

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA

Y

ADMINISTRACION

DIAGNOSTICO DE LA FUNCION DE PLANEACION

EN EL

SECTOR CENTRAL

DE LA

ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

1977

8726



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.

CON GRATITUD Y CARIÑO

A LA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Y EN ESPECIAL A LA

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

AL H. JURADO

SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA QUE CONFORME

AL PLAN DE ESTUDIOS DE LA

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

DE LA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

PRESENTA

PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN ADMINISTRACION:

ESTEBAN JUAREZ SOLIS

SALVADOR MOLINA Y SALAZAR

IRMA PATRICIA PIERCE ALFARO

ARTURO VELAZQUEZ ZARATE

Bajo la Dirección del

LIC. RUTILIO TORRES FRANCO

RECONOCIMIENTOS

Agradecemos a todos aquellos que con su cooperación facilitaron la tarea de realización de esta investigación. Según la costumbre en estos casos, pudiera parecer un gesto rutinario, pero por otra parte, no se puede dejar de reconocer que esta investigación sin el apoyo y la participación activa de las personas que contestaron los cuestionarios, maestros, compañeros y amigos, no se hubiera consolidado.

Por lo tanto, damos nuestro más profundo agradecimiento al Lic. Rutilio Torres Franco, Director del Seminario de Investigación, por habernos brindado la oportunidad de realizar éste - trabajo bajo su dirección.

Agradecemos al profesor Lic. Antonio Echenique su oportuna asistencia profesional, al Lic. Roberto Cárdenas Díaz su colaboración y brillante actuación en el diseño y procesamiento electrónico de la información recopilada y, al Dibujante Javier - Pedroza Ramos.

Debemos gratitud a los Licenciados: Moraima Castillo de Orozco, Domingo Yorio Saqui, Alejandro Díaz de León y Luis H. Morones, secretarios auxiliares del Lic. Luis Echeverría Alvarez, por su - - amable disposición y constantes estímulos.

Nuestros reconocimientos a las altas autoridades de las Secretarías, de las Direcciones de Planeación y Unidades de Programación por las facilidades brindadas en la aplicación de los cuestionarios y recopilación de los mismos.

INDICE GENERAL

Prólogo

Introducción

TOMO I

	Pag.
1.- Metodología de la Investigación	15
1.1. Diseño de la Investigación	17
1.1.1. Definición del Area	17
1.1.2. Determinación del Sector	17
1.1.3. Definición del Objetivo	18
1.1.4. Observación Documental	18
1.1.5. Definición de Problemas	19
1.1.6. Formulación de Hipótesis	20
1.2. Desarrollo de la Investigación	21
1.2.1. Selección de Fuentes de Información	21
1.2.2. Observación de Campo	
2.- Análisis del Sector Central	31
2.1. Génesis Histórica del Sector Central	33
2.2. Marco Jurídico	47
2.3. Recursos Humanos	67
2.4. Recursos Financieros	106
2.5. Recursos Materiales	141
2.6. Política Federal	157

	Pag.
3.- Análisis de la Planeación	173
3.1. Antecedentes	175
3.2. Concepto	182
3.3. Naturaleza y Contenido	187
3.4. Dinámica	192
3.5. Importancia	197
3.6. Ventajas	199
3.7. Limitaciones	202
3.8. Premisas	206
3.9. Reglas	209
3.10. Tipología	212
4.- Metodología del Proceso de Planeación	227
4.1. Diagnóstico	232
4.2. Determinación de Objetivos y Metas	239
4.3. Búsqueda y Selección de Medios	244
4.4. Determinación de Recursos	267
4.5. Ejecución	279
4.6. Control	295
5.- Algunos Aspectos de la Planeación en México	327
5.1. Antecedentes	329
5.2. Bases Jurídicas	343
5.3. La Reforma Administrativa	355
5.4. Problemas y Conceptos Generales de las Técnicas de Programación para el Desa de México	363

TOMO II

	Pag.
6.- Diagnóstico de la Función de Planeación en el Sector Central de la Administración Pública Mexicana	15
Grupo I - Todas las Secretarías	29
Grupo II - Secretaría por Secretaría	99

TOMO III

Grupo II - Secretaría por Secretaría	15
--------------------------------------	----

TOMO IV

Grupo II	15
7.- Conclusiones Generales	433
8.- Puntos de Referencia	453
9.- Indice de Gráficas	459
10.- Referencias Bibliográficas	463
11.- Grabación Definitiva del Procesamiento de Datos	475

P R O L O G O

El actual plan de estudios de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene por objetivo lograr que los futuros Licenciados en Administración realicen trabajos de investigación, que les permita a través del adecuado empleo de las técnicas administrativas y sus propios métodos de estudio, plantear soluciones convenientes a los problemas que el país enfrenta.

Por eso, desde el momento en que el Presidente Luis Echeverría Álvarez, anunció en 1971 el Programa de Reforma Administrativa para el Gobierno Federal, como parte de las transformaciones básicas para promover el desarrollo económico, social y político de México, motivó nuestro interés para realizar dentro del Seminario de Investigación Administrativa, un estudio objetivo sobre los avances de Reforma Administrativa en materia de Planeación.

Guiados por estas directrices hemos realizado el presente trabajo que hoy tenemos la satisfacción de someter a la consideración de los profesores y amigos. Es el fruto de una investigación de campo efectuada en veintiún dependencias, seleccionadas entre el complejo sector público, que en su conjunto se denominan Sector Central y que actualmente conforman la organización del Poder Ejecutivo Federal.

Se trata pues, de un estudio armónico y no de generalizaciones teóricas o ideales ya que el momento en que vivimos marca la pauta y el camino a seguir de un horizonte importante para definir "que" quiere el pueblo mexicano, "a donde" y "cómo" lograrlo dentro del marco de la planeación del desarrollo. - A los Licenciados en Administración nos toca encauzar nuestros conocimientos, esfuerzos y experiencias, para participar responsablemente en el diseño del país al que aspiramos todos.

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

Han transcurrido más de 125 años desde que México logró su independencia. La primera constitución mexicana en 1824, tomó como modelo la de los Estados Unidos; pero fue más avanzada que ésta porque estableció el "Sufragio Universal". Desde entonces México ha cambiado cinco veces su forma de gobierno. Sin embargo, durante este tiempo de desarrollo político, los regímenes sucesivos han actuado dentro de un marco constitucional semejante al establecido en 1824.

No obstante, en ninguna época han estado a tono las realidades políticas con los preceptos jurídicos de las leyes fundamentales. En el curso de los primeros cincuenta y cinco años de vida independiente, al Gobierno de México experimenta cambios administrativos casi una vez al año. Esos frecuentes cambios casi siempre fueron resultado de luchas y revoluciones, y pocas veces estuvieron de acuerdo con las disposiciones constitucionales.

En el lapso de 1920 a 1946, el pueblo esperaba disfrutar de los beneficios de la Revolución y de la nueva Constitución de 1917. Sin embargo, se ha hecho escarnio del grito revolucionario "Sufragio Efectivo. No Ree-

lección"

Durante los últimos 30 años, nuestro país ha luchado intermitentemente por lograr un orden social planeado.

Se puede señalar el hecho de que cada fase principal de la lucha revolucionaria se inició con la proclamación de un plan. Madero tuvo un plan "Plan de San Luis Potosí"; Carranza, su "Plan de Guadalupe"; Obregón su "Plan de Agua Prieta" y así se puede mencionar otros planes que tuvieron ingerencia en la evolución histórica de México.

Es indudable que cuando principió la Revolución Mexicana, ésta no tenía un sistema teórico alguno que le sirviera como guía normativa doctrinaria. No tenía una plataforma formulada de intelectuales, para aplicarla una vez que el pueblo se adueñara del poder público.

Los diversos planes que produjeron los distintos grupos revolucionarios no constituyeron un cuerpo en teoría, sino que fueron meras expresiones políticas en contra de las condiciones existentes en aquellos momentos en el país.

Se han hecho esfuerzos relevantes en función de la planeación del desarrollo, pero la planeación en el Sector Central no ha sido del todo satisfactoria, esto se debe a la falta de instrumentos adecuados. Para

planear es necesario contar con información, conocer la disponibilidad de los recursos existentes y lo que es factible de hacerse con ellos.

Los problemas deben conocerse y comprenderse antes de idear los medios para superarlos. Aparejada a esta problemática se halla la falta de personal calificado en planeación.

El concepto de planeación todavía se comprende solo parcialmente, mas que ver a la planeación como un proceso técnico, la mayoría de los Ejecutivos del Sector Central la conciben como un proceso político o posiblemente operativo. En México no hay preparación previa para planear; se planea por necesidad únicamente. Se formulan planes que implican realizar tareas no repetitivas; es decir, sin continuidad, sin un proceso sistemático, sin ningún propósito de revisar y analizar de nuevo lo hecho de acuerdo a las condiciones cambiantes.

Muchas de las fallas y debilidades del proceso de planeación se deben a la ausencia de un cuerpo de planeación permanente dentro de la administración. Diseminadas en las dependencias del Sector Central, se encuentran muchas unidades que se encargan de hacer estudios fiscales, económicos, de planeación o programaciones.

Pocas mantienen relaciones con los más altos funcionarios que formulan las políticas de desarrollo. Con frecuencia se encuentran subordinados en muy baja

posición jerárquica y encargadas de alguna tarea administrativa rutinaria.

Sin embargo, actualmente se ha iniciado en México un movimiento profundo y renovador para el cambio en las estructuras y actitudes, a efecto de lograr una conciencia de nuestros problemas; así como la participación activa y responsable de todos, para contribuir a la solución de los mismos.

La realización de una investigación de esta naturaleza implicó el diseño de una metodología específica, que comprendió tres partes fundamentales: diseño de la investigación, desarrollo y conclusiones.

En el capítulo primero de este trabajo, se presenta el desarrollo de la metodología utilizada en la investigación, determinando en forma secuencial las etapas que comprende.

El segundo capítulo contempla al análisis de la génesis histórica, marco jurídico, recursos humanos, recursos financieros, recursos materiales y política federal del Sector Central hasta 1976.

La función de planeación se estudia en el capítulo tercero, considerándose su concepto, su naturaleza, su importancia y su dinámica, entre otros aspectos.

El cuarto capítulo examina al proceso de planeación, su diseño y desarrollo, dividiéndose en seis --

etapas: Diagnóstico, Determinación de Objetivos y Metas, Búsqueda y Selección de Medios, Determinación de Recursos, Ejecución y Control.

El propósito del capítulo quinto es el de mostrar en forma de esbozo algunos aspectos de la planeación en México, como son: Antecedentes, Bases Jurídicas, Reforma Administrativa, Problemas y Conceptos de las Técnicas de Programación y su desarrollo.

El capítulo que corresponde al diagnóstico de la función de planeación en el sector Central de la Administración Pública Mexicana es el sexto.

Los Licenciados en Administración hemos venido interviniendo, cada día con mayor fuerza y convicción, bien sea de manera individual, con el esfuerzo diario, o a través de los organismos profesionales colegiados, en el desarrollo del País.

Esta investigación, representa un ejemplo de nuestra madurez gremial y el deseo firme de los administradores por hacerse presentes y aportar soluciones sobre bases realistas a problemas específicos. Su desarrollo dará prueba de lo que aquí afirmamos.

Es muy satisfactorio para quienes hemos llevado a cabo esta investigación conocer algunos aspectos sobre la situación de la función de planeación en el sector central de la Administración Pública Mexicana.

1.- METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

1.1. DISEÑO DE LA INVESTIGACION

Para el desarrollo del presente estudio se planteó la necesidad de contar con un procedimiento metódico que marcara los lineamientos para la obtención de la información, que pudiera preveer el curso general que se seguiría en la investigación que, además marcara los puntos más relevantes de interés para su análisis, y simultáneamente proporcionara suficientes elementos para la apreciación más objetiva del campo sujeto a examen.

