



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Contaduría y Administración

**" ANÁLISIS ADMINISTRATIVO DEL PLAN
GLOBAL DE DESARROLLO, SU ÁMBITO Y
REPERCUSIONES "**

**Seminario de Investigación
Administrativa**

Que en opción al grado de:

LICENCIADO EN ADMINISTRACION

P R E S E N T A N:

Bertha Cruz Sánchez

Sonia González Corona

Director de Seminario:

LIC. ALFONSO SUAREZ REBOLLO

México, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION	
I. ANTECEDENTES HISTORICOS	16
II. ASPECTO LEGAL	21
III. ASPECTO ADMINISTRATIVO	25
1. ANTECEDENTES	25
2. OBJETIVOS NACIONALES Y PASOS A SEGUIR PARA EL LOGRO DE LOS MISMOS	25
3. PROYECCION HACIA EL FUTURO	27
4. SISTEMA METODOLOGICO MATRICIAL	28
4.1 PERSPECTIVA DE CONJUNTO	28
4.2 NIVEL DE CONGRUENCIA GLOBAL	30
4.3 ACCIONES OPERATIVAS IDENTIFICADAS A PARTIR DE LA MATRIZ DE - CONGRUENCIA GLOBAL.	32
4.4 NIVEL DE CONGRUENCIA REGIONAL	32
4.5 ACCIONES OPERATIVAS PARA APOYAR LA INSTRUMENTACION TERRITO- RIAL DE PLAN.	33
4.6 NIVEL DE CONGRUENCIA SECTORIAL	33
4.7 ACCIONES OPERATIVAS IDENTIFICADAS A PARTIR DE LA MATRIZ DE - CONGRUENCIA SECTORIAL.	35
4.8 CRITERIOS DE INSTRUMENTACION	36
5. ESTRATEGIAS DE ACCION	38
5.1 ASPECTOS METODOLOGICOS	39

5.2 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	40
5.2.1 ASPECTOS NORMATIVOS	40
5.2.2 ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	40
IV. PROCESO DE PLANEACION	48
1. FORMULACION	59
1.1 PROYECTO	60
1.1.1 CONCEPTO	60
1.1.2 CARACTERISTICAS DE LOS PROYECTOS	61
1.1.3 REQUISITOS PARA LA REALIZACION DE UN PROYECTO	61
1.1.4 ESTUDIO DE FACTIBILIDAD	62
1.1.5 PLANEACION DEL PROYECTO	68
1.2 PLAN	72
1.2.1 CONCEPTO	72
1.2.2 PARTES QUE COMPONEN UN PLAN	72
1.2.3 OBJETIVOS	73
1.2.4 ASIGNACION DE RECURSOS	77
1.2.5 TIPOS DE PLANES DE DESARROLLO	81
1.3 PROGRAMA	82
1.3.1 CONCEPTO	82
1.3.2 CLASIFICACION	83
1.4 PRESUPUESTO	85
1.4.1 CONCEPTO	85
1.4.2 CLASIFICACION DEL PRESUPUESTO	87
2. INSTRUMENTACION	96
2.1 TECNICAS ADMINISTRATIVAS	97

2.1.2	METODO PERT/CPM	99
2.1.3	GRAFICA DE GANTT	103
2.2	PRONOSTICOS	105
2.2.1	CONCEPTO	106
2.2.2	APLICACIONES	106
3.	CONTROL	107
3.1	PRINCIPIOS DE CONTROL	108
3.2	COMPONENTES DE CONTROL	109
3.3	CRITERIOS DE APLICACION DEL CONTROL	111
3.4	PROCESO DE APLICACION DEL CONTROL	111
3.5	UTILIDAD DE CONTROL	113
3.6	PROBLEMAS TÍPICOS DE CONTROL	115
4.	EVALUACION	116
4.1	COEFICIENTES DE EVALUACION	116
4.2	EVALUACION SOCIAL	118
V.	ELABORACION DE POLITICAS GUBERNAMENTALES	120
1.	POLITICAS DEL GASTO PUBLICO	120
2.	POLITICAS DE LA EMPRESA PUBLICA	122
3.	POLITICA TRIBUTARIA	125
4.	POLITICA DE ESTIMULOS FISCALES	127
5.	POLITICA DE DEUDA PUBLICA	129
6.	POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR	130
7.	POLITICA ANTI-INFLACIONARIA	136
8.	POLITICA DE CIENCIA Y TECNOLOGIA	137
9.	POLITICA DE ENERGETICOS	139
10.	POLITICA SECTORIAL	141

11. POLITICA DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	144
12. POLITICA REGIONAL Y DE DESARROLLO URBANO	148
13. POLITICA EDUCATIVA	150
14. POLITICA SOCIAL Y DEMOGRAFICA	151
15. POLITICA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	151
16. POLITICA DE LA VIVIENDA	153
17. POLITICA DE ALIMENTACION Y NUTRICION	154
18. POLITICA LABORAL Y PARTICIPACION SOCIAL	155
19. POLITICA DE SALARIOS	156
20. POLITICA EXTERIOR	157
VI. LOGROS ALCANZADOS	160
1. MINIMOS DE BIENESTAR	162
1.1 CRECIMIENTO	162
1.2 DISTRIBUCION DEL INGRESO	166
VII. PERSPECTIVAS	168
CONCLUSIONES	171
PROPOSICIONES	177
BIBLIOGRAFIA	184
GLOSARIO	188

INTRODUCCION.

Una de las preocupaciones principales actualmente en los llamados países subdesarrollados, e inclusive a aquellos que no lo -- son consiste en alcanzar un nivel de desarrollo aceptable, elaborándose y tratando de realizar sistemas de planeación, los cuales estan encaminados a este objetivo.

Algunos autores han optado por denominar a la planeación de los países capitalistas planeación indicativa o programación y a la planeación socialista "planeación propiamente dicha" ó planificación.

Tomando en cuenta el ámbito de aplicación, la planeación puede -- ser Nacional o Global y Regional. Es así que la planeación nacional o global atiende a la fijación de los objetivos relativos al desarrollo económico del país en general a través del proceso de desarrollo en los diversos sectores económicos.

En el caso de nuestro país como el de cualquier otro con sus características y considerándolo como una unidad, al formularse un plan para su desenvolvimiento económico y social, este debe definirse como un conjunto coherente de metas por alcanzar las prioridades entre estas, y los medios que van a emplearse, así como los períodos de tiempo necesarios para ejecutarlos, tomando en -- cuenta las tensiones sociales y los problemas técnicos que habrá que vencer.

Por otra parte los planes globales de gobierno si no poseen la -- continuidad apropiada, no podrán propiciar un desarrollo adecuado del país, por el lapso de tiempo en que tienen vigencia. Un -- ejemplo de ello en nuestro caso fue el SAM (Sistema Alimentario-

Mexicano), el cual formó parte del Plan Global de Desarrollo y en el que se invirtieron recursos de todo tipo (humanos, técnicos, materiales, etc.) originando un alto costo a la Nación, y que en la actualidad ha desaparecido. La falta de congruencia en los planes, no solo de palabra origina despilfarro de recursos-- que se agotan y provoca el estancamiento del país.

Es pues de vital importancia imprimir congruencia al desarrollo económico de México, de acuerdo a necesidades y prioridades así se tenga libertad jurídica-legal deberá ceñirse al Plan Global-- proyectado).

Ahora bien la planeación económica y social requiere que no sólo se respeten las libertades humanas sino que se conjuguen con ella y las transforme en el motor de un quehacer económico concentrado en una comunidad en que esta planeación no sea realizada por una camarilla burocrática privilegiada sino que se lleve a cabo por la misma sociedad, la cual deberá formular el plan y participar conscientemente en su ejecución.

Es dentro de este contexto, que el presente trabajo, se aborda-- la problemática de la Planeación, considerando que la experiencia desarrollada por nuestro país en la materia, resulta de particular importancia a fin de lograr un adecuado enfoque, el cual permitirá, en cierta medida contar con elementos para valorar el proceso en economías con características similares a la nuestra, proponiéndose un sistema de planeación que retome las particularidades de estas.

Tenemos que en cuanto al desarrollo en sí de esta investigación-- en la primera parte se pretende situar históricamente al lector, dando una visión general de los diferentes planes que se han --- creado, esto con la finalidad de resolver algunos problemas espe

cíficos de carácter político, económico y social., describiéndose para tal efecto los diferentes esfuerzos realizados para planear la vida del país, los diversos ángulos y enfoques de los -- planes, programas, etc., elaborados desde 1930 hasta nuestros -- días.

El capítulo segundo se conforma por el tratamiento dado al marco legal y jurídico necesario para entender la normatividad de la - Planeación en nuestro país, su legitimidad, el Estado y la Socie-- dad, así como las Bases Políticas de Justicia definidas en el -- Proyecto Constitucional.

En el tercer capítulo se aborda el aspecto administrativo del -- Plan Global de Desarrollo a partir de sus objetivos, proyección-- a futuro, y los aspectos que integran el Sistema Metodológico--- Matricial elaborado para el cumplimiento de objetivos, a un ni-- vel de congruencia global, regional y sectorial; en el mismo. Es importante destacar a este respecto, que dicho plan puede consi-- derarse, en cierto modo, la base de la administración que correg-- pondió al sexenio 1976-1982.

En el cuarto capítulo se enfatiza en cuanto a los principales -- problemas en el Sector Público y a partir de estos presentamos-- lo que será nuestra hipótesis, tema central y objetivo de la prę-- sente Tesis, tomando como referencia el proceso de planeación -- hasta hoy adoptado por el gobierno, proponemos un Sistema que -- contemple los aspectos básicos y a la vez fundamentales de cual-- quier proceso de este tipo.

En la etapa de instrumentación consideramos lo que son las técni-- cas administrativas aplicadas a la realización de objetivos para cualquier Plan de Gobierno, haciendo una descripción de cada una de ellas, abarcándose también la necesaria etapa de control y -- evaluación dentro de todo proceso de Planeación.

En el capítulo quinto hacemos un esbozo de las principales políticas gubernamentales instrumentados a raíz de la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, esto con objeto de actualizarnos en las diferentes cifras y porcentajes de las mismas necesidades -- que han ocupado hojas enteras en diferentes planes.

Por último analizaremos lo referente a logros alcanzados, Perspectivas, Conclusiones y Proposiciones.

Concluimos este trabajo, convencidos de que un Administrador debe tener, adquirir o desarrollar una sensibilidad social que lo involucre con su acontecer nacional, ya que nuestro país reclama por formar parte de él, propuestas de solución a sus problemas -- no importando que pretendamos ó estemos en el campo Público o -- Privado, ya que la Administración debe ser por sí misma, Única y preponderante a otras ciencias. De ello dependerá el bien común, la productividad del país e incluso la libertad y dignidad del -- hombre.

Pretendemos colaborar con la Administración en el papel que le -- corresponde, en la inteligencia y resolución del problema expuesto que a todos atañe, y consideramos que si a las conclusiones y proposiciones del presente trabajo se les concede la validez necesaria, creemos deban ser tomadas en cuenta en futuras investigaciones, lo que será motivo de satisfacción personal para cada uno de nosotros.

CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

Varios son los esfuerzos de planeación efectuados con anterioridad en el país. Estos arrancan con la ley sobre Planeación General de la República en 1930, expedida durante la administración de Pascual Ortiz Rubio. En dicha ley se hablaba de la urgente necesidad de elaborar el "Plan Nacional de México" en términos del inventario de los recursos nacionales. La Ley prevee el establecimiento de la Comisión Nacional de Planeación y de la Comisión de Programa. La primera, bajo el poder ejecutivo de la República Mexicana y el Secretario de Comunicaciones y otras entidades públicas que estarían constituidas por representantes técnicos de todas las Dependencias Federales; las organizaciones profesionales y los organismos representativos del sector privado. La Comisión de Programa encargada de elaborar todos los estudios, planes y programas enumerados en la Ley se integraría con el personal de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

En el año de 1934 se redactó el "Primer Plan Sexenal" que era un Plan económico solo de nombre, constituía en realidad un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de administración de 1934, orientada, en primer lugar, a lograr que el país saliera de serias dificultades de origen externo, y encaminada en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados por el Presidente Calles al término de la lucha revolucionaria (1925-1928), quien aún suponía detentar el poder efectivo en el país en 1933. El Plan -- fué elaborado conjuntamente por los técnicos del Gobierno Federal y la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario, el Plan no proponía un programa financiero ni tampoco contenía ningún instrumento práctico para su ejecución. Para eliminar la deficiencia de este Plan, en 1935 el Presidente Cárdenas-

creó un organismo consultivo especial llamado "Comité Asesor Especial", integrado por diferentes Secretarías de estado, aparentemente no funcionó con eficacia. Pocos años después el Presidente - Cárdenas dió instrucciones para que en la Secretaría de Gobernación se creara una oficina técnica encargada del Plan que abarcará el período de la siguiente administración.

El Primer Plan Sexenal sirvió de ejemplo al segundo de 1940, cuya ejecución se vió limitada por la Segunda Guerra Mundial. Los dos planes tuvieron pocos efectos prácticos. En primer lugar -- fueron elaborados sin los conocimientos suficientes de los métodos de planeación, aplicables a una sociedad en pleno desarrollo que sufría una escasez seria de técnicos y especialistas en todos los niveles. En segundo lugar, fueron preparados por administraciones salientes y no permitían la continuidad de las políticas económicas, salvo lo dispuesto en la Constitución.

El Plan Sexenal del período 1940-46 incluía un examen de las actividades gubernamentales encabezadas por el Ejecutivo y las Autoridades Estatales y Municipales. En el año de 1947, la Secretaría de Hacienda estableció la Comisión Nacional de Inversiones, la cual se encargó de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Mas adelante, en 1953, se ordenó a las Secretarías de Hacienda y Economía la preparación de un Plan de Inversiones que en un principio dependía de la Secretaría de Hacienda, del Banco de México y de Nacional Financiera, posteriormente estuvo bajo el control de la Presidencia de la República, la misma Comisión formuló su Primer Plan de Inversiones de dos años, que sirvió como base para negociar nuevos préstamos para irrigación, energía, comunicaciones y transportes.

Hasta 1958, todos los intentos de planeación prácticamente tuvie

ron resultados nulos con excepción de la Comisión de Inversiones durante el sexenio (1952-1958) vino a establecer bases generales de ordenación de la inversión pública del país.

A mediados de 1959 por acuerdo presidencial se giró instrucciones a todas las direcciones federales, organismos autónomos y empresas estatales, para formular un Programa de Inversiones, para el Sector Público en el período 1960-1964, surgió otro intento de plan, con el propósito de obtener por una parte una mejor redistribución del ingreso entre las regiones menos desarrolladas del país; por otra la sustitución de importaciones y para lograr mejores formas de vida de los habitantes más marginados del desarrollo.

El llamado Plan de Acción Inmediata, fué el punto de partida para la elaboración del Programa de Desarrollo Económico Social -- 1964-1970, elaborado por la Comisión del Partido Revolucionario-Institucional, cuya meta era, fundamentalmente lograr una tasa de crecimiento Producto Nacional Bruto anual en promedio, al 6%; y que el aumento del ingreso per cápita resultara lo más alto posible.

La Secretaría de la Presidencia fué reestructurada para poder -- cumplir con más eficacia los objetivos del Programa de Desarrollo, creandose el 9 de abril de 1965, por acuerdo verbal del subsecretariado de la misma Comisión de Administración Pública.

Por otra parte la Comisión Intersectorial elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de México, 1966-1970, que contenía metas globales; un programa de actividades e inversiones para el sector público; incentivos a la inversión privada y la mención de los cambios necesarios en la administración pública.

Asimismo ser realizado y estructurado el Programa de Inversión--
Financiamiento del Sector Público Federal durante el sexenio ---
1971-1976, se contemplan; Programas Sectoriales, Programas Regio
nales y Programas Estatales.

En una nueva declaración, el Secretario de la Presidencia Mario-
Moya . encia, expresó el 14 de diciembre de 1973 "El Gobierno -
de la República dará a conocer a todos los sectores de la activi
dad nacional los lineamientos para un Programa de Desarrollo Eco
nómico y Social que comprende los años de 1964 a 1980, el marco-
general dentro del cual quedan comprendidas las políticas y las-
medidas que el gobierno y los más importantes sectores tomen pa-
ra encaminar las economías y el desarrollo social de México".

Estos lineamientos fueron discutidos por el Presidente de la Re-
pública, Lic. Luis Echeverría Alvarez, con los jefes de las Uni-
dades de Programación, posteriormente fueron dados a conocer a -
los diferentes sectores de la actividad nacional interesados di-
rectamente en la programación, para ser juzgados y analizados, des
pués se dieron a conocer sus puntos de vista sobre el programa, -
elaborando definitivamente el que serviría de instrumento y guía
durante seis años para el desarrollo del país.

Los intentos de organización de la planeación forman ya una lar-
ga serie de ensayos, es decir, múltiples intentos gubernamenta--
les y organismos que han tenido funciones de planeación para con
cluir, podemos decir que el sistema de planeación en el Sector--
Público de México se basa en los acuerdos y decretos presidencia
les que obligan a todas las Secretarías de Estado, Departamentos
Administrativos, Organismos Descentralizados, Empresas de Parti-
cipación Estatal, Estados y Municipios a presentar en un plazo -
determinado, tanto sus Programas de Inversión como sus Programas
de actividades. Estos Programas a su vez deberán contener, los-

lineamientos de la política a que se sujetarán la acción de la--
entidad de que se trata, los problemas que se proponen resolver--
los que a su juicio merezcan atención preferente y las metas que
cada uno propone alcanzar a corto, mediano y largo plazo, así co
mo los medios que necesita para alcanzarlos y los recursos finan
cieros indispensables para la realización del Programa. Dichos--
documentos se concentrarán en el caso de las Secretarías de Esta
do, Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados y
Empresas Paraestatales en la Secretaría de Programación y Presu
puesto (Art. 5, 6 7 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y --
Gasto Público Federal), y en el caso de Estado y Municipios en --
los Comités Promotores para que cada uno de ellos lo remita al --
jefe del Ejecutivo para su estudio y final aprobación.

CAPITULO II.- ASPECTO LEGAL.

El estado de derecho en que vivimos, las actividades económicas, políticas y sociales condicionadas por un marco jurídico, constituido básicamente por normas y leyes ahora bien, en el aspecto - de desarrollo económico del país, se rige y se realiza dentro de un marco legal determinado por lo que un Plan o Programa de Desarrollo Económico debe estar basado en una serie de ordenamientos legales que permitan encauzar su acción al logro de los objetivos que se fijan y además legitimen dicho Plan conforme al orden-jurídico que rige las relaciones sociales.

Acorde con el espíritu democrático, el marco-político de México- está constituido por un grupo de normas provenientes de la voluntad popular que reflejan la idea de derecho que tiene el pueblo, entendiéndolo como tal "La representación de un cierto modo de organización social del que se desprende el reconocimiento de un - principio susceptible de valor como norma jurídica obligatoria".

Este cuerpo de normas que contiene las decisiones jurídicas, políticas y económicas fundamentales que los habitantes del país - han tomado en un momento determinado y refrenan a través de su - actuación cotidiana consignadas a un texto legal positivo, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte el Plan Global de Desarrollo ha tomado fuerza y vigencia, gracias a un decreto del Poder Ejecutivo, encontrando su base o fundamento en los Artículos 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los Artículos 9º y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dentro del capítulo III de nuestra Constitución, se nos habla -- acerca del Poder Ejecutivo, y en el Artículo 89 que corresponde a dicho capítulo se señalan las facultades y obligaciones del -- Presidente, quien es el representante del Poder Ejecutivo en --- nuestro país. El Artículo 89 Constitucional se encuentra inte-- grado por 20 fracciones y en la primera de ellas sólo por mencionar una se señala:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia de las leyes.

La Constitución contiene un Proyecto Nacional, al recoger los -- anhelos de las mayorías y establecer las bases que configuran -- las estructuras de un gobierno viable, al proponer las formas de relación del gobierno con la sociedad que conducen a la democracia.

El Plan de Desarrollo explica o indica de que manera la democracia ha actuado en nuestro país. El principal punto que se toca, es el análisis de como el sistema democrático que existe en nuestro país ha servido para lograr la participación del pueblo en el desarrollo del país, y para conciliar los diferentes intereses e ideas encontradas que existan para que de una manera continua, lograr las soluciones y objetivos que son comunes y por los cuales lucha la Nación entendida en su conjunto.

LEGITIMIDAD

Dentro del Plan Global de Desarrollo se expresa que: "Nuestro -- proyecto histórico es legítimo. La Constitución resultante del pacto que inspiró los diversos propósitos revolucionarios es una expresión nítida de legitimidad. Pocos documentos y programas -

en la historia contemporánea han contado con la convergencia de las distintas formas de legitimidad política".

La Constitución Mexicana se ha convertido en el instrumento mediante el cual la transformación de la realidad social es posible y las mayorías que integran el pueblo lograr sus anhelos y objetivos desarrollando día a día la justicia social. Un plan como el Plan Global de Desarrollo se fundamenta y encuentra su legitimidad en una Constitución igualmente legal.

ESTADO Y SOCIEDAD

Conforme a nuestro Proyecto, no hay más derechos de los que la sociedad otorga y propicia y que la Constitución precisa, así lo establece su artículo primero al referir el origen de todos los derechos de la Constitución misma. La Constitución define una relación entre autoridades y sociedad que consigna como superiores los intereses sociales, a la vez que establecen las formas políticas para garantizar la libertad personal, nuestra fórmula de relación legítima y eficaz entre el estado y sociedad es la de una sociedad sólidamente estructurada y organizada por los mecanismos democráticos en un vigoroso estado de derecho en recíproca interacción y dependencia.

La función central del Estado se encuentra en diversos mandatos Constitucionales que limitan y condicionan actividad y derechos al interés social, al mantenimiento del equilibrio de los intereses particulares. La participación del Estado en la economía y la existencia de un activo Sector Público capacitado para conducir las actividades nacionales en el marco de los derechos y deberes que impone nuestro Proyecto Nacional.

BASES POLITICAS DE JUSTICIA

El concepto de justicia definido en el Proyecto Constitucional sintetiza los aspectos individuales y colectivos en sus conceptos básicos:

a) JUSTICIA COMPUTATIVA.— Que auspicia una relación proporcional en las prestaciones en los fenómenos de intercambio que se dan entre individuos y grupos, y cuya garantía se hace efectiva mediante los procedimientos e instituciones de carácter judicial.

b) JUSTICIA DISTRIBUTIVA.— Que postula el reparto equitativo de los frutos del esfuerzo, a partir del trabajo.

c) JUSTICIA SOCIAL.— Que es la que obliga a la comunidad, asegurar a todo individuo, sin distinción alguna, una participación adecuada a sus necesidades, en los recursos colectivos mediante la igualación de oportunidades, capacidades para satisfacer sus necesidades.

Concluimos considerando que cualquier intento de sistematización del orden económico nacional, deberá sustentarse y realizarse dentro de un marco jurídico-político, por lo que la planeación de desarrollo económico y social de México necesariamente debe tener como marco la Constitución Política a la que, en todo caso, y sólo cuando se considere necesario, se podrán hacer las reformas instrumentales que se requieran y sean congruentes con la realidad económica, política y social que viva el país.

CAPITULO III. ASPECTO ADMINISTRATIVO.

1. ANTECEDENTES.

Una de las más importantes responsabilidades que tiene a su cargo el Gobierno de la República a partir de la Revolución de 1910, es procurar el mejoramiento económico, social y cultural del Pueblo. La continuidad de los esfuerzos realizados en este sentido a lo largo de más de 50 años, así como el acelerado crecimiento demográfico, y la consecuente generación de una demanda cada vez mayor de servicios públicos, han provocado un crecimiento importante del Aparato Administrativo Estatal.

Sin embargo, dicho crecimiento ha sido en buena medida, anárquico al no haber contado, sino hasta época reciente, con un programa sistemático o un marco general de desarrollo administrativo similar a las grandes directrices del ámbito socio-económico y político. Por esta razón, las Dependencias que componen el vasto y complejo Aparato Administrativo del Estado fueron generando con el tiempo problemas de coordinación, duplicación de funciones y falta de precisión en el señalamiento de las responsabilidades que tienen a su cargo dichas Dependencias y Entidades.

En los últimos años se fue acrecentando la necesidad de sistematizar las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento de la Administración Pública Mexicana, con el fin de proceder en forma organizada a simplificar la estructura y los procedimientos, corregir las deficiencias y garantizar que el futuro crecimiento fuese racional y ordenado.

2. OBJETIVOS NACIONALES Y PASOS A SEGUIR PARA LOGRO DE LOS MISMOS.

Se pretende lograr congruencia entre el P.G.D. (Plan Global de Desarrollo), y los planes estatales y sectoriales, así como uniformar la metodología para la formulación, actualizar y profundizar en los estudios de ramas estratégicas; y fortalecer las áreas técnicas programáticas para mejorar los instrumentos de previsión -- del plan.

Los sectores programáticos tienen un responsable cada uno de ---- ellos y significan un reordenamiento de funciones en las Dependencias de la Administración Central, a las que se dan atribuciones más homogéneas y propias. Las Entidades Paraestatales están agrupadas bajo las Coordinaciones y Departamentos de Estado, que van a desempeñar tareas de planeación, evaluación y control en un nivel sectorial. Todo lo anterior se proyecta hacia la articulación de un Sistema de Planeación de Múltiples Niveles con responsabilidades bien definidas en el aspecto global, sectorial y entidad, de tal manera que permita el funcionamiento flexible de participación pública en la determinación de objetivos, metas y -- estrategias.

Para hacer efectivos y congruentes, los procesos de planeación deben cubrir instrumentos tales como: las políticas del Gasto Público, Fiscales, Financieras, Monetarias, Laborales, Comerciales, de producción, así como todas las herramientas de que dispone el Sector Público para orientar el Desarrollo Nacional.

El Sistema de Planeación-Programación-Presupuestación-Evaluación y Control, busca la reorientación sectorial y regional del gasto para lograr el crecimiento acelerado de sectores y regiones prioritarios; la racionalización para evitar que la inercia defina -- sus montos, destino, estructura, plazos; y la eficiencia, para -- así incrementar la productividad de los recursos.

Las metas contenidas en el P.G.D. se deben interpretar como indicadores de la dirección y la intensidad del conjunto de acciones que se contemplan en el mencionado plan. El P.G.D. es un documento elaborado en una situación de incertidumbre internacional, y debido a ésto no establece metas rígidas, sino que ofrece perspectivas sobre las bases de indicadores que serán revisados periódicamente: encuadrados en una planeación permanente.

El plan busca mantener el elevado desarrollo de los sectores modernos como estrategia de equilibrio, y simultáneamente, acelerar a través de programas específicos la incorporación de los sectores marginados como elementos activos de desarrollo económico y social.

El Sistema Nacional de Planeación contribuye a la actualización de los planes sectoriales y estatales para fortalecer su integración y congruencia, a la luz de circunstancias nuevas e imprevistas.

El P.G.D. se debe ver como una etapa en el proceso de consolidación en la política económica, porque busca sistematizar en forma eficiente el manejo de los instrumentos de política económica incluidos en los planes, lo que será necesario para adecuarlos a la estrategia general definida por el gobierno y resumida en el plan.

3. PROYECCION HACIA EL FUTURO.

El Desarrollo Económico de México en base al P.G.D. debe orientarse hacia el mercado interno, como una salida para cumplir con los Principios Básicos de Justicia Social y evitar el estancamiento.

Tradicionalmente las actividades económicas en nuestro país se --

han dividido en tres sectores que son: sector primario, Sector---secundario y Sector terciario. También intervienen varios sectores sociales que son los que realizan actividades económicas propiamente y que se encuentran íntimamente vinculados y relacionados entre sí y son: Sector privado, Sector público, y Sector externo.

Si logramos determinar como varían estos sectores o como se comportan dentro del desarrollo económico, podríamos crear un instrumento que nos permitiera localizar constantemente las fuentes de desequilibrio de nuestra economía en un momento dado. Lo que nos permitiría señalar en forma aproximada los desequilibrios del sistema económico, por ejemplo, supongamos que en un momento dado --- existe una gran demanda exterior de artículos nacionales se observaría inmediatamente los siguientes síntomas: saldo favorable en la balanza de pagos, aumento en las reservas del Banco de México, aumento de la inversión privada y un aumento en los precios.

Por lo cual, debe establecerse una mayor vigilancia sobre los verdaderos indicadores de los cambios de la actividad económica mexicana que son: El ingreso nacional, el volumen de inversión pública, el saldo de la balanza comercial, saldo de la balanza de pagos, los movimientos de capitales, la tasa de interés, la tasa de utilidades, las reservas bancarias, la compra-venta de valores, - el nivel general de precios, el nivel general de salarios y los ingresos del Gobierno Federal.

4. SISTEMA METODOLOGICO MATRICIAL.

4.1 Perspectiva de conjunto.

La consecución de los objetivos del desarrollo requiere ordenar--

y sistematizar las acciones de los diferentes sectores para que converjan a los fines deseados. La diversidad y complejidad de las tareas del Estado Mexicano, es un esfuerzo considerable de racionalización en base a un esquema conceptual y metodológico que fortalezca la congruencia entre los diferentes niveles de la acción pública que permita determinar y prever los efectos sobre la economía y la sociedad en su conjunto.

Esta tarea de planeación se apoya en un Sistema Metodológico Matricial en cuatro niveles, derivado de la Matriz del Sistema Nacional de Planeación. A continuación se presentan los cuatro niveles del Sistema Metodológico Matricial. (Ver cuadro N° I).

- A) Un primer nivel, de congruencia global, se refiere a la vinculación entre las políticas globales (económica, social, interior y exterior y la estrategia planeada) (22 puntos), para precisar objetivos y prioridades sectoriales, intersectoriales y regionales.
- B) En el segundo nivel se introduce el criterio especial de acuerdo a los distintos elementos de política regional adoptados por la administración: el capítulo de política regional del P.G.D., las diferentes definiciones programáticas de las instancias responsables Secretaría de Programación y Presupuesto, en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Programa Nacional de Empleo. Con estos elementos se busca sistematizar la acción especial de los programas prioritarios a partir de un sistema y una base territorial únicos.
- C) El tercer nivel, de congruencia sectorial que recoge y traduce los dos anteriores, es la parte más compleja del Sistema. Consiste en la desagregación de los programas de cada sector administrativo en metas, acciones, recursos e instrumentos, ubica--

CUADRO I

TEMA NACIONAL DE PLANEACION

MODELO DE PAIS

JUSTICIA SOCIAL - DERECHO INTERNACIONAL - NUEVO ORDEN SOCIOECONOMICO MUNDIAL - PAZ PRODUCTIVA Y DURADERA
 AUMENTO DE CAPACIDADES INSTALADA Y TECNOLOGICA
 AUTODETERMINACION ECONOMIA MIXTA - INDEPENDENCIA EXTERNA - SOBERANIA POLITICA

PRINCIPIOS

NACIONAL POPULAR Y DEMOCRATICA

FACTORES SOCIALES Y DE DESARROLLO
 REACCION PRIORIDADES

PROPOSITOS

PLAN GLOBAL CORTO MEDIANO Y LARGO PLAZO

ACCION INTEGRAL PARTICIPATIVA
 ACCION COOPERACION
 POLITICA INTERIOR
 POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL
 POLITICA EXTERIOR

INSTRUMENTACION
 CONTROL
 EJECUCION

ESTRATEGIAS

GENERALIZACION Y POSIBILIDADES

DE INSTRUMENTACION SECTORIAL (Lista de Chequeo)										INSTRUMENTACION GLOBALES		E RELACION	
PROGRAMAS		COSTO TOTAL		PESOS		C. UBICACION		D. INSTRUMENTOS GLOBALES		E. RELACION		RELACION	
1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
AGRICULTURA	INDUSTRIA	COMERCIO	CONSTRUCCION	ENERGIA	TRANSPORTE	COMUNICACION	RECURSOS HUMANOS	RECURSOS NATURALES	INVESTIGACION Y DESARROLLO	ASISTENCIA TECNICA	COOPERACION INTERNACIONAL	REFORMA ADMINISTRATIVA	REFORMA ECONOMICA
												REFORMA POLITICA	REFORMA SOCIAL

REFORMA ADMINISTRATIVA
REFORMA ECONOMICA
REFORMA POLITICA
REFORMA SOCIAL

dos en el tiempo y en el espacio, cuantificando su costo mostrando los cruces intra e intersectoriales y haciendo explícita su dimensión regional, así como las interrelaciones entre los instrumentos sectoriales y globales.

