAL	8,166	
	M E D I O	<u>1,936</u>	
	SUMA	10,102	
	TOTAL	269,054	318
EDITORIAL		IMPRESOS	
	L I B R O	29,840	
	T E X T O	81,769	
	F O L I E T O	64,002	
	DOCUMENTO	206,732	

\* INCLUYE LA ATENCION DE ACTUALIZACION Y CAPACITACION



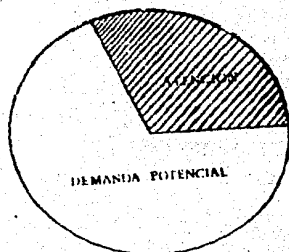


MLTA DEL PROF. NAL.  
EDUC. CULT. REC. Y DEP.  
1984 - 88

"... TODOS LOS MAESTROS EN SERVICIO ASISTAN A POR LO MENOS UN CURSO DE CAPACITACION O DE ACTUALIZACION". - LO QUE REPRESENTA EL 25% ANUAL.

**DOCENTES ATENDIDOS**

CAPACITACION	10 102
ACTUALIZACION	258 952
NIMA	269 054



**COBERTURA DE ATENCION**

31%

## PROYECTOS PRESUPUESTALES

CANTIDAD	NOMBRE	ACTUALIZACION		CLAVE	NOMBRE	CAPACITACION	
		DOCENTE ATENDIDO	CURSO IMPARTIDO			DOCENTE ATENDIDO	CURSO IMPARTIDO
01	DOCENTE EN EDUCACION ELEMENTAL	125 072	3 236		DOCENTE EN		
02	DOCENTE EN EDUCACION MEDIA	30 545	756	05	EDUCACION BASICA	8 166	12
03	DOCENTE EN EDUCACION SUPERIOR	6 015	172		LICENCIATURA EN		
04	DOCENTE EN DIVERSOS NIVELES	77 273	1 880	06	DOCENCIA TECNOLOGICA	1 936	7
07	DOCENTE EN MEDIOS AUDIOVISUALES	20 067	490				
	<b>TOTAL</b>	<b>258 952</b>	<b>6 532</b>		<b>TOTAL</b>	<b>10 102</b>	<b>19</b>
			08 EDITORIAL				
		IMPRESOS				IMPRESOS	
LITRO		29 240	FOLLETO			64 002	
TEXTOS		81 765	DOCUMENTO			206 732	

PROYECTO ESTADISTICO 02  
 "ELIMINAR EL APROVECHAMIENTO SOCIAL EN LA EDUCACION  
 PRIMARIA Y SECUNDARIA"

SERIE CIENTIFICA DE LA AULA  
 (TECNICAS Y PRODUCTOS DIDACTICOS)

	VOLUMENES REFERENCIALES	OTRAS DIFUSIONES INTERIAS
- APOYOS DIDACT. PARA LA APLIC. DEL PROG. INTEGRADO 1er. GRADO	80	10 000
- APOYOS DIDACT. PARA LA APLIC. DEL PROG. INTEGRADO 2o GRADO	80	10 000
- FORMACION CIENTIFICA DEL NIÑO	80	10 000
- VOLUCIONES Y MODELOS	80	10 000
- EL UNIVERSO	80	10 000

OPERACION 1986  
 ENTIDADES PARTICIPANTES

ENTIDAD	MENTION *	ENTIDAD	ATENCION *
AGUASCALIENTES	104	JALISCO	100
BAJA CALIFORNIA NORTE	46	MEXICO, D.F.	496
CAMPECAS	20	MORALEOS	450
DISTRITO FEDERAL	36	SEN JALISCO	220
DURANGO	10	TAMPULCAN	600
GUERREROS	48	TOLUCA	150

\* LA ATENCION ES POR CADA VOLUMEN. TOTAL 11,400 COPIAS, NO INCLUIDO EN EVALUACION PROGRAMATICA PRESUPUESTAL.

PROYECTO ESTRATEGICO 03  
 "CAPACITACION EN LA PROPUESTA PARA EL APRENDIZAJE  
 DE LA LECTO-ESCRITURA PRIMER GRADO"

La Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, comisionó durante el ciclo escolar 1986 - 87 a 22 docentes de los centros regionales, para ser capacitados por la Dirección General de Educación Especial en la propuesta de la lecto-escritura, los cuales fungirán como asesores en el año escolar 1987 - 88.