Ahora bien, para este objeto fue menester recopilar las técnicas y metodologías de investigación de ciencias sociales de mayor actualidad, las cuales después de analizarlas y evaluarlas se optó por conjugar los elementos de algunas de ellas, a fin de extraer una metodología que estuviera de acuerdo a las necesidades específicas de este estudio.

1.1.1. Definición del Area.

Se definió como área de estudio la función de planeación cuya importancia en los momentos actuales y futuros es fundamental.

1.1.2. Determinación del Sector.

México, está regido por una economía mixta, en la que el Estado tiene ingerencia en la vida económica, -

del país. En virtud de que el poder Ejecutivo Federal es el responsable de coordinar los recursos nacionales con el fin de lograr un desarrollo integral y armónico, se determinó analizar las dependencias que integran el Sector Central, tomando en cuenta además que la función de planeación es tarea que todo gobierno debe realizar para lograr los objetivos nacionales.

1.1.3. Definición del Objetivo.

Dado que dentro de la organización del Sector Central se han establecido mecanismos cuyos propósitos son los de desarrollar las tareas de planeación con el fin de asesorar la compatibilidad y coordinación de las decisiones gubernamentales a realizar, se estableció que el objetivo de la investigación fuera el de conocer la situación de la función de planeación en el "Sector Central de la Administración Pública Mexicana".

1.1.4. Observación Documental.

Se obtuvieron conocimientos relacionados con la investigación tales como: evolución y organización del Poder Ejecutivo Federal; los recursos con que dispone; bases legales; su política federal; antecedentes de la función de planeación en México; naturaleza y marco jurídico de la planeación; el Programa de Reforma Administrativa del poder Ejecutivo Federal para 1971-1976,

así como el plan Básico de Gobierno 1977 - 1982.

1.1.5. Definición de Problemas.

Las observaciones realizadas, llevaron al planteamiento de problemas comunes a todas las Secretarías y Departamentos de Estado.

1.1.5.1. Falta de un programa de planeación administrativa integral, en el ámbito de los mecanismos que desarrollan las funciones de planeación.

1.1.5.2. Las direcciones de planeación y unidades de programación no han sido adscritos en gran parte - al titular del ramo, ocasionando así, limitaciones en su autoridad, funcionamiento y comunicación, dando como consecuencia el incumplimiento de muchos objetivos.

1.1.5.3. Los avances y situación actual de las tareas de reforma administrativa en materia de planeación y programación no han contribuido en forma - - ágil y armónica a la solución de la concurrencia y duplicidad de funciones entre las diferentes dependencias que conforman la organización del Sector Central, así como la diseminación e inadecuado aprovechamiento de recursos e información.

1.1.5.4. Carencia de un plan maestro de desarrollo.

1.1.5.5. Inexistencia de un proceso o metodología uniforme para el desarrollo de la función de planeación.

1.1.6. Formulación de Hipótesis.

Dada la naturaleza de los problemas enunciados, surgió la necesidad de formular hipótesis comunes que sirvieron de guía orientadora en la investigación para la consecución de su objetivo.

1.1.6.1. Que las direcciones de planeación y unidades de programación cuenten con instrumentos administrativos, acordes a sus funciones y objetivos.

1.1.6.2. Establecer un programa de planeación administrativa integral.

1.1.6.3. Realizar un programa de adscripción para que las direcciones de planeación y unidades de programación cumplan adecuadamente con sus objetivos, metas y funciones.

1.1.6.5. Integrar un sistema de planeación centralizada que sea capaz de dar nacimiento a un plan maestro de desarrollo.

1.1.6.6. Desarrollar un programa de reorganización del Poder Ejecutivo Federal, acorde a las áreas de actividad.

1.1.6.7. Como resultado de esta reorganización, crear un organismo regulador de la planeación que dependa del Ejecutivo Federal.

1.1.6.8. Que los programas de desarrollo nacional den mayor énfasis entre sus objetivos y metas a los de beneficio social.

1.1.6.9. Modificar la antigua Ley de planeación general de la República de 1930.

1.2. DESARROLLO DE LA INVESTIGACION

1.2.1. Selección de Fuentes de Información.

Habiendo reflexionado sobre la naturaleza de la investigación, fue necesario detectar y seleccionar las fuentes de información idóneas, siendo éstas, todas las direcciones que realizan la función de planeación y unidades de programación de las dependencias que conforman la organización del Poder Ejecutivo Federal.

1.2.2. Observación de Campo:

1.2.2.1. Selección de técnicas de comprobación de hipótesis. Como la posibilidad de que la aplicación de un solo procedimiento de investigación diera resultados poco significativos, para comprobar o disprobar las hipótesis formuladas, fue necesario que la aplicación de cuestionarios, se completara con observación documental, que permitiera comprobar algunos de los resultados obtenidos.

1.2.2.2. Determinación del Universo. El Universo determin

nado para el desarrollo de la investigación fue el de 205 elementos, integrados en las direcciones que realizan funciones de planeación y unidades de programación, ubicados en los niveles administrativos: directivos y medios.

- 1.2.2.3. Diseño del Cuestionario.- El cuestionario incluyó preguntas para detectar las características del funcionamiento de las Direcciones de Planeación y Unidades de Programación del Sector Central, tanto en sus áreas adjetiva como sustantiva.

Las cuestiones que muestran el funcionamiento del área adjetiva, están formadas por elementos tales como; fijación de objetivos, organización, políticas, sistemas y procedimientos, recursos, operaciones y métodos de control.

Las características del área sustantiva, son detectadas por aspectos que se relacionan con el proceso de planteación, formulación, coordinación de actividades, tipos de programas y otros temas que pudieran reflejar, de un modo u otro los elementos básicos que se toman en cuenta para su realización. El diseño del cuestionario definitivo tomó en cuenta la aplicación preliminar de un cuestionario piloto.

1.2.2.4. Recopilación de Información.

Con el fin de obtener un índice de confiabilidad del 95% en los resultados que se obtuvieron en la investigación, se aplicaron cuestionarios a la totalidad del Universo.

1.2.2.5. Organización y Tabulación.

Para la organización y tabulación de la información recabada en la aplicación de cuestionarios, se utilizó el sistema manual y electrónico, organizando la información de acuerdo a las fuentes de información y acorde a los niveles seleccionados. Con el fin de aprovechar al máximo la utilización de los sistemas de tabulación, se diseñaron catálogos codificadores de los datos de los cuestionarios de fondo.

Con el objeto de contar con un elemento que sirviera para la realización sistemática y coordinada de las actividades que demandó esta investigación, se diseñó una Red de Actividades que proporcionara una visión clara de las acciones específicas a desarrollar.

RED DE ACTIVIDADES.

- 0 - 1 Definición del área.
- 1 - 2 Selección del Sector.
- 2 - 3 Integración de los participantes de la investigación.
- 2 - 4 Determinación de necesidades, búsqueda y selección de medios (Diseño y elaboración de un guión técnico).
- 3 - 5 Diseño de la investigación.
- 4 - 5 Retroalimentación: integración del resultado de la actividad 2 - 4 .
- 5 - 6 Determinación del programa general de trabajo.
- 6 - 7 Investigación documental.
- 6 - 8 Desarrollo de la investigación. (Diseño de la prueba).
- 7 - 9 Diseño del guión de entrevistas preliminares.
- 8 - 9 Retroalimentación: integración del resultado de la actividad 6 - 8
- 9 - 10 Selección de técnicas de recopilación de datos.
- 10 - 11 Compilación de la información.
- 10 - 12 Planteamiento de hipótesis-preliminares.
- 10 - 13 Definición de problemas.
- 11 - 14 Retroalimentación: integración de los resultados de las actividades 10 - 11, 10 - 12 y
y
12 - 14 10 - 13
- 13 - 14 y
14 - 15 Formulación de hipótesis normativas.
- 14 - 16 Selección de técnicas de comprobación de hipótesis.

- 15 - 17 Retroalimentación: integración de los resulta-
y dos de las actividades 14 - 15 y 14 - 16
16 - 17
- 17 - 18 Determinación del universo.
- 17 - 19 Diseño de catálogos de objetivos para la elabo-
ración de cuestionarios.
- 17 - 20 Diseño de cuestionarios pilotos.
- 18 - 20 Elaboración de la muestra.
- 19 - 21 Retroalimentación: integración de los resulta-
y dos de las actividades 17 - 19 y 17 - 20
20 - 21
- 21 - 23 Selección y diseño de los métodos de tabula-
ción de la información.
- 21 - 24 Diseño de catálogos codificadores.
- 22 - 25 Determinación del número de cuestionarios pilo-
tos y de fondo.
- 23 - 26 Retroalimentación: integración de los resulta-
y dos de las actividades 21 - 23 y 21 - 24
24 - 26
- 25 - 26 Retroalimentación: integración del resultado -
de la actividad 22 - 25
- 26 - 27 Diseño del sistema de recopilación de la infor-
mación.
- 26 - 28 Aplicación de cuestionarios pilotos al nivel -
directivo.
- 26 - 29 Aplicación de cuestionarios pilotos al nivel -
medio.
- 27 - 28 Retroalimentación: integración del resultado -
y de la actividad 26 - 27
27 - 29
- 28 - 30 Procesamiento de la información del nivel di-
rectivo.
- 29 - 30 Procesamiento de la información del nivel me-
dio.
- 30 - 31 Retroalimentación: integración de resultados -
de las actividades 28 - 30 y 29 - 30

- 31 - 32 Diseño de los cuestionarios de fondo (Nivel di
 rectivo y medio.)
- 32 - 33 Diseño y organización del sistema de control de
 recopilación de los cuestionarios de fondo.
- 33 - 34 Aplicación de los cuestionarios de fondo al ni-
 vel directivo.
- 33 - 35 Aplicación de los cuestionarios de fondo al ni-
 vel medio.
- 34 - 36 Procesamiento de la información del nivel direc-
 tivo.
- 35 - 36 Procesamiento de la información del nivel medio
- 37 - 39 Diagnóstico de la función de planeación en el -
 Sector Central: integración de los resultados -
38 - 39 de las actividades 36 - 37 y 36 - 38
- 39 - 40 Conclusiones y recomendaciones.
- 40 - 41 Presentación preliminar de los resultados al di
 rector de la investigación.
- 41 - 42 Correcciones y/o modificaciones.
- 42 - 43 Impresión del estudio.
- 43 - 44 Presentación final del estudio al director de
 la investigación.

METODOLOGIA USADA EN L

METODOLOGIA.