Estos contenidos corresponden a los de bloqueo de la Matriz de -- congruencia sectorial o Lista de chequeo. El desarrollo de la -- programación como vertiente obligatoria de instrumentación del -- plan, permite definir necesidades de coordinación con las entidades federativas, de inducción a través del manejo de la política-económica y social, y de concertación con los Sectores social y -- privado.

D) El cuarto nivel de criterios de instrumentación se expresa en un diagrama de flujo en el que se introducen los criterios de eficacia, eficiencia y congruencia.

Con el Sistema Matricial se detecta la información requerida que actualmente no está disponible, y que se convierta en un medio -- fundamental para retroalimentar el proceso de planeación y en particular, la instrumentación. En cada uno de los sectores es posible distinguir la información que explícitamente se requiere para avanzar en las tareas de planeación a nivel de la instancia globalizadora, de aquella que es de uso exclusivo de los Sectores o Entidades para los fines de su propia programación y evaluación.

A efecto de darle operatividad a los cuatro niveles del Sistema-- Metodológico, se presenta a continuación una descripción más detallada de dichos niveles.

4.2 Nivel de Congruencia Global.

Para el nivel más general de vinculación entre los aspectos globa

les y sectoriales, se presenta un subsistema, que denominaremos - Matriz de Instrumentación Global. Este subsistema permite ordenar los sistemas globales y desprender de ellos los objetivos y - prioridades sectoriales, así como los lineamientos globales de -- congruencia para cada Sector y Entidad Federativa (Ver cuadro II).

El otro objetivo de este nivel es la revisión de congruencia entre las políticas económicas, social, interior y exterior, la estrategia del plan, integrada por 22 puntos básicos, los objetivos nacionales, sectoriales y regionales, y las acciones prioritarias de los diferentes Sectores.

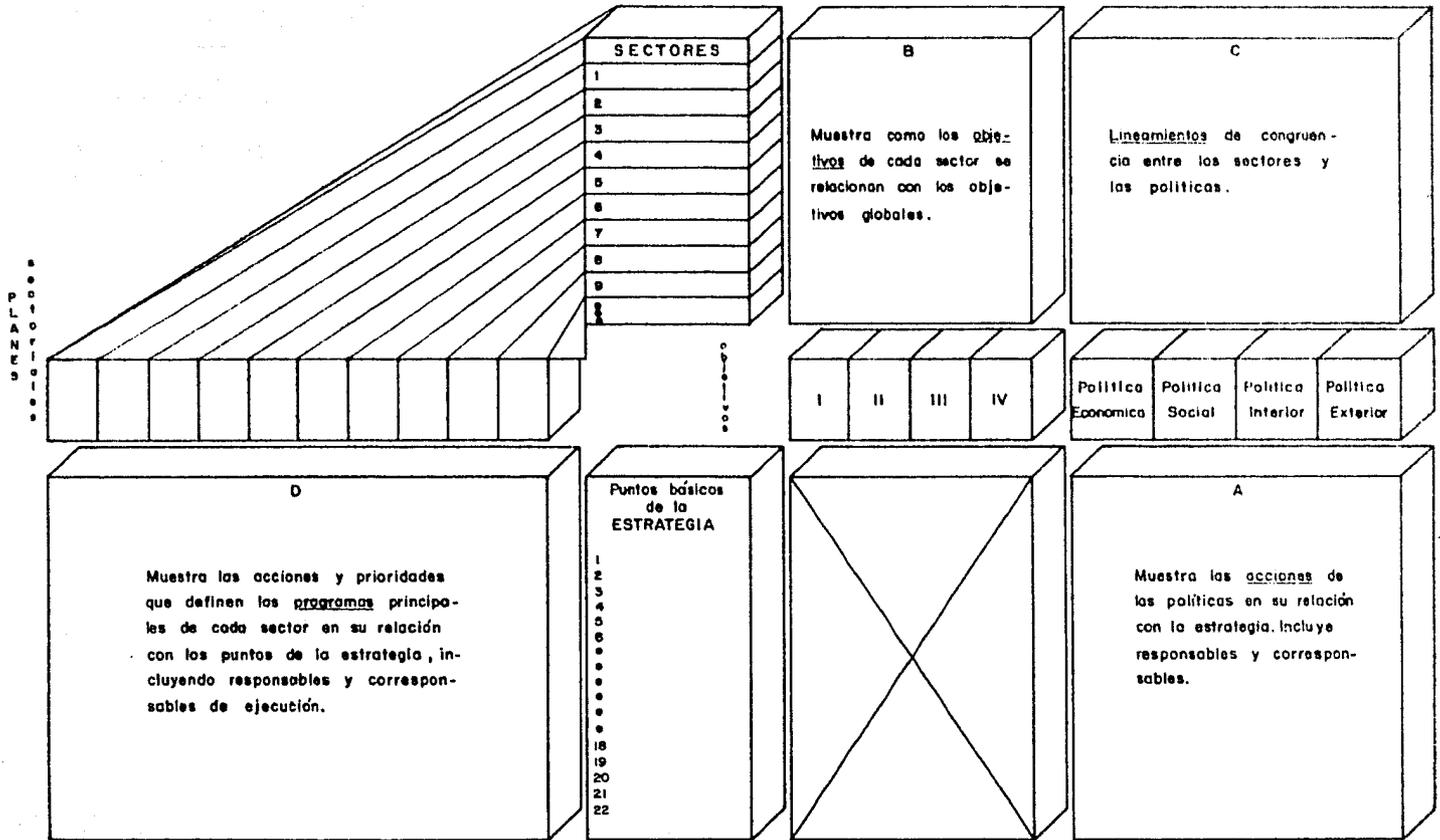
El ejercicio realizado a este nivel permite derivar lineamientos y acciones para cada Entidad de la administración pública y los - grandes campos globales de concertación de acciones con los Sectores privado y social.

De acuerdo a este esquema se ordenó la información del plan global para sistematizar los siguientes contenidos:

- A) El manejo global de la política económica social, interior y - exterior, de acuerdo al plan global y en función de los puntos básicos de la estrategia global de desarrollo, definiendo sus responsables y corresponsables.
- B) La revisión de congruencia entre los objetivos específicos de cada sector y los cuatro grandes objetivos del plan global.
- C) De las políticas macroeconómicas, sociales, interior y exte--- rior se desprenden los lineamientos que apoyan y condicionan - las acciones y políticas sectoriales y regionales. Estos cruces permiten realizar la congruencia entre las acciones prioritarias de cada sector y las prioridades de la política global.

CUDRO II

MATRIZ DE INSTRUMENTACION GLOBAL



D) Las acciones sectoriales en función de las estrategias básicas se establecen prioridades a nivel sectorial y se diseña un marco para la definición de programas especificando responsables y corresponsables. Además se precisan las metas sectoriales - de mediano plazo, contenidas en el plan global, que se alcanzan mediante las acciones antes mencionadas dentro del marco - de la estrategia global.

Las interrelaciones que conforman la Matriz de Congruencia Global que constituyen partes de un sistema integral, por lo que los diferentes cruces se complementan entre sí y no deben ser considerados aisladamente.

4.3. Acciones operativas identificadas a partir de la matriz de congruencia global. -

El ejercicio realizado por la Matriz de Instrumentación Global -- permite localizar áreas donde es necesario un seguimiento especial y una precisión para mejorar la instrumentación del plan.

Definir el análisis sobre la forma en que el conjunto de acciones y manejo de instrumentos de políticas económicas y social afectan a ciertas ramas de actividad.

Afinar los mecanismos específicos de coordinación institucional - para el manejo de las políticas tanto económicas como social.

Reforzar el aspecto instrumental de las estrategias prioritarias.

4.4. Nivel de congruencia regional.

En la estrategia de construcción del Sistema Nacional de Planeación y de instrumentación del P.G.D., es necesario prestar mayor-

atención a la dimensión especial de las diferentes decisiones, en el marco de los objetivos y estrategias ya definidos en el plan, en los documentos de política regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y en los Planes y Programas Sectoriales.

Se intenta que las principales metas, acciones de políticas y de operación instrumental, se ubiquen en la escala municipal, con una metodología única, enmarcada en el Sistema Matricial descrito.

En este nivel de congruencia regional se establecen las interrelaciones entre la regionalización adoptada, a los puntos de la estrategia y los sectores del P.G.D. De aquí se desprenden prioridades y acciones que permitirán fortalecer los instrumentos más importantes de desarrollo regional, tales como los Convenios Unicos de Coordinación y los COPLADES. Se dará especial atención, tanto a la etapa de instrumentación como la de evaluación a prevenir y evitar los desequilibrios y distorsiones generales en ciertas zonas por las grandes obras sectoriales.

4.5 Acciones operativas para apoyar la instrumentación territorial del plan.

La información que se utiliza para la instrumentación territorial del plan tendrá diferentes fuentes, la más importante de las cuales será lo que se produzca a través de las diferentes subsistemas de programación, presupuestación, información y evaluación. En el caso de ciertos programas y regiones prioritarios, será esencial la coordinación con el o los sectores administrativos y los gobiernos federales involucrados.

4.6 Nivel de congruencia sectorial.

Para instrumentar y evaluar la acción propiamente sectorial se presenta el esquema de ordenamiento de información denominado Matriz de Congruencia Sectorial o Lista de Chequeo. Su objetivo principal es de captar y ordenar de manera sistemática los elementos básicos para la programación con el detalle que requiere su ubicación temporal y espacial: para la definición de las relaciones intra e intersectoriales y para el manejo de los instrumentos de política global y sectorial. Con estos elementos se da respuesta en el ámbito de cada sector, al qué, cuándo, dónde, cuánto, cómo y quién. Este esquema hace posible precisar las acciones y metas fundamentales de obligación de ahí las necesidades de coordinación, concertación e inducción, adicionales a las realizadas hasta ahora.

La Matriz de Congruencia Sectorial constituye en esencia una Lista de chequeo para el diseño más completo y preciso de los programas sectoriales que a la vez significan un elemento esencial para el seguimiento y evaluación de los programas. La responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto en este punto consiste en la precisión de la información necesaria así como la normatividad para realizar este proceso de programación. Este esquema proporciona una revisión agregada y operativa de lo que cada sector permite alcanzar, así como de los medios, responsabilidades e interrelaciones con otros sectores necesarios para la consecución de sus objetivos prioritarios. Se revisan así sus metas - sus acciones, sus gastos corrientes y de capital, como su ubicación en el tiempo y en el espacio. La matriz incluye la información sobre recursos clasificados en humanos, físicos, tecnológicos y financieros, tanto de su disponibilidad actual como en los requerimientos para el logro de las metas.

Otro aspecto revelante del esquema es la identificación de los instrumentos de alcance sectorial, y su relación de congruencia--

con los globales, para los cuales se definen responsables en cinco rubros: política económica, política social, administración, - investigación y legislación. Se presentan también las relaciones con el resto de los sectores y con el interior del mismo sector, - necesarias para identificar las tareas de apoyo que se llevan a - cabo la precisión de las relaciones intrasectoriales una tarea -- que responde a cada cabeza de sector, mientras que las relacio- nes intersectoriales corresponden a gabinetes especializados o a- dependencias globalizadoras.

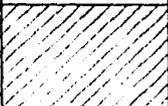
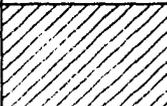
Finalmente la Matriz de Congruencia Sectorial tiene la función de precisar las acciones de los Sectores privado y social en las met- tas de resultado de cada sector, con lo cual se identifican las-- necesidades de concertación (Ver cuadro III).

4.7 Acciones operativas identificadas a partir de la matriz de-- congruencia sectorial.

Al contrastar la metodología con los avances en la instrumenta--- ción sectorial se han detectado diversos problemas. Ante todo es clara la necesidad de que los conceptos incluidos en la Lista de- chequeo se apliquen uniformemente en el Sector público. De lo -- contrario pueden presentarse problemas como los siguientes: por - su nivel de agregación, las acciones se pueden llegar a confundir con los lineamientos; por su nivel de operatividad, las acciones- se pueden confundir con los instrumentos e incluso se pueden yux- taponer con los proyectos.

En el caso de los recursos se detectan las necesidades de informa- ción más críticas. Es necesario realizar un esfuerzo de defini-- ción de las unidades de medida y de los niveles de precisión para los recursos físicos. Es particularmente importante operativamente--

MATRIZ DE CONGRUENCIA SECTORIAL

<p>METAS</p> <p>1.- De Resultados</p> <p>1.- Directas</p> <p>2.- Indirectas</p> <p>2.- Intermedias</p> <p>1.- Directas</p> <p>1.- De operación</p> <p>2.- De ampliación de la capacidad</p> <p>3.- De eficiencia</p> <p>2.- Indirectas</p> <p>1.- De operación</p> <p>2.- De ampliación de la capacidad</p> <p>3.- De eficiencia</p>	<p>CUANTIFICACION</p> <p>A</p>	<p>GASTO TOTAL DEL SECTOR</p> <p>B</p>	<p>UBICACION</p> <p>C</p>	<p>INSTRUMENTOS GLOBALES</p> <p>D</p>	
<p>PROGRAMAS</p> <p>1.- Sector Público</p> <p>2.- Sector Privado</p> <p>3.- Sector Social</p> <p>4.- Gobiernos Estatales</p>	<p>DESCRIPCION DE PROGRAMAS</p> <p>E</p>	<p>GASTO TOTAL PROGRAMA</p> <p>F</p>	<p>UBICACION</p> <p>G</p>	<p>INSTRUMENTOS GLOBALES</p> <p>H</p>	<p>RELACIONES INTRA E INTER SECTORIALES</p> <p>I</p>
<p>RECURSOS</p> <p>1.- Humanos</p> <p>2.- Fiscales</p> <p>3.- Tecnológicos</p> <p>4.- Financieros</p> <p>1.- Recursos propios</p> <p>2.- Créditos</p> <p>3.- Subsidios</p> <p>4.- Aportaciones</p>	<p>CUANTIFICACION</p> <p>J</p>	<p>COSTO TOTAL</p> <p>K</p>	<p>UBICACION</p> <p>L</p>		<p>RELACIONES INTRA E INTER SECTORIALES</p> <p>M</p>
<p>INSTRUMENTOS DE ALCANCE SECTORIAL</p>				<p>INSTRUMENTOS GLOBALES</p> <p>N</p>	

vincularlos con el resto de los elementos de la metodología matricial.

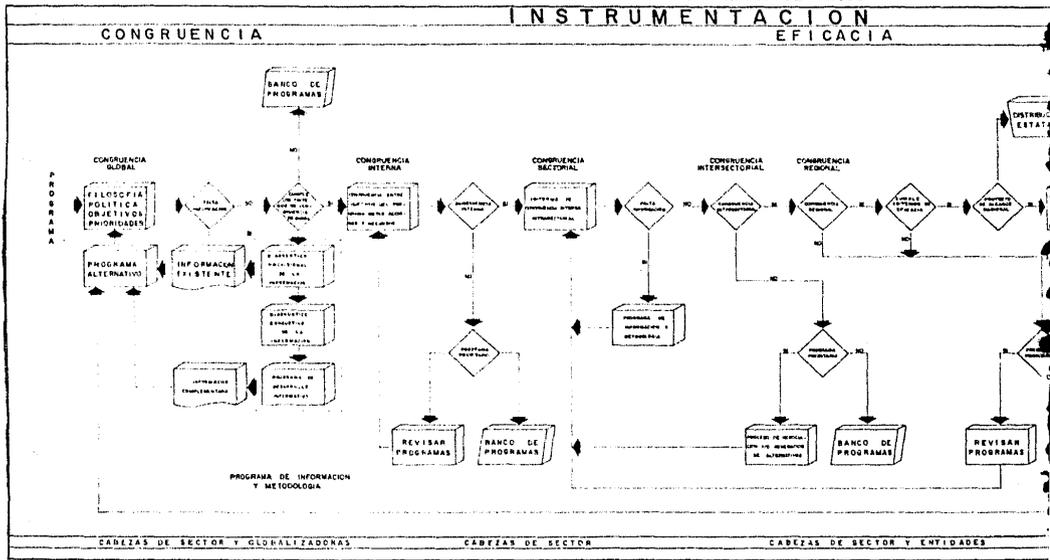
Es común la falta de información respecto a las acciones de los Sectores privado y social para el logro de las metas aún, cuando en algunos casos existe información agregada para ambos Sectores. Ello obliga a dedicar especial atención a estas áreas con el apoyo del análisis de las ramas productivas y de los servicios más importantes destacándose el impulso a los mecanismos de planeación existentes en esos Sectores.

En la definición de los apoyos de las políticas económicas y sociales, administrativas, de investigación jurídicas, es necesario establecer una normatividad para apoyar a los coordinadores del sector, de tal manera, que se profundicen y amplíen los mecanismos de concertación, inducción y coordinación al alcance de los Sectores y Gobiernos Estatales.

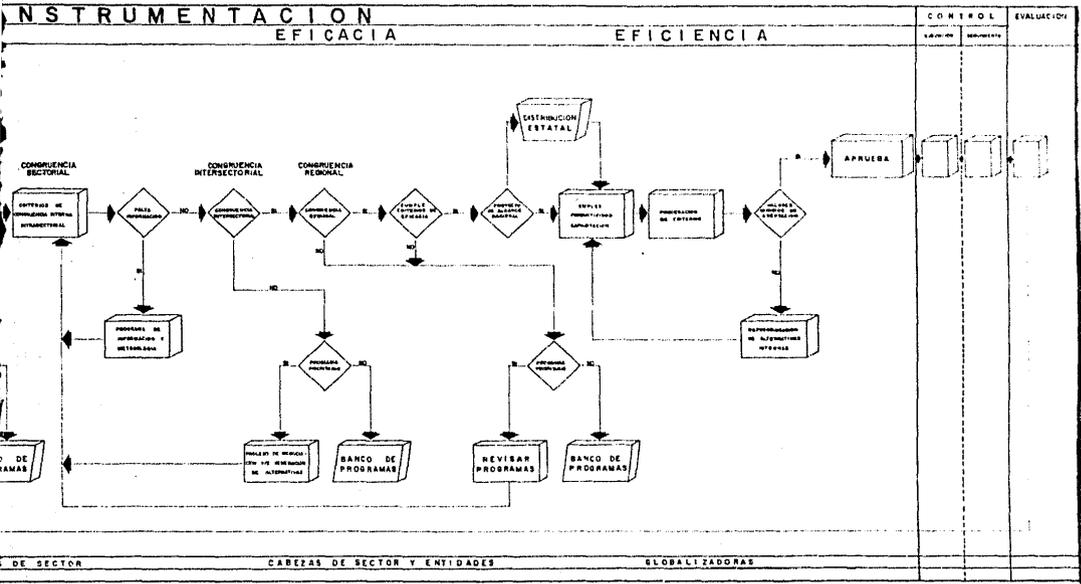
4.8 Criterios de instrumentación.

Los niveles anteriores (global, regional y sectorial), permiten identificar las actividades organizativas y normativas necesarias para llevar a cabo el proceso de instrumentación del P.G.D. Además se determinan los requerimientos adicionales de información que los sistemas actuales de Planeación-Programación no producen, y que son, sin embargo, necesarios para ir contribuyendo gradualmente al Sistema Nacional de Planeación como parte esencial de ese proceso y de su evaluación, el esquema de ordenamiento de la información se complementa a nivel sectorial con un proceso que permite someter los programas a los criterios de congruencia, eficacia y eficiencia (Ver cuadro IV).

CUADRO IV
CRITERIOS DE INSTRUMENTACION DEL P
 DIAGRAMA DE FLUJO



CUADRO IV
INSTRUMENTACION DEL PLAN GLOBAL
 DIAGRAMA DE FLUJO



a) Se entiende por congruencia la correspondencia entre lo que se quiere lograr y la forma de lograrlo.

I.- La congruencia global se refiere a la contribución directa e indirecta de los programas a los objetivos y prioridades nacionales.

II. La congruencia interna de cada programa se refiere a la correspondencia entre sus diferentes componentes: objetivos, metas, acciones y recursos. Aquí el análisis es cualitativo ya que es difícil generalizar indicadores cuantitativos para evaluar esos aspectos.

III. La congruencia regional se refiere a la correspondencia de los programas sectoriales con los objetivos y metas regionales previamente definido por la política de desarrollo general.

b) Se entiende por eficacia la capacidad para cumplir las metas establecidas, es decir, la obtención de los resultados precisos. La eficacia influye en la programación y en la reprogramación para la producción de satisfactores nacional y socialmente necesarios, de acuerdo con las prioridades nacionales y sectoriales. El criterio de eficacia es particularmente importante cuando las metas de un sector dependen de los logros de otro. No es posible ser eficaz en partes y esto nos permite el funcionamiento global de una sociedad que, para mantener su proceso de desarrollo debe evitar rezagos, máxime tratándose de actividades clave, tales como energéticos, alimentos, transportes y bienes de capital.

c) Eficiencia significa el logro de los mejores resultados posibles con los recursos limitados de que se dispone y la utilización más racional de recursos para obtener los resultados requeridos.

Los criterios de eficiencia se deben precisar a través de coeficientes de ponderación: cierto valor mínimo de eficiencia se determinarí con las condiciones y necesidades de la instrumentación del P.G.D.

Los niveles del Sistema Metodológico Matricial presentado en este capítulo, constituyen una imagen objetiva que al contrastarse con las acciones emprendidas en este campo sugieren una serie de tareas que deben ser realizadas para fortalecer el Sistema Nacional de Planeación.

5. ESTRATEGIAS DE ACCION.

Como se expuso anteriormente las tareas de planeación son un proceso irreversible que se han desarrollado en tres aspectos: metodología, estructura institucional y proceso de planeación. Para el futuro inmediato es necesario avanzar de acuerdo a una estrategia de acción que permita consolidar definitivamente el Sistema Nacional de Planeación. Su objetivo fundamental es asegurar la permanencia y dinamismo del sistema. Para ello se debe ante todo completar la imagen-objetivo del Sistema Nacional de Planeación, a partir de lo realizado hasta ahora en todos sus elementos y características para lograr su formulación normativa.

La estrategia a seguir en los tres elementos considerados se puede sintetizar como sigue:

En lo metodológico difundir el marco conceptual y la metodología-matricial en todo el Sector público, para avanzar en su aplicación y generalización tanto en lo que se refiere a instrumentación del plan, como a la consolidación del Sistema Nacional de Planeación. Con ello se busca un mayor grado de homogeneidad

acuerdo sobre las concepciones y los marcos de referencia que --- orientan las actividades de planeación y programación comenzando por el Sector Público.

En la estructura institucional para la planeación seguir avanzando en los aspectos administrativos y normativos para que la división de funciones del Gobierno Federal pueda llevar a cabo las tareas de planeación con eficacia, eficiencia y congruencia.

En el proceso de planeación definir mejor las tareas, los responsables y los mecanismos en sus distintas etapas a partir de la -- instrumentación del plan global. En especial, es necesario continuar desarrollando las vertientes de obligación, inducción, --- coordinación y concertación, así como mejorando su vinculación en el logro de los objetivos de la política de desarrollo y de la -- consolidación del Sistema Nacional de Planeación. Así mismo se requiere mejorar, en su caso, generar los sistemas o procedimientos administrativos y de apoyo a la formación, instrumentación, - control y evaluación de los planes y programas. Esta estrategia se traduce en tareas específicas, las más importantes serían las siguientes:

5.1 Aspectos metodológicos.

- Precisar la metodología matricial, para su aplicación por las-- cabezas de sector.
- Difundir la metodología en los sectores y sus coordinados.
- Desarrollar aspectos específicos de la metodología matricial -- que requieren de atención especial como en el caso de la ubicación especial de los programas y proyectos prioritarios.

5.2 Estructura institucional.

5.2.1. Aspectos normativos.

- Revisar el marco jurídico-administrativo vigente, con el objetivo de adecuarlo a los avances de un sistema de planeación.
- Ampliar la normatividad presupuestal para estrechar la interdependencia de los planes y programas con los responsables de la ejecución.
- Institucionalizar la desconcentración del manejo presupuestal mediante la estipulación explícita en el reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Esta tarea incluye adicionalmente la elaboración del reglamento de la Ley de Obras Públicas.
- Elaboración y desarrollo del Programa de Normatividad de la Auditoría Gubernamental que consta de un conjunto de normas, lineamientos y políticas de control y auditoría para la Administración Pública Federal.
- Revisar la Ley de Cámaras para que estos se conviertan en órganos de apoyo a la planeación, sin menoscabo de sus atribuciones normales.

5.2.2 Aspectos administrativos

- a) Enfatizar los programas de Reforma Administrativa de reestructuración interna de las dependencias, vinculados a --

las necesidades de planeación, con base en los avances y la metodología que presenta este documento.

b) Continuar con la estructuración de la Reforma Presupues--
tal con especial atención al Programa de corresponsabili--
dad del gasto público.

- Perfeccionar los mecanismos de formulación presupues--
tal en base a la determinación de metas, programas y activida--
des.

- Afirmar los avances en la descentralización administrati--
va de las asignaciones presupuestales, a través de los --
programas de pagos al personal y a la administración del--
personal federal.

- Consolidación de los mecanismos e instrumentos de manejo--
presupuestal, en el ámbito regional.

c) Crear el Comité Técnico Consultivo de las unidades de pro--
gramación con el propósito de fortalecer y lograr, una ma--
yor homogeneidad en las tareas de planeación.

- Diagnóstico de las unidades de programación del Sector Pú--
blico.

- Fortalecer la capacitación de recurso humano para todas -
las tareas de planeación.

- Ampliar y mejorar los mecanismos para actualizar los dife--
rentes planes con base en la metodología matricial las ex--
periencias operativas y la evaluación de los planes.

- d) Ampliar los mecanismos de comunicación entre los sectores y sus coordinados para las tareas de planeación, de acuerdo a las necesidades que se desprenden de la metodología.
- e) Adecuar los diversos comités y comisiones existentes a -- las tareas de planeación, de acuerdo a la metodología --- planteada.

El proceso de Reforma Administrativa en marcha constituye el punto de partida fundamental en la construcción y consolidación del Sistema Nacional de Planeación (SNP), ya que permite vincular la división de funciones del Gobierno Federal con las tareas de planeación; define los elementos básicos para la sectorización de la Administración Pública; delimita los diferentes niveles de decisión y establece una serie de gabinetes específicos, comisiones intersectoriales y mecanismos de programación, presupuestación, control y evaluación.

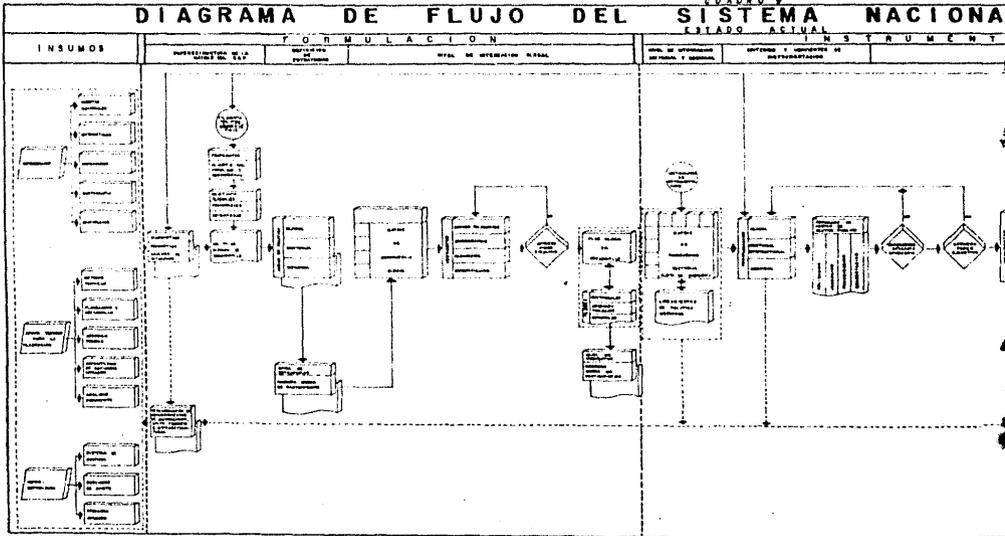
Un proceso de planeación consta de cuatro etapas: Formulación, -- Instrumentación, Control y Evaluación. (Ver cuadro V).

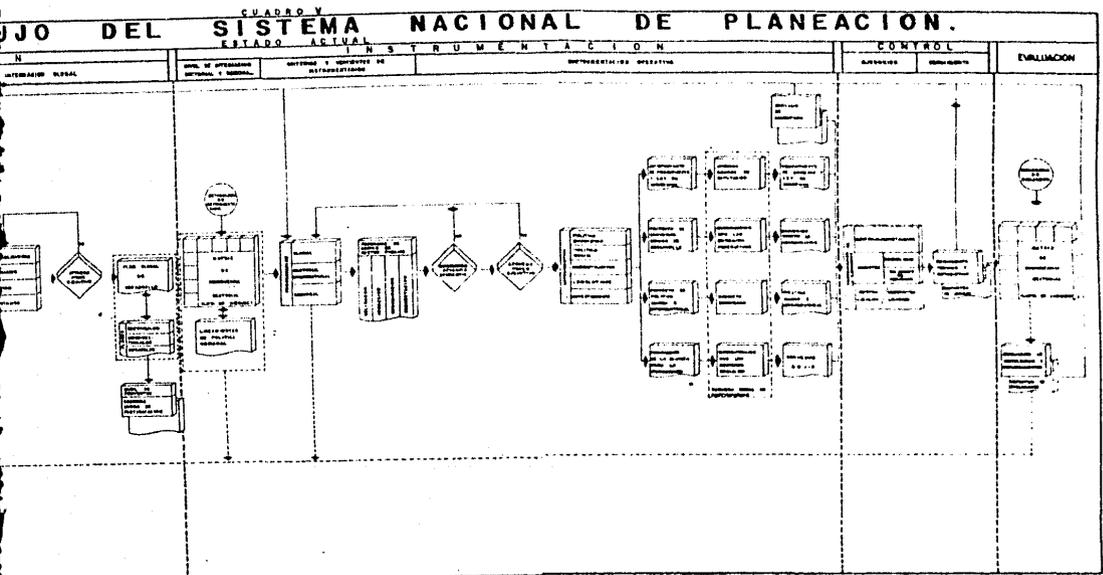
Antes de la formulación propiamente dicha se establece la infraestructura que proporciona los insumos para el proceso de planeación, a partir de ellos se inicia un conjunto de procesos ordenados de los que se obtienen productos determinados en un esquema que muestra claramente el S.N.P. (Sistema Nacional de Planeación) Las etapas son las siguientes:

Formulación. -- Parte de los procesos del diagnóstico y pronóstico; de ellos se deriva la elaboración de acuerdo a la estructura de la matriz del S.N.P. (Sistema Nacional de Planeación), incluyendo el diálogo con los coordinadores de los Sectores, con las Entida-

CUADRO V

DIAGRAMA DE FLUJO DEL SISTEMA NACIONAL





des federativas y con los representantes de los Sectores social y privado; este proceso termina con la aprobación y difusión del -- plan. Dentro de las etapas específicas de la formulación son las siguientes:

- 1.- Realizar antes de su publicación o actualización los planes y programas sectoriales, para verificar su ajuste a la metodología general.
- 2.- Integrar un acervo de programas de mediano y largo plazo en - sectores prioritarios, propiciando la formulación y/o actualización de programas de mediano plazo en las ramas estratégi--cas.
- 3.- Promover la programación de mediano plazo para el desarrollo- de zonas prioritarias.

Instrumentación.-- Traduce la formulación final (PGD) en accio--- nes operativas de acuerdo a los diferentes niveles de la metodología matricial: de congruencia global, de congruencia regional, de congruencia sectorial (Lista de chequeo, y de Criterios de instrumentación. La responsabilidad de la orientación en las actividades económicas y sociales del país hacia objetivos comunes recaen en el Estado. Por ello una de las proposiciones de la instrumentación es la integración de un Programa de Acción del Sector Público (PASP). Este es el documento operativo básico a nivel ---- anual, que integra todos los aspectos programáticos, presupuestales, instrumentales y específicos así como acuerdos de los Sectores social y privado.