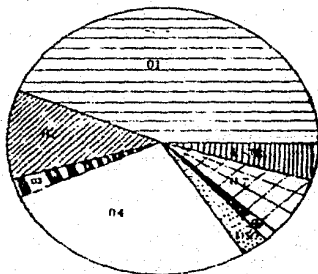
ENTIDADES PARTICIPANTES

CAMPECHE	HIDALGO
CHIAPAS	PUEBLA
CHIHUAHUA	QUERETARO
DISTRITO FEDERAL	QUINTANA ROO
DURANGO	YUCATAN

PROYECTOS

DOCENTES ATENDIDOS

PRESUPUESTAL	POP. ATNDA.
01	125 072
02	30 545
03	6 015
04	77 253
05	8 166
06	1 936
07	20 067
SUMA	269 054
ESTRATEGICO* 11	400
TOTAL	280 454



\* 2280 docentes por Programa 5 Programas, no incluidos en la Evaluación Programática Presupuestal

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

## CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

### CONCLUSIONES:

El presupuesto por programas puede observarse dentro de dos grandes campos de utilidad: el macroeconómico y administrativo, y el micro-económico y administrativo, con funciones de captación, elaboración y análisis de información, para una mejor toma de decisiones, y la explicitación de las mismas y sus procesos.

- En el primer caso el presupuesto por programas permite ser la expresión real y el medio ejecutor de las políticas económicas y sociales para influir en la marcha, composición y orientación de la economía, mediante apreciaciones sectoriales y unitarias, de ámbito geográfico y de duración; además posibilita ser un instrumento integrador de información y análisis de las acciones del sector público para programarlas, fijando objetivos y metas en cantidad y calidad expresa.

La integración nos sirve para preveer y determinar jerarquizadamente las acciones a realizar y coordinarlas; el análisis para evitar duplicidades y separar los campos de la macroorganización, para la distribución de funciones, así como señalar responsabilidades, presentar claramente el contenido presupuestal, garantizar la implementación de las grandes directrices mediante el seguimiento, control y evaluar la eficiencia de las operaciones, los resultados de la acción pública y poder corregir desviaciones y retroalimentar el sistema con información que reporte las alteraciones que la realidad impone a los planes.

El Presupuesto por programa constituye en forma natural el plan de acción del sector público, y como tal resulta en la coyuntura actual, la infraestructura básica, sobre la que deban sustentarse los esfuerzos para llevar a cabo un sistema de planificación nacional.

El sistema de planificación nacional, es necesaria para actuar como correctivo de muchas conductas y costumbres existentes, obstáculo para el desarrollo del país, como tal lo son la falta de previsión, continuidad de las acciones, coordinación suficiente de los mismos separación entre las intenciones y los capacidades reales de acción; dejar incompletos esfuerzos sin llevarlos a su adecuada conclusión; secuencia de actividades en el tiempo, o las visiones globales como los efectos que tengan una parte sobre otras, y sobre el todo mismo.

La planeación busca racionalizar las decisiones sobre el destino, captación y uso de recursos escasos de un país, evitando en lo posible, discrecionalidad en un sistema político de características tan altamente personalistas, que dominan cualquiera otras consideraciones objetivas, o opacan el interés nacional actual, e intergeneracional.

Busca también evitar la improvisación, la falta de suficiente información, la ausencia de confiabilidad en la misma, el manipuleo estadístico, todo lo cual dificulta diagnosticar los problemas nacionales, jerarquizarlos y proponer sus adecuadas soluciones.

Si bien es cierto que la planificación nacional no será la solución de todos los problemas, pero sí representa una necesidad para corregir deformaciones de la operación actual de nuestro aparato público, y de la irracionalidad que se presenta con tanta frecuencia en decisiones públicas y privadas.

La planeación representa un proceso centralizado por lo que hace depender de un paternalismo iluminado y benevolente. Para compensar esta deficiencia será necesario que se establezcan medidas de consulta y participación de grupos funcionales, sectoriales y regionales, principalmente enfocadas hacia los bienes populares.

- El otro aspecto del PPP, radica en su utilidad como instrumento interno a las organizaciones, para mejorar la administración, a través del desarrollo de la planeación corporativa, la programación interna la adecuada presupuestación, el control y la evaluación.

+ La programación como previsión anual y preparación de las acciones se hace en términos de una simplicidad que inutiliza cualquier fin. Resulta impresionante la falta de previsión en el cortísimo plazo, puesto que la administración pública mexicana generalmente vive al día; cuando se tiene proyectos y las actividades que los integran, son sustituidas por otras debido a prioridades circunstanciales del momento, ni siquiera se tiene conciencia sobre cuál es el costo de oportunidad de llevar a cabo dichas acciones a cambio de lo que se dejó de hacer.