I DISEÑO DE LA INVESTIGACION

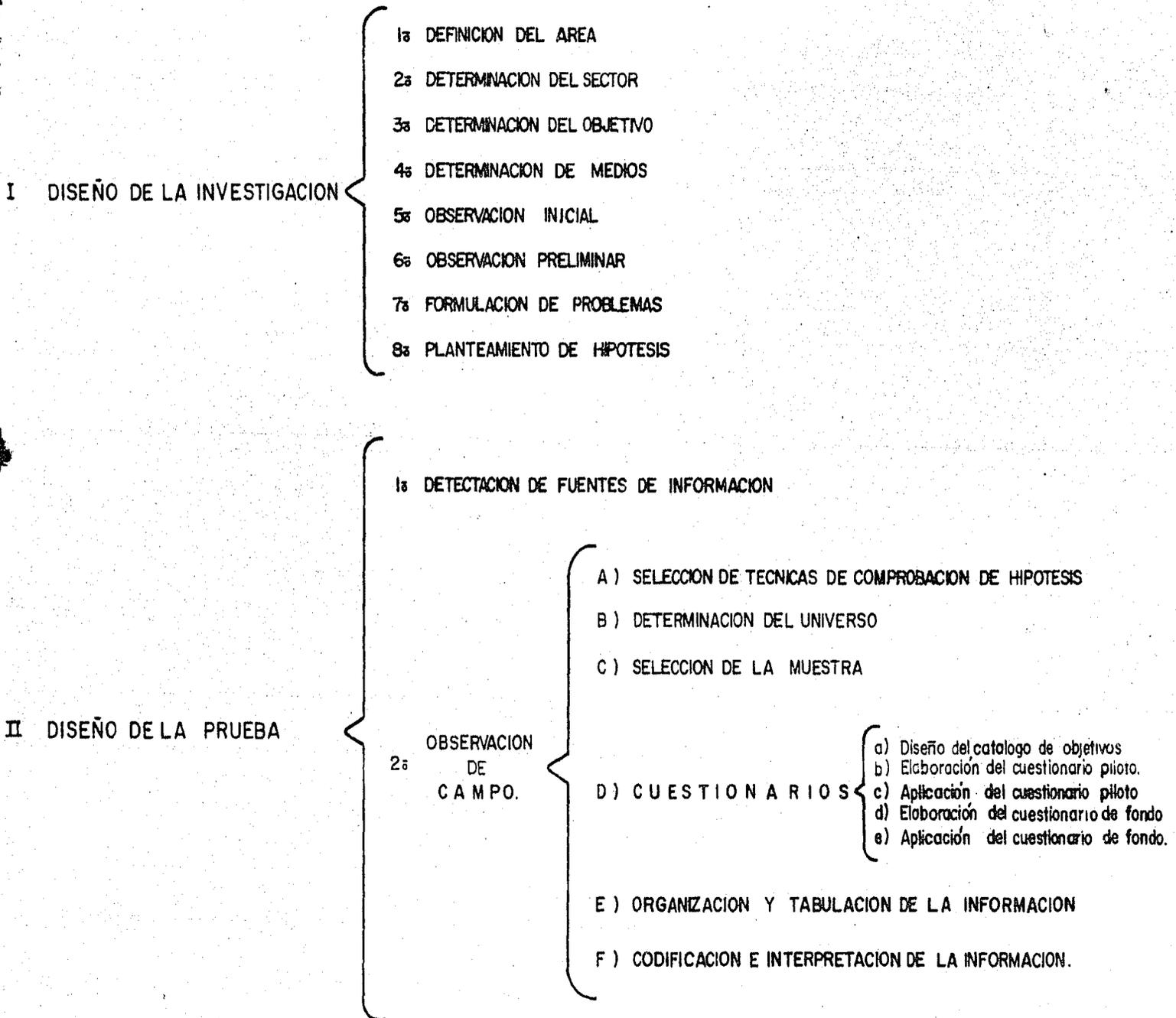
- 1ª DEFINICION
- 2ª DETERMINACION
- 3ª DETERMINACION
- 4ª DETERMINACION
- 5ª OBSERVACION
- 6ª OBSERVACION
- 7ª FORMULACION
- 8ª PLANTEAMIENTO

II DISEÑO DE LA PRUEBA

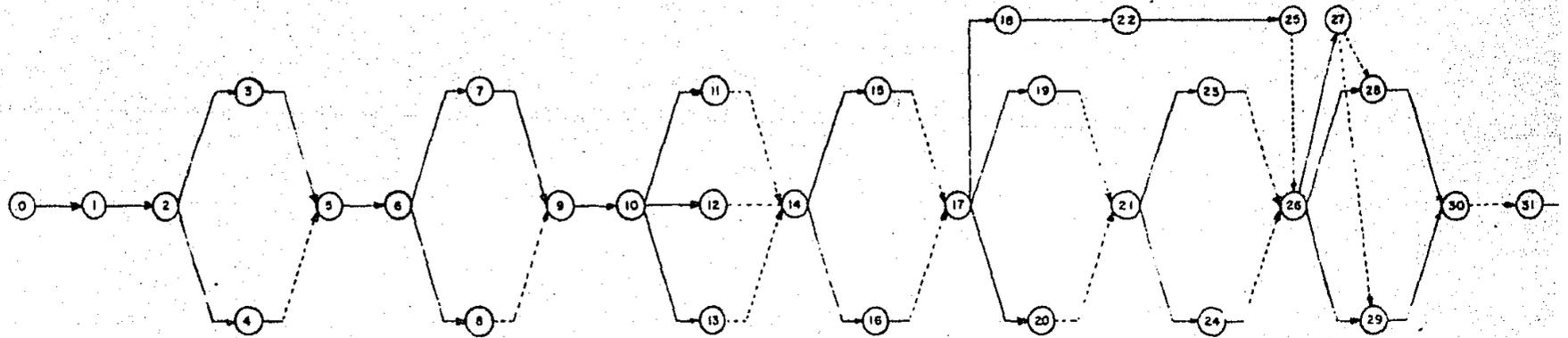
- 1ª DETECCION
- 2ª OBSERVACION DE CAMBIOS

III PROPOSICIONES Y RECOMENDACIONES.

METODOLOGIA USADA EN LA INVESTIGACION.

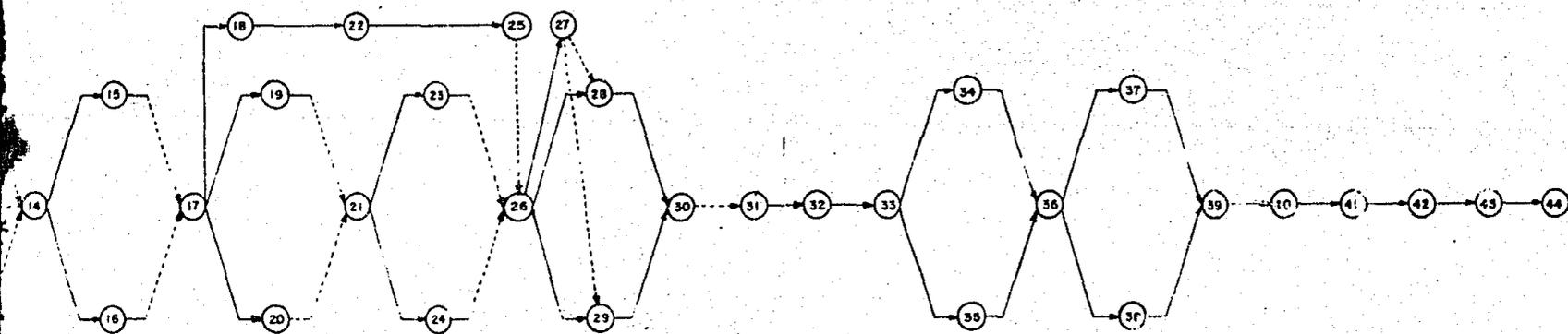


RED DE ACTIVIDADES



RED DE ACTIVIDADES

GRAFICA 2



2. ANALISIS DEL SECTOR CENTRAL

2.1. GENESIS HISTORICA.

El crecimiento del aparato gubernamental ha respondido básicamente a los distintos momentos históricos que la nación ha tenido que afrontar a partir de la Revolución de 1910. Cuando las necesidades del país así lo requirieron, se estableció una nueva Secretaría o un Departamento de Estado, se constituyó un organismo descentralizado, o se coparticipó en una sociedad anónima.

Generalmente para establecer uno u otro tipo de organismos se tomaron en cuenta, fundamentalmente, los problemas económicos y sociales relacionados con el Sector Central.

El Poder Ejecutivo Federal, fundamentalmente a partir de las atribuciones que le confirió la Constitución de 1917 ha dirigido sus esfuerzos a propiciar el crecimiento económico con justicia social en el país. En este proceso se ha generado una vasta y compleja estructura administrativa que cuenta, hoy día, con más de 500 entidades.

Una ojeada histórica mostrará los cambios que ha experimentado la estructura del Sector Central en los 150 años de nuestra vida independiente. El señalamiento de los intentos deliberados por establecer mecanismos para aumentar la eficiencia del aparato gubernamental, servirá también para ilustrar los obstáculos que ha enfrentado esta tarea y los problemas que es preciso resolver.

para llevarlas a cabo, con posibilidades de éxito.

La institución de las Secretarías dentro del Poder Ejecutivo es quizá la organización que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México.

En efecto, apenas iniciado el movimiento en Dolores, y en medio de la confusión de los primeros momentos, Don Miguel Hidalgo intenta en Guadalajara, en el mes de diciembre de 1810, la organización de un gobierno con dos Secretarios, uno con el carácter indeterminado de Estado y del Despacho y otro el de Gracia y Justicia, nombrando para el primero a Don Ignacio López Rayón y para el segundo a Don José María Chico. La firma del primero se encuentra ya en los bandos publicados por Hidalgo como Generalísimo de América, y entre ellos el de 6 de diciembre de 1810 que abolió la esclavitud.

Vino después la Constitución de Apatzingán, de octubre de 1814, que aunque de vigencia precaria fue la primera que dio bases completas para la administración del Poder Público, y así el Supremo Gobierno se organizó con tres Secretarías: una de Guerra, otra de Hacienda y la tercera que se llamó especialmente de Gobierno.

Más tarde el catálogo de disposiciones legales relativas a los cambios o reformas de la administración pública, se inició con el primer "Reglamento de Gobierno" en el año de 1821, que establecía que cada uno de los cuatro ministerios (1) con los que contaba el Ejecutivo,

estaba obligado a proponer a la Regencia las reformas y mejoras que creyera conducentes en los cuerpos y ramos dependientes del mismo, combinando con los demás ministerios lo que pudiera convenir al bien general del Estado en todos los ramos de su administración.

Posteriormente fueron las constituciones políticas, lo mismo que las leyes orgánicas del Ejecutivo, las que recogieron las principales reformas administrativas de sus dependencias centrales (2). Estas disposiciones casi siempre previnieron la elaboración de reglamentos interiores para definir la distribución interna de competencia y para proponer la mejor forma de desarrollar las actividades administrativas.

Así, de 1821 a 1853, sin alterar mayormente la estructura orgánica básica, se reubicaron varias veces las funciones asignadas a los ministros existentes. En 1835, se creó un quinto ministerio al dividirse la Secretaría de Estado y de Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores en el "Ministerio de Relaciones Exteriores" y en el del "Interior". A mediados de 1853 se creó un sexto ministerio, con el nombre de "Fomento, Colonización, Industria y Comercio".

La llegada al poder del Partido Liberal y la aprobación de las Leyes de Reforma imprimieron también un cambio sustancial en las funciones asignadas a la administración gubernamental. Con la separación del Esta-

do y la Iglesia, la Secretaría del despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos se convirtió en 1861 - en "Secretaría de Justicia e Instrucción Pública".

En 1891, bajo el gobierno de Porfirio Díaz, su número aumentó a ocho con la creación de la "Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas" y, en 1896, la del "Consejo de Salubridad".

Al inicio de la Revolución de 1910, el Presidente Madero conservó el número y denominación de las Secretarías existentes, y no fue sino hasta 1913, durante la gestión de Victoriano Huerta, en que se dividió la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública en una de "Justicia y otra de Instrucción Pública" elevándose a nueve el número de Dependencias Centrales del Ejecutivo.

El triunfo definitivo de la Revolución generó un período de cambios fundamentales con el propósito de adecuar la administración Pública a la nueva realidad política preconizada en la Constitución de Querétaro. La carta de 1917 señaló dos modalidades para la creación de los órganos centrales: Las Secretarías y los Departamentos de Estado.