Este programa de acción representa el eje que articula por año--- las acciones del Sector público y su actividad, de sentido y con-

gruencia a la de otros sectores. Tareas específicas de instrumentación:

1.- Elaboración del programa de acción del sector público en su concepción amplia. Esta tarea incluye fundamentalmente:

- Documentos Sectoriales de Instrumentación. Estos documentos implican aplicación de la metodología matricial para realizar la programación sectorial. Se formuló en base a un documento de lineamientos, resultado del contraste entre metodología matricial y el ejercicio del Programa de Acción realizado (un año antes). En base a este documento de lineamientos (que incluye los aspectos metodológicos para profundizar los mecanismos de programación sectorial con los objetivos, estrategias y políticas globales); se elaboran documentos sectoriales de instrumentación por los coordinadores de Sector.
- Documento de Política Económica General, para su discusión y seguimiento a nivel de gabinete económico. Esta tarea se realiza regularmente en función de los objetivos, las metas y el manejo de la política económica (para el año siguiente).
- Documento de Política Regional e Intersectorial. A partir de los documentos de política global y los sectoriales, se concilian las acciones del Sector Público en el ámbito regional e intersectorial de acuerdo a los lineamientos que se desprende del P.G.D. (Plan Global de Desarrollo). Este documento precisa las acciones específicas a desarrollar respecto a las cuatro vertientes del proceso de instrumentación: obligatorias, inducidas, coordinadas y concertadas.

2.- Difundir los estudios de ramas económicas y convenir con-

los coordinadores de Sector las acciones derivadas de estos análisis, entre los cuales deberá establecerse programas de promoción en ramas prioritarias.

3.- Mejorar la instrumentación de la política macroeconómica y social mediante las siguientes acciones específicamente:

- Continuar el seguimiento a nivel de gabinete económico, del paquete de política económica del informe de gobierno, presidiendo responsables y corresponsables.
- Avanzar en la precisión del grado de participación y de responsabilidad en cada entidad en acciones y programas concertados, principalmente en donde quedan involucrados dos o más dependencias o Secretarías.
- Avanzar en la precisión de los mecanismos específicos de coordinación inter-institucional, para el manejo congruente de las políticas tanto económicas como social.

4.- Mejorar la instrumentación de la política regional mediante las siguientes acciones específicamente:

- Consolidación de los COPLADES (Comités para la Planeación del Desarrollo Económico de los Estados).
- Consolidar y ampliar los mecanismos de diálogo con los Estados a través de la Reunión Nacional de los funcionarios de los gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- Reformar la capacidad de programación, mediante la capacitación para la planeación en los Estados y apoyo en materia de información.
- Completar la compatibilización de los planes estatales de desarrollo con las metas y objetivos del P.G.D. (Plan Global de Desarrollo).
- Promover en mayor medida la transferencia al régimen estatal de funciones a cargo de Entidades de la Administración Federal Paraestatal, así como la participación federal en las mismas, cuando sean de interés local estén directamente vinculadas a los programas de desarrollo de Estados y su ámbito de actuación e influencias se limiten a una sola Entidad Federativa.

Control.- Se entiende como el proceso de verificación del cumplimiento del programa y presupuesto que pone énfasis en los medios y resultados parciales a través de la medición de su avance, considerando el manejo de los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales. La tarea de control consta de los siguientes programas específicos:

- Normatividad de la Auditoría Gubernamental
- Programas mínimos de Auditoría para cada una de las Dependencias.
- Contratación de Auditores Externos
- Indicadores de Costos por tipo de Obra, relativa de precios e insumos.
- Supervisión de Contratos y Obra Pública.

Evaluación.- Es una fase que permite con criterio de selectivi-

dad medir la eficacia, la eficiencia y la congruencia intersectorial de los programas de la Administración Pública Federal a nivel global, sectorial, regional e institucional. Este ejercicio de carácter permanente se desarrollará en el procedimiento en el avance y los resultados de los programas con un enfoque fundamentalmente preventivo y no solamente correctivo. La homogeneidad de este esquema esta asegurada por los siguientes elementos:

- El marco conceptual del S.N.P. (Sistema Nacional de Planeación), y la metodología matricial se sitúa, en sus diferentes niveles a lo largo del proceso.
- El plan es el elemento central en el cual convergen y del cual parten todas las determinaciones de mediano plazo.
- El Programa de Acción del Sector público integra todas las áreas y las vertientes de instrumentación con una cobertura anual.
- Los análisis de decisiones de corto, mediano y largo plazo estan vinculados entre sí permitiendo tanto el ajuste de la meta a la coyuntura como la definición de acciones en función de los objetivos.
- El carácter participativo y democrático se garantizan mediante los mecanismos en varios momentos del proceso.
- El proceso es a la vez ordenado y flexible, imponiendo dirección y ritmo a las decisiones de acciones, y permitiendo modificaciones al P.A.S.P. (Programa de Acción del Sector Público. Anual.

CAPITULO IV.- PROCESOS DE PLANEACION.

En el Sector Público son afrontados los problemas por sus miembros sin tener en cuenta esquemas teóricos bien organizados, ni posturas metodológicas bien definidas. Sus actuaciones son determinadas por tradiciones, rutinas especializadas, normas impuestas por autoridades superiores, hábitos, imitaciones, destrezas adquiridas y repetidas mecánicamente. A continuación haremos mención de algunas deficiencias vigentes en el sector oficial:

- 1.- Existe una completa falta de continuidad, tanto en la planeación como en la ejecución de los objetivos de desarrollo, debido a la constante intervención política.
- 2.- El problema no radica en la creación o incremento de nuevos órganos o instrumentos gubernamentales, sino en la unidad de acción de pensamiento y de coordinación de las diversas dependencias ya existentes.
- 3.- Es necesario racionalizar la toma de decisiones tendientes al logro de medidas concretas para la solución de problemas concretos.
- 4.- Es palpable una completa desorganización y falta de previsión, programación y coordinación en el Sector Público, repercutiendo en un atraso en los objetivos sociales y económicos, falta de estudios veraces, información estadística, etc.
- 5.- Existe improvisación en todos los órdenes y falta de revisión continua con los alcances logrados y en las metas.

- 6.- Existe un exagerado desperdicio de recursos de toda índole-- en el sector público, provocando gastos excesivos que pueden canalizarse más productivamente.
- 7.- Existe una falta de técnicas administrativas debido a una singular resistencia al cambio.
- 8.- Las circunstancias políticas y sociales determinan los fines y límites de planeación general.
- 9.- La dependencia hacia el extranjero se incrementa día con día, sobre todo en los renglones económico y político, provocando un estancamiento en todos los sectores.
- 10.- Se ha venido brindando más apoyo al sector industrial y urbano que al regional, agrícola, rural, provocando un acentuado desequilibrio económico y social.
- 11.- Debe incrementarse la capacitación técnica administrativa de los funcionarios públicos, pues el personal es ineficiente - presentando una falta de motivación salvo en excepciones, el trabajador no tiene conciencia de la importancia de su trabajo en el engranaje gubernamental.
- 12.- Existe una falta de coordinación interdepartamental (individualismo); falta de conocimiento del área administrativa y del puesto que desempeña; duplicidad y superposición de autoridad debido a una excesiva cantidad de organismos; inadecuada distribución del trabajo, inexistencia de una adecuada delegación de autoridad y responsabilidad. Una legislación -- inadecuada, falta de tecnificación y exceso de trámites, no existe comunicación ni coordinación entre los gobiernos locales, municipales y demás órganos del Estado.

13.- Falta de planeación y/o programación de recursos financieros. Los planes son declarativos y no se traducen en metas cualitativas y cuantitativas por lo que se dificulta la evaluación de los resultados; no hay una acertada adecuación de la carga de trabajo, sueldos y salarios. Las unidades de programación deben dar prioridad a los proyectos de inversión - en cuanto a la optimización del gasto corriente y de capital de las dependencias. Es importante establecer en las dependencias un adecuado control de inventarios que permita detectar fugas económicas y agilidad en la distribución de materiales de trabajo.

14.- Restricciones presupuestarias. A pesar de la utilización -- del presupuesto tradicional y obsoleto y la falta automatización que se ha alcanzado, la información requerida es insuficiente se limita a vigilar lo ejercido y las disponibilidades, en lo que se refiere a egresos, sin existir una adecuada programación con la cual poder evaluar resultados. Se observa una mala integración del presupuesto federal formulado en forma general hacia lo particular; inverso a la lógica financiera, que es formulado de lo particular a lo general.

En base a los puntos expuestos anteriormente planteamos la siguiente hipótesis:

"La factibilidad de los planes de Gobierno sólo será posible si - la elaboración de los mismos se apoya en la utilización de Técnicas Administrativas".

A pesar de ser muchos los planes de gobierno hasta la fecha elaborados, no se han logrado desarrollar de una manera eficaz. Esto es originado por diferentes causas, una de las más importantes, es la deficiente identificación de las características de tipo ad

ministrativo que deben considerarse para el desarrollo de un proyecto; es decir, no se puede hablar de una factibilidad que muestre la posibilidad de éxito en el desarrollo del Proyecto Nacional por subestimar su duración, costo y calidad. En pocas palabras, no se administra adecuadamente.

El desarrollo continuo que ha tenido la Administración de Taylor y Fayol hasta nuestros días, proporciona elementos más que suficientes para que el país opere eficientemente para el logro de los objetivos.

La función que tiene la administración en el manejo actual de los proyectos, considera en gran parte las fases del Proceso Administrativo, ya que para lograr el objetivo para el cual fue creado el Proyecto, es necesario adoptar e implantar técnicas administrativas que coadyuven al logro de los objetivos Nacionales.

A lo largo de los anteriores capítulos se han expresado, fundamentalmente aspectos teóricos de la Planeación a Nivel Gobierno.

Ahora se hace necesario que esos planteamientos se vean reforzados con la utilización de las Técnicas Administrativas, para lo cual este capítulo se ocupará de demostrar las ventajas que tiene la utilización de las Técnicas Administrativas en el Proceso de Planeación Gubernamental, utilizando sus mismas etapas, pero encuadrando en cada una de ellas los elementos que la deben componer, de tal forma que la realización de los planes de Gobierno sea factible.

Partimos de la base de que la Administración es un Proceso por medio del cual el hombre trata de introducir orden y aplicar dirección y control adecuados en las diversas instituciones de la sociedad para lograr determinados objetivos.

Para efectos de alcanzar estos objetivos, el Proceso Administrativo se divide en las siguientes fases:

-PLANEACION.

Es un proceso intelectual, que determina en forma consciente las vías de acción, la fundamentación de las decisiones en los fines, hechos cálculos razonados.

Planear es decidir de antemano qué hacer, cómo hacer y cuándo se deberá llevar a cabo determinada actividad.

-ORGANIZACION.

La organización dentro del proceso administrativo, consiste en -- crear una estructura jerárquica que permita llevar a cabo el trabajo de una manera eficiente, integrando a todos los miembros de la institución de tal manera que los objetivos previamente establecidos se cumplan.

-IMPLEMENTACION.

Es considerada como la parte operacional del proceso administrativo, ya que en esta fase se ejecutará lo planeado.

En la implementación se determina el éxito o fracaso de la actividad desarrollada, ya que si la ejecución de los planes no es la adecuada, vendrá por consecuencia un incumplimiento de los objetivos.

-DIRECCION.

La dirección es la fase en la cual se coordinarán los esfuerzos--

del personal, de tal manera que se logren los objetivos previamente determinados en la planeación y dentro de la estructura de organización más adecuada.

No es posible ejecutar una tarea específica si no existe una integración del elemento humano de tal manera dirigido que se aproveche al máximo su energía, entusiasmo y actividades.

-CONTROL

En términos generales, el control consiste en medir el grado de cumplimiento de los objetivos planeados.

Para llevar a cabo un control efectivo, es necesario considerar los siguientes pasos:

- a) Establecer normas a cumplir
- b) Medir el desempeño del trabajo contra las normas.
- c) Corrección de las desviaciones

La función que tiene la administración en el manejo actual de los proyectos, considera en gran parte las fases del proceso administrativo mencionadas previamente, ya que para lograr el objetivo para el cual fue creado el proyecto es necesario adoptar e implantar Técnicas Administrativas que coadyuven al logro de los objetivos del proyecto. Sin embargo, por considerar a la planeación -- una fase importante de nuestro estudio, ahondaremos en lo que son sus aspectos más sobresalientes.

-PLANEACION

La Planeación en esta fase, primordialmente se determinan los objetivos y las necesidades de recursos para llevar a cabo el proyecto.

Los principales elementos que se consideran en la planeación son:

- a) Definir el objetivo del proyecto con exactitud.
- b) Determinar qué y cuáles recursos (humanos, técnicos, financieros, materiales, etc.,) se necesitarán para cumplir con el objetivo establecido. Para lograrlo se elaboran programas de trabajo.
- c) Determinar el tiempo de duración del proyecto.
- d) Presupuestar sobre bases confiables el costo - del proyecto, considerando el tiempo y recursos a invertir.
- e) Determinar todos los riesgos posibles que impidan el logro del objetivo del proyecto.
- f) Segmentar óptimamente el proyecto total
- g) Definir medidas de control a utilizar
- h) Establecer técnicas, herramientas y parámetros de medición.

La importancia de la planeación radica en cinco razones fundamentales:

- 1.- Lograr su terminación en un tiempo óptimo
- 2.- Asignar adecuadamente los recursos
- 3.- Minimizar sus costos
- 4.- Eliminar hasta donde sea posible incertidumbres
- 5.- Facilitar el control de las actividades.

PRINCIPIOS DE PLANEACION.

La planeación cualquiera que sea el concepto en que se aplique, - se inspira en ciertos conceptos fundamentales de validez general.

Los principios básicos de la planeación son:

- Racionalidad
- Previsión
- Universalidad
- Unidad
- Continuidad
- Inherencia
- Precisión
- Flexibilidad

- RACIONALIDAD.

Se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe ser evaluada. En sus ventajas e inconvenientes y redacción a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos.

- PREVISION.

Es previsión del futuro, los planes y programas tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En función de este principio, se fijan plazos de uno o más años. La fijación de los límites de tiempo dependerá, naturalmente, de la clase de actividades, de los recursos disponibles, de la posibilidad de control y de los objetivos perseguidos. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas.

- UNIVERSALIDAD.

La planeación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y de prever las consecuencias que producirá su aplicación, como la sociedad y la econo

mía se desenvuelven en una mutua y constante interacción. "La--- planeación parcial frustra la posibilidad de dar coherencia a la conducta del estado o de las empresas".

- UNIDAD.

En relación al principio anterior, se desprende la necesidad de-- que los planes tengan unidad, es decir, que estén integrados en-- tre sí y formen un todo orgánico y compatible. El principio de-- lá unidad está estrechamente ligado al concepto de coordinación.-- Ella debe seguir como efecto de la debida integración de los pro-- gramas sectoriales en el programa global y dar como resultado un-- proceso de ejecución que impida el malgasto de recursos en accio-- nes duplicadas o no debidamente ajustadas.

- CONTINUIDAD.

La planeación no tiene fin en el tiempo; en efecto, mientras sub-- sistan las empresas, el Estado y las familias se deberán hacer -- cosas; por ello pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obte-- ner el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá, la pro-- gramación es en consecuencia, un proceso de duración ilimitado.

Efectuado el plan, se formula el siguiente, ó bien como hacen al-- gunos países todos los años, se revisa el plan y se le agrega un-- año más manteniendo así la secuencia de la acción. La falta de -- continuidad en los programas va contra la idea misma de la pla--- neación. El abandono de ciertas metas implica malgastar los re-- cursos que se están empleando y atentar contra la eficiencia en -- su utilización y producir despilfarro.

- INHERENCIA.

La planeación es necesaria en cualquier organización humana; es inherente a la administración, al Estado o a la empresa, deben planificar la forma de alcanzar sus objetivos. La administración de un Estado así como la administración de una empresa, no se hacen independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas, -- una administración sin propósitos preconcebidos en una máquina -- guiada por la rutina, por la costumbre o por las normas rígidas -- que anulan los objetivos. En consecuencia, un Estado que no planifica no puede ser eficiente ni estar habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea el cambio social. Cada Estado planifica según sus criterios dominantes; puede hacerlo en forma democrática o en forma impositiva, pero de cualquier manera, si desea ser eficiente, debe programar técnicamente sus actividades, la empresa privada también necesita planificar, pues la óptima utilización de sus recursos influirá directamente en sus utilidades.

- PRECISION.

Los planes no deben hacerse con precisiones vagas o genéricas, sino con la mayor exactitud posible, porque van a regir acciones concretas. Cuando carecemos de planes precisos, cualquier negocio no es propiamente tal, sino un juego de azar, una aventura ya que, mientras el fin buscado sea impreciso, los medios que coordinaremos serán necesariamente ineficaces, parcial o totalmente, -- siempre habrá algo que no podrá planearse en los detalles, pero -- cuando mejor fijados los planes serán mejor ese campo de lo eventual, los planes constituyen un sólido esqueleto sobre el que pueden calcularse las adaptaciones futuras.

- FLEXIBILIDAD.

Este principio puede parecer a primera vista contradictorio con el anterior, pero no lo es. Inflexible es lo que no puede amol---

darse a cambios accidentales; lo rígido lo que no puede cambiarse de ningún modo. Flexible, es lo que tiene una dirección básica, - pero que permite pequeñas adaptaciones momentáneas pudiendo después volver a su dirección inicial. Todo plan preciso debe prever, en lo posible los varios supuestos o cambios que pueden ocurrir.

- Fijando máximos y mínimos, con una tendencia central entre ellos, como lo normal.
- Proveyendo de antemano caminos de sustitución, para las circunstancias especiales que se presenten.
- Estableciendo sistemas para su rápida revisión.

TECNICAS DE PLANEACION

Para llevar a cabo una planeación realista, es necesario auxiliarnos de las técnicas que la administración actual nos proporciona, como son:

- a) Manuales de objetivos y políticas
- b) Diagramas de proceso y de flujo, que sirven para presentar, analizar, mejorar y/o explicar un procedimiento.
- c) Gráficas de Gantt, que tienen por objeto controlar la ejecución simultánea de actividades que se realizan coordinadamente.
- d) Programas de muy diversas formas, presupuestos y pronósticos.
- e) Métodos como lo son el PERT ó Ruta Crítica y sus modalidades C.P.M., la diagramación, el M.A.P. y otras.

De estas técnicas nos ocuparemos en la etapa de instrumentación.

VENTAJAS DE LA PLANEACION.

Algunas de las muchas ventajas son:

- 1.- Hace posible la realización de actividades en forma ordenada y con un propósito.
- 2.- Todos los esfuerzos van dirigidos hacia resultados que se desean, y se obtiene con ello una eficiente sucesión de esfuerzos.
- 3.- Como resultado de la planeación se reduce el trabajo improductivo.
- 4.- El tiempo total empleado en las actividades planeadas es el mínimo, porque sólo se lleva a cabo el trabajo necesario, además se conoce el tiempo de iniciación y terminación de cada trabajo.
- 5.- La planeación permite aprovechar mejor los recursos disponibles.
- 6.- Ofrece una base para el control
- 7.- Aumento de la productividad entendiéndose ésta como la relación entre los resultados totales logrados y los recursos totales consumidos.
- 8.- Como consecuencia se obtienen costos más bajos.

I.- FORMULACION

Es la primera etapa del proceso de planeación. Esta deberá abarcar la formulación de planes, programas y presupuestos.

Antes de iniciar un estudio detallado de estos conceptos, se hace necesario realizar un análisis de lo que es el proyecto y sus herramientas técnicas, con objeto de hacer válido su concepto y ---aportación esencial a las fases subsecuentes del proceso, y hacer factible su realización a nivel nacional.

Primeramente hablaremos de lo que es el Proyecto Nacional.

La Constitución contiene un Proyecto Nacional. Define orientacion

ciones políticas y sociales que corresponden a lo mejor de nuestra historia y a los anhelos de las mayorías, establece las bases en las que se apoyan las estructuras del gobierno y propone formas de relación de éste con la sociedad que conducen a la democracia.

El Proyecto Nacional surgido de la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917, representa el modelo del país a que se aspira, que es la expresión del Proyecto Nacional en el aspecto político, en lo económico, en lo social y en la administración pública.

1.1 PROYECTO.

El manejo de los proyectos surge como una habilidad envolvente -- o de una disciplina que es de gran importancia en todas las áreas de los negocios, industrias y gobierno.

Los proyectos existen en toda entidad económica ya sea perteneciente al ramo industrial, comercial o gubernamental.

1.1.1. CONCEPTO.

"Un proyecto es cualquier tarea que tiene un principio y un fin definibles y que requiere el empleo de uno o más recursos en cada una de las actividades separadas, pero interrelacionadas e interdependientes que deben ejecutarse para alcanzar los objetivos por los cuales el proyecto fue instituido" (1).

Los elementos que integran el proyecto son:

-**Bosquejo del proyecto que se desca realizar integrado por: cálculos, gráficas y escritos mostrando como se va a realizar, el costo y razones por las que deberá realizarse.**

(1) R.L. Martino, "Determinación de la Ruta Crítica" Ed.Técnica.

- Exposición de las políticas y circunstancias principales que de ban concurrir para la realización del proyecto.
- Enumeración de las actividades necesarias para llevar a cabo el proyecto.

1.1.2. CARACTERISTICAS DE LOS PROYECTOS.

- Son esfuerzos realizados una sola vez.
- Surgen de la necesidad de un cambio.
- Al alcanzar las metas que dieron vida al proyecto automáticamente desaparece.
- Son tareas que buscan el mejor aprovechamiento de los recursos ya existentes.
- Busca la realización de objetivos bien determinados
- Estan compuestos por actividades secuenciales, interrelacionadas e interdependientes.

1.1.3. REQUISITOS PARA LA REALIZACION DE UN PROYECTO.

Algunos puntos que se deben estudiar para llevarlo a cabo, se pre sentan a continuación:

- Ser factible y capaz de desarrollarse en el tiempo estimado, la calidad requerida y el costo presupuestado.
- Todos sus aspectos deben ser cuantificables siempre que sea po-

sible.

- Debe ser flexible y adaptarse a las circunstancias.
- Valorar los recursos, apoyo, contingencias y riesgos que traerá consigo su implementación.
- Y otras circunstancias que se puedan presentar por la magnitud y objetivos que persiga un proyecto.

1.1.4. ESTUDIO DE FACTIBILIDAD.

Es la primera fase de desarrollo de un Proyecto, consistente en el estudio de todos los recursos técnicos y económicos que serán necesarios en el Proyecto, efectuado por el también recurso humano; dicho estudio esta encaminado a determinar la utilidad del proyecto. Al determinar un objetivo, la forma de llegar a él, -- los medios o recursos a utilizar y su adecuada asignación reducirá al mínimo la incertidumbre de su desarrollo.

Las actividades que integran esta fase son las siguientes:

- 1) Identificación de necesidades.
- 2) Planteamiento general del problema.
- 3) Recopilación de información.
- 4) Análisis de la información y diagnóstico del problema.
- 5) Valuación de recursos a utilizar.
- 6) Generación de alternativas.
- 7) Selección de soluciones.

1) IDENTIFICACION DE NECESIDADES.

Al considerar que nuestro punto de partida es un problema que frena o entorpece el desarrollo del país, es conveniente efectuar un análisis para poder determinar las causas y orígenes del mismo, - ya que la necesidad puede ser identificada por una herramienta -- técnica que haga posibles los medios para su satisfacción y que - lógicamente justifique su desarrollo.

2) PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROBLEMA.

En este paso, es donde la identificación de necesidades queda establecida en forma clara y al mismo tiempo se realiza un diagnóstico de la realidad, ya que el cumplimiento de las políticas y -- procedimientos y el aprovechamiento de los recursos son evaluados para emitir dicho diagnóstico.

Este será presentado en base a los resultados del estudio, haciendo mención de su importancia, de las necesidades a cubrir y de -- los beneficios que se obtendrán.

3) RECOPIACION DE INFORMACION.

En base a las características del problema, deberá reunirse la información que satisfaga el:

**" ¿ Qué vamos a hacer, Para qué, Por qué, Cómo,
Quiénes lo harán y qué se espera de todo ello ? "**

Y así contar con indicadores para los planes de desarrollo y operaciones futuras más acertadas para el cumplimiento de nuestro objetivo.

A continuación se presentan algunos tipos de información que pueden ser útiles en la realización de éste.

- Documentos escritos (archivos públicos, documentos oficiales, - prensa).
- Estadísticas (recuentos directos e indirectos).
- Documentos específicos (técnicos, fotográficos, iconográficos, - etc).

Por otra parte será necesario observar las condiciones que debe - reunir todo tipo de información, como son:

- **Objetiva**
- **Clara**
- **Concisa**
- **Confiable**
- **Oportuna**

4) ANALISIS DE LA INFORMACION Y DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA.

Una vez recopilada y registrada la información, se analizará a -- fin de determinar la situación actual del país y poder diagnósti- car con mayor precisión el problema, tomando las siguientes fuen- tes:

- **Estructura del país**
- **Políticas y procedimientos**
- **Objetivos nacionales a lograr**
- **Resultados obtenidos**
- **Recursos propios y externos**

Este estudio dará pauta para el establecimiento de posibles alter- nativas de acción, considerando siempre los alcances y limitacio-

nes arrojados por la investigación, mismos que afectarían a la realización del objetivo y por lo consiguiente al planteamiento en el sistema para cubrir las necesidades detectadas.

5) VALUACION DE RECURSOS A UTILIZAR.

- **Valuación Física:** Se entiende por valuación física, la determinación de la implementación del proyecto en cuanto a:

- a) Recursos propios o ajenos, mismos que se verán limitados en cuanto al alcance en tiempo y disponibilidad para su óptimo aprovechamiento.
- b) Tamaño en cuanto a sus alcances, por áreas involucradas y la repercusión en los resultados que se observan, habiendodestinado cierta cantidad de recursos.
- c) Ubicación y disponibilidad considerando las áreas administrativas de implantación en las funciones futuras y actuales.

- **Valuación Económica :** Consistirá en la asignación de costos a los recursos a utilizar que determinará cuál de ellos será el que económicamente es factible de utilizar.

- **Valuación Financiera:** Determina que tipo de financiamiento será necesario para la realización del proyecto en base a la valuación económica. Este financiamiento será el soporte del proyecto y deberá considerarse: Su origen, ya sea propio o ajeno; el tiempo a corto, mediano o largo plazo; el mecanismo de obtención o forma de liquidación; las repercusiones de la decisión adoptada.

6) SELECCION DE SOLUCIONES.

Dentro de este paso del estudio de factibilidad, podemos encontrar patrones que nos ayudarán a determinar la solución óptima, dentro de estos encontraremos algunos criterios que permitirán analizar los factores cuantitativos y cualitativos de cada solución, comparándose hasta discriminarse entre sí y llegar hasta la alternativa más factible del problema o alternativa de solución.

Entre algunos criterios utilizables para seleccionar las soluciones podemos encontrar:

- **Criterio de Extensión.**- Se analizan los recursos, tanto en su aplicación como en su origen, así como la aplicación de estos y las repercusiones que traerán al proyecto.

- **Criterio de Homogeneidad.**- Este criterio parte de la necesidad de utilizar el tiempo como factor de medida, dividiendo al proyecto en etapas; con el objeto de tener puntos de apoyo para la evaluación que aplicados individualmente o combinados nos permitirán obtener coeficientes aplicables al estudio.
También tendrán que utilizarse las mismas unidades de tiempo en todo el transcurso del proyecto y los mismos estándares de evaluación.

- **Criterio de Prioridad.**- Este criterio nos sirve para justificar las acciones y recursos del proyecto, que por la naturaleza propia del

desarrollo de éste exige el cumplimiento de actividades críticas para alcanzar los objetivos del proyecto. El estudio de prioridades y holguras nos -- permitirá tener alternativas de acción para la toma de decisiones en el futuro desarrollo del proyecto.

- Criterio Económico.-

Es el criterio que nos permite evaluar las soluciones desde el punto de vista financiero, ya que, en este criterio -- se estudian los ingresos y egresos que repercutirán en el proyecto.

Existen varios puntos de vista aplicables a éste criterio, los cuales estarán en función de los conocimientos -- de quienes los aplican, entre algunos -- encontramos los siguientes:

- Tasa interna de retorno
- Valor presente
- Presupuesto base cero
- y otros mas.

Los anteriores son algunos criterios que permitirán, en el momento de elegir la solución ideal al problema, justificar y evaluar la decisión, siendo factible en esta parte del estudio, utilizar otros criterios que permitan llegar a una óptima relación de tiempo-dinero en la ejecución de actividades futuras del proyecto.

7) GENERACION DE ALTERNATIVAS.

Las alternativas son enunciadas en base a la necesidad de solu --

ción de determinado problema, al diagnóstico del mismo, y a la --
valuación de los recursos disponibles que involucra aunadas al --
criterio, experiencia y creatividad del dirigente del proyecto o -
del equipo responsable de aportar las alternativas de solución --
al problema.

Estas alternativas deben presentar resultados donde se combinen--
los objetivos, políticas y recursos, debiendo estar presentadas--
a detalle y respaldadas por los cursos de acción a seguir y los -
estados de la naturaleza para su operación.

Las alternativas pueden estar determinadas por:

- Los objetivos nacionales a lograr
- Los alcances y limitaciones de cada una de ellas.
- Los estados de la naturaleza
- Los riesgos y la incertidumbre
- Las necesidades específicas a satisfacer.
- La creatividad y experiencia de los dirigentes.
- La disponibilidad de recursos
- El tiempo para la realización del - proyecto.

1.1.5. PLANEACIÓN DEL PROYECTO.

La planeación de un proyecto debe abarcar el mayor número de as--
pectos posibles, considerando desde la identificación de necesi--
dades hasta la conclusión del mismo proyecto, a fin de poder de--
terminar la aplicación y beneficio óptimos, dentro del tiempo y -
presupuesto establecidos.

Entre los aspectos que creemos convenientes mencionar, a manera -

de importantes tenemos los siguientes:

- Plan de organización y dirección:

Una vez definidos el proyecto se determinará el ¿ qué hacer ?, para ello, se mencionarán las acciones a realizar, señalando a los responsables de cada equipo de trabajo, tanto humano como material

Estas actividades serán supervisadas por el responsable del proyecto, quien además cuidará de las actividades de cambio susceptibles de adaptarse a los requerimientos del proyecto.

La Dirección del Proyecto, deberá estar informada de los cambios en las políticas y procedimientos en las áreas destinadas a implantar el Proyecto, de tal manera que estas afecten lo menos posible en su realización.

- Planeación de operaciones:

En virtud de que un proyecto comprende una serie de actividades no rutinarias o repetitivas es indispensable contar con un plan de todos los pasos que lo integran. Este detalle será tan minucioso como se requiera, en base al objetivo del Proyecto, sus características y experiencia del dirigente.

Una vez determinadas las operaciones, se les asignará un orden, señalando las precedencias obligatorias, actividades simultáneas, etc. También es conveniente mencionar situaciones de avance, con condiciones técnicas y/o estados de los recursos, hasta llegar a la programación de las actividades empleando las técnicas de que se vale la Administración para tal efecto.

- Planeación del tiempo:

Otro factor que es importante considerar en la Planeación del Proyecto, es el tiempo en el que deberán realizarse las actividades en que fue segmentado el Proyecto. Este tiempo de realización es estimado, deberá ser establecido guardando una relación estrecha -- entre cada actividad y de acuerdo con los objetivos del Proyecto.

Para asignar fechas de inicio y/o terminación de las actividades se pueden considerar algunos factores que ayudarán a la planeación de tiempos como son:

- La experiencia del administrador de Proyectos
- Análisis de las características de cada actividad del Proyecto
- La utilización de técnicas matemáticas y probabilísticas
- EL estudio de los recursos disponibles y su costo.

Cabe aclarar que el considerar que unidad de tiempo será utilizada para determinar el período de duración de cada actividad, ---- aquella deberá ser uniforme durante todo el desarrollo del proyecto, ya que ésto nos permitirá realizar comparaciones entre cada una de las actividades.