Muchas variables se consideran implícitas, y jamás se lleva a cabo una formalización que permita una clara conciencia de las pretensiones y acciones públicas.

Se dan por supuesto que existen objetivos que estos son adecuados, que los procedimientos utilizados y los insumos necesarios son los convenientes, que los productos son aceptables y que los resultados finales de los mismos son útiles a la sociedad.

Muchas veces, se piensa que la administración pública esta acostumbrada a trabajar por programas lo que a veces resulta tan solo de impresión. Se manejan como programas, las declaraciones de intenciones que requieren recursos, organismos empleados y materiales para llevarlos a cabo, pero también es frecuente que de los muchos programas que nacen a través de los años, van dejandose de oír sus avances y logros, claro indicio de su inoperancia, falta de ejecución, estancamiento, paralización o fracaso.

- + La presupuestación, con su asignación de recursos por lo general se maneja en términos centralizados por una unidad, con una gran discrecionalidad e informalidad. Las unidades ejecutoras desconocen su presupuesto por lo que no hay una liga entre el costo, los insumos y las acciones, lo que favorece una falta de conciencia en el sector público, de la limitación y escasos de recursos del erario, olvidandose que debido a que provienen de la comunidad deben ser utilizados en términos más económicos posibles, que si fueran propios.
- + El Control interno en los organismos públicos centrales es mal visto y encuentra graves deficiencias. La idea de llevar a cabo auditorías administrativas suena escandalosa, considerando que como acto de fé debe aceptarse que todos las unidades administrativas llevan a cabo un correcto funcionamiento. El seguimiento de las intenciones proclamadas tan facilmente al principio del año, bajo perspectiva de alta productividad, grandes resultados y costo justificado, resulta molesto corroborarlo a través del tiempo en términos explícitos.

Es indispensable promover la idea de que el control es un medio fundamental de la Administración para apoyar el logro de los objetivos deseados sin propositos negativos, sino como elementos técnicos necesarios para la buena dirección y administración.

- + La evaluación de resultados representa la frontera más importante de los límites de desarrollo de la ciencia administrativa. Son los resultados la única justificación de los insumos, los procesos, la organización, la serie de decisiones, los esfuerzos, las intenciones en fin de toda la existencia, función y aparato de gobierno.

Si bien existe una enorme dificultad técnica de identificar y sopesar los resultados finales de los objetivos últimos, puesto que además se aparecen en el tiempo en varias etapas y tienen efectos directos y secundarios, sin embargo constituye la obligación fundamental del funcionario público, estimar de antemano y constatar los resultados de la acción pública, pues es la única manera de modificar el proceso anterior sobre el que se sustenta el producto, el proceso, los insumos, los objetivos intermedios y los fines últimos.

Por lo mencionado anteriormente se concluye que el presupuesto por programas en México es el instrumento fundamental de la Reforma Administrativa, que basa nuestras esperanzas en el principio de mejorar los medios del sector público, ya que nos permite clarificar fines y metas y seguir desarrollando los instrumentos que nos permitan llevarlos en forma más adecuada y eficiente.

#### SUGERENCIAS:

- Se sugiere que se hagan explícitos los objetivos del sistema de P.P.P así como su alcance y las necesidades de la organización en que se vayan a utilizar; ya que es una técnica que se utiliza en la administración, el análisis e identificación de objetivos para lograr una mayor racionalidad, y poco se aplica en la implantación del sistema mismo.
- Se sugiere se elabore un plan detallado para el logro de la aplicación del presupuesto por programas, en donde se incluyan la estrategia, tácticas específicas, las políticas, y los aspectos técnicos. La estrategia debe ser siempre elaborada en formas descendente dentro de la organización de tal forma que la estructura programática responde al Plan Nacional de Desarrollo.
- Se sugiere que se tenga una definición clara de la unidad encargada de elaborar el presupuesto por programas, sobre las unidades operativas; así como las unidades de administración quienes normalmente y en forma disciplinada manejan y controlan el ejercicio del presupuesto.