Es interesante destacar que en 1917, y en estricta aplicación del principio de la división de poderes, se hizo desaparecer la antigua Secretaría de Justicia, asignando las atribuciones que desempeñaba en mate-

ria judicial federal a los órganos correspondientes a ese Poder, y al Gobierno del Distrito Federal lo concerniente a su ámbito de nombramientos, renunciaciones y remociones de los ministros de la Corte y de los magistrados y jueces federales y para encargarse de las funciones del Ministerio Público, se constituyó el Departamento Judicial, con el nombre de "Procuraduría General de la República".(3)

Para fortalecer al municipio tal como lo ordenaba la nueva Constitución, los ayuntamientos locales fueron responsabilizados de la educación primaria y secundaria, función que hasta entonces desempeñaba la Secretaría de Instrucción Pública, que fue suprimida. El Departamento Universitario y de Bellas Artes se creó para encargarse del fomento de la educación superior, y a su titular se dio el cargo de Rector de la Universidad Nacional.

La creación en la ley del "Departamento de Aprovisionamientos Generales y el de Contraloría" constituye un ejemplo claro del tipo de servicios de apoyo que serían comunes a varias dependencias. El primero se encargaba de centralizar buena parte de las compras del Estado y el segundo tenía a su cargo la compatibilización de los ingresos y egresos de la administración pública.(4)

Otro departamento creado por esta ley fue el de "Establecimiento Fabriles y Aprovisionamientos Militares", antecedente del que hoy se conoce como de la Industria Militar. (5)

En 1921, una vez resuelta la lucha faccional, se reformaron nuevamente algunas disposiciones con el propósito de ajustarlas a las circunstancias imperantes en el país. Se creó nuevamente una secretaría con las funciones sustraídas a la desaparecida de Instrucción Pública, que desde entonces se llamó de "Educación Pública". El Departamento Universitario pasó a formar parte de esta dependencia. Ocho años más tarde, las funciones de este último dejarían de ejercerse dentro del ámbito de la administración central pasando al régimen descentralizado como "Universidad Nacional Autónoma de México".

El 30 de diciembre de 1922 se elevó a catorce el número de dependencias con la creación del "Departamento Autónomo de Estadística Nacional". Este nuevo servicio de apoyo común se encargaría de compilar y publicar periódicamente por medio de cuadros comparativos, todos los datos concernientes a la información de los censos y al aprovechamiento de datos catastrales.

En 1928, mediante una reforma constitucional, tuvo lugar una nueva transferencia de funciones entre los poderes de la Unión, sin que se modificara la estructura orgánica del aparato estatal; la facultad que tenía el Congreso de nombrar a los ministros de la Corte de Justicia, así como a los magistrados y jueces federales, pasó nuevamente al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Con la intención de coordinar el desarrollo -- creciente del aparato administrativo del Estado, se promulgó, en 1930, la Ley sobre "Planificación General de la República", que pretendía coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de organizarlo en una forma ordenada y orgánica. Las condiciones del momento impidieron nuevamente que este esfuerzo alcanzara instrumentación en la práctica.

En 1932 se desprendió el Departamento del Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo a la que se llamó entonces "Secretaría de Economía". Esta última absorbió a su vez las funciones del Departamento Autónomo de Estadística, que se convirtió en una Dirección General dentro de esa dependencia.

Como antecedente de órgano encargado de promover reformas a la administración, conviene señalar que en 1932 se encomendó a la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultad de hacer estudios para organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.

También en esa misma década, la administración

pública mexicana, buscando propiciar mayor eficacia en sus funciones recurrió, de una manera más frecuente, a una tercera modalidad de instituciones públicas con la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal para encargarse de las nuevas funciones que el Estado estaba desempeñando en los campos económico, social y cultural.

En 1937 se registra un aumento a quince Secretarías, cuando la Secretaría de Guerra y Marina se dividió en la "Secretaría de la Defensa Nacional y en el Departamento de Marina". Este último, en 1940, se elevó a la categoría de Secretaría. En 1941, el Departamento de Trabajo se convirtió asimismo en la del "Trabajo y Previsión Social".

En 1943 se creó la Secretaría de "Salubridad y Asistencia" (6), al integrarse la antigua Secretaría de Asistencia con el Departamento de Salubridad. En este último año se realizó un esfuerzo por reformar y coordinar de una manera amplia las actividades de la administración pública. El Ejecutivo acordó crear, en 1943, una comisión intersecretarial (7), con miras a formular y llevar a cabo un "plan coordinado de mejoramiento de la organización pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir así un mejor aprovechamiento de los recursos públicos".

Para 1947, el crecimiento y complejidad de los sectores central y descentralizado habían alcanzado considerables proporciones, por lo que se volvió necesario contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. La Ley de Secretarías, establecida, con tal propósito, la "Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa"(8), con la idea de centralizar, entre otros, los asuntos relacionados con:

- a).- la conservación y administración de los bienes nacionales.
- b).- la celebración de contratos de obras de construcción que se realizarán por cuenta del Gobierno Federal o de los territorios federales y Departamento del Distrito Federal.
- c).- la vigilancia de la ejecución de los mismos.
- d).- la intervención en las adquisiciones de toda clase.
- e).- por primera vez, en el caso de una secretaría, la realización de estudios y la sugerencia de las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública.

Por lo que respecta al crecimiento del sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se promulgó la ley para su control. En este ordenamiento se estableció que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

Para propiciar el cumplimiento de esta Ley, se creó, por decreto de 27 de enero de 1948, la Comisión Nacional de Inversiones como órgano administrativo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En 1949 se derogó el decreto que creaba la Comisión asignando, por una parte, las funciones correspondientes a las instituciones nacionales de Crédito y de Seguros a las comisiones nacionales respectivas; y para atender al sector restante se facultó a la Secretaría de Hacienda para crear el órgano correspondiente, lo que se hizo en 1953 al establecer el Comité de Inversiones dependiente de su Dirección de Crédito. Este Comité, en 1954, pasó a depender directamente del Presidente de la República con el nombre de "Comisión de Inversiones".

En la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 23 de diciembre de 1958 (9), se produjo una reforma importante dentro del proceso que se reseña. Se estableció una dependencia específicamente encargada de auxiliar al Ejecutivo en la programación del gasto público; "La Secretaría de la Presidencia". A ésta se le facultó asimismo para coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y para estudiar las modificaciones que a ésta deben -

hacerse. Esta Secretaría absorbió así las funciones de la antigua Comisión Nacional de Inversiones, encomendando desde entonces su desempeño a una Dirección General. También se le asignaron funciones que desempeñaban la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta, por su parte, se transforma en la del "Patrimonio Nacional" y, por lo que toca a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se le concedieron importantes facultades de control y vigilancia.

El 13 de marzo de 1959, se constituyó la Junta de Gobierno de los organismos o empresas de Estado, como órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, encargada de asumir las funciones de Control y Vigilancia de esas empresas, con excepción de las encargadas a las comisiones nacionales de Crédito y Seguros. Esta Junta se integró por las Secretarías del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Nacional Financiera.

Posteriormente, se han formulado diversas reglamentaciones tendientes a implementar las medidas administrativas previstas en la Ley de 1958 sobre la programación y coordinación de las actividades públicas. Un ejemplo lo constituye el acuerdo presidencial que crea la "Comisión intersecretarial para la formulación de Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social, de julio

de 1961".

En 1962, un segundo acuerdo subraya los criterios para estudiar las modificaciones que requería la administración pública. El 9 de abril de 1965 se creó, en la Secretaría de la Presidencia, por acuerdo del Subsecretario, la Comisión de Administración Pública encargándole el cumplimiento del Artículo 16, Fracción IV de la Ley de Secretarías.

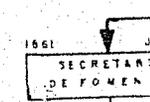
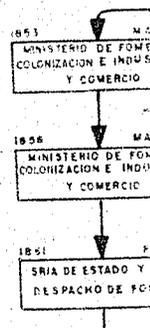
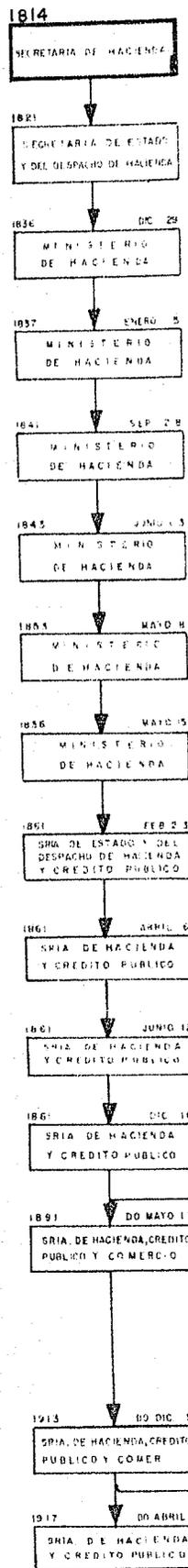
Por lo que respecta al control de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, el 26 de febrero de 1965 se modificó y adicionó el decreto que creó la Junta de Gobierno de los organismos y empresas de Estado. En esta ocasión la junta quedaba integrada por los funcionarios de máxima jerarquía de la propia Secretaría del Patrimonio Nacional.

El 27 de diciembre de 1965 se aprobó una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que, recogiendo en su texto las disposiciones anotadas antes, modificó sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947. Finalmente, el 31 de diciembre de 1970 se publicó una nueva versión de esta Ley ampliando el control también a las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

En 1975 por Decreto Presidencial los Departamentos de Turismo y Asuntos Agrarios y Colonización pasa

ron a ser Secretaría, elevándose así la organización del sector central a 17 secretarías, 2 departamentos de estado y 2 procuradurías (la General de la República y la -- del Distrito y Territorios Federales.)(10).

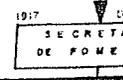
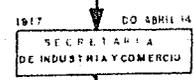
GENESIS DE LAS DEPE



COMERCIO

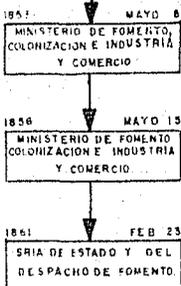
COMERCIO

INDUSTRIA

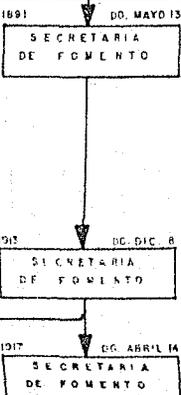


DEPENDENCIAS CENTRALES

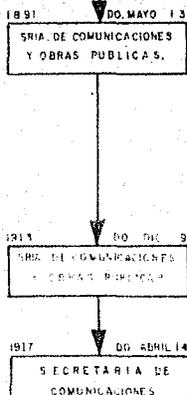
FOMENTO, COLONIZACION E INDUSTRIA Y COMERCIO



AGRICULTURA, COLONIZACION, MINERIA Y INDUSTRIA

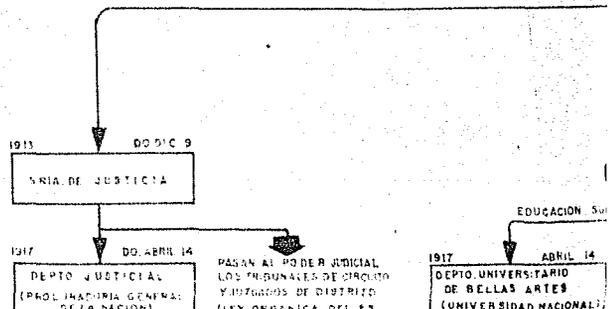


COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS



SE LE ASIGNAN ATRIBUCIONES QUE TENDRAN GOBERNACION EN MATERIA DE OBRAS PUBLICAS.

JUSTICIA Y MINISTERIO PUBLICO



RALES DEL EJECUTIVO A

1810

SECRETARÍA DE GRACIA Y JUSTICIA

1821

SAR. DE EDU. Y DEL DESTAÑO UNIVERSAL DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIASTICOS

1841

MINISTERIO DE INSTRUCCION PUBLICA E INDUSTRIA

1843

MINISTERIO DE JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIASTICOS INSTRUCCION PUBLICA E IND.