- Planeación de riesgos:

Una vez que se han definido los objetivos, las actividades y el tiempo de duración de desarrollo del Proyecto, es necesario conocer que riesgos se involucran en la ejecución de las actividades, para poder efectuar algunas medidas preventivas que cuantificadas y evaluadas nos proporcionarán indicadores y parámetros que pudieran originar desviaciones en los resultados esperados.

Existen tres tipos de condiciones de riesgo que pueden suscitarse en la implantación del Proyecto y se deben prevenir en esta etapa:

- **Realización en condiciones de certidumbre**
- **Realización en condiciones de riesgo**
- **Realización en condiciones de incertidumbre**

Realización en condiciones de certidumbre.- Se lleva a cabo cuando se conocen con absoluta certeza los estados de la naturaleza-- que conforman todas las actividades del Proyecto.

En tales circunstancias, las decisiones que se toman el momento - de su ejecución estarán respaldadas por un conjunto de estrate--- gias posibles de acción, conociendo de antemano los resultados de cada actividad

Realización en condiciones de riesgo.- Cuando en la planeación - de actividades se detecta que en la ejecución de estas pueden --- existir dos o más variantes o estados de la naturaleza que son ex cluyentes entre sí, y que asignan en su ocurrencia la probabili-- dad de los resultados, decimos que esa actividad se desarrollará-- bajo condiciones de riesgo.

Generalmente la probabilidad de ocurrencia se conoce mediante la- determinación de frecuencias, con que dichos estados se presenta- ron en el pasado.

Realización en condiciones de incertidumbre.- Existen condicio-- nes de incertidumbre en el desarrollo de una actividad o trabajo-- cuando son desconocidas las probabilidades de éxito o fracaso --- acerca de su cumplimiento.

La incertidumbre esta asociada con la incapacidad de estimar o -- calcular la probabilidad de ocurrencia en forma confiable; ya que tienen que enfrentar situaciones que nunca han ocurrido o que tal vez no vuelvan a repetirse en el futuro de la misma manera.

1.2 PLAN

Una vez concretado el Proyecto debe elaborarse un Plan.

1.2.1 CONCEPTO

Definimos un "Plan" como un modelo coordinado del orden en el cual debemos ejecutar todas las actividades requeridas para terminar nuestro proyecto (Idem). (2)

En los Planes se deben considerar:

<u>Objetivos.-</u>	Es el propósito que se desea alcanzar.
<u>Políticas.-</u>	Son normas de acción a seguir para el logro de lo objetivos.
<u>Procedimientos.-</u>	Son la definición de cómo van a hacerse las cosas para lograr el objetivo.
<u>Programa.-</u>	Es conocer en unidades de tiempo la programación de actividades.

1.2.2 LAS PARTES QUE COMPONEN UN PLAN SON:

- 1.- **Presentación.** Todo Plan debe contener una descripción breve acerca de los propósitos y su fundamentación general.
- 2.- **Diagnóstico.** Este punto examina los antecedentes reunidos tratando de identificar los problemas más importantes, además el análisis que se ha hecho de la realidad que se planifica. Los antecedentes son principalmente de tipo cuantitativo y consisten en series estadísticas -- que cubren períodos prudenciales, también se toman en cuenta los aspectos generales que afectan a la comunidad.

3.- **Pronóstico.** En ésta parte, se explicará la metodología de -- las proyecciones, los supuestos en que se basan-- los métodos estadísticos empleados para las ex-- trapolaciones, también se expondrán las diferen-- tes proyecciones, que se han estimado de acuerdo al comportamiento futuro de ciertas tendencias - observadas en el diagnóstico; tiene además la fi-- nalidad de mostrar lo que acontecerá en el futu-- ro, si se mantienen vigentes las tendencias.

4.- **Fijación de metas y asignación de recursos.** En el cumplimen-- to del Plan, deben mostrarse las metas en forma-- clara y completa, haciendo ver sus compatibilida-- des y su estructura jerárquica, deben ser fija-- das en términos cuantitativos; además deberá ha-- cerse una exposición de los volúmenes de recur-- sos que se movilizarán para cumplir el programa, también debe figurar la especificación de finan-- ciamientos que se necesitan y las fuentes de don-- de se obtendrán.

5.- **Ejecución-- del Plan.** En este punto el documento del Plan deberá conte-- ner los problemas a que dará lugar su puesta en-- marcha, fijará los puntos de la estructuración - de los organismos que lo conducirán y los procedi-- mientos que se consideran más apropiados para-- administrarlo incluyendo los mecanismos de con-- trol de resultados.

1.2.3. OBJETIVOS.

Son los criterios básicos expresados en forma cualitativa que fa-- cilitan lograr los fines o propósitos establecidos para una ins-- titución, y que tienen su origen en los ordenamientos legales que regulan su existencia y funcionamiento. Por ello toda institu-- ción pública o privada debe establecer con claridad sus objetivos si desea dar coherencia y armonía a sus acciones y lograr un re-- sultado operativo acorde con la magnitud e importancia de las ne-- cesidades que se supone va a satisfacer. De otra forma sus acti--

vidades no se concentrarán en torno a la finalidad precisa y conscientemente establecida, dando lugar a un desperdicio de esfuerzos y recursos materiales.

- Fijación de Objetivos.

El fijar objetivos en forma clara, concisa y sencilla presenta -- ventajas no sólo desde el punto de vista insitucional en sí, sino también para cada uno de los integrantes de la institución pública o privada de que se trate.

En primer lugar puede señalarse la gran influencia que tiene la - fijación clara de objetivos en la motivación del personal, si cada individuo conoce y comprende los fines que persigue la Nación, hace que la forma establecida para alcanzarlos y el plazo determinado para ello, facilite sin lugar a dudas su compenetración con el organismo lo que proporcionará su rendimiento, su identificación con la Nación y la cohesión de los grupos existentes de la - misma a través de objetivos comunes comprendidos por todos sus in-- tegrantes.

En segundo lugar se fortalece la labor de Planeación ya que las-- actividades se programan atendiendo a objetivos previamente establecidos y no en función de actividades rutinarias.

En tercer lugar la fijación de objetivos proporciona un índice -- adecuado para la fijación de responsabilidades, las cuales se establecen en función de los objetivos a lograr y no de las actividades a cumplir.

En cuarto lugar el objetivo constituye ya en sí un cierto estándar o índice que permite evaluar la eficiencia de los objetivos-- a través del resultado de su trabajo y no en función de las accio--

nes desplegadas, con lo cual se da un paso fundamental con la --- simplificación de la función de control.

En quinto lugar la fijación de objetivos nos permite medir la eficiencia de una institución, al permitirn^{os} relacionar el objetivo con el fin mismo por el cual fue creado.

- **Clasificación de Objetivos.**

Los objetivos se pueden clasificar de diferentes maneras según el criterio que se atienda. Así de acuerdo a su naturaleza, los objetivos pueden clasificarse en:

- **Objetivos de realización.** Son aquéllos que se expresan en una magnitud de necesidad a satisfacer.
- **Objetivos de producto final.** Son aquéllos que se refieren a -- los resultados de las acciones realizadas por una organización expresadas en forma cuantitativa.
- **Objetivos volúmen de trabajo.** Son aquéllos que cuantifican las acciones desplegadas para llegar a los productos finales.

Como puede apreciarse los objetivos pueden clasificarse jerárquicamente, de ahí que se hable de objetivos principales y objetivos subordinados para indicar la primacía de unos sobre otros. Lo importante de esta clasificación radica en que nos muestra el funcionamiento del país como un todo integral o armónico en el cual los objetivos superiores se van desglosando en objetivos subordinados a través de cada uno de los programas. subprogramas, actividades, en donde unos son medios para otros.

De acuerdo a la temporalidad de los objetivos se clasifican en:

- **Objetivos a corto y largo plazo.**

Si la planeación a de ser efectiva, debe existir una relación integral entre los objetivos a corto y largo plazo.

Los planes a largo plazo diseñados por especificación de objetivos son más notablemente especulativos para los años futuros, que para el futuro inmediato. Esto significa que los planes a largo plazo son mucho más inciertos en los últimos años si no se planifican adecuadamente cumpliendo primeramente con objetivos a corto plazo, que se deben cumplir normalmente en el primer año.

La determinación de los objetivos a corto plazo surge de una evaluación de los resultados de las prioridades con respecto a los objetivos a largo plazo. Los objetivos a corto plazo se visualizan para periodos sucesivos.

Así pues, para que los objetivos a mediano y largo plazo, es necesario diseñar un plan para cumplir cada objetivo y combinarlos en un plan maestro en términos de lógica, consistencia y práctica.

No hay que olvidar que la temporalidad de los objetivos está íntimamente relacionada con el período de tiempo que abarca un Plan, de ahí que cuando se logren los objetivos establecidos se dé por terminado el Plan.

Los objetivos como parte integrante de un Plan serán jerarquizados, como ya se mencionó anteriormente, de acuerdo también a decisiones de tipo político.

Aplicando la técnica de Presupuesto por Programa, los objetivos del organismo se presentan a diferentes niveles, a saber:

■ **Objetivos institucionales.** Son aquéllos más generales que se re-

fieren a toda la institución; es decir, si sabemos que el propósito del gobierno es satisfacer necesidades sociales tales como seguridad y bienestar, para cumplir estos fines puede ser necesario un cierto número de objetivos y un cierto número de metas -- que lo sustenten.

- **Objetivos por programa.** Son aquéllos objetivos particulares y por lo tanto menos amplios que los anteriores.

De lo antes expuesto se concluye que cualquier institución debetener bien definidos sus objetivos, si es que desea dar coherencia y armonía a sus acciones, que sean acordes con la realidad, magnitud e importancia de las necesidades a satisfacer.

Las principales directrices para el establecimiento de objetivos son:

- Que los resultados o productos del organismo se puedan identificar por objetivos en forma clara y precisa.
- Facilitar la identificación de los costos, tiempo, recursos -- humanos, materiales y financieros que se requieran para la consecución de los objetivos.
- Que el objetivo facilite el establecimiento de un criterio --- identificable que indique si el objetivo se va alcanzando y -- cuando se logra definitivamente.
- Que el objetivo permita establecer y operar un subsistema de -- control y evaluación.

1.2.4. ASIGNACIÓN DE RECURSOS.

La asignación de recursos, es donde se organizan y distribuyen - todos aquéllos elementos que coadyuvaron al cumplimiento de los- objetivos a realizar, y las metas previamente establecidas.

Clasificación de recursos:

1. Recursos Humanos.- Es la fuerza de trabajo realizada por el -- hombre para transformar por medio de ella- insumos en productos y, pueden clasificarse en dos grupos:

Fuerza Directiva. Es aquella fuerza de trabajo, encaminada - por su habilidad y conocimientos específicos a obtener productos por medio de la di rección de personas subordinadas encargadas del desarrollo de determinadas actividades.

Fuerza Operativa. Es el esfuerzo humano que se encarga de de sarrollar las operaciones y actividades de un proceso productivo, observando las ins- trucciones establecidas para su realiza -- ción.

2. Recursos Técnicos. Son los elementos tecnológicos maquinaria- y herramientas especializadas por medio de las cuales se transforman los insumos en - productos, mediante la operación y aprove- chamiento que hace de ellos el recurso hu- mano.

3. Recursos Materiales. Son los insumos necesarios para el proceso productivo, serán transformados, en un --- bien o servicio.

4. Recursos Económicos. Son la cantidad de bienes y servicios -- cuantificables en dinero, los que servirán para alcanzar el objetivo del Proyecto.

Análisis de la disponibilidad de recursos.

Para poder analizar la disponibilidad de recursos, será necesario contar con los resultados del estudio de factibilidad en lo que se refiere concretamente a los recursos con que se dispone, para cubrir las necesidades de desarrollo del Proyecto. Posteriormente se deberá seguir una secuencia lógica para la asignación de los recursos en cuanto a su disponibilidad; dependiendo de los requerimientos del Proyecto, los siguientes pasos podrán ser reordenados y en algunos casos omitidos para lograr un análisis que se adecúe a sus necesidades.

- 1.- Establecer diagramas, tablas de actividades y recursos necesarios en el proyecto.
- 2.- Determinar prioridades, actividades no críticas, actividades críticas y las holguras.
- 3.- Determinar costos de los recursos, estableciendo la exigibilidad de ellos.
- 4.- Realizar gráficas de aprovechamiento, las cuales contendrán las necesidades de recursos, según las etapas y actividades del proyecto en general.
- 5.- Estimar todos los costos fijos del desarrollo del Proyecto y, los costos variables que pueden ser estos últimos determinadas por las necesidades de recursos en cada etapa del Proyecto.

6.- Elaborar medidas de control, susceptibles de modificar conforme a las necesidades y exigencias del desarrollo del proyecto.

7.- Realizar un inventario de los recursos disponibles para el proyecto, tanto permanentes como temporales.

8.- Observar las siguientes premisas para la asignación de recursos:

- Asignar recursos hasta los límites disponibles
- Seguir la secuencia de las actividades
- Desarrollar el proyecto en el tiempo mínimo establecido.

9.- Establecer lineamientos para el análisis de la disponibilidad de recursos entre los que se encuentran los siguientes:

a. Fuerza Efectiva (Cuantificados en dinero).

$$\text{Total de Recursos Programados} = \text{F.E.}$$

Total de Recursos Disponibles

b. Margen de Recursos (Cuantificados en dinero).

$$\text{Recursos Disponibles} - \text{Recursos Programados} = \text{M.R.}$$

c. Total de Recursos Disponibles.

$$\text{R.D.} = \text{Importe del recurso} \times \text{duración de él.} \\ \text{(Tiempo).}$$

d. Total de Recursos Programados.

$$\text{R.P.} = \text{Recursos Necesarios (tiempo)} \times \text{Importe Presupuestado.}$$

e. Porcentaje de Fuerza Ociosa.

$$\frac{\text{Márgen de Recursos}}{\text{Recursos Disponibles}} = \text{F.O.}$$

f. Porcentaje de Fuerza Efectiva. 100% - F.O. = F.E.

1.2.5 TIPOS DE PLANES DE DESARROLLO.

Los Planes de desarrollo son generalmente preparados para cierto periodo, pero varían en su duración como en sus tipos, dependiendo del período a que se refieran y al campo y contenido que comprendan; para la fijación de estos planes se deberá atender primordialmente a la estructura político-económica que presenta el país pudiendo ser a largo, mediano y corto plazo.

Planes a corto plazo.- Diversos factores explican las diferencias de duración de los planes de desarrollo nacional. Los planes anuales y bienales proporcionan al principio una oportunidad para planificar los planes a corto plazo; sólo pueden desempeñar un papel limitado en el desarrollo, puesto que no dan oportunidad adecuada para examinar las alternativas o movilizar los recursos y porque no pueden usarse para producir cambios estructurales. La efectividad de estos planes radica en las posibilidades que ofrecen para racionalizar los programas y la producción existente, y establecer las condiciones favorables de un desarrollo posterior. El presupuesto de egresos es el instrumento de ejecución a corto plazo de los objetivos de los planes a largo y mediano plazo.

Planes a mediano plazo.- La característica de los planes a mediano plazo son las inversiones públicas, ya que estos tienen por objeto programar en detalle las inversiones estatales y se formulan en base a los planes generales de desarrollo, los planes de-

inversión pública cubren por lo general de tres a cuatro años y-- comprenden la inversión total del sector público.

Planes a largo plazo.— Los planes de desarrollo económico a largo plazo se caracterizan la fijación de tasas de crecimiento para el Producto Nacional y para crear nuevas oportunidades para sus habil tantes; por lo general abarcan de cinco a diez años.

1.3 PROGRAMAS

1.3.1. CONCEPTO

"Son los planes más completos, en ellos están fundidos los objetivos, las políticas y los procedimientos, para dar lugar a todo - un sistema de carácter normativo al que deberá ajustarse la ---- acción colectiva de los dirigentes y de los dirigidos".

"En el programa está la expresión más acabada de la planeación. Y es él, sin duda alguna la forma externa el fruto la objetiviza-- ción del espíritu previsor y no de una serie de múltiples deci-- siones relacionadas de manera tal que integran un verdadero or-- den jerárquico y una estructura lógica en la red de medios y fi-- nes que hacen la planeación misma". (3).

Los programas son aquellos planes en los que no solamente se fi-- jan los objetivos y la secuencia de operaciones, sino principal-- mente el tiempo requerido para realizar cada una de sus partes.

En su formulación se deben considerar las siguientes reglas:

- Todo Programa debe ante todo contar con la aprobación de la su-- prema autoridad administrativa. Para obtener dicha aprobación-- es necesario:

(3) Teodoro Ramón Valdivia. Problemas de la Administración de las Empresas, Ed. Limosa-Wiley.

- Presentar el programa con todos sus detalles, fijando sus costos y beneficios.
- Debe estudiarse el momento más oportuno para iniciar la operación de un programa.
- En los programas se determinarán con la mayor precisión posible el desarrollo de las actividades en cuanto a tiempo y costo, así como todas aquellas especificaciones de trabajo que deben ser observadas en la ejecución del Proyecto.
- Es necesario auxiliarse de gráficas y esquemas que muestren de una manera objetiva las actividades a realizar

1.3.2. CLASIFICACIÓN.

LOS PROGRAMAS PUEDEN DIVIDIRSE EN :

- **Programas de operación.**- Es el instrumento destinado a cumplir funciones del Estado con el cual se establecen objetivos o metas cuantificables que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos, con recursos materiales, humanos y financieros a él asignados, con un costo global y unitario determinado, y cuya ejecución en principio queda de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno.
- **Programa de inversión.**- Es el instrumento a través del cual se fijan las metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión.
- **Programa de Financiamiento.**- Es el documento que incluye las transferencias destinadas a financiar consumos o inversiones de los sectores públicos o privados.

Un programa de desarrollo económico puede ser de diversas clases dependiendo del ámbito de la realidad económica que abarquen y - según el área geográfica en que se apliquen. En efecto, existen programas de desarrollo económico global y sectorial expresados en proyectos de inversión. (Ver cuadro VI).

Los programas globales comprenden el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país.

Para realizar los análisis y proyecciones mencionados, se emplean instrumentos de medición de carácter macro-económico, como pueden ser cuentas nacionales, matrices de insumo-producto, cuentas de fuentes y usos, etc., estos antecedentes se estudian por medio de técnicas llamadas de Programación Global, en las que se formulan planes de carácter global. Un programa global fija una serie de objetivos a la economía de un país, el nivel de ingresos por habitante por alcanzar, la tasa general de inversiones, el nivel general de consumo. (4)

Los programas sectoriales se refieren a actividades particulares, tales como la industria, agricultura, la vivienda, la minería, etc.

La finalidad de los programas sectoriales es romper con los estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas, -- así tenemos que el atraso industrial se formula un programa de desarrollo industrial. El diagnóstico que se pueda obtener para trazar estos planes será diferente a los programas globales, ya que este tratará de encontrar los problemas que se han generado en la economía; las metas que contienen un programa sectorial -- tiende precisamente a eliminar dichos estrangulamientos.

(4) Introducción a la Técnica de Programación. CEPAL.

CUADRO VI

PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MEXICO

PLANES SECTORIALES DE DESARROLLO DE LARGO PLAZO

PLANES SECTORIALES DE DESARROLLO DE MEDIANO PLAZO

PLANES ANUALES DE DESARROLLO

PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL ANUAL
 PRESUPUESTO FISCAL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL
 PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO FEDERAL

PRESUPUESTO DE LOS
 DESCENTRALIZADOS Y EM

PRESUPUESTO DE FINANCIAMIENTO

PRESUPUESTO DE DESARROLLO

PROGRAMAS DE
 ADMINISTRACION

PROGRAMAS DE
 OPERACION

PROGRAMAS DE
 OPERACION

PROGRAMAS DE
 INVERSION

PROGRAMAS DE
 OPERACION

PROGRAMAS DE
 INVERSION

PROGRAMAS DE
 ADMINISTRACION

PROGRAMAS DE
 FABRICACION

SUBPROGRAMAS DE
 OPERACION

SUBPROGRAMAS DE
 OPERACION

SUBPROGRAMAS DE
 INVERSION

SUBPROGRAMAS DE
 INVERSION

SUBPROGRAMAS DE
 PRODUCCION

SUBPROGRAMAS DE
 FORMACION
 INVENTARI

ACTIVIDADES

ACTIVIDADES

PROYECTOS DE
 INVERSION

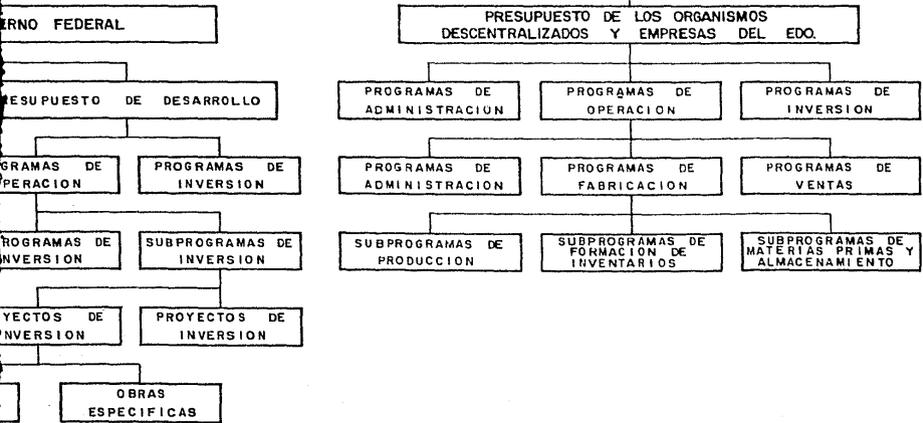
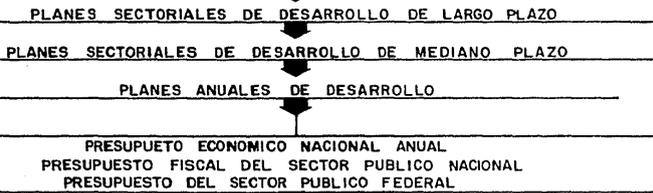
PROYECTOS DE
 INVERSION

OBRAS
 ESPECIFICAS

OBRAS
 ESPECIFICAS

CUADRO VI

DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MEXICO



"En términos generales, puede decirse que nuestra economía esta formada por un sector privado que opera de acuerdo con ciertas leyes de desarrollo económico, y un sector público integrado -- por las empresas estatales y los sectores sociales de la economía. Partir de esta realidad, de nuestra economía es indispensable, dadas las condiciones actuales del país, para proseguir con nuestro desarrollo integral".

"El crecimiento de los tres sectores de la economía esta condicionado a nuestro Proyecto Nacional de Desarrollo. Este se funda en nuestro Texto Constitucional de 1917, del cual ha arrancado la reforma agraria y obrera, la explotación de los recursos naturales y el sometimiento de la propiedad privada a los dictados del interés público. El Proyecto Nacional y Constitucional de Desarrollo Integral nos da criterios, bases y mecanismos nacionales para seguir adelante consolidando y avanzando". (5).

1.4 PRESUPUESTO

1.4.1. CONCEPTO.

Los presupuestos son planes en los que se concretan, por medio de cálculos o estimaciones numéricas los hechos a producirse, -- las precisiones en materia de recursos, y las erogaciones de una organización en un determinado período.

El presupuesto es un plan escrito expresado en términos económicos financieros para un período futuro, que permite la aplicación de los recursos necesarios para alcanzar las metas deseadas.

Los presupuestos ofrecen un medio eficaz de organizar la información administrativa, de manera que se tomen decisiones correctas

(5) Proyecto del Plan Básico de Gobierno (1976-1982).

sobre la distribución de los recursos públicos limitados. El presupuesto en su elaboración nos proporciona un sistema de comunicación regularizado y cíclico.

El presupuesto como instrumento político, económico y público, es el medio más poderoso de coordinación e integración de la vida -- económica y de orientación al desarrollo social. El presupuesto es más que un documento financiero, representa un proceso gracias al cual se formulan normas políticas, se ponen en marcha programas de acción pública y se implantan controles, tanto legislativos como administrativo por lo cual el presupuesto debe vincularse con la totalidad del proceso administrativo público, y ser producto suyo. El presupuesto puede verse desde el punto de vista económico expresa la condición financiera del Estado, y desde el punto de vista contable expresa el desarrollo del sistema de las cuentas públicas; en su aspecto jurídico se consideran las normas que organizan y determinan el funcionamiento de las instituciones financieras. El presupuesto es un vínculo eficiente para revalorar periódicamente las finalidades y los objetivos gubernamentales; y pueden facilitar las comparaciones de programas públicos y sus costos a la luz de esos objetivos.

A continuación mencionaremos brevemente la diferencia que existe entre un presupuesto público y un presupuesto privado.

Los Presupuestos Públicos se elaboran teniendo como base el control de los gastos, de estos primeros se hace una estimación de los que se vayan a originar de acuerdo a las necesidades públicas y después, se planea la forma de cubrirlas, para ello se estudia la aplicación de los ingresos que provienen de la recaudación de impuestos, de la obtención de empréstitos, y como último recurso la emisión del papel moneda que ocasionaría inflación. El presupuesto Privado por el contrario, primero se estiman sus ingresos-

y sobre esta base predeterminan su distribución o aplicación.

En México, son los egresos los que norman los ingresos puesto que si se calculan los egresos basados en los ingresos, se estaría limitando el desarrollo de la nación al ajustar los gastos a lo disponible.

Podemos decir, que el presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción; que para hacer efectiva y efectuarse a menor costo deberá ser planificada. - Puesto que la formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción, la cual debe ser - discutida y aprobada en el presupuesto anual por los organismos - legislativos existentes y posteriormente ejecutada por la organización ejecutiva del Estado.

1.4.2. CLASIFICACION DEL PRESUPUESTO.

A continuación se expone una clasificación de acuerdo a sus aspectos sobresalientes:

- Por el tipo de empresa

Publicas.- Son aquellos que realizan los gobiernos, estados, - empresas descentralizadas, para controlar las finanzas de sus empresas.

Privadas.- Son los presupuestos que utilizan las empresas particulares como instrumento de su administración.

- Por su contenido

Principales.- Estos presupuestos son una especie de resúmen en el que se presentan los elementos modulares de los presupuestos de la empresa.

Auxiliares.- Son aquellos que muestran en forma analítica -- las operaciones estimadas por cada uno de los departamentos que integran la organización.

- **Por su forma**

Flexibles.- Estos presupuestos consideran anticipadamente -- las variaciones que pudiesen ocurrir y permiten cierta elasticidad por posibles cambios o fluctuaciones lógicas o necesarias.

Fijos.- Son los presupuestos que permanecen invariables durante la vigencia del período presupuestario, porque la razonable exactitud con que se han -- formado obliga a la organización a aplicarlos -- en forma inflexible a sus operaciones tratando de apegarse a su contenido.

- **Por su duración**

La determinación del plazo que abarcaran dependerá del tipo de operaciones que realice la organización y la mayor o menor exactitud y detalle que se desee, ya que a mayor tiempo corresponderá una menor precisión y análisis. Estos pueden ser:

Cortos.- Los que abarcan un año o menos.

Largos.- Los que se formulan para más de un año.

- **Por la técnica de valuación:**

Estimados.- Son aquellos que se formulan sobre bases empíricas, sus cifras numéricas por ser determinadas sobre experiencias anteriores representan sólo la probabilidad de que efectivamente suceda lo que se ha planteado.

Estandar.- Son aquellos que por ser formulados sobre bases casi científicas eliminan en un porcentaje muy-elevado las posibilidades de error, representan los resultados que se deben obtener.

- Por su reflejo en los Estados Financieros:

De situación financiera.- Este tipo de presupuesto muestra la posición estática que tendría la empresa en el futuro, en caso de que se cumplieran las predicciones. Se presenta por medio de lo que se conoce, Balance General Presupuestado.

De resultados.- Muestra las posibles utilidades a obtener en un período futuro.

De costos.- Se preparan tomando como base los principios establecidos en los pronósticos, y reflejan a un período futuro las erogaciones que se hayan de efectuar por concepto de sus costos totales.

- Por la finalidad que pretende:

De promoción.- Se presentan en forma de proyecto financiero y de expansión para su elaboración es necesario estimar los ingresos y egresos que hayan de efectuarse en el período presupuestal.

Por programa.- Este tipo de presupuestos es preparado por dependencias gubernamentales, descentralizadas, patronatos, instituciones, etc. Sus cifras expresan el gasto, en relación con los objetivos que persiguen, determinando el costo de las actividades -- concretas que cada dependencia debe realizar para llevar a cabo los programas a su cargo.

Presupuesto -- maestro tipo.- Con estos presupuestos se ahorra tiempo, dinero y energía.

Las clasificaciones expuestas anteriormente se pueden presentar en forma independiente o pueden estar unidas, en un sistema de -- control presupuestal.

Entre algunos de los tipos de presupuestos que son aplicables a -- la administración por proyectos, se tienen:

a) Presupuesto Base Cero.

El término "presupuesto base cero" no es nuevo. En el sentido -- más literal los presupuestos de este tipo implican elaborar un -- presupuesto sin base alguna a lo que ha sucedido anteriormente, -- con base a una reevaluación básica de propósitos, métodos y recursos.

El concepto más reciente de presupuestos base cero es sencillamente la aplicación de técnicas de análisis marginal.

El sello esencial y distintivo de los presupuestos de este tipo -- es el enfoque que hacen sobre la petición de un presupuesto total, el nivel actual de los gastos no se considera como una base invio-

lable, las actividades existentes se examinan junto con las nuevas actividades propuestas.

En los sistemas tradicionales de presupuestos incrementales, las decisiones se ven esencialmente obligadas a aceptar o rechazar - un incremento en un programa.

Los presupuestos de base cero dan importancia primordial al hecho de ofrecer a las personas que toman decisiones una variedad de alternativas entre niveles alternos de financiamiento.

Los tres elementos básicos de los Presupuestos Base Cero son:

- Identificación de las unidades de decisión
- Análisis de las unidades de decisión y formulación de paquetes de decisión
- Jerarquización.

Identificación de las unidades de decisión:

Las unidades de decisión son las entidades básicas para las que se preparan presupuestos. Estas unidades deben identificarse y definirse para poner en práctica dichos presupuestos.

Las unidades de decisión pueden ser programas, funciones, centros de costo, unidades de organización, etc.

Una consideración clave para seleccionar las unidades de decisión es la "Estructura de responsabilidad" de la organización, en nuestro caso el proyecto. Las unidades de decisión por lo general deben seleccionarse paralelamente al flujo de responsabilidad de la toma de decisiones presupuestales dentro de la organización.

Formulación de paquete de decisión:

El dirigente de la unidad de decisión formula, por orden de prioridad una serie de paquetes que en conjunto son iguales a la suma total del presupuesto solicitado para la unidad de decisión. Cada paquete de decisión consiste de un conjunto separado de renglones de gastos, servicios o actividades, y el de más alta prioridad se dirige a las unidades de decisión, con la autoridad más importante.

En la mayoría de los casos no se establece una regla fija para el número total de paquetes para cada unidad de decisión. Típicamente, los paquetes conforman un costo total acumulativo, el cual se acerca o excede al nivel corriente de financiamiento de la unidad, dando a las personas que toman las decisiones una gama de flexibilidad en el proceso de jerarquización subsecuente.

Jerarquización:

Es el proceso en que el dirigente revisa todos los paquetes de decisión y establece su prioridad relativa. Se prepara una tabla de jerarquización, enumerando todos los paquetes en orden decreciente de prioridad, se lleva un total acumulativo para indicar el presupuesto total solicitado por la suma de paquetes totales.

b) Presupuestos por programa.

Se entiende por Presupuestos por Programa, en su concepto más simple, que es un método que coordina los recursos disponibles de un Proyecto con los objetivos que se pretenden alcanzar, mediante la utilización de sus programas y actividades, en los que se señalan sus objetivos específicos y los costos de ejecución.

Contiene una serie de técnicas y procedimientos sistemáticamente-ordenados en forma de programas y fases, que nos muestran las tareas que se requieren efectuar, señala los objetivos que se pretenden, y los costos que involucra su realización; siendo un sistema que cumple con el propósito de combinar los recursos disponibles para ejecutar el Proyecto, y las metas que se alcanzarán en cada parte del mismo.