Esta definición al igual que el cumplimiento de los programas debe ser un sistema integrado de tal manera que se logre una acción controladora de los aspectos básicos y determinantes como pueden ser:



- a) Las implicaciones y las transferencias al momento de ser solicitadas, deben tener una justificación programática, señalándose claramente la afectación a las metas, el objetivo y el impacto, para que en caso de su aprobación se incorpore al P. P. P.
- b) Al existir desviaciones, si la justificación presentada, no se consideraba razonable por parte de las unidades del P P P, se haran resaltar las restricciones de las autoridades del ejercicio del presupuesto por un lado, y por otro, realizando las recomendaciones dadas al respecto por la autoridad responsable que son emanados del reporte de evaluación que que se debe presentar en forma periódica.
- c) Si la conjunción de autoridad sobre el ejercicio del Presupuesto y el cumplimiento de los programas no opera, el control y la evaluación serán una función meramente formal, desaprovechándose un instrumento básico e irremplazable para el correcto cumplimiento del presupuesto por programas.

BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA.

1. ACKOFF R. L. La Planeación Administrativa, Págs. 11 a 111.
2. AHUMADA, JORGE. Notas para una Teoría General de la Planificación, ILPES, Santiago de Chile.
3. Artículo 28 de la Ley Organica del Presupuesto de Egresos de la Federación, México
4. Artículo 9, 10, 51 y 32 Fracción I. de la Ley Organica de la Administración Pública Federal y 13, 19, 4 de la Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal del 31 de diciembre de 1976.
5. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, México.
6. BETTELHEIM, CHARLES. Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación, Ed. Tecnos, Madrid, 1971, PAG. 40
7. CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, La Reforma Administrativa en México, 2a. Ed. México, y INAP, 1975, Pags. 142.
8. CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, "La Reforma Administrativa en México", En como Reformar la Administración Pública, Compilador A. Leemans F.C.E. 1977. Traducción de The Management. of. Change in Government, 1976 Martinus Nijhoff. La Haya.
9. COLLINGWOOD, ROBIN. La Idea de la Historia 2a. Ed. México, F.C.E. 1975.
10. Diccionario Enciclopedico, UTEHA. T. VIII, Unión Tipográfica, Editorial Hispano Americana, México, 1953, P. 774.
11. El Sistema de Presupuesto por Programas en la UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México, 1968. P. 7
12. Exposición de Motivos y Resolutive Tercero Fracciones I - II-VI-VII del Acuerdo por el que se Modifico la Estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal D. O. 31 de enero de 1977.
13. Exposición de Motivos de la Ley Organica de la Administración Pública Federal Diario Oficial 29 de septiembre de 1976.
14. GEORGE TERRY.- Principios de la Administración, Edit. Continental, México- 1962. Pag. 144-65
15. GODELIER MAURICE.- Racionalidad e Irracionalida en la Economía, Edit. Siglo XXI.

16. IEPES, Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982, Capitulo XII. P-1
17. Informe Sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana C.A.P. México, Secretaría de la Presidencia. D. G. E. A., 1974, P.
18. J. CASARES, Real Academia Española, Diccionario Ideológico de la Lengua Española, Editorial Gustavo Gili, S. A., 1959, P. 677
19. KENETH, ANDREWS. The Concept Of Corporate Strategy. Dow Jones-Irwin Inc. 1971. Pág. 264 y
20. KEYNES, JOHN M. Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero. Siglo XXI Editores.
21. Manifiesto del Gabinete de Benito Juárez, Publicado en 1861.
22. Manual de Presupuesto por Programas y Actividades, Preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera del Depto. de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas. Septiembre 1962.
23. MARTHER GONZALO, Planificación y Presupuesto por Programas, Ed. Siglo XXI, 7a. Edición, México, Pags. 63 y 64.
24. MARTINEZ CABAÑAS, GUSTAVO.- Bases para una Reforma Administrativa. Comercio Exterior Nov. (1966), PP. 820-822.
25. La Administración Pública en la Epoca de Juárez (1851-1872). 3 Tomos D. G. E. A. Secretaría de la Presidencia, 1972.
26. LARIOS CASILLAS, FRANCISCO JAVIER, Administración Integral 6a., CECSA México, D. F., 1977. Pag. 46-47
27. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1969, Publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre, México, 1968 P.2.
28. LOPEZ MATEOS, ADOLFO, Palabras Pronunciadas en la Ceremonia de Apadrinamiento de la Generación 62 de la Facultad de Derecho, México D. F., agosto de 1965.
29. LOPEZ PORTILLO, JOSE. Conferencia Ante los Participantes en el Doctorado en Ciencias Administrativas de la ESCA, México D. F., febrero de 1970.
30. LOPEZ PORTILLO, JOSE, Palabras Pronunciadas en Reunión con Miembros de Organizaciones Nacionales de Economistas. México, D. F. 8 de Diciembre de 1975.
31. LOPEZ PORTILLO, JOSE. Palabras pronunciadas en la Reunión Nacional de Siderurgia. Lazaro Cardenas, Mich., 31 de enero 1976 y Palabras Pronunciadas en la Asamblea del Plan Básico Estatal, Tlaxcala, Tlax. 14 de diciembre de 1975.