1853

SRIA DE RELACIONES INTERIORES JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIASTICOS INDUSTRIA E INSTRUCCION PUBLICA

1856

SRIA DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIASTICOS ASI COMO INSTRUCCION PUBLICA.

1861

SRIA DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE JUSTICIA E INSTRUCCION PUBLICA

1861

SRIA DE JUSTICIA, FOMENTO E INSTRUCCION PUBLICA

1861

SECRETARIA DE JUSTICIA E INSTRUCCION PUBLICA

1861

SRIA DE JUSTICIA, FOMENTO E INSTRUCCION PUBLICA

1891

SRIA DE JUSTICIA E INSTRUCCION PUBLICA

1903

SRIA DE INSTRUCCION PUBLICA Y BELLAS ARTES

1913

SRIA DE INSTRUCCION PUBLICA Y BELLAS ARTES

1917

DEPTO UNIVERSITARIO DE BELLAS ARTES (UNIVERSIDAD NACIONAL)

EDUCACION SUPERIOR

LA EDUCACION PRIMARIA Y SECUNDARIA SE ENCOMIENDA DIRECTAMENTE A LOS AYUNTAMIENTOS Y AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

1810

SECRETARIA DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES

1814

SECRETARIA DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES

1821

SRIA. DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES

1835

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

1837

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

1841

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

1843

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

1853

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

1856

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

1861

SRIA. DEL ESTADO Y DEL DESPACHO DE RELACIONES EXTERIORES

1861

SRIA. DE RELACIONES EXTERIORES

1913

SRIA. DE RELACIONES EXTERIORES

1917

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIASTICOS

JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIASTICOS

GOBIERNO INTERIOR Y RELACIONES GENERALES CON EL GOBIERNO

RELACIONES INTERIORES

GOBERNACION Y POLICIA

COMERCIOS PASA A LA SCOP

SAUBRIDAD

1836 DIC. 29
MINISTERIO DE LO INTERIOR

1837 ENERO 3
MINISTERIO DE LO INTERIOR

1853 ABRIL 22
MINISTERIO DE GOBERNACION

1856 MAYO 15
MINISTERIO DE GOBERNACION

1861 FEB. 23
SRIA DEL ESTADO Y DEL DESPACHO DE GOBERNACION

1861 JUNIO 12
SECRETARIA DE GOBERNACION

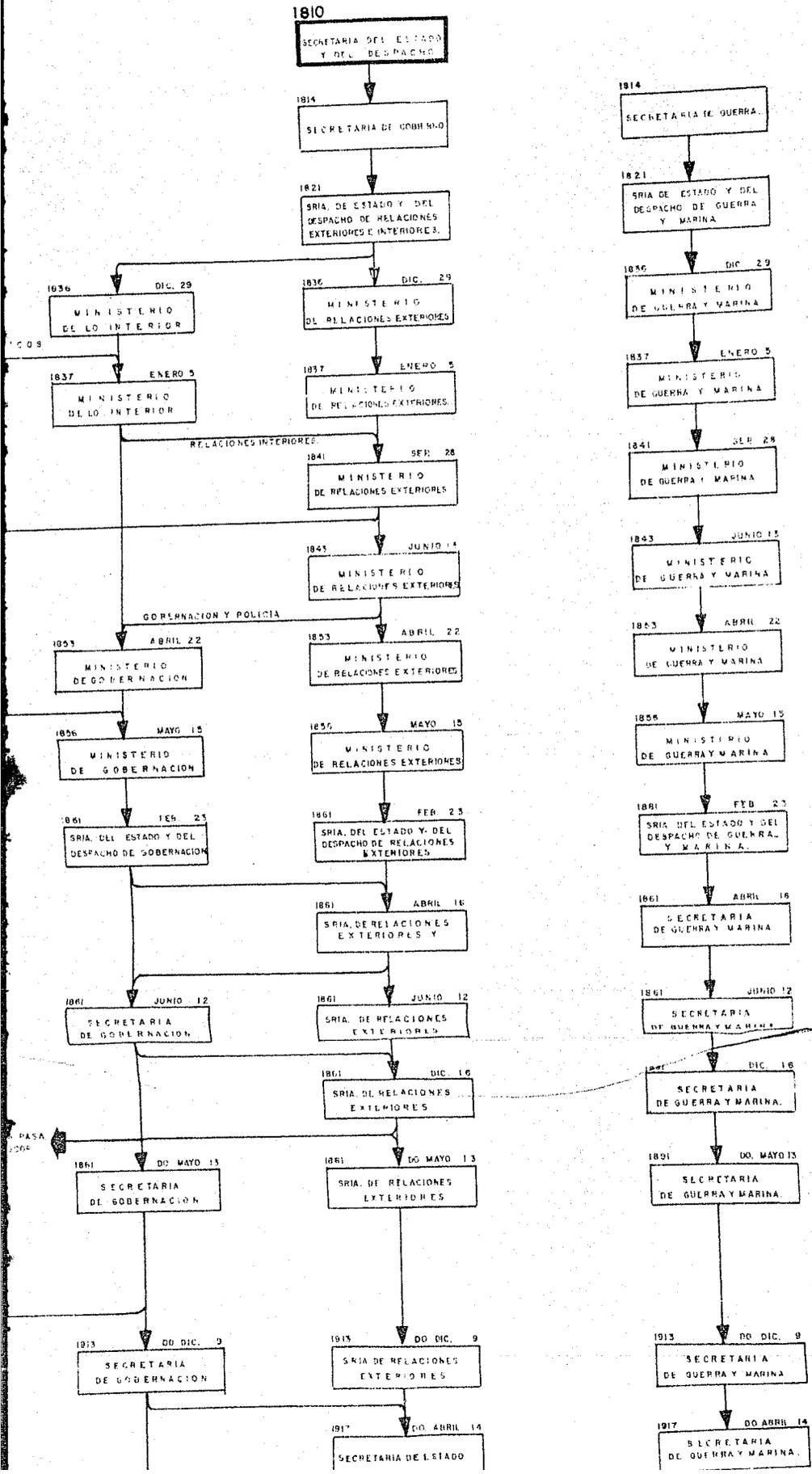
1861 DO MAYO 13
SECRETARIA DE GOBERNACION