La estructura de este tipo de presupuestos, está formada por un conjunto de partes, en que se subdivide el Proyecto, en virtud de las cuales se distribuyen o clasifican los costos y fondos disponibles para cada actividad que se desarrollará; aclarando desde el principio, cuáles serán estas partes o categorías que lo componen, como pueden ser: uniformidad en su concepción, en su clasificación, unidad de tiempo a utilizar, etc.

Estas categorías guardan entre sí una íntima relación, ya que, -- aunque cada categoría es una parte específica del proyecto, no -- pueden ser separadas unas de otras, formando un orden descendente de clasificación, que se aplicará según las necesidades del propio proyecto, como pueden ser: Programas, sub-programas, etapas, sub-etapas, fases, sub-fases, actividades, etc.

Para esta implantación de categorías se buscarán las necesidades en el Proyecto, sin embargo, se pueden señalar algunos aspectos a considerar en su desarrollo:

-Fijación de ingresos que absorberá cada fase o programa, para distribuirse según las necesidades específicas de cada objetivo, distinguiendo claramente cuales partes del ingreso estarán destinadas al consumo de las actividades del Proyecto y cuáles a su inversión.

- Elaboración de programas detallados de trabajo, en los que se - especifique la aplicación de recursos por actividad, por fases o programas, así como los responsables de su ejecución y manejo de fondos.

- Definición de cada objetivo a realizar y su importancia en el - proyecto, según las partes en que se subdivide el mismo.

- Organización y control de los sistemas de información, que permitan evaluar los resultados que se alcancen, en cada parte que compone el Proyecto.

- Establecimiento de una coordinación que ayude a desarrollar los programas a corto y mediano plazo, mediante una adecuada estructura de los programas presupuestarios aplicables al Proyecto.

Sus etapas se pueden establecer de la siguiente forma:

- Fijación de cuotas de ingreso que absorberá el programa, y en el establecimiento de las cuotas que se aportarán para su realización, distinguiendo claramente cuales serán destinadas para consumo de las actividades del Proyecto y cuales para su inversión.

- Apoyo con que contará la aplicación de los programas necesarios para su desarrollo de actividades.

- Formar equipos de trabajo encargados de diseñar el presupuesto por programas que se aplicará de acuerdo a las condiciones de cada proyecto, y las partes en que se dividirá éste, por medio de sugerencias, que crea convenientes el equipo para la realización del Proyecto total.

- Organización de juntas de trabajo con los componentes del pro--

yecto, a fin de adiestrarlos sobre las utilidades e implantación de este sistema, la cooperación entre ellos y las modalidades de aplicación en sus partes.

- Motivar a los componentes del proyecto para que realicen este tipo de programas, en las partes que les corresponda realizar en el mismo.

- Proporcionar la asistencia técnica adecuada entre las partes -- ejecutoras del Proyecto, y la formulación de los mismos, coordinando los distintos programas entre sí, conforme a las necesidades del Proyecto.

La diferencia esencial entre el presupuesto tradicional y el de referencia estriba en estimar los gastos que involucra y la forma de conseguirlos. En el primero en cifras soportadas por estimaciones estadísticas de hechos pasados y estimaciones futuras; y - en los Presupuestos por Programa, se analizan aquellas actividades que deben realizarse para poder satisfacer las necesidades de ejecución.

Como principales ventajas en su aplicación se encuentran:

- Existencia de una mejor planeación del trabajo.
- Acumulación de información desprendida de las actividades realizadas, los índices de rendimiento y las decisiones que involucra su ejecución.
- Detecta posible duplicidad de funciones, en cuanto al control y estructura, comprensibles para todos los integrantes del proyecto.

Como desventajas podemos señalar:

- Las mediciones están basadas en función de las tareas realizadas, lo que puede ocasionar confusiones en la realización de -- las fases del Proyecto.
- Ocasiona que se pueda pensar que las actividades son medibles, -- aún cuando muchas de estas sean inmateriales, o despreocupación de las actividades de vital importancia.

El Presupuesto Nacional aparece como un programa para disminuir -- esta dificultad de predecir y, además, disminuir el costo social -- que demandaría el ajuste libre de los diversos Planes.

El proceso de elaboración del Presupuesto Nacional se intenta, -- dentro de un marco de prioridades; la coordinación de los planes -- unitarios a fin de llegar a un común denominador que armonice con las políticas del Gobierno.

Los sectores privados de la economía deben participar en la prepa -- ración del Presupuesto Nacional si se quiere dar a éste un contenido realista. El Presupuesto Nacional es un retrato global de -- la economía.

2. INSTRUMENTACION

Las acciones del Plan se instrumentarán a través de las cuatro -- vertientes previstas en la Ley de Planeación: la obligatoria para el ámbito del sector público federal; la de coordinación, que incorpora las acciones en materia de planeación que el Gobierno Federal realice con los Gobiernos de los Estados; la de inducción --

que se refiere al manejo de los instrumentos de política económica y social y su impacto en las acciones de los particulares; y - la de concertación que comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares. Se define el carácter operativo de la estrategia y los lineamientos del Plan Nacional y se concreta la participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

La planeación debe ser concebida como un proceso sistemático que requiere de una instrumentación adecuada, para ello reclama un método propio que permita la utilización más eficiente de Técnicas-Administrativas, debidamente adoptadas a nuestra realidad, no deben pretenderse imitaciones, sin tomar en cuenta los problemas -- que caracterizan nuestro particular proceso social.

El proceso de planeación exige formular un catálogo de las necesidades administrativas, analizar y estudiar las técnicas administrativas con objeto de señalar la aplicación de las mismas y así adaptarse a las exigencias de interés general.

2.1 TECNICAS ADMINISTRATIVAS

A continuación presentamos una descripción de las Técnicas Administrativas utilizadas para coadyuvar al logro de los objetivos - del Proyecto:

- Gráficas de Gantt Describe por medio de barras un período--- de tiempo en el cual se desarrolla una actividad, la que se puede desarrollar en paralelo o secuencial dependiendo de un inicio, terminación y necesidad de llevarla a cabo.

- **Ruta Crítica** Su aplicación permite tener una visión objetiva, clara y concisa de todo el proceso de un proyecto, desde su inicio hasta su terminación del último evento, en una sola gráfica. Indica además, el tiempo y duración de cada una de las actividades, señalando aquéllas - que no tienen holgura para llevarlas a cabo.
- **Programación Lineal.** Es una técnica matemática que permite determinar la mejor asignación de los recursos de la institución que lleve a cabo un proyecto.
- **Análisis de Costo beneficio.** Nos ayuda a determinar la relación existente entre el capital de inversión, los recursos utilizados y los resultados que esperamos obtener en determinado período de tiempo.
- **Técnicas de Simulación.** Ya que es una técnica cuantitativa, nos permite evaluar cursos alternativos de acción basados en hechos y suposiciones, a fin de presentar de una manera realista cuando se trabaja en condiciones de incertidumbre.

La programación lineal para resolver dichos problemas utiliza -- tres tipos de soluciones:

- a) Solución gráfica
- b) Solución algebraica
- c) Método simplex

En la solución de este tipo de problemas, la comprensión del pro

blema y sus datos es fundamental, ya que en el método empleado se deben identificar su planteamiento y sus restricciones como parte medular, ya que de esto dependerá la determinación correcta de la ecuación que resuelva el problema.

Para identificar el problema es recomendable tratar de agruparlos, para darle una mayor simplicidad posible y comprender a fondo el planteamiento del problema.

2.1.2. Método PERT/CPM

Para el manejo de proyectos es de vital importancia el conocimiento y manejo de la ruta crítica, así como de sus aplicaciones PERT/COSTO y PERT/TIEMPO.

Los métodos C.P.M. (Critical Path Method) y PERT (Program Evaluation and Review Technique), están orientados a la solución de programación de actividades y sus tiempos; el primero al análisis de las tareas que componen un proyecto con la combinación de sus costos y duración; el segundo, enfatiza los eventos que determinan los inicios y terminaciones en cada fase del proyecto, y sobre todo en el método PERT se incluyen estimaciones probabilísticas.

Aplicación del método de redes.

Conteniendo inicialmente la identificación de sus componentes y las reglas que se siguen:

Actividad.- Es una unidad de trabajo, la cual nos representa una actividad específica para realizar e implica consumo

de tiempo y recursos.

Esta representada por una línea en forma de flecha, puede ser curva, recta, quebrada, etc.

Puede trazarse en cualquier dirección, pero por práctica, y comodidad se traza de izquierda a derecha, facilitando la lectura.

Su longitud representa proporción entre los recursos utilizados o tiempo empleado.

Actividad-Ficticia. Es una línea (flecha) punteada, utilizada para expresar relación lógica entre eventos, con la característica de no consumir tiempo ni recursos.

Evento.- Es un punto en el tiempo que define la terminación o inicio de las actividades ejecutadas, o cualquier otro dato en el diagrama de secuencias o PERT.

Nº = número de evento

TP = tiempo esperado

TL = tiempo límite

H = holgura

Además se utiliza en el plano; con los datos anteriores (en la red de diagramación) o simplemente con un círculo con la numeración de actividad, para identificación.

El círculo recibe el nombre de **Nodo**.

Evento Inicial y Evento Final. Representa que un proyecto sólo puede tener un nodo de inicio y un sólo nodo de terminación.

Reglas para la construcción de la Red de actividades:

- 1.- Cada flecha representa una actividad, consume tiempo y recursos salvo las actividades ficticias.
- 2.- Cada nodo (evento) representa un acontecimiento suceso, y -- marca el inicio o fin de una actividad, no consume ni tiempo ni recursos.
- 3.- El diagrama de flechas sólo puede tener un nodo inicial y un nodo final.
- 4.- Nunca se pueden tener actividades que tengan el mismo nodo-- inicial y final.
- 5.- La construcción de la red de actividades tiene características especiales, donde intervienen entre otras cosas:

La Planeación.- Que es la parte donde se exige un análisis completo de todo el Proyecto, permitiendo visualizar anticipadamente las actividades a realizar, los objetivos que se persiguen, se estiman las duraciones y los costos de los recursos a utilizar y se construye la red.

Programación.- Con los datos de planeación se aplican las antecedencias, o actividades sucesivas, se plantean las prioridades y se asignan los costos y recursos por actividad en la red.

Control.- Se utiliza para llevar a cabo los reportes de-

avance, las medidas de control a implantar, y las posibles desviaciones que pueda tener el diagrama de actividades.

(Ver cuadro VII).

Identificando lo anterior antes de tener la diagramación de actividades se pueden tener los siguientes alcances:

- a) Actividades que deben proseguir después de otras
- b) Que actividades deben ser anticipadas
- c) Que actividades pueden hacerse simultáneamente
- d) Y otras visualizaciones de las actividades que pueden ser útiles en la construcción de la red.

6.- La longitud de las flechas no es representativa de la proporción de tiempo o recursos utilizados.

7.- Puede iniciar o terminar una o más actividades de un mismo nodo, pero deben continuar o preceder de otro, nunca del mismo inicio o terminación.

8.- Para el método PERT, se utilizan tiempos probabilísticos determinados por:

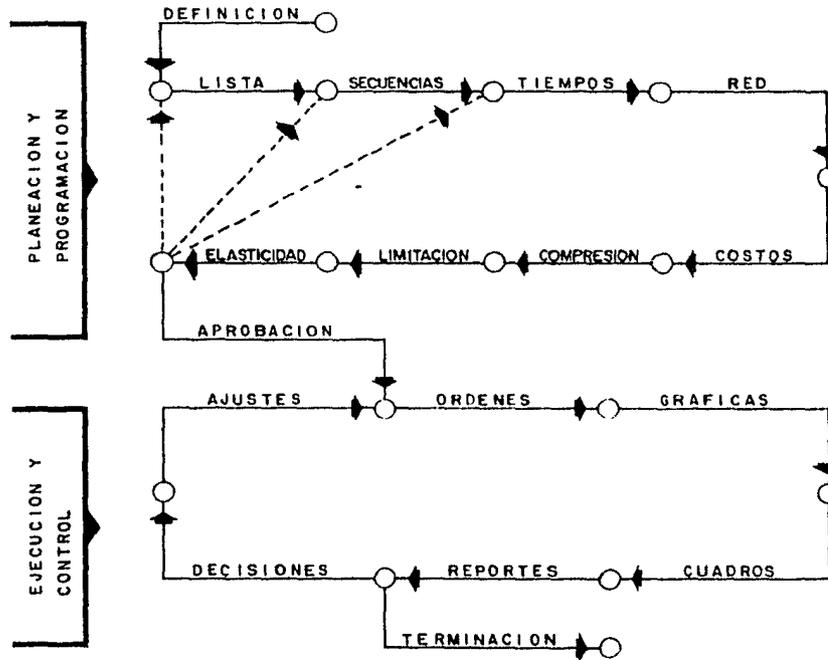
TP = tiempo pesimista
TE = tiempo esperado probable
TO = tiempo optimista

y se utiliza la siguiente fórmula, que nos dará el tiempo promedio:

$$TP = \frac{TP + 4 TE + TO}{6}$$

CUADRO VII

GRAFICA METODOLOGICA DEL METODO DE RUTA CRITICA



9.- Toda actividad tiene principio y fin en un nodo, nunca inician o terminan con otra actividad.

Ventajas:

- Establece una red objetiva de las actividades necesarias para el logro de un proyecto.
- Ayuda al administrador a preveer la forma más adecuada de utilizar los recursos con los que cuentan en el desarrollo de una actividad o del proyecto.
- Proporciona una visión clara y gráfica de la amplitud del proyecto.
- Permite hacer objetivas las actividades críticas de un proyecto.
- Auxiliar en la toma de decisiones
- Permite un control visual de lo planeado
- Evalúa lo planeado con lo realizado (lo presupuestado).

2.1.3. Gráfica de Gantt

La gráfica de Gantt, es un instrumento de Planeación y Control-- que nos ayuda a visualizar por medio de barras que representan - tiempo, todas las actividades a realizarse en un proyecto.

Representa el inicio y terminación de las actividades en un ca-- lendarario bien definido, visualizando todo el proyecto a realizar

aunque de una manera limitada, ya que no marca actividades críticas.

Se puede aplicar a cualquier tipo de programas o proyectos siguiendo las siguientes condiciones:

- 1.- Se descompone el proyecto en tareas, fases, subproyectos, etc., bien identificados.
- 2.- Se da un título o descripción a cada una de las partes que se separaron.
- 3.- Se establece el tiempo de duración de cada parte, en unidades de tiempo idénticas para todas las partes y durante todo el proyecto.
- 4.- Se elabora una gráfica calendario conteniendo en la parte superior las marcas de tiempo en forma horizontal, que se establezcan durante todo el Proyecto, ya sean horas, días, semanas, meses, etc., asignándole una numeración progresiva que comience con el número cero.
- 5.- Se enlistan las actividades por fechas de iniciación o por grupos bien definidos.
- 6.- Los títulos o descripciones de las partes del proyecto se trasladan a una gráfica, en la cual se enlistarán de igual manera que en el punto anterior, extendiendo su duración en una barra horizontal desde su inicio hasta su terminación por cada actividad, dándole los mismos valores y fechas para inicios o terminaciones que se tengan asignados.

7.- Las actividades pueden tener los mismos inicios y/o terminos, no afectando a la gráfica, ya que éstas estarán en forma de lista descendente por cada actividad.

8.- Se pueden identificar las líneas de tiempo con líneas de --- tiempo idénticas (del mismo color, de igual figura, etc)., o de otros tipos según las necesidades, no afectando esto a la gráfica, sino por el contrario, ayuda a una mejor identificación.

Existen muchas versiones de gráficas de Gantt, ya que se pueden representar en pizarrones, tableros, cartulinas, rotafolios, etc. Esto no varía en sus principios de aplicación y utilidad, ya que la gráfica de Gantt en su definición más sencilla, son barras de tiempo horizontales que denotan tiempo a consumir por cada actividad o tarea a realizar, enmarcadas por un calendario vertical-progresivo.

Su aplicación a proyectos es importante, tanto para la planeación como para la actividad de control, tienen ventajas por su facilidad de manejo, su visualización inmediata, muestra en forma ordenada las actividades realizadas o por realizar, sus tiempos de duración en forma calendarizada.

Una de las principales desventajas que encontramos, es que no marca las prioridades entre actividades, las antecedencias y sucesiones de actividades y otras más en comparación con la red de actividades.

2.2. PRONOSTICOS

Como ya mencionamos en párrafos anteriores, la Planeación es uno de los elementos claves del papel que desempeña la Administra --

ción en el desarrollo del proyecto; sin embargo uno de los requisitos de la Planeación es que sea comparada con resultados reales, a efecto de proporcionar elementos suficientes para la ejecución de los objetivos, de aquí la necesidad de elaborar un pronóstico a nivel nacional el cual a su vez, nos brindará los datos necesarios para la planeación futura.

2.2.1 CONCEPTO.

Pronosticar puede definirse como la técnica para trasladar experiencias pasadas dentro de los acontecimientos futuros. Esto requiere estimar la magnitud y el significado relativo y absoluto de las fuerzas que influirán condiciones futuras de operación.

2.2.2 APLICACIONES.

La preparación del pronóstico requiere del conocimiento de las técnicas para pronosticar, contribuye a una mejor comprensión -- dentro de los aspectos de la planeación. Escencialmente el pronóstico es una herramienta muy útil que sirve para:

- Determinar los objetivos y presupuestos
- Organizar las diferentes Dependencias - Gubernamentales, para que operen eficientemente con el menor inventario posible.
- Programar eficientemente la producción.
- Determinar los inventarios nacionales - de productos terminados y de materias primas.

- Suministrar una base para la planeación de recursos humanos.
- Suministrar las bases para calcular el capital que se necesitará para financiar el Proyecto Nacional.

3. CONTROL

Dentro de cualquier proceso productivo, Proyecto o actividad que se realice debe existir una medida de control que impida desviarnos de lo inicialmente planeado.

En los proyectos, el control tiene una importancia vital, ya que permite detectar posibles desviaciones de lo planeado, lo presupuestado, y en los tiempos para la realización de actividades y, nos da pautas de acción en las medidas a seguir para evitarlas o corregirlas oportunamente.

El concepto de control tiene varias acepciones estando entre las principales; las siguientes:

- Como sinónimo de inspección, cuando se refiere a la verificación de actos administrativos y registros contables como puede ser la Auditoría.
- Tiene relación con intervención, cuando se trata de revisar -- "a priori" actos que han de ser posteriormente registrados.
- Es equivalente a supervisión, cuando se trata de normas con relación a una materia cualquiera, un proceso, una actividad o -

tarea.

- Se relaciona con registro, (cuando se trata de normas) cuando tiene que ver con la verificación de operaciones como lo pueden ser operaciones contables control de costos, avances de -- presupuestos, control de existencias.
- Utilizado como retroalimentación, cuando se toma como medida - correctiva para modificar desviaciones en procesos continuos.

Como definición para la administración de Proyectos el control - es la revisión periódica o esporádica de los informes, reportes, avances, realizaciones y actividades de un Proyecto, así como de sus costos, gastos y utilización de recursos en la ejecución del mismo, con objeto de evaluar lo realizado contra lo planeado, -- evitando y/o corrigiendo las desviaciones.

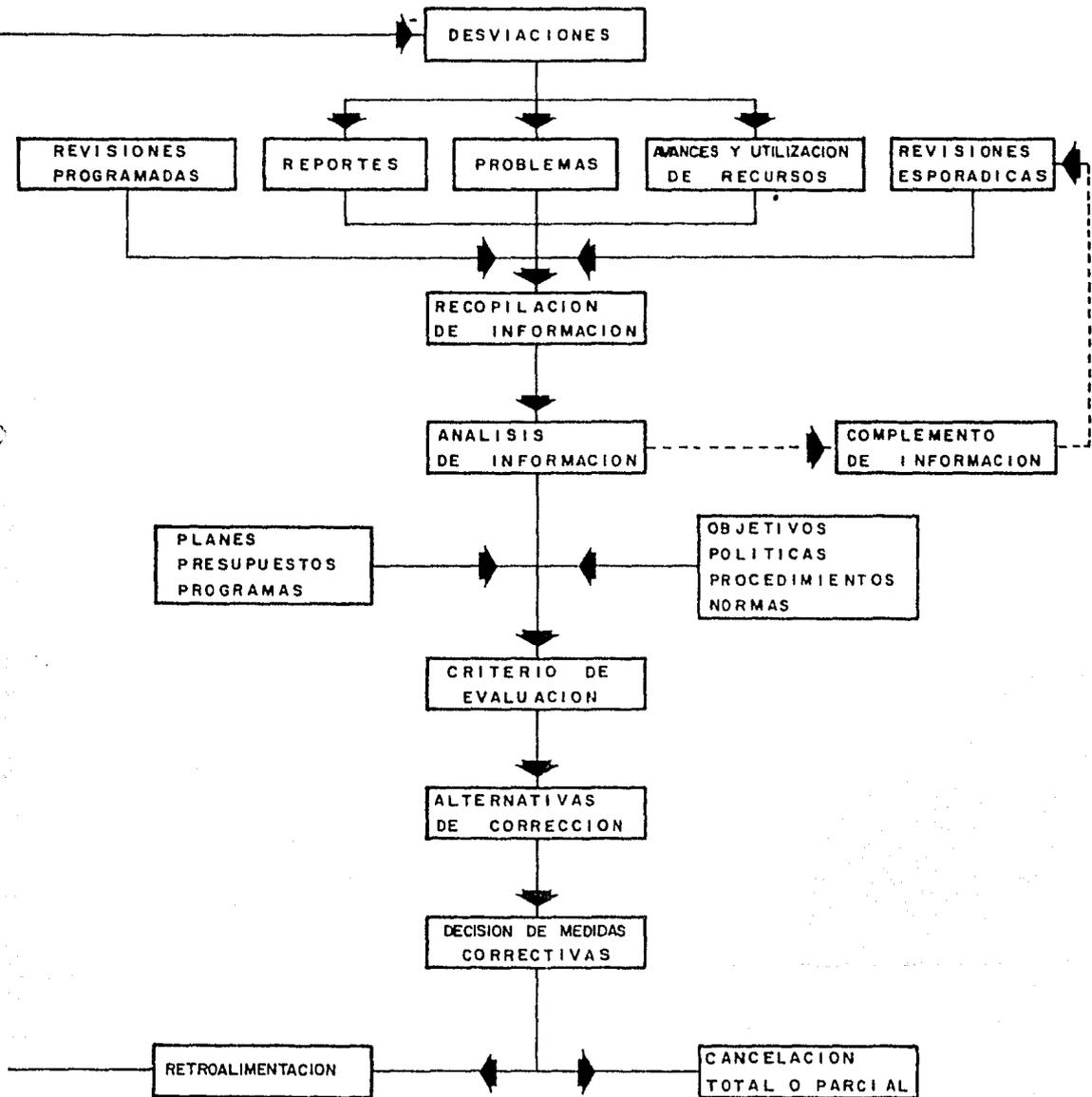
3.1. PRINCIPIOS DE CONTROL.

El Control parte del principio de revisión y evaluación de los re resultados contra lo planeado, del costo real contra lo presupues- tado y es utilizado como retroalimentación para corregir y evi-- tar las desviaciones encontradas, en un ciclo normal de produc-- ción (Ver cuadro VIII).

En todo proceso productivo existen insumos, planes y presupues-- tos que sirven para fabricar, producir y efectuar una serie de - actividades, dando como resultados bienes y servicios; pero a la vez los resultados sirven como retroalimentación a los insumos y se vuelve a iniciar el ciclo.

En el Control encontramos similitud de aplicaciones del proceso-

CUADRO VIII



productivo, con un Proyecto, observando las características específicas de cada uno y sus diferencias. Actualmente la aplicación del Control tiene tanta importancia como la planeación, y en muchos casos van ligados; así encontramos que en la actualidad existen departamentos específicos para la Planeación y Control de Proyectos a nivel público.

En el caso de la Administración de Proyecto, el Control es:

- Una técnica de información de avances que proporciona un status del proyecto a una fecha determinada.
- Nos muestra una relación entre el avance del Proyecto y lo que se ha planeado y presupuestado.
- Con la información que proporciona permite evaluar los avances, costos y estimaciones futuras del desarrollo del proyecto.
- Es una herramienta efectiva para todos los componentes del proyecto ya que permite evaluar y supervisar su desarrollo.
- De la evaluación, puede derivarse en forma objetiva la replaneación de actividades, de asignación de recursos, prioridades y retrasos.
- Tiene aplicación desde la concepción del proyecto hasta el resultado final del mismo.

3.2. COMPONENTES DEL CONTROL.

El Control puede aplicarse desde las tareas más simples hasta el

total del proyecto, lo importante consiste en definir que se debe evaluar y cómo evaluarlo. (Ver cuadro IX).

Para la definición de lo que se desea evaluar, se debe tener el conocimiento del proyecto total, sus objetivos, sus metas, los recursos a utilizar, sus fases, sus avances, y debemos considerar el tiempo, costo y calidad del proyecto, ya que éstos son -- los indicadores del Control.

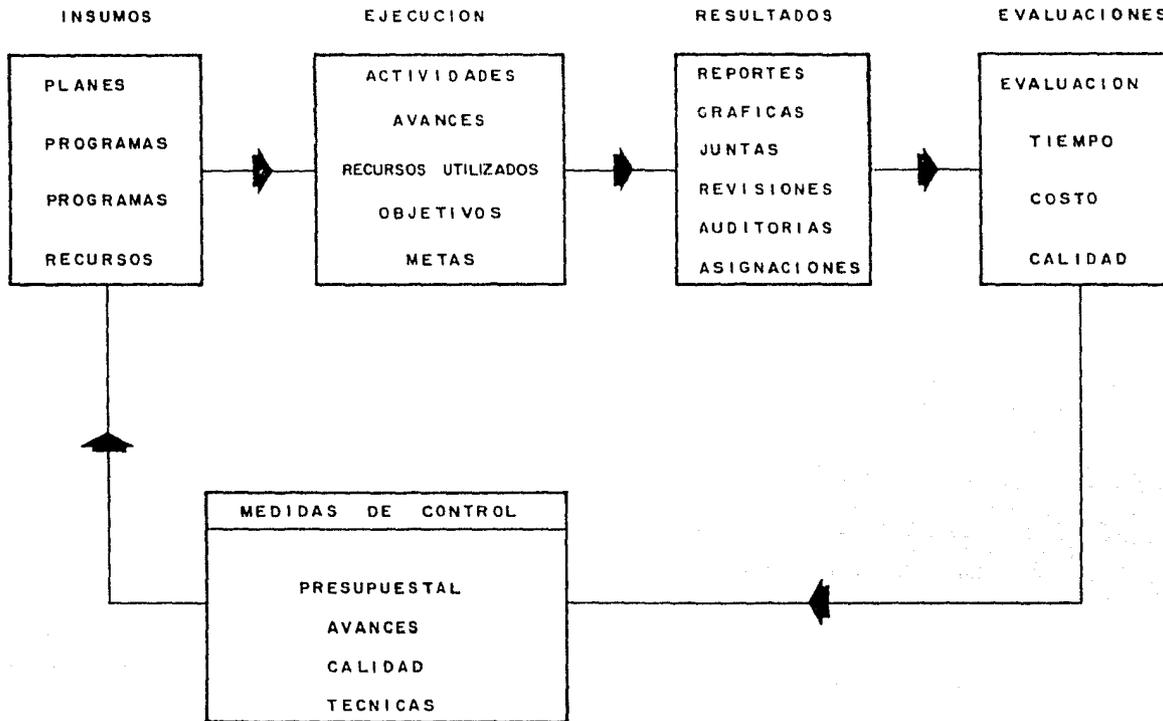
El tiempo como parte importante del proyecto nos permite concebir las prioridades, inicios, terminaciones y retrasos en las fases que lo componen. Es utilizado como unidad de medición en la asignación de recursos, establecimiento de fechas y tiempos a -- consumir en actividades y límites de actuación.

El costo es el valor representativo en unidades monetarias de -- los recursos necesarios para la consecución de un proyecto. El costo puede representar el valor de adquisición de los elementos integrantes de un proyecto, de sus materiales, recursos tecnológicos y gastos para llevarlo a cabo; está representado en el proyecto por los presupuestos y el valor de los recursos consumidos para las actividades del mismo, o por consumir.

La calidad en el proyecto nos representa las metas y objetivos - cualitativos que deben contener las actividades; estará determinada por las calificaciones en las actividades, su elaboración y utilidad para el proyecto de un modo subjetivo, por los estándares de actuación esperados.

Existen distintas clases para controlar un proyecto, entre las - que se tienen:

- Control de avances
- Control presupuestal



CICLO DEL CONTROL DEL PROYECTO EN CUANTO A SUS COMPONENTES.

- Control de programas
- Control de calidad
- Control sobre recursos

3.3 CRITERIOS DE APLICACION DEL CONTROL.

Existen tantos criterios de aplicación del control, como necesidad de conocimientos y experiencia de las personas que los aplican, entre las que podemos encontrar las siguientes:

- Controles rígidos o severos:

Son aquellos que no permiten la desviación mínima en las actividades y recursos inicialmente presupuestados; principalmente están aplicados a situaciones críticas del proyecto, que serán indicadas por las propias necesidades de tiempo, costo, calidad de los resultados.

- Controles flexibles:

Son los realizados sobre tiempo de ejecución de las actividades de un proyecto, que tienen ciertos rangos de tolerancia en su cumplimiento pero sin exceder de esos límites.

3.4. PROCESO DE APLICACION DEL CONTROL.

El Control como todas las actividades de un proyecto, deben ser ejecutadas considerando un Proceso Administrativo.

Dentro de la planeación del Control podemos encontrar:

- Establecimiento de estandares de control
- Planes de revisión y evaluación
- Normas, políticas y objetivos de una revisión.
- Programas y actividades a realizar en la - detección de desviaciones.
- Asignación de funciones y responsabilidades.

En la asignación de recursos de control encontramos:

- Asignación de funciones
- Grados de responsabilidad
- Tipos de autoridad y delegación de la misma.
- Tipos de recursos a utilizar.
- Distribución de recursos
- Costos de los recursos.

En la ejecución tenemos:

- La ejecución propiamente - dicha.
- Criterios y normas de actuación.
- La realización de revisiones y evaluaciones.
- Análisis de resultados
- Presentación de informes
- Establecimiento de medidas - correctivas.

Para ejemplificar la importancia del proceso de Control, lo pode-

mos comparar con un proceso de toma de decisiones (Ver cuadro X).

Podemos notar que es cíclico, desde el planteamiento del problema hasta llevar a cabo una decisión, desarrollar un proceso de recopilación y análisis y emitir un juicio, lo cual equivale a lo expuesto anteriormente en cuanto al control, desde la generación de medidas para el control hasta la corrección de desviaciones, pasando por recopilación, análisis y generación de alternativas.

3.5. UTILIDAD DEL CONTROL

Si al revisar y evaluar los avances y utilización de recursos en las actividades de un proyecto se detecta que no existen desviaciones significativas, dependiendo del criterio de evaluación --- adoptada, se podrá continuar con el proyecto, ya que se están cumpliendo los planes, programas y presupuestos inicialmente proyectados.

Pero si al aplicar los criterios enunciados, se presentaran desviaciones, deberán tomarse las medidas correctivas necesarias, y estudiar las causas y problemas que la originan.

Entre las causas y problemas que existen se tienen las siguientes:

Deficiencias en:

- Planeación
- Presupuesto
- Programas
- Establecimientos de estandares
- Asignación de recursos
- Asignación de funciones

- Asignación de autoridad y responsabilidad
- La definición de objetivos del proyecto
- Políticas y lineamientos a seguir
- Capacitación y experiencia de los componentes

Carencia de:

- Conocimientos y experiencia
- Recursos específicos
- Controles adecuados
- Habilidad para dirigir el proyecto
- Fechas límites y holguras en todas las actividades
- Identificación de colaboradores y responsables del proyecto

Problemas de:

- Adaptación del recurso humano
- Distribución de tareas
- Políticas y normas del Proyecto
- Descripción de objetivos primarios y secundarios

Básicamente podemos decir, que la utilidad del Control en los proyectos nos proporciona:

- Evaluación de acuerdo a ciertos criterios establecidos
- Medidas de acción a seguir, que pueden ser desde la reprogramación.
- Experiencia y conocimiento en causas, problemas y origen de las desviaciones.
- Medidas de control futuras, en base a las experiencias que se van adquiriendo.
- Adopción de criterios de evaluación.