32. LOPEZ PORTILLO, JOSE. Palabras pronunciadas al Término de la Reunión Nacional sobre formación y Capacitación para el Trabajo, Atlihuetzia, Tlax. 17 de diciembre de 1975.
33. LOPEZ PORTILLO, JOSE. Palabras Pronunciadas al Término de la Reunión Nacional de Ciencia y Tecnología. Puebla, Pue., 19 de diciembre de 1975.
34. LOPEZ PORTILLO, JOSE. Génesis y Teoría del Estado, 2a. Edición, México Edit. Porrúa, 1976.
35. LOPEZ PORTILLO, JOSE. Palabras Pronunciadas en Reunión con los Integrantes de la Camará Nacional de Comercio, México D. F. 12 de enero de 1976.
36. LOPEZ PORTILLO, JOSE, Palabras Pronunciadas en el Instituto Tecnológico Regional, CD. Madero, Tamps, 7 de abril de 1976.
37. LOPEZ PORTILLO, JOSE. Palabras Pronunciadas ante Vecinos del XXI, Comité Distrital. México, D. F., 8 de junio de 1976.
38. LOPEZ PORTILLO JOSE, Discurso Pronunciado en el Acto Final de su Campaña México D. F., 27 de junio de 1976.
39. LOPEZ PORTILLO, JOSE. Discurso de Toma de Posesión lo. de Diciembre de 1976.
40. LOPEZ PORTILLO, JOSE. Primer Informe de Gobierno, septiembre lo. de 1977.
41. LOPEZ PORTILLO, JOSE. Palabras Pronunciadas en la Entrega del Premio Nacional de Administración Pública, México, D. F., 20 de abril de 1978.
42. Para un Exámen de la Evolución de la Reforma Administrativa Mexicana Ver. Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México NAP, 1975, y Como Reformar la Administración Pública, O.P. Cit.
43. La Editorial Gustavo Gili, S. A. 1959, P.677 Pequeño Larouse Ilustrado, Editorial Larouse, Paris, 1969, P. 836.
44. Reeditado por la Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.
45. R. RICCARDI, La Dinámica de las Direcciones, Ediciones Rialp., S. A., Madrid.
46. REYES HEROLES, JESUS, Palabras Pronunciadas al Término del Informe de Gobierno del Ejecutivo Estatal, Chilpancingo, Gro., 10 de abril de 1977.
47. REYES HEROLES, JESUS. Palabras Pronunciadas en la Tercera Reunión de Gobierno sobre Reforma Administrativa, 21 de diciembre de 1977.

48. República de Cuba y Manual de Presupuesto por Programas, La Habana, 1960.
49. ROBERTO ANQUIANO EQUIHUA, Las Finanzas del Sector Público en México, Textos Universitarios. UNAM, México, 1968, P.11
50. ROHERO FLORES, JESUS. Don Melchor Ocampo, Ediciones Botas, México P. 227.
51. SALDANA H. ADALBERTO. Apuntes sobre Desarrollo Urbano Regional y Nacional. IDUR TOLUCA, 1974, PP-107-110
52. SALDANA H. ADALBERTO. Planeación Administrativa, en Reflexiones del Subdesarrollo en México, VARM, 1975, PAG. 153.
53. Secretaria de la Presidencia, Boletín de Estudios Administrativos No. 2 México, 1972.
54. SOLANA FERNANDO, Los Marcos de la Reforma de la Administración "Revista de Administración Pública, No. 22 P. 43-48.
55. TOYNBEE, ARNOLDS. The Idea Of. Revolución, The Great Ideas Today, 1970 Encyclopedia Britanica, Pag. 11
56. WERREN, KIRBY E. Planeación a Largo Plazo. Ed. Diana México, 1973, Pags. 96 y sgts.
57. WATERSTON, ALBERT, Planificación del Desarrollo. Lecciones de la Experiencia. F. C.E. México 1969, Págs. 421 y sgts.
58. WILBURG JIMENEZ CASTRO. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa F. C. E. México, 1963 Pag. 17 - 105-106