1913 DO DIC. 9
SECRETARIA DE GOBERNACION

1917 ABRIL 14
DEPTO. DE SAUBRIDAD PUBLICA

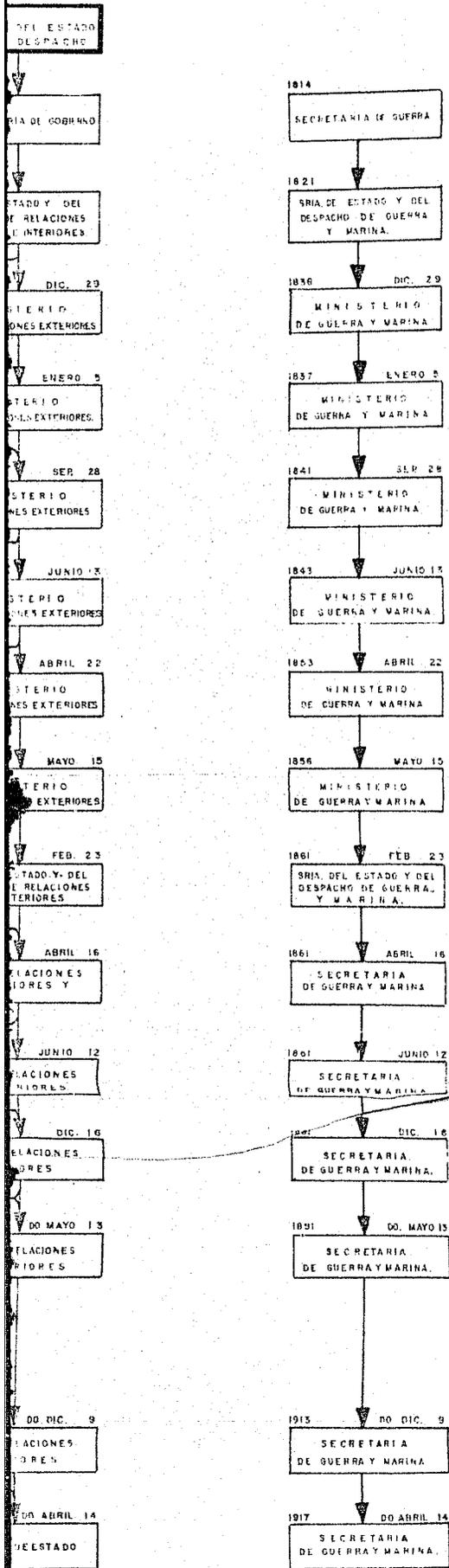
TIVO A PARTIR DE 1810

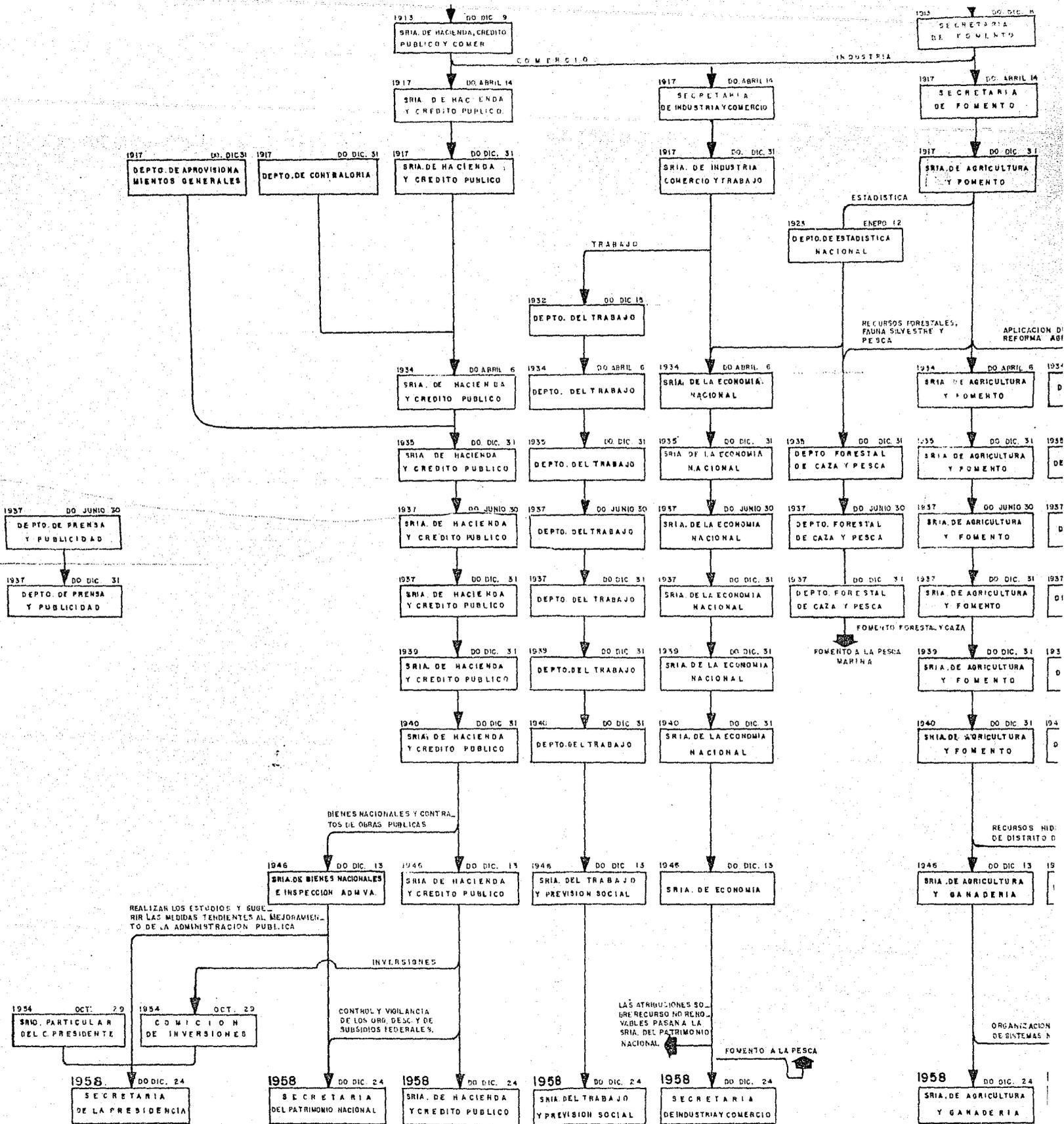
GRAFICA

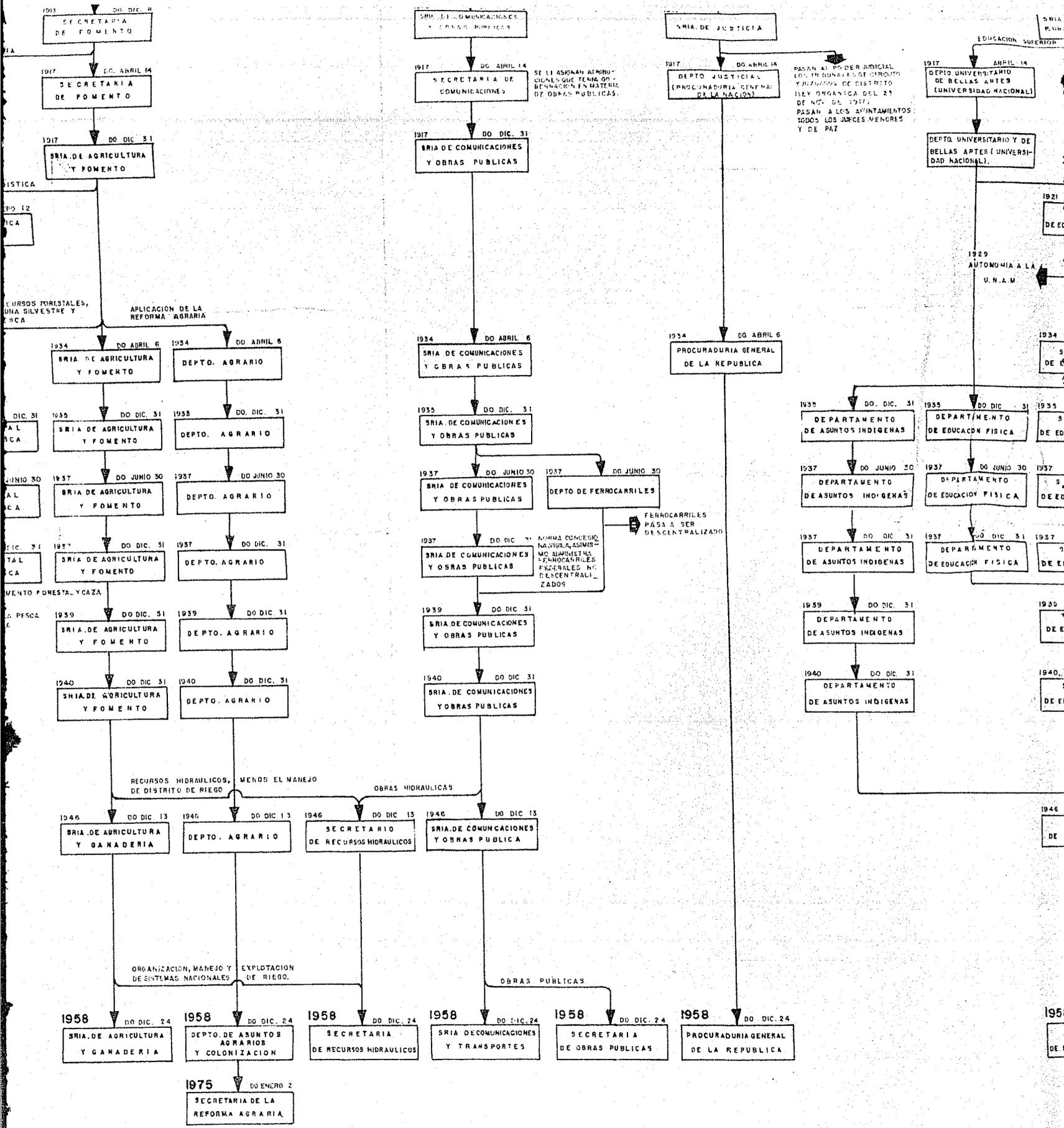


A PARTIR DE 1810

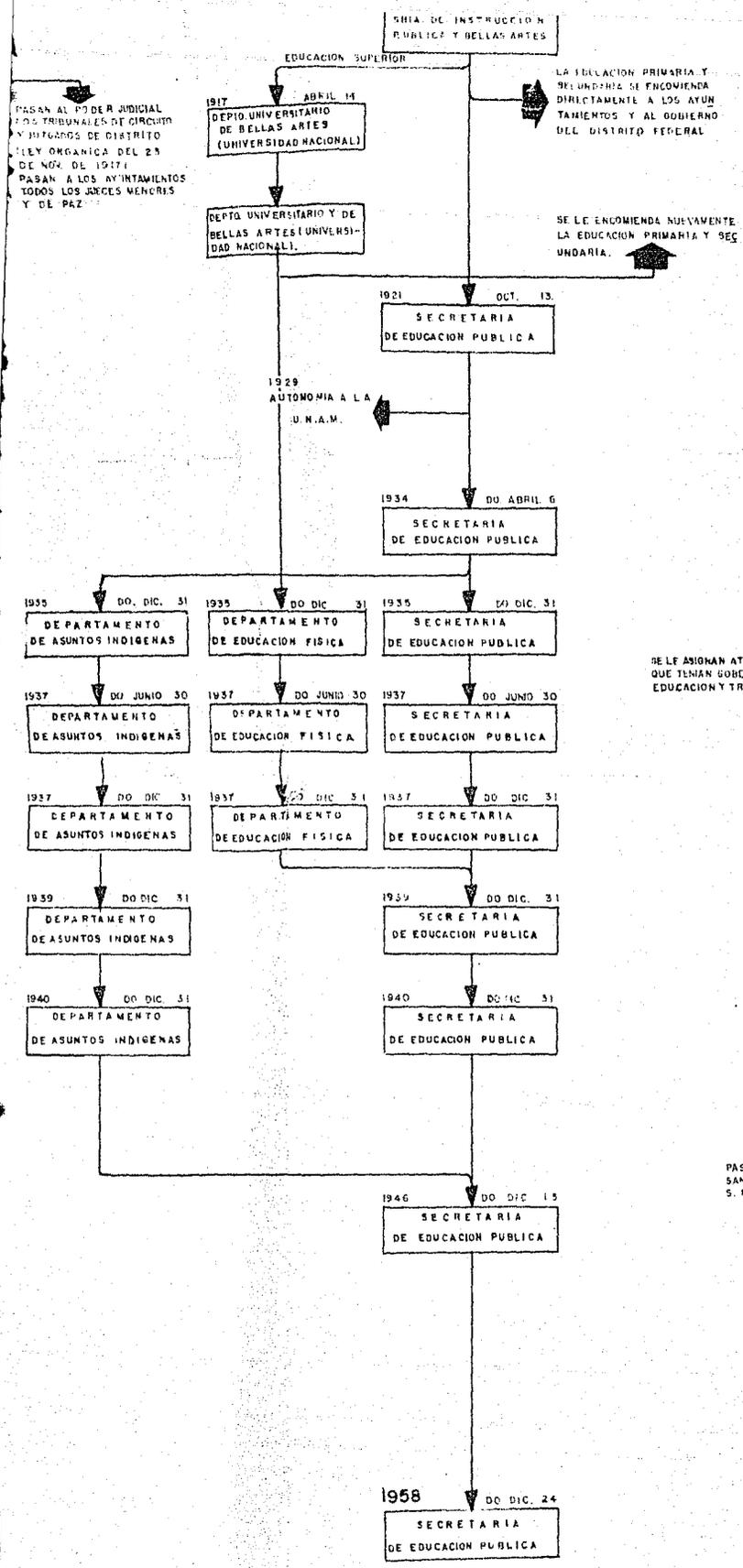
GRAFICA 3





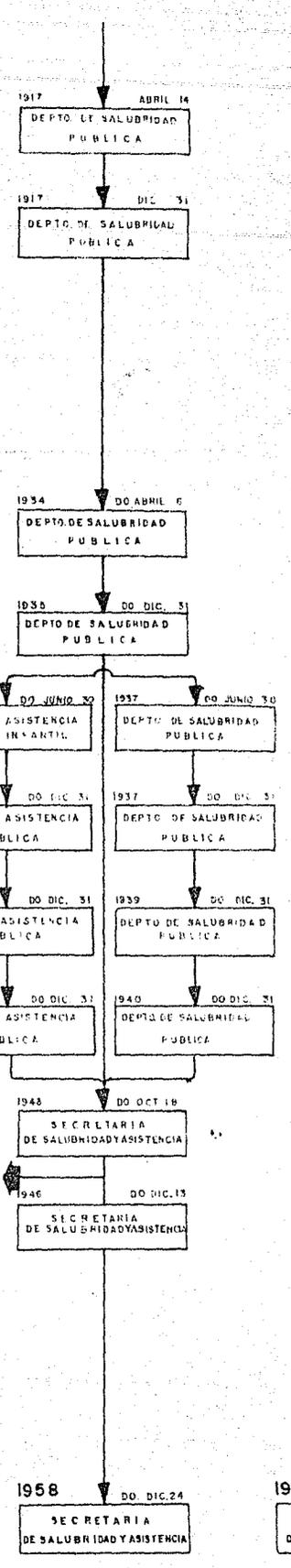


PASAN AL PODER JUDICIAL
LOS TRIBUNALES DE CIRCUITO
Y JUZGADOS DE DISTRITO
LEY ORGANICA DEL 23
DE NOV. DE 1917
PASAN A LOS AYUNTAMIENTOS
TODOS LOS JUECES MENORES
Y DE PAZ