3.6 PROBLEMAS TÍPICOS DE CONTROL.

Al ser el control una revisión y evaluación de actividades y recursos utilizados en un proyecto puedan surgir problemas de:

- Apreciación en los resultados
- Disonancia de objetivos y criterios
- Desconocimientos del proyecto total
- Reportes incompletos, sobre-valorados y tendenciosos
- Ocultamiento y desviaciones en la información, resultados avanzados y recursos consumidos.
- Carencia de programación de revisiones
- Evaluaciones subjetivas
- Falta de experiencias y conocimientos necesarios para revisar y evaluar.
- Desconocimiento de nuevas reprogramaciones y replaneación de actividades y recursos
- Deficientes medidas de control
- Falta de oportunidad en resultados y medidas correctivas
- Falta de confiabilidad y veracidad de los resultados.

Las que dependerán de las especificaciones del proyecto que realice el administrador del mismo, sus conocimientos y experiencias.

Se pueden controlar en base a diferentes formas, tales como:

- Informes de trabajo
- Gráficas
- Juntas
- Asignación de funciones
- Auditorías
- Revisiones programadas

4. EVALUACION

Dada la importancia de la evaluación para el control de los proyectos se consideró necesario desarrollarla por separado.

El objetivo de la evaluación en un proyecto, ya sea de tipo económico, social o mixto, cuyas diferencias y conceptos se han expuesto en páginas anteriores, es el de servir como elemento principal para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Lo anterior se da por medio de la justificación de su realización, dependiendo de su uso, utilidad o beneficio y de los recursos que le sean necesarios para su consecución.

Este análisis debe contener elementos de juicio valiosos que abarquen la posibilidad, conveniencia y oportunidad del proyecto, estructura del proyecto, seguimiento de políticas y procedimientos, exactitud y confiabilidad de controles y causas de las variaciones.

Como podemos apreciar la evaluación es una fase de gran importancia ya que su realización incluye una serie bastante amplia de estudios terminados, tanto económicos, tecnológicos, físicos, de producción y de organización observando su costo y beneficio siempre en base a cuantificaciones reales.

4.1 COEFICIENTES DE EVALUACION

Las diversas formas de valorar las acciones o actividades por parte de las personas, hacen que existan muchos criterios de evaluación, y que se discuta la cuestión de cuál de ellos es el más ade

cuado.

La evaluación de proyectos es una labor que requiere no solo de estimaciones cuantitativas de las relaciones de producción y de los niveles de la oferta y la demanda, sino también del establecimiento y conocimiento de parámetros o coeficientes que incluyan las ponderaciones relativas al objetivo del proyecto.

Dentro de cualquier tipo de proyecto existen factores que deben ser tomados en cuenta para su realización. Dichos factores son determinantes para asegurar el éxito del proyecto; entre los cuales se pueden destacar:

- Fluctuaciones de precios en el mercado
- Inflaciones, devaluaciones y depresiones
- Problemas internacionales

También pueden existir factores internos o externos al proyecto, que influyen en el mismo y que deben ser evaluados siendo los siguientes:

- Falta de interés y motivación
- Burocratismo
- Prioridades

Para evaluar estos factores es determinante la experiencia, conocimiento y habilidad del responsable del proyecto, a fin de determinar las posibles variables de evaluación tanto económicas, técnicas y sociales de acuerdo con su grado de afectación en el desarrollo del proyecto.

La evaluación de un proyecto se lleva a cabo en tres áreas: técnica, económica y social.

Las decisiones adoptadas en los aspectos técnicos del proyecto se reflejan necesariamente en su economía.

4.2 EVALUACION SOCIAL

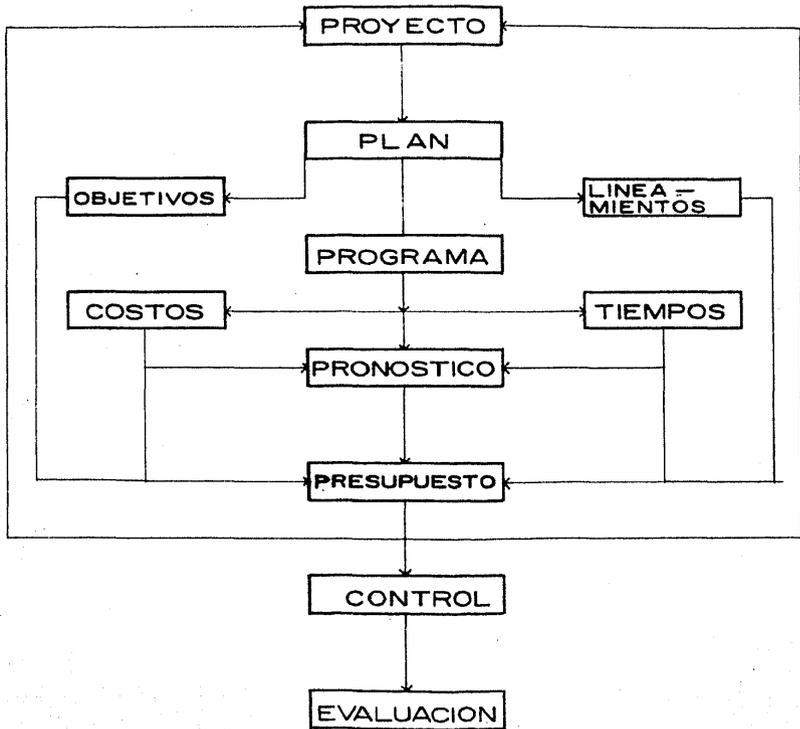
En la formulación de un proyecto, habrá que considerar la evaluación desde el punto de vista social, que tiene por objeto, determinar si los beneficios esperados del mismo, justifican el empleo de los recursos necesarios para su realización y operación posterior, y en particular si se justifica el consumo de los recursos que son escasos (capital, divisas, recursos naturales, personal directivo, técnicos, mano de obra calificada, etc.), con prioridad sobre estos proyectos. En todo caso, desde el punto de vista social, se procura maximizar el aprovechamiento del recurso es caso.

En la evaluación de los proyectos, tomando en cuenta los objetivos básicos de los sectores se analizan los costos, beneficios directos del proyecto, desde el punto de vista social en adición a los costos y beneficios directos, se toman en cuenta los costos y beneficios indirectos del proyecto teniendo en cuenta la magnitud del esfuerzo requerido para efectuar una evaluación más extensa que incluya la relativa a sus consecuencias indirectas en la comunidad, este tipo de evaluación, solo se suele efectuar en el caso de proyectos de gran magnitud como lo es el nuestro.

En la evaluación social se toman en consideración, entre ----- otros, los efectos del proyecto en el producto nacional en la balanza de pagos del país, en la generación de fuentes de trabajo, la mano de obra ocupada, en la elevación del nivel técnico y cultural que induce en la mano de obra del país, en su aportación al

desarrollo, en el valor agregado que incorpora a las materias primas, y en general al cuadro de insumo-producto del país.

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO



AMBITO ADMINISTRATIVO

CAPITULO V. ELABORACION DE POLITICAS GUBERNAMENTALES.

1. POLITICA DEL GASTO PUBLICO.

El gasto público constituye un factor clave para alcanzar los --- grandes objetivos nacionales, ya que es uno de los más activos y eficaces instrumentos para orientar y ordenar el proceso de desarrollo económico y social. El plan fija cinco objetivos fundamentales a la política de gasto público:

- Promover el desarrollo social mediante la generación de empleos, la prestación de servicios básicos y la reestructuración del -- sistema de subsidios con propósito de redistribución del ingreso.
- Inducir, a través del nivel; estructura y calendarización del - gasto, un comportamiento adecuado de la demanda interna, acorde con los niveles que puede absorber la economía en condiciones - de eficacia y de financiamiento sano.
- Fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo - en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional.
- Promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social, en el marco del -- fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre.
- Asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gas to público.

Con una política orientada a tales propósitos, en años recientes-

se han obtenido en conjunto resultados satisfactorios; debiendo señalarse, sin embargo, que no se ajustaron de manera completa y precisa a las metas que se habían fijado. Por ello, deben realizarse mayores esfuerzos para orientar sectorial y regionalmente el gasto de forma que se logre el crecimiento acelerado de los sectores prioritarios, se disminuyan las diferencias en el desarrollo regional y se atienda, a los sectores marginados; determinar el volumen del gasto en la magnitud necesaria para obtener las tasas más altas de crecimiento económico, compatibles con los objetivos de control de la inflación, desarrollo equilibrado y de fomento de los sectores productivos; inducir la generación de empleos mediante el manejo del gasto y los programas de adquisiciones del sector público y para realizar el gasto público mediante el perfeccionamiento del Sistema de Planeación, Programación-Pre-supuestación, Evaluación e Información evitando que la inercia defina sus montos, estructura, destino y plazas.

Igualmente debe aumentarse la eficiencia del gasto corriente, con el objeto de incrementar la disponibilidad de los recursos de inversión, orientar el gasto de capital a eliminar cuellos de botella y a impulsar las actividades productivas estratégicas, con el fin de incrementar la oferta de bienes encaminada a elevar el nivel de vida de las grandes mayorías de la población y abatir el proceso inflacionario; asignar el gasto público conforme a las prioridades señaladas y con una distribución regional equilibrada, permitiendo desarrollar los puertos industriales y las ciudades intermedias que pueden servir como polizadoras de un gran crecimiento económico y demográfico que, de otra forma, se canalizaría hacia las grandes concentraciones industriales.

Las zonas marginadas deberán recibir mayores recursos, sin disminuir por ello las acciones ya programadas a través del Convenio Único de Coordinación, COPLAMAR Y PIDER y deberán buscarse la ma-

yor eficiencia y descentralización del gasto público mediante la profundización de la reforma administrativa, a través de la realización en el uso de los recursos humanos, la evaluación de la rentabilidad de los procesos de inversión y el traspaso de atribuciones a los Coordinadores del Sector, para que el gasto público se pueda ejercer en el lugar de su asignación.

2. EMPRESAS PUBLICAS

Las industrias del Estado son fundamentales para el desenvolvimiento económico y social del país y que constituyen uno de los principales instrumentos de que dispone la acción pública, para ampliar la infraestructura, los servicios esenciales y la industria básica y coadyuvar a la generación de empleos suficientes, expandir el mercado y avanzar en la distribución del ingreso mediante la extensión del bienestar social.

La política de empresa pública corregirá las ineficiencias, aprovechará plenamente las posibilidades de estas entidades en la producción de bienes y servicios y en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social.

En esta forma las empresas públicas se plantean como propósitos fundamentales los siguientes:

- Fortalecer el carácter mixto de la economía, participando en sectores estratégicos que le son reservados por mandato constitucional al Estado y con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley par impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

su administración y sus relaciones laborales. En la parte financiera deberá generar un volumen de ahorro corriente, suficiente - para financiar una proporción importante de la Inversión que realice adecuadamente a los objetivos prioritarios del desarrollo -- económico y social del país.

3. POLITICA TRIBUTARIA.

El Sistema Tributario es un instrumento de política económica para alcanzar los objetivos de crecimiento económico y de justicia social. La política tributaria se orientará a hacer más equitativa la carga fiscal entre personas, sectores y regiones; a promover una mejor distribución del ingreso y a estimular la recaudación efectiva, estableciendo una mejor relación entre los ingresos no tributarios y tributarios y dentro de estos últimos, entre impuestos directos e indirectos.

Uno de los propósitos principales de la política tributaria en la presente administración será reducir sustancialmente la evasión.- El esquema tributario actual, aunque perfectible en términos de - una mayor equidad, está diseñado para captar mayores recursos de quienes mas tienen. Sin embargo, la evasión fiscal distorsiona - sus propósitos, al tiempo que la menor recaudación incide sobre-- la capacidad del Estado para compensar, a través del gasto público, la desigual distribución del ingreso. Por ello, reducir la - evasión, a través de un mayor control de los causantes, en especial de los no cautivos, permitirá fortalecer el ahorro público-- y contribuir a dar mayor equidad tributaria. Con estos propósi-- tos se continuará en la modernización y actuación del Sistema tri butario. Para ello:

- Se reforzará al aspecto administrativo de la recaudación, así--

- Se agruparan los diferentes bancos en grupos para aprovechar -- las economías de escala potenciales, pero manteniendo la competencia entre los mismos;
- Se seguirán criterios de desconcentración regional; asimismo,-- se introducirán regulaciones que aseguren una mejor distribu--- ción regional del crédito.
- Se revisará la participación relativa de los créditos preferen- ciales en su monto y en su costo, con el fin de asegurar la efi- ciencia económica en la asignación de los recursos, y reducir - al mínimo necesario los subsidios financieros;

Como parte de las políticas anteriores y consecuencia del sanea-- miento de las finanzas públicas, se perseguirá reducir el finan-- ciamiento del gobierno a través del encaje legal. De esta manera se crearán las condiciones para que el encaje pueda ser utilizado como un instrumento de regulación monetaria, propiciando un mayor financiamiento del sector público por medio de emisión de valores gubernamentales.

La banca administra los recursos que la sociedad deposita en ella, y tiene la obligación de hacerlo de manera rentable, con crite--- rios estrictos de eficiencia y honradez. Se promoverá un sistema de seguró sobre depósitos. Se buscará un rendimiento de mercado-- sobre las aportaciones patrimoniales a las instituciones de crédi- to. Los subsidios se financiarán de manera transparente, a tra-- vés de partidas presupuestales y financiamientos explícitamente-- constituidos para dicho propósito en el presupuesto federal. Fa- ra lograr estos objetivos:

- Los bancos de fomento se especializarán para la atención a sec- tores determinados;

como las reglas y sanciones relacionadas con el cumplimiento -- de las obligaciones fiscales;

- Se avanzará en la globalización del ingreso de las personas físicas contribuyentes al impuesto sobre la renta;
- Se generalizará el impuesto sobre la renta, eliminando las bases especiales de tributación en los casos en que estas no se justifiquen;
- Se actualizarán periódicamente las tasas de los derechos de acuerdo a costos, y se revisarán los criterios para establecer productos y aprovechamientos, con el fin de que estos ingresos recuperen gradualmente su participación en la recaudación total;
- Se continuará, mientras sea necesario, con la desgravación a los causantes menores ingresos y la adecuación de las tasas para que aquellos con mayores ingresos sean quienes paguen más; para ello, el salario mínimo se seguirá utilizando como exención básica;
- Se normalizará el régimen tributario de todas las empresas y organismos del sector público.

4. POLITICA DE ESTIMULOS FISCALES

La canalización de recursos presupuestales y crediticios deberá responder con eficiencia a las prioridades en la estrategia de desarrollo. La nacionalización de la banca ofrece la posibilidad de una mayor racionalidad en la asignación del crédito entre sectores y regiones. Para ello, se seguirán los siguientes criterios generales en la reestructuración de la banca.

- los fondos y fideicomisos financieros se vincularán, en la mayoría de los casos, al banco de fomentos más afín con sus propósitos;
- las tasas activas de la banca de fomento se ajustarán con flexibilidad, en función del costo de captación relevante de los fondos de que hace uso;
- el crédito de fomento se dará como parte de un programa de apoyo más amplio, que incluirá asesoría técnica y extensionismo;
- los subsidios financieros se otorgarán con criterios de temporalidad y selectividad, evitando caer en la discrecionalidad;
- el crédito de la banca de fomento no se concentrará en unos cuantos deudores, discriminando contra el acceso de otros que, en principio, también se pretende beneficiar.

Con los criterios anteriores, el sistema bancario canalizará cada vez mayores recursos reales a los sectores social y privado; esto permitirá, junto a otras fuentes, sostener el crecimiento previsto de la inversión, el consumo y reorientar el crecimiento de conformidad con la estrategia económica y social.

En congruencia con los apoyos financieros que otorgue la banca de fomento, la política de estímulos fiscales canalizará recursos únicamente a aquellas actividades que resulten prioritarias y rentables en términos sociales. Se reducirá el número de estímulos fiscales, se simplificará su aplicación y se otorgarán de manera automática. Se racionalizarán los incentivos fiscales con base a las siguientes prioridades: creación de empleo; producción y abastecimiento de productos básicos, así como de desarrollo regional y fomen-

to de las exportaciones.

5. POLITICA DE DEUDA PUBLICA.

La política de deuda externa, tanto pública como privada, buscará una estructura de financiamiento que prevea los recursos complementarios que requiere el desarrollo del país, sin poner en peligro la continuidad del crecimiento económico.

La política de endeudamiento externo girará, en el corto plazo, - alrededor de su reestructuración y rehabilitación. En este horizonte, un endeudamiento adicional y marginal puede contribuir de manera significativa a distribuir mejor en el tiempo el ajuste -- económico necesario y aliviar los costos sociales correspondien-- tes. La estrategia financiera de mediano plazo requiere seguir - utilizando el crédito externo - de manera decreciente - para complementar el financiamiento del desarrollo.

México continuará con su norma de paga todas las obligaciones--- contraídas. A partir de la reestructuración de la deuda pública- externa, se ha recuperado la posibilidad de su manejo, evitando-- que se convierta en una variable demasiado rígida en el proceso - de presupuestación y de ajuste de la balanza de pagos. Se prose- guirá con la reestructuración de la deuda externa del sector pri- vado brindándole apoyo frente a los acreedores, asegurándola sin- subsidio contra riesgos cambiarios y permitiéndole distribuir en- el tiempo las pérdidas ya sufridas.

Para lograr los propósitos anteriores:

- Se seguirá mejorando el perfil de la deuda; ello requerirá man- tener al mínimo el crédito de corto y mediano plazo, a fin de - evitar problemas de liquidez para contribuir su vencimiento;

- se buscará las mejores condiciones de endeudamiento, aumentando la contratación con organismos multilaterales; se procurará negociar que los recursos ya otorgados pero no desembolsados se ajusten a las nuevas prioridades de desarrollo;
- se diversificarán fuentes, mercados, instrumentos y monedas;
- se registrará, coordinará y orientará la contratación de la deuda privada externa, para lograr mejorar sus condiciones y garantizar la consistencia de su perfil con el de la deuda pública.

El manejo racional de la deuda externa permitirá aprovechar los beneficios del acceso de México al financiamiento internacional, sin comprometer la soberanía del país y evitando presiones innecesarias sobre el uso de divisas por parte del aparato productivo.

6. POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR.

La política de comercio exterior esta orientada a ampliar, diversificar y equilibrar progresivamente las relaciones comerciales con el exterior, fomentando de manera sostenida las exportaciones no petroleras, la apertura de nuevos mercados y la sustitución eficiente de importaciones, reduciendo así la sensibilidad de la balanza comercial en relación con el ciclo económico interno y externo. Es decir, se busca el incremento sustancial de las divisas disponibles para cumplir con los compromisos internacionales del país y adquirir materias primas e insumos indispensables para el buen funcionamiento de la planta productiva; lograr una mejor articulación entre la oferta nacional y la demanda interna; impulsar la sustitución de importaciones así como el fortalecimiento de las exportaciones, en aquellos sectores y productos en los que existe una mayor eficiencia relativa para lograrlo. De esta for-

ma, la composición de las exportaciones reflejará gradualmente la diversificación e integración creciente del aparato productivo, - esto representará un cambio estructural considerable en la evolución del sector externo de la economía. Para ello, se actuará en tres niveles:

- en el nivel agregado, a través de una política cambiaria realista y de un manejo adecuado de la demanda interna;
- en el nivel intersectorial, a través de la política comercial-- (mediante aranceles, cuotas y permisos), de la política fiscal-- (mediante impuestos y subsidios) y de la política de canaliza-- ción selectiva del crédito, que logren establecer una estructura de protección efectiva más racional y congruente con las potencialidades y prioridades de desarrollo del país;
- en el nivel específico, a través de la atención de las deficiencias en materia de organización administrativa, transporte y comercialización que han significado una pérdida de competitividad con el exterior.

Manejo del tipo de cambio y de la demanda Interna.

El tipo de cambio es uno de los principales instrumentos para lograr de manera conjunta y equilibrada, una promoción diversificada de exportaciones y una sustitución eficiente de importaciones. Se mantendrá en niveles que representen un estímulo significativo para la producción interna de bienes comerciales con el exterior. sean estos importables o exportables. Esto, aunado a una política apropiada de incentivos fiscales y de canalización selectiva-- del crédito, propiciará una reorientación de los sectores abier--

tos al comercio internacional, hacia aquellas actividades en las que existan actual o potencialmente, mayores ventajas comparativas en el país, y permitirá un fortalecimiento eficiente del sector externo. Para ello, la política cambiaria adoptara los siguientes criterios:

- Se mantendrá durante los próximos años un tipo de cambio realista, tomando como referencia básica el valor actual del tipo de cambio en el mercado controlado;
- Se mantendrá temporalmente el mercado dual de divisas para proteger la planta productiva y las transacciones prioritarias en el funcionamiento de la economía nacional;
- Se manejará en forma congruente la política de desliz del tipo de cambio y de la fijación de las tasas internas de interés, de tal suerte que no existan posibilidades especulativas de arbitraje entre el mercado doméstico de capitales y el mercado de divisas;
- Se reconstruirán en el Banco de México las reservas internacionales necesarias, para intervenir en el mercado de divisas con el propósito de estabilizar las posibles fluctuaciones erráticas.

El objetivo de abatir el desequilibrio comercial con el exterior, requiere acciones coordinadas de manejo de la demanda agregada y de fomento de la oferta nacional que permitirá ir cerrando la brecha entre ambos. El manejo de la demanda agregada se hará de acuerdo con la capacidad real de respuesta del aparato productivo, al tiempo de que esta se ampliará y reorientará. Se seguirán los

siguientes criterios:

- Se adecuarán las políticas de gasto público y de financiamiento, a las necesidades de los programas sociales productivos y a las disponibilidades reales de los recursos internos.
- Se fortalecerá el ahorro interno, para elevar la capacidad de crecimiento y de generación de empleos de la economía, sin presionar y desequilibrar las cuentas con el exterior.

Protección comercial y apoyos específicos a la exportación.

El equilibrio de la balanza de pagos se perseguirá a través de -- las políticas de demanda y de tipo de cambio. Los aranceles, cuotas y permisos se utilizarán para determinar la estructura relativa de protección entre ramas y orientar en la dirección deseada -- la asignación de recursos, de manera especial en el sector industrial. El realismo de la política cambiaría libre el potencial -- de la política de protección comercial, como instrumento privilegiado de la estrategia de desarrollo industrial.

Para ello, se seguirán los siguientes criterios:

- Se concederá la protección comercial, al igual que cualquier--- otro estímulo específico con criterios claros de temporalidad y de acuerdo con los objetivos de la estrategia de reorientación-- del aparato productivo; creación de empleos, generación neta de divisas, superación de ineficiencias en el aparato productivo y promoción de la industria incipiente; el Programa de Desarrollo Industrial y Comercio Exterior precisará el esquema de racionalización gradual del nivel y, sobre todo, de la dispersión de --

la protección efectiva por ramas durante el periodo 1983-1988; - por su parte, el programa integral de fomento a las exportaciones especifica el conjunto de acciones para convertir la actividad exportadora no petrolera en uno de los pilares del desarrollo industrial;

- se reordenará el actual sistema de permisos de importación, - sustituyéndolo para una parte importante de las fracciones -- del comercio exterior, por un sistema de aranceles; para las fracciones que queden sujetas a permisos previos, se harán ex plícitas las cuotas correspondientes y se dará transparencia a los mecanismos de asignación de los mismos; se aplicará, -- conjuntamente con el permiso previo, un arancel que evite la generación de ganancias monopólicas;
- se concentrará fundamentalmente el manejo de la protección -- víá permisos en las ramas de producción de bienes intermedios y de capital; se adecuará gradualmente el nivel de protección correspondiente, dependiendo de las condiciones internas y ex ternas, y en el marco de esquemas de fomento que queden definidos en los respectivos programas integrales del desarrollo industrial;
- se instrumentará el gravámen al consumo suntuario a través de impuestos que incidan tanto sobre las importaciones, como sobre las compras internas; resulta inadecuado el uso de permisos de importación o aranceles con este propósito, ya que estimula de manera indeseada la producción interna de estos pro ductos, la cual es intensiva en capital y en importaciones.
- genera poco empleo y reproduce las causas de la desigualdad - distribución del ingreso;
- se simplificarán los trámites para exportar e importar; se crea

rá una sola ventanilla, para todas las gestiones correspondientes, y en las aduanas cuando así proceda;

- se asegurará el acceso a la política de protección a todos sus beneficiarios potenciales, a través de una mayor generalidad-- y automaticidad en su aplicación.

Paralelamente a la aplicación de estas orientaciones de política comercial, se otorgarán apoyos específicos de índole diversa para fomentar exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones. En particular:

- se canalizarán en forma prioritaria apoyar crediticios;
- se agilizarán los procedimientos para la devolución de impuestos de importación temporal para actividades de exportación y de impuestos indirectos, tanto a los exportadores como a sus - proveedores nacionales:
- se divulgará información acerca de las potencialidades de exportación y de sustitución de importaciones en los diferentes mercados; se organizarán ferias para dar a conocer los productos mexicanos y se participará en forma directa en las cosas-- de difícil acceso a los mercados mundiales (artesanías, pequeña y mediana industrias, etc).
- se dará trato preferencia a la carga de exportación mientras - se fortalecen las relaciones entre los diferentes modos de -- transporte se amplían las instalaciones de almacenamiento y se eleva la eficiencia de operación de las instalaciones portuarias.

Las estimaciones prospectivas del Plan sitúan a las exportaciones de bienes y servicios en alrededor del 20 por ciento del Producto Interno Bruto en el período 1985-1988 mientras que las importaciones estarían significativamente por debajo (16, 17 por ciento); esto contrastaría con la experiencia anterior a 1981, en que las exportaciones fueron en promedio menores a las importaciones; además, se lograría una sustitución más eficiente de estas y una promoción de exportaciones diversificadas en los sectores en los que el país es relativamente más competitivo. Cabe señalar que las ventas petroleras al exterior representarían menos del 45 por ciento del total de exportaciones de bienes y servicios, a diferencia del 57 por ciento en 1982.

7. POLITICA ANTI-INFLACIONARIA

La política anti-inflacionaria tiene como propósito fundamental proteger e incrementar el bienestar de las clases populares, sin que ello implique la retracción en el proceso económico. Debe promulgarse por una política de precios, salarios y utilidades más justas que beneficie a los trabajadores.

La inflación es uno de los problemas más complejos de la sociedad. Constituye la resultante de múltiples fuerzas difíciles de controlar sin afectar la obtención de objetivos sociales de igual o mayor trascendencia, como son la generación de empleos, la realización de obras para solucionar problemas estructurales de la economía y de la sociedad y para satisfacer demandas sociales por largo tiempo insatisfechas.

La política anti-inflacionaria busca las causas que generan el proceso inflacionario, o los problemas estructurales de la economía y la sociedad, en el desfase entre una demanda agregada cre-

ciente, pública y privada, y una oferta de bienes y servicios -- que no se desarrolla con la misma velocidad que aquélla; los --- efectos que en la economía tiene la inflación internacional; lo- oneroso del sistema comercial y en los desajustes coyunturales, - que se traducen en actividades especulativas que enriquecen a -- unos cuantos en perjuicio de la mayoría. Por ello, se requiere- mejorar los niveles de vida de la población, la generacion acele- rada de empleo, la redistribución familiar y regional del ingre- so. Todo ello no se puede sacrificar por controlar la inflación, pero tampoco se puede lograr si no se modera.

En difíciles circunstancias internacionales; producto del desor- den económico mundial, nos es factible pensar que no exista in- flación en el país; lo que se tiene que determinar es la diferen- cia que la inflación nacional tendrá respecto a la de nuestros - principales socios comerciales, para evitar mayores desequili--- brios en las relaciones con el exterior, así como la estrategia- para evitar que sus efectos desfavorables sobre la distribución- del ingreso se agudicen.

En el combate contra la inflación deben utilizar todos los ins-- trumentos a disposición del Estado, preferente el fomento de la- oferta interna y la modulación de la demanda, y una política co- mercial con enérgicas medidas para prevenir y combatir especula- ciones y subsanar deficiencias regionales y temporales de oferta.

8. POLITICA DE CIENCIA Y TECNOLOGIA.

La política de desarrollo tecnológico y científico se constituye en uno de los principales instrumentos para aprovechar y proyec- tar el potencial económico del país. Para que la política de -- ciencia y tecnología coadyuve efectivamente a la consecución de--

los grandes propósitos nacionales, deberá dirigir al sistema nacional de ciencia y tecnología de manera que éste tenga capacidad para cumplir con los siguientes objetivos fundamentales:

- Aumentar significativamente la autodeterminación científica y tecnológica del país.
- Avanzar en el conocimiento, en particular en nuestra realidad física, biótica y social.
- Ofrecer soluciones científicas y técnicas a los problemas económicos y sociales del país.
- Coadyuvar al desarrollo regional y a la descentralización de las actividades productivas de bienes y servicios.
- Crear conciencia en todas las capas de la sociedad sobre la importancia de la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico, social y cultural.

Para alcanzar estos objetivos deben seguirse las siguientes líneas estratégicas: fortalecer la investigación básica, orientar la investigación aplicada y el desarrollo experimental a la solución de los problemas prioritarios; atender ampliamente a la formación y capacitación de recursos humanos, fortalecer la infraestructura de la investigación y el desarrollo experimental, y fortalecer las políticas en materia de transferencia de tecnología; promover en la población un ambiente más favorable al desarrollo científico y tecnológico nacional.

El flujo de inversión extranjera en México ha representado entre 2.5%, 3.5% de la inversión total del país en los últimos diez --

años, por lo que su importancia cuantitativa es reducida. Sin embargo, la inversión está concentrada en las ramas más dinámicas de la economía y, en algunas de estas, tiene una posición dominante. Otro aspecto significativo de esa inversión es la poca diversificación que tiene en cuanto a su origen, ya que proviene de Estados Unidos en cerca del 70 por ciento. Un tercer aspecto es la alta propensión a importar que tiene las compañías extranjeras establecidas en el país. Sin embargo, esas empresas tienen también un mayor coeficiente de exportaciones a producción total que el promedio nacional. El déficit comercial que generan no es desproporcional al volumen de producción que tiene aunque, por su magnitud, constituye un factor de peso en el déficit total de la balanza comercial del país.

9. POLITICA DE ENERGETICOS.

Dentro del aparato productivo nacional, el sector energético --- constituye un pilar del desarrollo nacional al fortalecer su papel como ofertante, de insumos estratégicas y al orientar sus demandas de bienes de capital, insumos industriales y servicios hacia el abastecimiento y desarrollo de la oferta nacional. El -- programa de energía contribuirá:

- A impulsar el desarrollo nacional, garantizando la autosuficiencia en la producción de energéticos a fin de satisfacer -- oportuna y eficientemente el consumo presente y futuro del --- país, incorporar cada vez más a los núcleos de población rural y de zonas urbanas rezagadas a los beneficios que conlleva la disponibilidad de energía, y aprovechar los impactos positivos del sector energético para contribuir al desarrollo regional.

- A fortalecer la independencia económica de México a través de una participación más activa en: a) el desarrollo y la modernización del aparato productivo nacional mediante el potencial del sector energético como demandante de bienes de capital, insumos industriales y sus aportes fiscales y de ingreso de divisas, y b) el fortalecimiento del desarrollo tecnológico propio, con particular énfasis en la innovación tecnológica para el aprovechamiento de fuentes prioritarias y viables, convencionales y alternas.
- Aumentar la productividad y la eficiencia técnica, operativa y administrativa de las empresas del sector.
- A lograr un equilibrio energético más racional a través de la diversificación de fuentes, la preservación de recursos no renovables, y a optimizar los niveles de eficiencia, ahorro y conservación en la producción, distribución y uso de la energía, promoviendo una asignación adecuada de los recursos energéticos, tanto en términos intersectoriales como intertemporales.