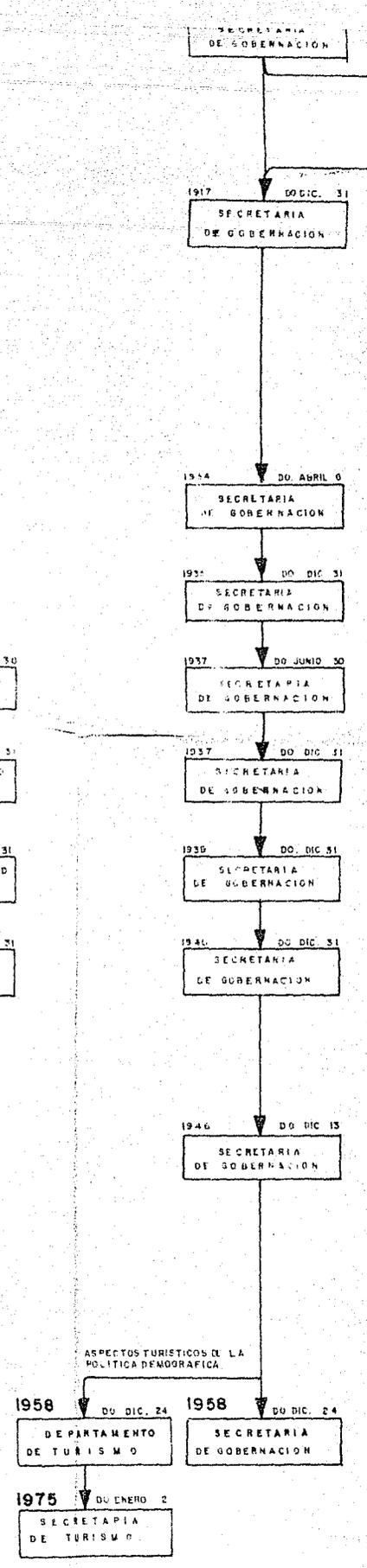


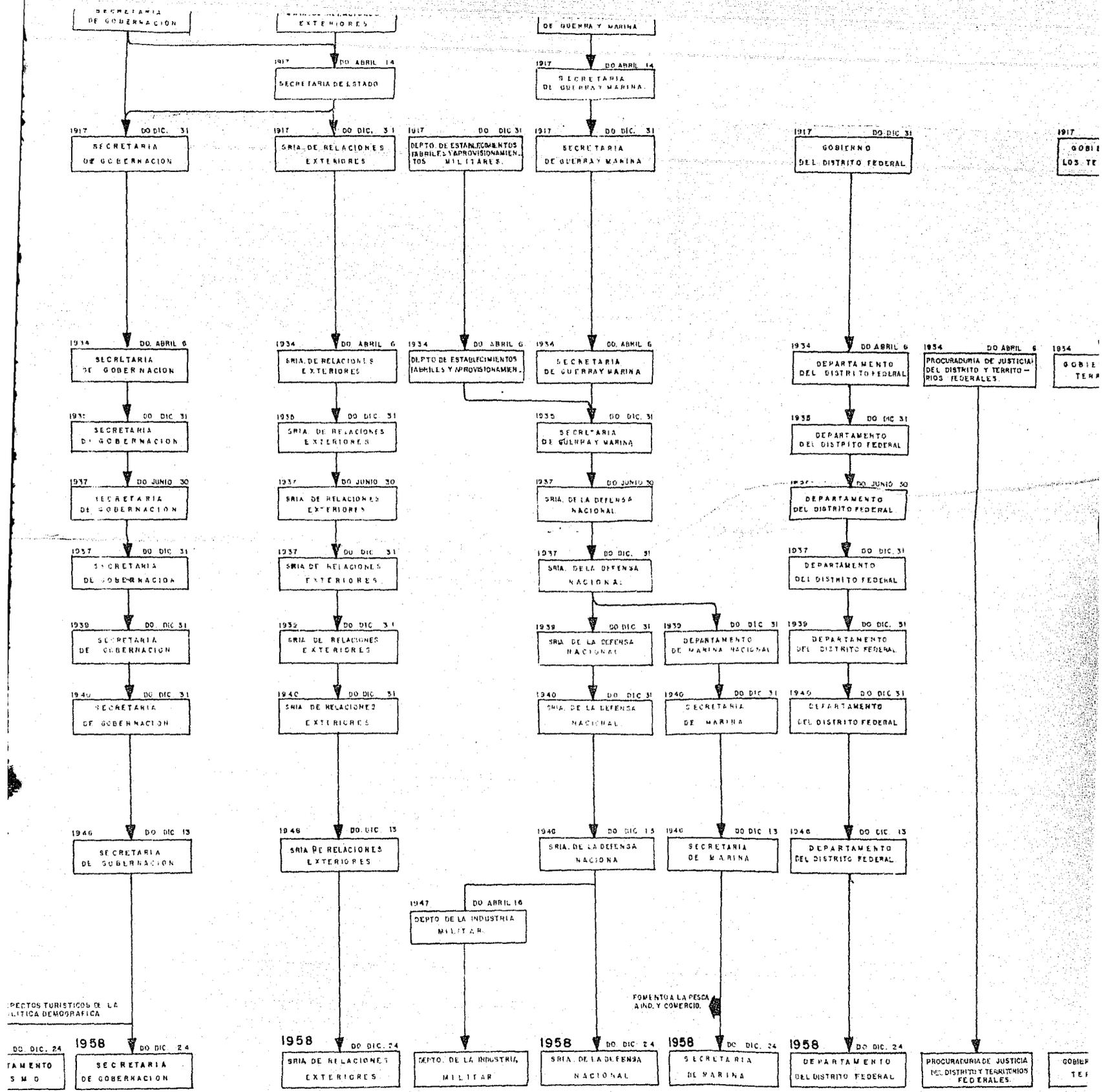
SE LE ASIGNAN ATRIBUCIONES QUE TENIAN GOBERNACION EDUCACION Y TRABAJO

PASA INGENIERIA SANITARIA A LA S. R. H.



ASPECTOS TURISTICOS DE LA POLITICA DEMOGRAFICA





PECTOS TURISTICOS DE LA POLITICA DEMOGRAFICA

DO DIC. 24
FAMENTO S M O

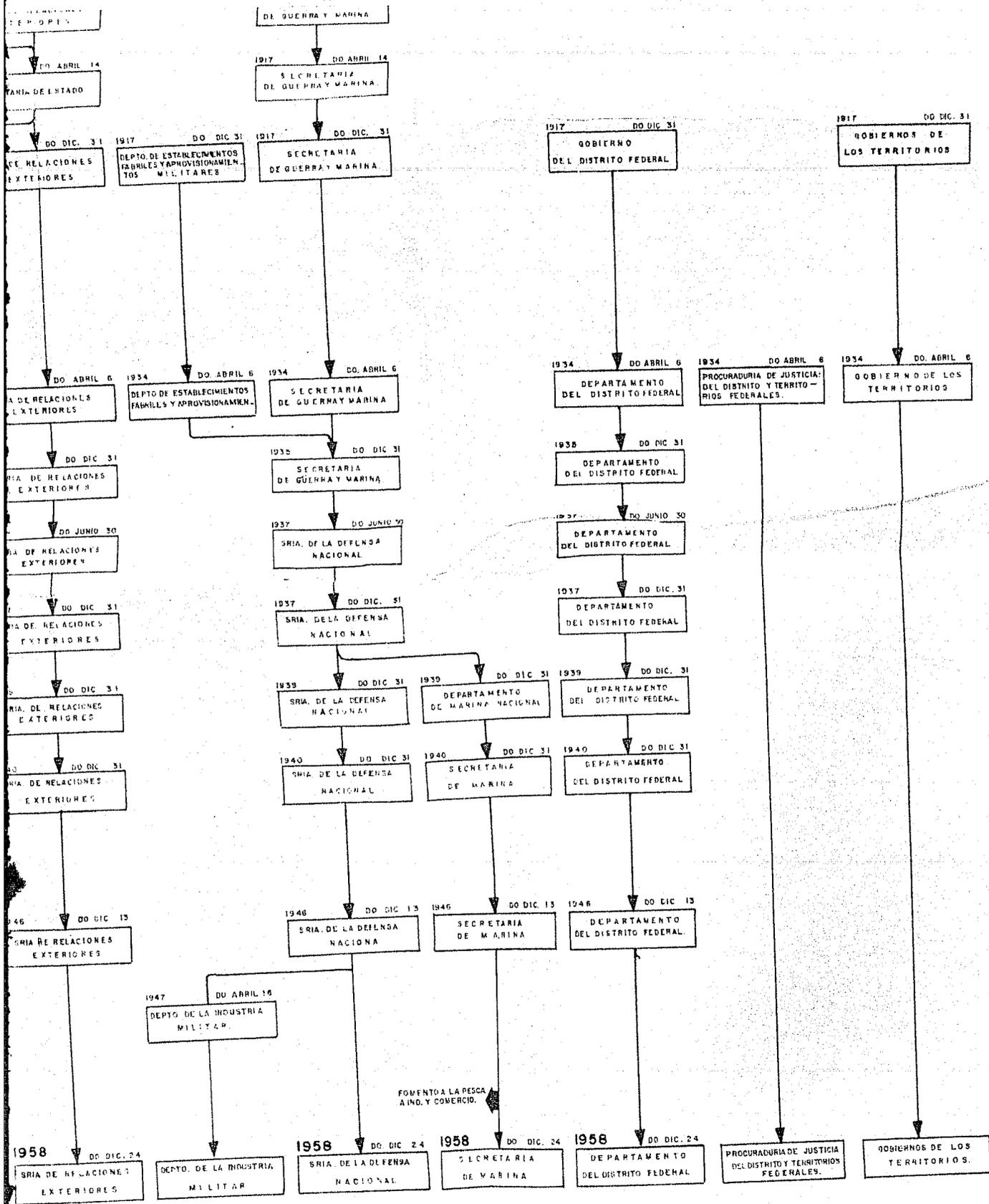
DO ENERO 2
A P I A S M O

FOMENTO LA PESCA AIND Y COMERCIO.

1917 GOBIERNO DE LOS TERRITORIOS FEDERALES

1934 GOBIERNO DE LOS TERRITORIOS FEDERALES

GOBIERNO DE LOS TERRITORIOS FEDERALES



2.2. MARCO JURÍDICO:

Habiendo analizado el crecimiento del Sector Central en cuanto a su reseña histórica, es necesario -- examinar ahora la forma de como se coordinan las distintas dependencias que lo conforman desde el punto de vista Jurídico-Administrativo.

Antes de hacer este análisis es necesario aclarar dos términos que son de uso común en la Administración Mexicana: "Régimen de Centralización Administrativa y Relación Jurídica".

El Régimen de Centralización Administrativa es una modalidad de la Organización Administrativa, entendiéndose por este "la agrupación de los órganos públicos unos respecto de otros en una situación de dependencia -- tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades o atribuciones a las que más adelante se analizan.

La relación jurídica que liga a los diversos -- órganos colocados en la situación que acaba de describirse, constituye lo que se denomina "Relación Jerárquica"; consistiendo ésta en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los

inferiores, en cada grado de la Jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el Jefe Jerárquico superior de la Administración Pública Federal.

Estudiados los caracteres generales del régimen de centralización Administrativa, es conveniente analizar los elementos que integran éste en nuestro país.

Se puede afirmar que dicho Régimen constituye la forma principal de la organización Administrativa en México, y que su estudio viene a ser el de la organización del Poder Ejecutivo, en cuyas manos se concentra la mayor parte de la función Administrativa.

Según nuestro sistema constitucional en el Poder Ejecutivo hay que distinguir dos elementos: el Titular del Poder Ejecutivo y el conjunto de dependencias y órganos que le están subordinados.

En este tema, se estudiarán únicamente las Dependencias subordinadas al titular del Poder Ejecutivo (Secretarías y Departamentos de Estado), con el objeto de precisar sus problemas Administrativos comunes y la influencia de los mismos en la planeación del país.

El Poder Ejecutivo realiza sus actividades a través de las Secretarías y Departamentos de Estado, los gobiernos de los territorios Federales y las comisiones intersecretariales que constituyen el sector centralizado, y conforme a sus fines específicos, por medio de los

organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las empresas que formalmente no son de participación estatal, pero que de hecho controla el Estado, los Fideicomisos, las comisiones multidependientes o mixtas y otras unidades administrativas con diferentes grados de centralización.

Una gran parte de estos organismos surgieron para realizar actividades relacionadas con el desarrollo económico y social. Cuando las necesidades del país así lo requerían, se estableció una secretaría, un organismo descentralizado o se coparticipó en una empresa mercantil común.

Como resultado de lo anterior, el Poder Ejecutivo cuenta actualmente con una grande y compleja organización, que pugna por promover el desarrollo económico del país. Algunas partes de esta macroorganización se hallan eficientemente Administradas, con objetivos más o menos precisos. Otras tienen baja eficiencia administrativa, Objetivos confusos y carecen de Políticas explícitamente establecidas.