La política de energéticos debe procurar: la garantía del abastecimiento oportuno de energía para satisfacer la demanda interna y coadyuvar así un desarrollo económico alto, sostenido, integral e independiente; el impulso de la investigación y desarrollo tecnológico, a fin de sentar las bases de una independencia creciente para, con el exterior; la utilización eficiente de la energía, convencionales y no convencionales; el fortalecimiento de la exploración como medio de ampliar el conocimiento sobre los recursos energéticos del país, garantizando así la determinación continua de su potencialidad; la diversificación de las exportaciones de hidrocarburos con el fin de beneficiar al mayor

número de economías posibles; y demostrar la factibilidad de emprender acciones tendientes a instaurar un nuevo orden económico-internacional cuya plataforma sean la responsabilidad y compromisos adquiridos por la humanidad entera.

El Programa de Energía, con metas específicas a 1990 y proyecciones al año 2000, parte de los principios que debieran guiar la -- formulación de un Plan Mundial de Energía, según se expusieron -- por México ante las Naciones Unidas. Su objetivo primordial es -- aprovechar la abundante dotación de energéticos disponibles para -- fortalecer, modernizar y diversificar la estructura económica de México.

Es necesario, ahora, acrecentar la duración de reservas de hidrocarburos e instrumentar cuanto antes una estructura de producción de energía que facilite la transición gradual y ordenada hacia -- una nueva era energética.

10. POLITICA SECTORIAL.

En este renglón se presentan los propósitos, estrategias y líneas de acción de las que se derivan los programas de mediano plazo de carácter sectorial.

En el apartado de Desarrollo Rural Integral se plantea como objetivo fundamental de la estrategia el mejoramiento de los niveles de la población rural, con base a su participación organizada y -- la plena utilización de los recursos naturales y financieros, con criterios sociales de eficiencia productiva, permanencia y equidad, fortaleciendo su integración y con el resto de la Nación.

De este objetivo se desprenden como propósitos específicos:

- Fomentar la participación e incorporación al desarrollo Nacional de la población rural a través del fortalecimiento de su organización;
- mejorar los niveles de alimentación, vivienda, salud, educación y en general de vida de la población rural, dando preferencia a los más desprotegidos;
- aumentar la generación de empleos permanentes y mejorar la distribución del ingreso;
- ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos para el consumo popular, prioritariamente en las zonas de temporal.
- propiciar el establecimiento de términos de intercambio más justos entre el sector agropecuario y los sectores de industrial y servicios;
- articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial, a través de la agroindustria y con las actividades comerciales y de servicios;
- aprovechar racionalmente el potencial de desarrollo del medio rural;
- mejorar la balanza comercial sustituyendo importaciones y promoviendo las exportaciones de los productos agropecuarios, forestales, pesqueros, agroindustriales y artesanales.

Para ello, es indispensable por una parte, otorgar atención prioritaria a las necesidades básicas de la población rural y conside

rar su participación plena, como esencia misma de desarrollo social que se pretende alcanzar; y por otra reorientar la estructura productivo de modo que pueda establecer la base económica que se requiere para hacer posible el desarrollo social permanente en el campo, y a la vez responder a las necesidades de provisión de alimentos y materias primas requeridas a nivel nacional.

En el apartado de la Reforma Agraria se orienta a la organización de los campesinos, sirviendo como base para la superación socio-económica de los mismos, como aumentando en forma gradual y sostenida su capacidad de gestión y promoviendo su incorporación efectiva al desarrollo general del país. Sus propósitos son:

- Repartir toda la tierra legalmente afectable;
- otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra en áreas rurales, y regularizar los asentamientos humanos en ejidos y comunidades;
- consolidar la estructura interna de los grupos campesinos. superando mediante la organización agraria el problema del minifundio y promoviendo el aprovechamiento integral de los recursos naturales;
- generar aumentos en el empleo productivo, en el salario de los obreros en el campo y en el ingreso de grupos agrarios;
- alentar la renovación moral de las relaciones que se establecen entre los sectores responsables de instrumentar las acciones de la reforma agraria integral a fin de terminar con la corrupción;
- lograr una auténtica democracia participativa en la toma de de-

decisiones, en su ejecución y en su evaluación y continuar con la programación de la reforma agraria integral en el marco de planeación democrática, basada en la consulta popular.

Es propósito fundamental aumentar la capacidad de trabajo, organizándola con mayor plenitud. Organizar el trabajo, para crear las unidades de producción así como para la defensa de los intereses de los campesinos. La Reforma tuvo un claro propósito de justicia. Desempeño, también un papel decisivo en el aumento de la superficie cosechada y facilitó la movilidad de los factores de la producción.

No obstante esos logros, el mayor avance se realizó en las tierras de riego y en torno a las grandes obras de irrigación del norte del país, donde floreció la agricultura comercial, mientras que la agricultura de temporal quedó al margen de este proceso.

Este esquema de desarrollo tuvo un lento crecimiento en la agricultura mexicana, empezaron a desaparecer los excedentes, y se reversionó en el comercio exterior convirtiéndose el país en importador de alimentos. Frente a un lento crecimiento de la producción, la demanda por alimentos creció con rapidez.

II. POLITICA DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES.

El sistema de transporte es instrumento de carácter estratégico para el desarrollo social y económico del país. Posibilita la integración económica, política y social y cultura, y permite ejercer la soberanía sobre el territorio nacional. Desde el punto de vista económico el transporte interviene determinadamente en los

costos de producción y distribución de los bienes y servicios --- agregándoles valor al disponer de estas mercancías y prestaciones en el lugar y en el momento que se necesitan la infraestructura - de transporte es un elemento esencial para, en conjunto con otras inversiones, impulsar y aprovechar el potencial de desarrollo de las distintas regiones y puede contribuir en forma importante a - la reordenación territorial de la actividad económica y los asentamientos humanos. Propósitos:

- Extender el sistema de transporte a todo el territorio nacional y mejorando nuestra vinculación con el exterior.
- Apoyar el combate a la inflación, satisfaciendo al menor costo para la comunidad, las necesidades de movimientos de bienes y - personas, mediante su sistema integral de transporte moderno y eficiente.
- Contribuir a la descentralización de la vida nacional y al desarrollo de una sociedad más igualitaria.
- Coadyuvar a realizar un abasto oportuno racionalizando el transporte y mejorando su articulación con los sistemas de comercialización y almacenamiento.
- Mantener la ocupación y en lo posible generar empleo a través - del uso intensivo de la mano de obra en la conservación y contribución de la infraestructura.
- Coadyuvar selectivamente las obras de infraestructura de transporte en proceso.
- Modernizar los sistemas administrativos y operativos de las en-

tidades paraestatales encargadas del transporte.

- Avanzar hacia la autosuficiencia financiera del sector por medio de la administración racional de subsidios y actualización de tarifas, e incrementos en la productividad.

El sistema de comunicaciones permite difundir e intercambiar información en el espacio y en el tiempo, función estratégica de la planeación y administración de la producción de bienes y servicios en el país. El sistema esencial para favorecer la integración e identidad de los mexicanos, así como su desarrollo social al permitir la comunicación entre personas y facilitar la difusión cultural, educacional y de entrenamiento, además constituye un instrumento indispensable para fundamentar la descentralización y desarrollo eficiente del aparato productivo y distributivo.

Propósitos.

- Extender la cobertura de la red nacional de comunicaciones a todo el territorio nacional y reduciendo la dependencia tecnológica.
- Facilitar la transmisión oportuna de información al menor costo para la comunidad, coadyuvando al desarrollo eficiente de las actividades productivas y distributivas.
- Contribuir a la descentralización de la vida nacional y al desarrollo de una sociedad más igualitaria, mejorando el nivel de atención en la provincia y proporcionando el acceso a todos los Mexicanos de los servicios de telecomunicaciones y correos.

- Mantener una adecuada calidad de los servicios internos de comu
nicación.
- Facilitar la prestación de los servicios de comunicación con --
una base de infraestructura moderna y eficiente, así como una -
mayor coordinación con las políticas de comunicación social.
- Racionalizar las adquisiciones de equipo de telecomunicación en
favor de la disminución del gasto público y de las importacio--
nes y en apoyo a la planta productiva nacional.
- Modernización las prácticas operativas y administrativas en bus
ca de una mayor productividad en las dependencias y entidades--
del sector público que prestan servicios de comunicaciones.
- Revisar y reconsiderar las tarifas y cargos a los usuarios, con
objeto de alcanzar la autosuficiencia financiera del sector pú-
blico, en la prestación y expansión de los servicios de comuni-
cación.

La intensa actividad productiva en los últimos años generó deman-
das de transportes que rebazaron la disponibilidad del Servicio y
presionaron la infraestructura. A pesar de las medidas tomadas,--
las rigideces persisten. El caso de insuficiencia más clara es--
el de ferrocarriles, que atienden una demanda de rápido crecimien
to, tanto en el interior del país como en el referente comercio -
exterior y cuentan con una infraestructura inadecuada y una ofer-
ta limitada de servicio.

Otro razgo relevante del sistema actual del transporte ha sido la
insuficiencia de la infraestructura carretera. Lo anterior es im
portante por que el 70% de tráfico de carga y el 97% de pasajeros

se hacen por carretera.

12. POLITICA REGIONAL Y DESARROLLO URBANO.

La política regional persigue apoyar en forma prioritaria regiones ubicadas entre la capital de la República y los costos que -- son alternativas viables para la descentralización del crecimiento potencial de la ciudad de México, y por el otro, racionalizar y controlar su crecimiento actual. La estrategia de despliegue territorial de la economía planteada cuatro líneas de acción:

- Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial, -- abriendo alternativas viables de localización.
- Frenar las migraciones hacia la metropoli, fortaleciendo las -- condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión.
- Consolidar sistemas urbanos y de intercambio a escala regional, -- relativamente de la Ciudad de México en el occidente del país y en el Golfo de México.
- Restringir en forma más estricta la localización de actividades -- manufactureras y terciarias en la Ciudad de México y racionalizar su expansión física.

La política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional, se materializan en las siguientes acciones fundamentales:

- Desarrollo estatal integral
- Fortalecimiento municipal

- La reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

El desarrollo urbano plantea una mejor utilización de la infraestructura existente y el aprovechamiento potencial de zonas alternativas a las ya congestionadas.

Dentro de este contexto los objetivos específicos de la política de desarrollo urbano son:

- Alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio y ordenado al interior de los centros de población.
- Fortalecer el control del estado en sus tres niveles de gobierno sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano.
- Responder a las necesidades del suelo, infraestructura, equipamiento y transporte colectivo.
- Combatir el deterioro de los edificios, espacios abiertos y redes, preservando los valores históricos ó culturales.
- Promover la participación y la concertación de acciones con los sectores privado y social.

Uno de los grandes impedimentos para la cabal construcción de una sociedad mas igualitaria en México ha sido el desequilibrio regional caracterizado por una parte, por la excesiva concentración de la actividad económica de los empleos, de la educación y del más-

alto nivel de vida solo en ciertas regiones o en ciertos pueblos de la República. Por otra parte existen zonas sumamente deprimidas y sin muchos recursos disponibles, o bien, zona de gran potencial de desarrollo que no han sido plenamente promovidas.

Esta deficiencia regional ha sido causa en consecuencia de un -- proceso migratorio cuyo origen se localiza, principalmente en -- las regiones rurales con escaso desarrollo.

13. POLITICA EDUCATIVA.

A partir del Artículo Tercero Constitucional, de los planteamientos recogidos durante el proceso de consulta popular y del ideario político del Gobierno se desprenden tres propósitos fundamentales para el sector educativo:

- Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana.
- Ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación.
- Mejorar la presentación de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación.

Es necesario seguir impulsando los programas de adiestramiento y capacitación técnica media que demandan los cambios estructurales de nuestro sistema económico y social.

La formación de una cultura se logra integra con un conjunto de-

valores morales, intelectuales y estéticos que dan sentido y cohesión a una sociedad fragmentada con remiscencias de castas y dentro del territorio escasamente integrado. Esos valores responden a su vez a cambios en la estructura social y en el desarrollo de las actividades productivas.

14. POLITICA SOCIAL Y DEMOGRAFICA.

Las distintas políticas derivadas de la estrategia del Plan procuran en sus propósitos fundamentales, contribuir a logro de una sociedad igualitaria. En el marco de la política social, se dará atención especial a los dos siguientes objetivos:

- Elevar la generación de los empleos así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario;
- combatir la marginación y la pobreza avanzando en particular en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población.

Es necesario seguir reforzando la política demográfica de tal forma que en el año 2000 nuestra población experimente un crecimiento anual de 1.0 por ciento y para 1988. La población comprendida entre los 10 y 19 años de edad será de 24 millones.

15. POLITICA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL.

A fin de materializar la garantía constitucional del derecho social a la protección de la salud, se perseguirán los siguientes-

propósitos:

- Tender hacia una cobertura nacional de los servicios de salud, garantizando un mínimo razonable de calidad para todos los habitantes del país;
- mejorar el nivel de salud de la población, particularmente de los sectores rurales y urbanos rezagados, y con especial atención por los grupos más vulnerables;
- contribuir, con respeto íntegro a la voluntad de la pareja, a un crecimiento demográfico concordante con el desarrollo económico y social del país;
- promover la protección social que permita fomentar el bienestar de la población de escasos recursos, y especialmente a los menores, ancianos y minusválidos.

A fin de contribuir a mejorar al bienestar de la población y alcanzar mejores niveles de vida para los mexicanos, en los próximos años, la seguridad social tenderá a cumplir con los siguientes propósitos:

- Promover acciones que permitan que la totalidad de la población, con una relación formal de trabajo, se incorpore al sistema de seguridad social.
- Fomentar el mejoramiento sustancial de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.

- Ampliar la cobertura de los servicios para que se incorpore,-- con equidad, de manera paulatina a los trabajadores no asala-- riados a los beneficios de la seguridad social.

La población amparada por los sistemas de seguridad social y de la salud son incrementadas considerablemente. Actualmente se cu bre más del 65% de la población; en los últimos años se han in-- corporado a más de 20 millones de mexicanos que incluyen a una - porción importante de la población campesina, tradicionalmente - desprotegida de este servicio. Existen sin embargo aspectos en- los que se deberá realizar un mayor esfuerzo, como en lo tocante a la atención de padecimientos infecciosos y enfermedades trans- misibles. Asimismo deberán garantizar la existencia de un cua--- dro básico de producción y comercialización de medicamentos a -- precios accesibles a las mayorías.

16. POLITICA DE LA VIVIENDA.

La vivienda es una necesidad básica cuya satisfacción condiciona a la alimentación a la salud y a la educación. Es un elemento - clave del desarrollo social y, por lo tanto, se ratificará explí-- citamente su carácter de derecho social de todos los mexicanos.

La política de vivienda toma en cuenta el hábitat natural y so-- cial donde aquélla se constituya en hogar, procurando que el es-- fuerzo conjunto de sociedad y gobierno cristalice en los siguien-- tes objetivos:

- Apoyar la superación de las carencias en materia de vivienda - urbana y rural, a través de la acción directa pública en sus --

tres niveles de gobierno.

- Modificar las bases del proceso de desenvolvimiento de la vivienda, supeditando su evolución económica al desarrollo social, así como orientando las acciones de los sectores públicos, privado y social, por medio de la acción popular concertada.

El problema de la vivienda esta directamente relacionado con el nivel de desarrollo general del país, y el grado de satisfacción de las necesidades de vivienda varía según los diferentes grupos de la sociedad. La atención a la problemática habitacional involucra el ordenamiento territorial, el uso del suelo urbano, la dotación de infraestructura, equipamiento servicios urbanos, es decir, el desarrollo de un hábitat.

17. POLITICA DE ALIMENTACION Y NUTRICION.

La atención en la alimentación y de la nutrición de sectores amplios del pueblo de México constituye una de las preocupaciones básicas del Gobierno de la República. Debido a que, se observan serios desequilibrios productos de un crecimiento desigual.

- Se llevará a cabo un Programa Nacional de la Alimentación dirigido a mejorar los niveles nutricionales de la población de bajos ingresos, así como en regiones y grupos particularmente afectados, y propiciar una distribución más equitativa de los alimentos.
- En el corto plazo, buscará proteger los niveles alcanzados de-

alimentación y nutrición, así como el poder adquisitivo de los grupos mayoritarios, a través de una oferta garantizada, a bajo costo, de un paquete básico de alimentos de consumo popular.

- Con el Programa Nacional de Alimentación se pretende aumentar la producción de alimentos de origen agropecuario y pesquero, para satisfacer el crecimiento de la demanda, combatir la inflación y mejorar las condiciones nutricionales de la población, en particular la de menores ingresos.
- En la comercialización y distribución de alimentos, el programa procurará asegurar un abasto oportuno de bienes básicos de buena calidad a precios accesibles para la mayoría.

18. POLITICA LABORAL Y PARTICIPACION SOCIAL.

El empleo es el vínculo indispensable entre lo económico y lo social y representa el paso obligado a la satisfacción de las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

El trabajo es un derecho consagrado por el Artículo 123 constitucional, que la estrategia, persigue ser efectivo. Se busca que todos los puestos de trabajo que se generen, lo mismo que los ya existentes brinden justicia al trabajador en su relación laboral, condiciones de seguridad, dignidad y desarrollo personal y le aseguren por lo menos, el acceso a mínimos de bienestar para él y su familia.

La política de empleo no sólo debe ir dirigida contra la desocupación abierta, sino también contra el subempleo, que sólo podrá ser resuelto a largo plazo por la política general de desarrollo.

El avance en la solución de los problemas del desempleo y subempleo permitirá mejorar la distribución del ingreso. Esta política debe ser apoyada por un estímulo al aumento en los niveles de productividad, que permita incrementar los ingresos disponibles.

En la medida en que se incremente la productividad, sus beneficios deben ser distribuidos con justicia. Meta fundamental de la política es la de dar trabajo a quien no lo tiene, porque generar empleos bien remunerados es el medio para convertir el crecimiento económico en desarrollo social, a través de una mejor distribución del ingreso y de condiciones justas de trabajo.

Referente a la participación social, se promoverá nuevas formas de participación ciudadana en la vida política del país, en las entidades federativas, los municipios, en la comunidad.

Buscará asegurar el conocimiento oportuno y concreto de los hechos sociales, que sustentan el esfuerzo común.

19. POLITICA DE SALARIOS.

El principal objetivo es ensanchar la capacidad de creación de empleos productivos hasta ahora desarrollada, para hacer efectivo el derecho al trabajo consagrado por la constitución.

Por ello, el propósito de las mayorías propugnará la incorporación en la constitución del régimen del salario remunerador que permita el constante mejoramiento económico, social y cultural de la clase trabajadora y niveles superiores de participación en la distribución del ingreso nacional.

20. POLITICA EXTERIOR.

Los principios de política exterior son firmes e inalterables. - Tienen aplicación práctica. Una política apegada a estos principios y de solidaridad no ha estado ajena a las tensiones internacionales y se ha traducido en problemas; pero los principios se imponen con el tiempo. México asume su responsabilidad política a nivel mundial y a nivel regional.

La política exterior de México está dirigida a preservar nuestra soberanía, fortalecer nuestra independencia frente al exterior, - practicar la solidaridad internacional, apoyar los esfuerzos internos de desarrollo y participar en la conformación de un orden mundial que garantice estos objetivos y permita el desenvolvimiento de todos los pueblos con respeto pleno de la soberanía, - igualdad, seguridad y justicia internacionales que aspiramos para nosotros.

México sostiene su política exterior en principios definidos en el curso de su historia y que significan la proyección hacia el exterior de nuestra filosofía política esencial: respeto a las - soberanías nacionales, no intervención en los asuntos internos-- de un país por parte de uno o más Estados extranjeros, solución-- pacífica de las controversias, la renuncia al uso de la fuerza-- o a la amenaza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica de los Estados y cooperación internacional.

El respeto a la soberanía, la no intervención y la libre autodeterminación de los pueblos son principios angulares de un sistema internacional de naciones libres que supere la política del poder, cancele todo vestigio de colonialismo y elimine cualquier-- intento de hegemonías imperiales. El mundo requiere de una in-- terrelación fundada en naciones soberanas, solidarias y corres-- ponsables.

Con base en el principio de la solidaridad internacional, ofrecemos amistad a todos los pueblos de la tierra que acepten, -- con reciprocidad, nuestro trato, sin exigir a otros lo que nosotros estamos dispuestos a dar.

México promueva relaciones de mutuo respeto, independientemente de los sistemas políticos y económicos de las naciones. --- Frente a los países de trato justo conforme a derecho, respeto y recíproca dignidad; en lo económico, justicia conmutativa y respeto a las instituciones internas destinadas a salvaguardar nuestra soberanía política y económica. Hacia los países en desarrollo proyectamos nuestra conciencia de unidad en la defensa y el planteamiento de intereses comunes, lo que nos confiere una solidaridad particular, que buscamos auspiciar y traducir en acciones e instrumentos convergentes.

El ordenamiento de las soberanías para superar la diversidad de intereses debe darse en la cúspide internacional erigida -- por todos los países: La Organización de las Naciones Unidas. -- México fue, desde el principio, un participante entusiasta en este organismo y sus propuestas sobre la desnuclearización de América Latina, definidas en el Tratado de Tlatelolco y validadas por las grandes potencias, contribuyen a mantener la paz mundial. Asimismo, las propuestas mexicanas de respeto a los derechos humanos y las obligaciones de los Estados, relativa a la cooperación internacional económica y social enriquecieron el proyecto original de la Carta de la ONU. Por eso, esta organización y pugna por el respeto a sus principios, que otorga dimensión mundial a los valores universales de nuestra Constitución: paz en la seguridad y justicia en la libertad.

México se aboca con empeño a la tarea de hacer de estos principios, que agrupan formalmente a las naciones, normas vigentes y programas operativos. Destaca en este propósito el Plan Mundial de Energía, sometido por México a la consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este planteamiento ofrece la posibilidad de transitar solidariamente de una etapa energética a otra y se orienta a resolver la crisis central de nuestro tiempo, la de energéticos, que no sólo afecta a las economías del mundo repercutiendo en todos los aspectos de la vida interna de los países, sino que además, al poner en peligro la estabilidad general, constituye una de las más ominosas amenazas para la paz.

Por eso consideramos que ganar la paz significa ordenar equitativamente la economía mundial, organizando el financiamiento, el comercio y el sistema monetario, en el respeto a las soberanías y a la disposición autónoma por cada país de sus recursos naturales. El objetivo último es lograr el establecimiento, por la vía del derecho y la concertación libre e igualitaria de los Estados de una verdadera democracia internacional política y económica.

CAPITULO VI LOGROS ALCANZADOS.

En cuanto a los logros alcanzados a lo largo de los Planes de Desarrollo a la fecha efectuados se han dado los resultados esperados por diversas causas.

A partir de 1965, en el sector agropecuario se inició un período de lento crecimiento, desapareciendo gradualmente los excedentes al invertirse la Tendencia en el comercio exterior, convirtiéndose se el país en importador de alimentos.

Al principio, los incrementos de la producción fueron facilitados por el uso extensivo de la superficie agrícola, pero en forma progresiva la agricultura se enfrentó a rendimientos decrecientes, se redujo la posibilidad de aumentar la producción de manera significativa y se elevaron los costos de inversión, al agotarse las oportunidades de expansión relativamente fácil de la frontera agrícola y de adopción de proyectos para elevar la productividad de la Tierra a bajo costo. La política de precios de garantía no se maneja con la agilidad y las acciones de fomento a la agricultura fueron insuficientes para reducir su disponibilidad frente a las actividades no agrícolas.

Estos caracteres provocaron el estancamiento de la producción, el rezago relativo del bienestar de amplios grupos de población en el campo y la expulsión permanente de parte de su fuerza de Trabajo, ello explica la persistencia de las corrientes migratorias en busca de oportunidades de empleo en las áreas urbanas y más allá de las fronteras.

En el sector industrial la política de protección favoreció la sustitución de importaciones por etapas, con bajos niveles de eficiencia, que tuvo como consecuencia un aparato productivo po-

co diversificado, así como un grado de integración insuficiente para permitir al país evolucionar de manera menos dependiente.

Si bien en la primera etapa la política de sustitución de importaciones fue adecuada para estimular la producción interna de -- bienes de consumo duradero, no propició un crecimiento más articulado de las industrias de bienes intermedios y de capital, con lo cual generó desequilibrios importantes.

La vulnerabilidad externa del sector se manifestó en la intensidad en el uso de insumos importados y su poca capacidad para exportar, en tanto que la débil integración en algunas ramas del aparato industrial no alentó los ciclos de expansión generados por un repunte de las inversiones, por trasladar al exterior parte importante de sus efectos multiplicadores de demanda, ingreso y empleo.

El proceso de industrialización también contribuyó a la concentración de la actividad económica en unas cuantas zonas urbanas, generándose tan sólo en el área metropolitana de la Ciudad de México alrededor del 30% del producto interno bruto y el 40% de la producción manufacturera. La concentración tuvo importantes --- efectos sobre el medio ambiente, con grados más altos de contaminación en las zonas industrializadas, principalmente en la zona metropolitana de la Ciudad de México.

En el sector terciario la desigual distribución de la población y de la actividad económica fueron las raíces del problema de -- abasto, al hacer prácticamente imposible proveer de un abasto minimamente eficiente y aun de la mayoría de los servicios a costos razonables a la gran dispersión de poblaciones de tamaño sumamente reducido. A ello se agregaron la concentración espacial y el excesivo intermediarismo en las actividades de comerciali--

zación. que encarecían los productos y privan a los productores de parte significativa del valor final de las mercancías.

En el sistema de transporte en el periodo 1980-1982, frente a la acelerada expansión económica, se reflejó la insuficiencia de -- las ampliaciones del sistema, y se mostraron desequilibrios im-- portantes en la utilización eficiente de los recursos invertidos.

Las insuficiencias del transporte, el almacenamiento y la comercialización influyeron considerablemente en la generación de estructuras oligopólicas, observándose una desvinculación entre -- los procesos de producción y de comercialización la deficiente-- organización de los centros de abasto, el retraso en las entre-- gas y las mermas en los productos.

Por otra parte, la expulsión de la mano de obra del campo y la - falta de empleos bien remunerados para los migrantes y las ciuda des, propiciaron el crecimiento del llamado sector informal, el cual se concentró de manera especial en los servicios, aunque abarcando ciertas actividades manufactureras y de construcción.

1. MINIMOS DE BIENESTAR

1.1 CRECIMIENTO.

Para entender la grave situación que enfrentó el país a fines de 1982 conviene analizar algunos de los principales acontecimien-- tos que, en interacción con los problemas estructurales del país, precipitaron y condicionaron la seriedad de la crisis.

Los problemas estructurales de la economía mexicana, sintetiza-- dos en el apartado anterior, la hacen muy sensible a las varia--- ciones de las condiciones se agudizaron al inicio de los ochenn--

ta, con efectos considerables sobre la evolución interna. En el pasado la economía internacional, en las ramas que afectan a la economía mexicana, se mantuvo relativamente estable. A finales de la década de los setenta la evolución de los Términos de intercambio-en especial en relación con el petróleo-y el comportamiento de los mercados financieros internacionales, llevaron a la economía mexicana y una aceleración de su crecimiento económico, sólo para sumirla, pocos años después, en una de las situaciones más difíciles de su historia.

A mediados de la década de los setenta el país experimentó severa crisis económica. Los desequilibrios de la balanza de pagos y de las finanzas públicas habían alcanzado niveles que, dadas las condiciones de entonces, se habían vuelto prácticamente insostenibles. El descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo y el acceso a cantidades importantes de crédito externo coadyuvaron a la rápida recuperación y a alcanzar elevadas Tasas de crecimiento del producto de los años subsecuentes.

El crecimiento del producto se debió en gran medida, a la evolución favorable de los precios de las exportaciones, particularmente del petróleo. El crecimiento de la demanda resultante fue superior a la capacidad de respuesta del aparato productivo interno, lo que obligó a realizar importaciones crecientes; esto, aunado a desbalances sectoriales, se reflejó en el sector externo. Los ingresos petroleros fueron utilizados para mantener un tipo de cambio sobrevaluado, lo cual si bien contribuyó a reprimir las presiones inflacionarias, estimuló un crecimiento sin precedente en las importaciones y deprimió las exportaciones no-petroleras, incrementando la dependencia en el petróleo como fuente de ingreso de divisas para el país.

La presión resultante sobre la balanza de pagos se cubrió con el

endeudamiento externo, lo que generó, junto con el aumento de -- las Tasas de interés implícita sobre el saldo de la deuda pública externa, pasó de alrededor del 6.7% en 1977, a cerca del 9% - en 1981. A finales del período, el pago de intereses sobre la -- deuda externa pública y privada llegó a ser el determinante principal del déficit en cuenta corriente. El financiamiento del desarrollo se hizo cada vez más dependiente del petróleo y del endeudamiento externo.

Los graves desequilibrios acumulados hicieron crisis a partir de 1981 y en particular en 1982. Este último año, el producto interno bruto decreció en términos reales, mientras que la inflación alcanzó el 100%. Así, a pesar de los esfuerzos para hacer frente a esta situación, y al no ejecutarse medidas más efectivas para corregir a fondo los desequilibrios macroeconómicos, -- fue imposible vencer la inercia. En diciembre de 1982, la situación era sumamente crítica:

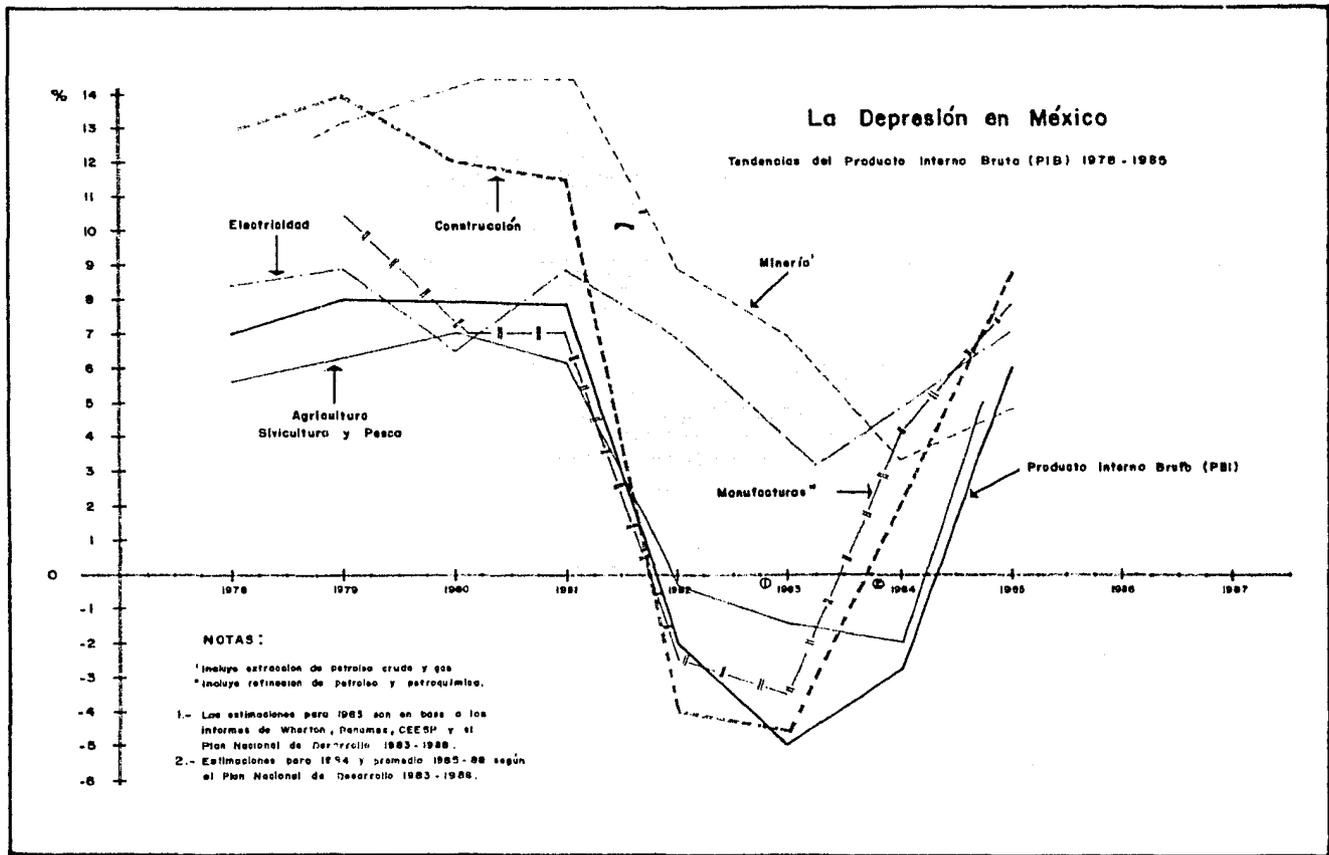
- La Tasa de desempleo se había duplicado, alcanzando niveles -- del 8% y prevalecía una tendencia al deterioro creciente del -- mercado laboral.
- En los diversos sectores, la producción se había detenido. El -- sector agrícola sufrió una contracción muy importante que implicaba la necesidad de importar alimentos por más de ocho millones de toneladas durante 1983. En el sector industrial la producción manufacturera se redujo: en el último trimestre de 1982 se registró una caída de más del 2%. La construcción decayó casi 14%.
- Un número importante de empresas se encontraba en la situación de no poder seguir operando por carecer de capital de trabajo-

y de divisas para importar insumos o hacer frente al servicio de su deuda.

- La inflación no sólo había alcanzado niveles del 100% sino que se estaba acelerando a una velocidad inusitada. En unos cuantos meses se había pasado de Tasas anuales del 40% a Tasas -- de más del 100% en el segundo semestre de 1982.
- El ingreso nacional, al igual que el producto, se había con-- traído y el sistema financiero ya no captaba suficiente ahorro. El ahorro interno cayó en cerca de 3 puntos del producto; in-- cluyendo la caída del ahorro externo, la disponibilidad de re-- cursos para financiar la inversión se redujo en 20%.
- El Sector Público registró por segundo año un déficit superior al 15% del producto y superior a la inversión. Es decir, los-- ingresos no alcanzaron a cubrir el gasto corriente y el peso - relativo del servicio de la deuda era ya de 40 centavos por ca-- da peso gastado.
- México estaba en virtual suspensión de pagos con el exterior.

El proceso de desarrollo se paralizó y se deterioraron las bases para lograr mejoras en el bienestar de las mayorías e, incluso, - para mantener los niveles ya logrados. Se enfrentaba no sólo -- una crisis circunstancial, sino una de carácter estructural que-- rebasaba el ámbito económico, al producirse también manifesta--- ciones de economía entre diferentes sectores, que implicaba un --- cuestionamiento de los principios rectores y, en algunos grupos, de la organización misma de la Nación. (Vér cuadro XI).

CUADRO XI



1.2 DISTRIBUCION DEL INGRESO.

A pesar de los esfuerzos por mejorar el bienestar de todos los mexicanos, la desigual distribución de los beneficios del desarrollo se convirtió en obstáculo considerable para aumentar, de manera sustancial, el bienestar de los grupos más pobres y fortalecer al mercado interno.

El desequilibrio en la distribución del ingreso se originó, entre otras causas por la desigual dotación cuantitativa y cualitativa de los factores de la producción. En particular, las profundas diferencias en habilidad, capacitación y destreza de la fuerza de trabajo aplicada fueron causa importante de la inequitativa remuneración entre los diversos grupos de la sociedad, así como una estructura productiva poco competitiva, que recibía rentas elevadas debido a la protección excesiva de la economía.

El patrón de distribución del ingreso tendió a agravarse por la baja capacidad de la economía para generar empleos productivos adecuadamente remunerados.

Así, la reducida capacidad de generación de puestos de trabajo, la baja productividad promedio de la economía y los amplios diferenciales de productividad entre sectores y grupos sociales, --- agravaron la situación distributiva del ingreso en el país.

La concentración del ingreso se retroalimentó con el patrón de industrialización. El consumo de los grupos de altos ingresos se concentró en bienes que generaban poco empleo y tenían gran contenido de importación. Estas pautas de consumo fueron a su vez favorecidas por la sobrevaluación del tipo de cambio. De esa manera los incrementos de la demanda no tendieron a crear beneficios generalizados para el resto de la economía.

La desigual distribución del ingreso y del bienestar se propició también por la concentración y la dispersión territorial de las actividades productivas. Por un lado, en las grandes ciudades - la coexistencia de zonas de población de altos ingresos, con cinturones de miseria y la complejidad de la gestión urbana, dificultaron la dotación de servicios básicos y la plena integración social. Por otro lado, la existencia de gran número de poblaciones minúsculas hicieron difícil su incorporación a los beneficios del desarrollo.

VII. PERSPECTIVAS.

El gobierno debe coordinar adecuadamente sus decisiones y realizarlas con oportunidad y eficiencia; sin embargo es necesario -- que sus acciones se sumen a los diferentes sectores sociales, en un esfuerzo solidario que conduzca a vencer la crisis y a establecer sobre bases firmes y diferentes el desarrollo económico y social del país, lo que permitirá lograr los objetivos nacionales.

Para cumplir con los objetivos la Administración Pública Federal tendrá que renovar sus prácticas cotidianas, adecuar sus procedimientos al proceso de planeación y reforzar la disciplina en la ejecución de sus acciones.

México se encamina a ser un país con una gran población cuyas -- crecientes necesidades hay que atender, una estructura predominantemente industrial y urbana, una mayor capacidad de intercambio con el exterior y requerimientos tecnológicos y de organización cada vez más complejos.

Si la comunidad es capaz de involucrarse en un riguroso ejercicio de trabajo y productividad, se esperan tasas de crecimiento del producto del orden del 8% real en promedio anual en los próximos veinte años. Esto implicaría alcanzar en el año 2000 un Producto Interno Bruto real cinco veces superior al actual y triplicar el producto per cápita en dicho lapso.

El cambio en la estructura productiva asociado a esta trayectoria significaría que, a principios del próximo siglo la producción industrial representaría el 45% del total de bienes producidos internamente, frente al 30% de la actualidad, lo cual caracterizaría claramente al país como una economía industrial.

De mantener el crecimiento económico en tasas del orden del 8%, - hacia el año 2000 se habrá logrado crear 20 millones de empleos, y será posible el acceso a mayores niveles de bienestar para cada vez más amplios grupos de la población.

A partir de la acción multisectorial y la movilización de recursos de la sociedad, se contará con un sistema educativo mejor integrado a las necesidades de desarrollo, en el que el analfabetismo virtualmente desaparecerá; en materia de salud y seguridad social, se ampliará su cobertura a todos los mexicanos operando desde una sola estructura organizativa. En cuestiones de vivienda, mejores condiciones ocupacionales y de ingreso permitirán cubrir las necesidades en cada grupo social. En lo que toca a la alimentación y nutrición la política de empleo, combinada con un desarrollo rural y agroindustrial adaptados a una estructura de demanda más acorde con las necesidades básicas de la población, - permitirá erradicar la desnutrición de nuestro país y mejorar -- las condiciones alimenticias para todos los mexicanos.

Las perspectivas favorables de México son amplias, el esfuerzo - es también vasto, pero existe una relación justa en lo que se -- puede lograr.

Es preciso depurar las técnicas y la organización de la planeación misma. Precisar los tiempos y ritmos de ejecución de las - políticas que establece el Plan, perfeccionar las modalidades en sus diferentes instrumentos, concretar con mayor detalle la interrelación de los distintos programas y acciones y depurar las técnicas de análisis, previsión y evaluación.

Con la publicación del PND en mayo de 1983 por primera vez una -- Administración tiene desde sus inicios una definición clara de - sus propósitos políticos, económicos, sociales y culturales ubicados en un plan de desarrollo.

A partir de la formulación del Plan y sus programas, el interior del SNPD se ha venido desarrollando un proceso de planeación que permite orientar y ordenar, controlar y evaluar en forma lógica y sistemática las acciones del sector público. Así, durante los dos primeros años de esta administración, el Ejecutivo Federal - centró su atención en la definición del marco mediano plazo y en los siguientes avanzó en la vinculación de la programación operativa con la presupuestaria, con la finalidad de que el gasto público se instituya en el elemento primordial en los procesos de reordenación económica y de cambio estructural establecidos en el PND y, se logró la integración del sector paraestatal al Sistema de Planeación.

CONCLUSIONES

Para concluir presentaremos algunas de las consideraciones más importantes en el campo de la Planeación económica y social de México.

- 1) A partir del año de 1930 con la Ley de Planeación General de la República, expedida durante la Administración de Pascual Ortiz R., se hablaba de elaborar el Plan Nacional de México-- con base en el inventario de Recursos Nacionales y el establecimiento de la Comisión de Programa.

En 1934 se redactó el primer Plan Sexenal, Plan económico sólo de nombre ya que sólo era un bosquejo de la política económica a seguir después del cambio de Administración de 1934 -- (Gobierno del C. Lic. Plutarco E. Calles).

En 1960-64 se intentó una mejor distribución del ingreso. El Plan de Acción Inmediata fue el punto de partida para la elaboración del Programa de Desarrollo Económico y Social de México (1964-1970) elaborado por la Comisión de Programa del -- PRI (Partido Revolucionario Institucional).

Este contenía metas globales de Desarrollo Económico y Social, programa de actividades e inversiones, para el Sector Público, incentivos a la inversión privada y cambios a la Administración Pública. Documento elaborado en una situación de incertidumbre internacional, el cual ofrecía perspectivas sobre bases de indicadores que serían revisados periódicamente.

Como podemos observar son muchos los esfuerzos, aunque no lo suficientemente organizados por los diferentes gobiernos, con

el fin de crear condiciones propicias para el desarrollo económico, dando prioridad a este sobre el bienestar social inmediato.

Sin embargo desde los años treinta a la fecha, nadie en nuestro país a puesto seriamente en duda la idea básica de una -- participación activa del Estado en el proceso de Planeación -- del Desarrollo.

- 2) Toda actividad económica social y política se rige dentro de un marco legal por lo que un plan o programa de desarrollo debe estar basado en ordenamientos legales que permitan encapsar su acción al logro de objetivos que se fijen y legitimen dicho plan conforme al orden jurídico que rige las relaciones sociales.
- 3) En México el funcionamiento de los organismos encargados de -- dirigir formalmente la economía Nacional hacia metas de desarrollo y del bienestar general han tenido efectos prácticos -- limitados.- la planeación se basa en la definición de metas -- político-económicas globales que sean accesibles; la elaboración de un Plan Nacional, la Administración del plan y el control del funcionamiento de los diferentes sectores de la economía.

Se debe de aceptar la planeación como método de gobierno debido a su contenido preciso. De aquí que sea fundamental establecer con precisión las líneas básicas de la estructura del poder en el país con un desarrollo dado para poder atribuir-- un sentido exacto a lo que pretende el gobierno cuando decida adoptar las Técnicas Administrativas como método de trabajo.

- 4) El Sistema de Planeación-Programación-Presupuestación-Evaluación y Control (Aspecto Administrativo), busca la reorienta--

ción sectorial y regional del gasto para lograr el crecimiento de sectores y regiones prioritarias.

- 5) El Sistema Metodológico Matricial es el esquema conceptual y metodológico mediante el cual se busca la consecución de los objetivos del desarrollo a través del orden y sistematización de acciones de los diferentes sectores, siendo este sistema - el apoyo principal de Planeación gubernamental el cual se --- constituye de cuatro Niveles:

- 1º Un nivel de congruencia global
- 2º Un nivel de congruencia regional
- 3º Un nivel de congruencia sectorial
- 4º Criterios de instrumentación

El primer nivel esta representado a través de la matriz de instrumentación global, la cual muestra las acciones y prioridades que definen los programas principales de cada sector incluyendo responsables y corresponsables; los objetivos y lineamientos de cada sector en relación con los objetivos globales.

El segundo nivel o de congruencia regional se refiere a la correspondencia de los programas sectoriales con los objetivos y metas regionales.

El tercer nivel se presenta a través de la matriz de congruencia sectorial o lista de chequeo, su objetivo es captar y ordenar de manera sistemática los elementos básicos para la programación, dando respuesta en el ámbito de cada sector, al -- qué, cuándo, dónde, cuánto, cómo y quién.

Constituye una lista de chequeo para el diseño más completo -- de los programas sectoriales ya que precisa las metas, programas y recursos en su interrelación con la cuantificación o definición de programas, los costos totales expresados en términos monetarios por programa, su ubicación (regional, municipal o entidad federativa), los instrumentos globales (de investigación, legislativos, administrativos, de política económica y social), y su relación con otros sectores.

En cuarto nivel referente a los criterios de instrumentación -- permite someter los programas a criterios de congruencia de objetivos, eficacia para cumplir con las metas y eficiencia -- con objeto de lograr los mejores resultados con los recursos -- de que se dispone en el tiempo requerido.

Este nivel se representa a través de un diagrama de flujo, --- donde una vez que es instrumentado pasa a las etapas de control (ejecución y seguimiento) y evaluación.

- 6) Dentro de cualquier sistema de planeación deberán considerarse en primer lugar la determinación de objetivos realizables -- en el tiempo y en el espacio, en forma específica y por escrito, haciéndolas del conocimiento de todos los involucrados en el proceso de cambio.

En segundo lugar la determinación de los insumos de que se -- dispone a nivel (primario o agricultor, secundario o indus--- trial y terciario o de servicios), todo esto dentro de un mar co global, es decir de la Nación en su totalidad, así como de la información de que se dispone (estadísticas, índices o in dicadores económicos y de productividad, etc)., apoyo Técnico para la planeación, esto es, la aplicación de estudios de fa_u tibilidad a fin de asegurar la identificación exacta de nece- sidades, el planteamiento general del problema, recopilación- exacta de necesidades, el planteamiento general del problema, recopilación y análisis de la información, valuación de recur sos a utilizar, hasta la selección y generación de alternati- vas.

7) Como tercera etapa será posible pasar a la programación que - abarcará la secuencia de operaciones la asignación de recur-- sos de acuerdo a su disponibilidad; establecimiento de diagra mas de actividades, así como la determinación del orden en -- que deben desarrollarse, gráficas de aprovechamiento, etc. La aplicación del método de redes o Ruta Crítica, cuya correcta- utilización permite la eficiente planeación y control de pro- yectos, deberá ser una de las Técnicas Administrativas de ma- yor aplicación a fin de programar todas las actividades a de- sarrollar.

8) Existen razones fundamentales por las cuales es necesario pla near el desarrollo de un Proyecto como son:

- Lograr Terminación en un Tiempo óptimo.
- Asignar adecuadamente los recursos
- Minimizar sus costos
- Eliminar hasta donde sea posible la incertidumbre.
- Facilitar el control de las actividades

- Lograr el aumento de la productividad a todos los niveles.
- Lograr la adecuada detección de necesidades y satisfacerlas.
- Lograr la calidad total desde el principio.

En la medida en que exista una buena planeación nuestro país tendrá mejores oportunidades de lograr su desarrollo.

-PROPOSICIONES-

- 1).- Las proposiciones que deseamos hacer son las siguientes:
Planteamos un cambio en las estructuras técnicas en base a un proceso de Planeación más completo o mejor instrumentado en cada una de las dependencias del Sector Público que permita trabajar con datos reales de la situación que guarda el ámbito de su desarrollo o existencia. Esto es, la participación Técnico-Administrativa que se involucre en el seguimiento del Plan Nacional, el Programa que se instrumente, el Presupuesto y los Pronósticos de Desarrollo Nacional.

- 2).- Proponemos que los Planes una vez elaborados con vistas a un futuro lejano deberán respetarse en cuanto que es a nivel nacional, debiendo abarcar un lapso de duración de diez años, sin intervenir en ello el cambio sexenal presidencial. A manera de comentario y como complemento dentro de estas proposiciones, en una investigación realizada llamada "La discontinuidad Sexenal, algunos problemas de Administración" realizada por Javier Macotela Macías y un grupo de colaboradores al plantearse el objetivo de recibir sugerencias de los funcionarios conscientes de la discontinuidad, obtuvieron como resultado un porcentaje considerable (79.16%) de las respuestas se refieren a los aspectos de cambios o mejoras técnicas, puramente administrativas. De ellas el 33.68% opinan que hay mala programación de actividades por lo que proponen cambios en este aspecto. El 28.42% propone la capacitación de funcionarios de carrera hasta ciertos niveles. Un 20% de las respuestas se inclinó al mejoramiento de los sistemas de recursos humanos.

Lo anterior es de considerarse ya que los porcentajes más--

altos se refieren a cambios o mejoras Técnico-Administrativas, así como una mala programación de actividades.

Un programa como su nombre lo indica, evita la desviación-- de actividades, motivo por el cual deben ser planeados sobre bases objetivas que impidan la desviación de recursos y fines, es decir la no satisfacción de necesidades de una población con carencias específicas.

3).- En el Tomo Nº 18 de la colección Antología de la Planeación en México, se cita que el cambio estructural se ha expresado en una renovación institucional del Estado, en una reorganización de la administración pública federal, en una nueva redistribución de competencias; en un manejo más eficiente de las finanzas públicas y una reorientación del gasto; en un proceso gradual de cambio Tecnológico para elevar la productividad y eficacia de la industria pública y privada; en una amplia y profunda descentralización de la vida nacional. Se le reconoció explícitamente al Estado, su facultad para orientar e impulsar el desarrollo económico, con ello se establecen límites y se preserva a la sociedad del autoritarismo. Se pusieron en marcha esquemas novedosos como los programas estatales coordinados y los concertados, los regionales y los estratégicos, así como los especiales.

Se reconoce ese cambio estructural sustentado en la renovación, sin embargo proponemos una revisión minuciosa de lo que se ha citado como realizado en el seno del Estado, pensamos que no es suficiente hablar de eficiencia, productividad cambio, descentralización, si todo ello no se apoya en como hacerlo y no impulsar sólo el desarrollo económico, sino el intelectual o cultural y el social en su conjunto. El respeto real de los individuos, mediante la desaparición de

esos matices de autoritarismo o prepotencia existentes en algunos puestos. Así mismo no basta lo novedoso de un programa u otro sino la utilización práctica del mismo y la formulación instrumentación, evaluación y control de este - deberá estar basado en su trascendencia a nivel de beneficio social.

- 4).- Este cambio deberá darse a partir de la no dependencia con el exterior, es decir, que sólo cuando hayamos podido solventar la deuda externa podremos alcanzar la competitividad a nivel económico. Consideramos que no puede haber mayor prioridad que pagar la deuda externa en la medida de lo posible, con objeto de alcanzar realmente nuestra independencia a todos los niveles y así contar con los recursos humanos, financieros y técnicos para satisfacer primeramente las necesidades internas de los habitantes del país y posteriormente reiniciar nuestras relaciones con los excedentes que pudieran existir, en un clima de competitividad.

Dados los bastos recursos con que contamos, muchos de ellos renovables proponemos una planeación urbana, que facilite polos de desarrollo así como la creación de Centros de Investigación que permitan la preservación y acrecentamiento de recursos naturales con el fin de que ese gran cuerno de la abundancia que asemeja nuestro país siga existiendo siempre, para nuevas generaciones y porque no con mejores formas de vida.

- 5).- El Proyecto Nacional que es la Carta Magna o Constitución - señala el anhelo de las mayorías emanado de causas concretas que afectaban a toda la población desde antes del año de 1917. La estrategia integral del gobierno de la República durante el sexenio, se basa en los siguientes puntos:

- Reafirmar la vigencia de la Revolución Mexicana y de los principios emanados de la Constitución.
- Clasificar la relación entre el Estado y Sociedad Civil a nivel político y económico.
- Integrar una estrategia de cambio, enfrentando simultáneamente los problemas estructurales y coyunturales de la crisis.
- Subrayar las acciones del Sistema de Planeación Democrática entre el Estado y la sociedad sobre las estrategias del desarrollo.

Consideramos que los cuatro puntos mencionados son importantes, sin embargo existen problemas de fondo o causas concretas como ya señalamos, que son realmente las más importantes. Por ejemplo, el acceso de la población a mejores formas de vida como son la alimentación, la educación, el trabajo digno y remunerado, y una mejor distribución del ingreso nacional.

- 6).- Las circunstancias hoy nos exigen cambios de fondo en la mayoría de los sectores: Proponemos la implementación de nuevos planes de estudio a todos los niveles de primaria a profesional ¿por qué? Porque hoy día se hace más visible la pirámide de Maslow, la gente busca satisfacer sus necesidades primarias como es el vestido, la alimentación, la vivienda; y la educación queda relegada a un segundo término, simplemente el menor deberá asistir diariamente a la escuela durante seis ciclos escolares en los que obtendrá una formación mínima y en los que deberá cumplir con ciertos requisitos (uniformes, útiles escolares, etc). Ahora bien, esa --

educación además de poderse acortar, deberá ser de calidad, ya no sólo en cuanto a conceptos o contenidos programáticos, sino con un alto nivel pedagógico, así como el personal que los imparta; pero al mismo tiempo con la implementación de los principios o motivación de lo hermoso y útil que es la adquisición de los conocimientos; con las ideas de éxito, - como es el mantener una imagen de lo que deseamos, y creer en ello para lograrlo, pensar en la victoria y conseguir la victoria, en sí la difusión masiva del poder del pensamiento positivo y la confianza en nuestras potencialidades, lo que será de gran beneficio para el país en su conjunto.

En cuanto a los niveles medio superior y superior consideramos de vital importancia que los programas de estudio e instalaciones en algunos casos se vinculen con el sector productivo y a fin de contar con personas capacitadas a todos los niveles y en todos los aspectos a fin de poder elevar - realmente nuestros niveles de productividad.

Asimismo los medios de comunicación masiva deben contribuir día con día a difundir no sólo diversión y entretenimiento, sino mejores programas con sentido educativo para toda la población.

- 7).- El plan de Desarrollo para un país no debe quedar plasmado en un conjunto de hojas que enmarquen objetivos y lineamientos de lo que debemos hacer, sino difundirlo una vez instrumentado en un Programa Nacional y llevarlo a la práctica - mediante la utilización de las Técnicas Administrativas, -- con que cuenta la Ciencia Administrativa, así como poder -- contar con una etapa de evaluación de resultados y el control total de lo realizado a partir de lo planeado, a fin - de hacer las cosas o la consecución de los objetivos nacio-

nales, cada vez mejor por medio de una estructura más firme o sólida en sus aspectos sociales, políticos y económicos y la participación coordinada de la población en general.

La Administración en su concepto más amplio, debe ser la -- forma en que los planes de desarrollo lleguen a convertirse en hechos mediante la realización de sus objetivos con la -- máxima eficiencia, calidad total, innovación, productividad y beneficio social.

- 8).- Un aspecto que debe ser siempre motivo de previsión, es el tener al hombre adecuado en el puesto adecuado, es decir, -- contar con el personal idóneo en los aspectos ocupacionales por sectores, áreas e niveles jerárquicos con el fin de evitar la movilidad constante o periódica de funcionarios y el desconocimiento técnico, político y económico del área en -- que se desarrollan sus actividades, así como cumplir con -- eficiencia las demandas de las personas a quien representan.

Del mismo modo, ya que nos permitimos llamarle a nuestra investigación "Análisis Administrativo del Plan de Desarrollo su ámbito y repercusiones", quedaría inconclusa si no hicieramos la siguiente proposición.

Consideramos que la persona que dirija al desarrollo del -- país, deberá ser un Licenciado, Maestro o Doctor en Administración General con amplio conocimiento de las leyes, para poder cumplir con eficiencia las funciones de gobierno y -- Administración Nacional.

Lo anterior en virtud de que el papel que desempeña el Lic. en Administración es el lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social, así co

mo el aumento de la productividad, o sea la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados para obtenerlos.

La Administración, es el instrumento para que países como - el nuestro se independicen política y económicamente, así - como para organizar socialmente la actividad del hombre para alcanzar la satisfacción de necesidades de tipo económico, político, social y la construcción de una sociedad más-justa y más humana.

- 9).- Por último proponemos la creación de un Sistema Administrativo viable-autorrenovable, eficiente, de ideas, instituciones y personas, capaz de ajustarse a las leyes del cambio--con vistas a formar de la Nación un grupo compacto y no desmembrado, con miras al futuro, a la perfección, a la equidad elevándonos en valores, tecnología y sistemas, lo anterior en función de aplicar todo lo mejor de nuestro conocimiento y pensar administrativo, a la naturaleza humana de - la cual formamos parte, en un país en el que hoy por hoy -- nos reclama mejores formas de Administración.

PALABRAS FINALES

"El Administrador, corresponde a ser un incansable creador y promotor de Técnicas, sistemas y formas organizacionales necesarias para la superación de su país, buscando en todo esto el aumento de la eficiencia, la satisfacción de necesidades, el respeto, -- preservación y desarrollo de las formas culturales y el uso crítico de lo procedente del exterior".

Paniagua-Ríos Szalay.

BIBLIOGRAFIA

Administración y Control de Proyectos. Dr. R.L. Martino. Ed. Técnica México 1970.

Administración de Empresas, Agustín Reyes Ponce. Ed. Limusa 1988.

Administración de las Sist. Producción. Vázquez Mastreldas Gustavo. Ed. Limusa México 4ª ed.

Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomos 18-19. Ed. Secretaría Programación y Presupuesto. F.C.E. México, D.F.

Aspectos Jurídicos y Eco. en la Planeación. Avila Juan Alfredo, - Agustín.

Colección y Testimonios Dects. Acuerdos, Decretos Leyes V.G. Gustavo Díaz Ordaz.

Como hacer una tesis. Huascar Taborgas. Ed. Grijalba México, D.F. Barcelona, Buenos Aires 1982- 1ª ed.

Determinación de Ruta Crítica Dr. R.L. Martino. Ed. Técnica.

Desarrollo Político de México, 2ª reunión de trabajo del Consejo - Consultivo del I.E.P.U.S. Lic. IIMH. 1982-1988.

El Presupuesto por Programas como Instrumento de Planeación Gerardo Caballero Montoya, Martínez Moreno. UNAM, México, D.F., 1979.

El Proceso de Planeación. Cardiel García Francisco Javier, UNAM, México, D.F., 1982.

El Proceso de la Socioplaneación, Hugo Rangel Canto.

El Sistema Nal. de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo S.P.P.

Guía para realizar investigación Sociales, Rojas Sabino, Raul. UNAM México, D.F., 1981 6ª ed.

Informe Anual 1982, Banco de México. Ed. Subdirección de Investigación Eco.

Introducción a la Técnica de Programación CEPAL.

La Deuda Ext. de México. Naturaleza, Evolución y Perspectivas ---- IEPES. Mayo 1983.

La Discontinuidad Sexenal, algunos problemas de Administración, Macotela Macias, Javier. Cd. de México, 1976 UMANM.

La Planeación del Desarrollo de los Recursos Humanos en las Eco. - Instituto del Desarrollo Eco. 300 (04) F142.

La Planeación en el Desarrollo (F.C.E., México). Keth, B, Griffin y John L. Enes. Ed. 1ª F.C.E. 1975 Trad. Guillermo A. Cárdenas.

Oportunidades Pol. P/El Desarrollo Nacional 5ª reunión.

Orígenes y Perspectivas de la Administración. Adalberto Rios ---- Szalay, Andrés Paniagua Adma. Edit. Trillas, México.

Pert. Un nuevo Instrum. de Planif. y Control Gabriel N. Stilian. - Ed. Gestión 1985.

Planes a Largo Plazo, en Europa Occidental. Instituto de Desarrollo Eco. 309.23 (04) P7 12.

Plan Global de Desarrollo. 1980-1982.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal -- S.P.P. Ed. 1º mayo 1983.

Planeación y Control de nuevos Proyectos UMAN, David B. S.P.P., -- 658.1 U48. .

Planeación Dirección y Control Jiménez Fernández S. Javier 658.1 - (72) J.61.

Planeación Dirección y Control de un Proyecto. Lic. Javier Jiménez Fernández S. Tesis Profes. México, D.F., 1970. Universidad - la Salle.

Planeación Eco. de México, Banco de México DCT. Interior.

Planeación de Op. Aplicada Dr. R.L. Martino. Ed. Técnica.

Planeación por el Método de Ruta Crítica, Villosa Fernández, Bienvenido. México, D.f., 1973 Unitec.

Planeación y Participación Popular 6ª reunión.

Planeación Social-México. Seminario o/problemas Eco. de México. - 309.23 (72) 471.a.

Planeación Social-México. P.R.I. Clasif. 329(72) P 273 g.

Planeación y Uso de los Presupuestos Flexibles. Pacheco Ruiz, Marino Antonia. 336.1 P.116.

Planificación a Largo Plazo. Ross Ronald J. 658. B581 V.201.

Planificación Operativa o Casos Nacionales. Jiménez Castro Wilburg.

Planificación y Presupuesto y Programa Martínez, Gonzalo. 336.1 - (803) M 386

Planificación de Proyectos Métodos CPM PERT Roy Ramón. Ed. Limusa

Principios de Administración George Terry PH. Ed. Continental.

Problemas de la Administración de Empresas. Ed. Limusa-Wiley.

Proyecto del Plan Básico de Gobierno (1986-1982).

Proyecto del Plan Básico de Gobierno 1976-1982. VLL Asamblea Nal.
Ordinaria/Sep/1975 P.R.I.

Rectoria del Estado. y Planeación Democrática IEPES. (Av. Div. del
Norte Nº 1354). Enero 1983.

Tres años de Planeación y Desarrollo Tomo 18-(1982-1985).

G L O S A R I O

Alternativa.-

Opción entre dos cosas. Sistema de proposiciones de las cuales una, por lo menos, es verdadera, es decir, derecho para ejecutar una cosa con otra persona.

Bienes de Capital.-

Bienes duraderos que rinden una corriente de servicios a lo largo del tiempo.- Incluyen los bienes de consumo durade--ros y a los bienes de producción.

Balanza de pagos.-

Registro sistemático de todas las transacciones económicas efectuadas durante un cierto período de tiempo, generalmente un año, entre los residentes de un país y los residentes de los países restantes.

Déficit.-

Cantidad, normalmente expresada en términos monetarios, que muestra el valoren que un monto es menor a otro relacionado con él; normalmente, saldo negativo que se produce cuando los gastos ---superan a los ingresos.

Depresión.-

Situación en que la producción per cápita de una economía es baja en relacion con el nivel alcanzado a plena capacidad. En la teoría del ciclo económico, la "Fase de Depresión" es cuando la producción total, la tasa de empleo y ---- otros indicadores de la actividad económica, descienden a su nivel más bajo.

Descentralización.-

Método de estructuración económica basado en el reconocimiento de entes autónomos, inferiores al Estado y distintos de él, de carácter territorial, con una competencia específica y limitada.

Desconcentración.-

Concesión por parte del poder central - de un Estado, a sus delegados o agentes locales, de un poder de decisión directa en determinados asuntos relacionados con la administración central.

Diagnóstico.-

Es particularmente identificar los hechos de una situación dada y extraer de ellos inferencias. Los hechos no sólo comprenden cifras, sino opiniones de los miembros de la organización.

Economía de Escala.-

Ganancias, en la producción y/o en los costos, resultantes del aumento del tamaño de la planta, empresa o industria. Dados los precios a que una empresa puede comprar los factores de producción, surgen economías de escala si el aumento en la cantidad de factores de producción es menor en proporción al aumento de la producción.

Escisión.-

Rompimiento, desavenencia, desacuerdo.

Factibilidad.-

Una medida de bondad técnica y comercial del proyecto en perspectiva, que examina la disponibilidad del mercado, lo adecuado del producto y los medios y el grado que se dispone o puede dispo

nerse del personal calificado y conocimientos apropiados.

Iconográfico.-

Imágen, descripción, tratado o colección de imágenes.

Inflación.-

Baja en el valor del dinero debida a un alza de precios.

Insumos.-

Bienes empleados en la producción de -- otros bienes.

Oligopolio.-

Situación de Mercado en la que un producto es suministrado por un pequeño número de empresas cuyas actividades y políticas vienen determinadas por las reacciones esperadas de las otras empresas que componen el mercado. La esencia del oligopolio consiste en la interdependencia mutua de las empresas. Se debe destacar que dicha interdependencia surge únicamente en mercados con un número pequeño de empresas.

Producto Intern Bruto.-

Cantidad de bienes y servicios resultantes de la actividad económica de un país en un lapso de tiempo determinado, generalmente, un año.