En el momento de elaborar un plan de desarrollo de acuerdo con las técnicas modernas, hay necesidad de precisar, con el mayor detalle posible, dentro de esta macroorganización del Poder Ejecutivo, los objetivos y las responsabilidades de cada una de las dependencias centrales, organismos descentralizados, empresas de par-

ticipación estatal y demás instituciones, y los sistemas de trabajo y de coordinación que permitan elevar la eficiencia de todo el Sector Público.

A medida que el país ha ido evolucionando, las funciones encomendadas al Poder Ejecutivo han aumentado en complejidad e importancia, tanto en sus aspectos Administrativos como en su gestión.

Empeño fundamental del Ejecutivo Federal es el de contar con una Administración Pública capaz de cumplir y hacer cumplir, en su ámbito de actividad, los imperativos constitucionales para fortalecer la independencia, superar las desigualdades socio económicas e integrar a la nación sobre bases de justicia y solidaridad.

Consecuentemente, se realizan esfuerzos tendientes a mejorar la Organización Administrativa y los sistemas de trabajo, precisar las atribuciones de las Dependencias Públicas y coordinar sus actividades para el cumplimiento eficaz de sus funciones.

Uno de los principales instrumentos que sirve de base a la realización de las tareas de la Administración Pública lo constituye la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", por medio de la cual el representante del Poder Ejecutivo Federal distribuye los negocios y tareas que han de estar a cargo de cada dependencia subordinada al mismo.

El artículo primero de esta Ley dispone que: _

para el estudio, planeación y despacho de los negocios - en los diversos ramos de la Administración, el Poder Ejecutivo de la Federación, tendrá las siguientes Dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría del Patrimonio Nacional.
- Secretaría de Industria y Comercio.
- Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Obras Públicas.
- Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Presidencia.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Departamento del Distrito Federal.

De esta manera, el Poder Ejecutivo se encuentra organizado (11). A continuación se explica en términos generales la competencia de las 18 dependencias reglamentadas por la citada ley:

Artículo 2o.- La Secretaría de Gobernación: tie
ne a su cargo la realización de las funciones políticas -
más importantes del Poder Ejecutivo Federal. Es el órga-
no de relación de dicho poder con los demás poderes fede-
rales y con los estados de la Federación. Entre sus atri-
buciones: la iniciativa y publicaciones de Leyes; la vigi
lancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales
por parte de las autoridades del país, en lo que se refie
re a las garantías individuales; los nombramientos y movi
mientos de los titulares del Poder Judicial, de las Secre
tarías y Departamento de Estado, de los Procuradores de -
Justicia y de los Gobernadores de los territorios; la Ad-
ministración de las islas de ambos mares; cultos religio-
sos, política, intervención en funciones electorales, de-
fensa y prevención social contra la delincuencia, expro-
piación por causas de utilidad pública no atribuidas a --
otra Secretaría; administrar el Archivo General de la Na-
ción; administrar el Diario Oficial, indultos, aplicar el
Artículo 33 Constitucional; ejercer lo relativo a los ar-
tículos 96, 98, 99 y 100 constitucionales.

Artículo 3o.- Secretaría de Relaciones Exterio-
res: Tiene atribuída la competencia necesaria para inter
venir en todos los asuntos de carácter internacional; en -
asuntos de nacionalidad; para conceder a los extranjeros_
las licencias o autorizaciones que requieren conforme a -
las Leyes para adquirir el dominio de tierras, aguas y --

sus accesorios o para hacer inversiones en empresas de explotación de recursos naturales, comerciales o industriales, así como para formar parte de sociedades mexicanas, civiles o mercantiles y para formar las bases constitutivas de estas sociedades y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos; recabar en el extranjero información técnica y económica.

Artículo 4o.- Secretaría de la Defensa Nacional: Corresponde el despacho de los asuntos relacionados con la Defensa del Territorio Nacional y en consecuencia, con la organización, administración y preparación del Ejército y la Fuerza Aérea, así como del Servicio Militar Nacional; administrar la Justicia Militar; organizar y prestar los servicios de sanidad militar; planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestre y áreas.

Artículo 5o.- Secretaría de Marina: Corresponde la organización, administración y preparación de la Armada Nacional; el ejercicio de la Soberanía Nacional en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables e islas nacionales; intervenir en la promoción y organización de la Marina Mercante; la construcción y conservación de las obras portuarias; la adjudicación y otorgamiento de con-

tratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de los servicios relacionados con las comunicaciones por agua, asimismo de astilleros, diques y varaderos.

Artículo 6o.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Corresponde al despacho de los asuntos relacionados con los ingresos y egresos de la Federación y del mismo Departamento del Distrito Federal; la contabilidad de la Federación y del mismo Departamento; intervenir en las operaciones en que se haga uso del crédito público; dirigir la política monetaria y crediticia; autorizar -- los actos y contratos de los que resulten derechos y -- obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal con la intervención de las -- Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional -- en los casos previstos por la Ley.

Artículo 7o.- Secretaría del Patrimonio Nacional: Corresponde los asuntos relacionados con la vigilancia, conservación y administración de todos los bienes nacionales y los que constituyen recursos naturales -- renovables y no renovables; ordenar las normas que rigen las concesiones, autorizaciones y permisos para la explotación de los bienes y recursos indicados, cuando dichas funciones no estén encomendadas a otra Dependencia; reivindicar la propiedad de la Nación; intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bie-

nes inmuebles federales; controlar y vigilar financieramente y administrativamente la operación de los organismos descentralizados y de los que manejan bienes y recursos de la Nación, siempre que ese control y vigilancia no esté expresamente encomendado a otra Secretaría o Departamento de Estado; organizar las Juntas de mejoras materiales; intervenir en las adquisiciones de toda clase, en los actos y contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia; intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación.

Artículo 8o.- Secretaría de Industria y Comercio: Corresponde al despacho de los asuntos relativos a la producción, distribución y consumo cuando afecten a la economía general del país con exclusión de la producción agrícola, ganaderay forestal, respecto de las cuales cooperará con la Secretaría de Agricultura y Ganadería; fomentar conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores el comercio Exterior del país; estudiar, proyectar y determinar, en consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los aranceles y las restricciones para los artículos de importación y de exportación; fijar los precios máximos particularmente en lo que se refiere a los artículos de consumo y uso popular; intervenir en materia de propiedad industrial y mercantil; otorgar con-

tratos, concesiones y permisos de pesca y explotación de otros recursos del mar.

Artículo 9o.- Secretaría de Agricultura y Ganadería: Corresponde el despacho de las facultades administrativas sobre los asuntos relacionados con la planeación, desarrollo, organización y fomento de la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal; organización y encausamiento de créditos ejidal, agrícola forestal y ganadero, en cooperación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; organizar los ejidos para lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos, con cooperación del Banco Nacional de Crédito Ejidal y de la Secretaría de la Reforma Agraria; dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas y realizar estudios cartográficos de la República; organizar y manejar la vigilancia forestal, la fauna silvestre, así como lo relacionado con la caza.

Artículo 10o.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Corresponde el despacho de toda la materia relativa a vías generales de comunicación, terrestres y aéreas y otorgamiento de las concesiones y permisos correspondientes; de Asesorar a la Secretaría de Obras Públicas para la formulación de los programas anuales de construcción de obras de comunicación, caminos, aeropuertos, ferrocarriles.

Artículo 11o.- Secretaría de Obras Públicas: Corresponde al despacho de todo lo relacionado con las

obras que se realicen por parte del Gobierno Federal por si o en cooperación con otros países, con los Estados de la Federación, con los Municipios o con los particulares, siempre que no estén encomendados expresamente a otra Dependencia; establecer las bases y normas y, en su caso, intervenir para la celebración de contratos de construcción y conservación de las obras federales.

Artículo 12o.- Secretaría de Recursos Hidráulicos: Corresponde al despacho de los asuntos relacionados con los recursos hidráulicos nacionales y la construcción de las obras de riego, drenaje, abastecimiento de aguas potables y defensa contra inundaciones; otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales con la cooperación de la Secretaría de Industria y Comercio cuando se trate de la generación eléctrica, y de las Secretarías de Agricultura y Ganadería y Reforma Agraria cuando se trate de irrigación; organizar, dirigir y reglamentar los trabajos hidrológicos en cuencas, cauces y alveolos de aguas nacionales en cooperación con las Secretarías antes indicadas; intervenir en todo lo relacionado con la dotación de agua potable y drenaje con la cooperación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Artículo 13o.- Secretaría de Educación Pública: Corresponde el despacho de todas las materias relativas a la educación en todos sus grados, con excepción de la

universitaria; proteger, administrar y organizar museos, bibliotecas, derechos de autor, fomento del teatro, reconstrucción y conservación de los monumentos arqueológicos, objetos históricos y artísticos; la enseñanza que se imparte en las escuelas a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional la enseñanza agrícola con la cooperación de las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de la Reforma Agraria; vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación establecidas en la constitución; ejercer la supervisión y vigilancia que proceda conforme al artículo tercero constitucional; fomentar las relaciones de orden cultural con otros países, con colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo 14o.- Secretaría de Salubridad y Asistencia: Corresponde el despacho de los servicios asistenciales, y la organización y fomento de los servicios sanitarios; aplicar a la beneficencia pública los fondos que le proporcione la Lotería Nacional; la prevención social a la infancia hasta los seis años; dirigir la policía sanitaria general, con excepción de la agropecuaria; el control higiénico sobre la preparación de comestibles y bebidas.

Artículo 15o.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social: Corresponde al despacho de los asuntos sobre la vigilancia, observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás relati-

vos constitucionales y de la observancia de la Ley respectiva; procurar el equilibrio entre los factores de producción; intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar servicios al extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Industria y Comercio y Relaciones Exteriores.

Artículo 16o.- Secretaría de la Presidencia: Corresponde al despacho sobre los asuntos de estudios y formación de los acuerdos presidenciales, para su debida ejecución; recabar datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; Planeación de obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos y proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que señale el Presidente de la República, para el mejor provecho general; coordinar los programas de inversión de los diversos organismos de la Administración Pública y planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Artículo 17o.- Secretaría de la Reforma Agraria: Corresponde el despacho de todos los asuntos relacionados con la política Agraria y cumplimiento de las Leyes respectivas, así como el manejo de los terrenos baldíos y nacionales y la proyección de planeas generales y concretos de colonización para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural, en espe-

título 27 constitucional.

Artículo 18o.- Secretaría de Turismo: Le corresponde el despacho de todos los asuntos encaminados al fomento del Turismo internacional e interno; formular la programación de la actividad turística; autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos; controlar y vigilar la correcta aplicación de dichos precios y tarifas; promover y estimular, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, la creación de empresas turísticas comunales o ejidales; gestionar la celebración de convenios con otros gobiernos, con intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores; crear, fomentar y dirigir en coordinación con la Secretaría de Educación Pública escuelas y centros de capacitación turística.

Artículo 19.- Departamento del Distrito Federal: Corresponde el despacho de todos los asuntos de prestación de servicios públicos generales y específicos que requiere la población del Distrito Federal y los demás a que se refiere la Ley Orgánica del mismo. Finalmente debe decirse que de acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en los casos extraordinarios o cuando existe duda sobre la competencia de alguna Secretaría o Departamento, el Presidente de la República lo resolverá por conducto de la Se

cretaría de Gobernación.

Igualmente establece la Ley referida que para los efectos del artículo 29 constitucional, se entenderá por Consejo de Ministros la reunión de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado y el Procurador General de Justicia de la Nación, presidida por el Jefe del Ejecutivo Federal y que, para que dicha reunión pueda celebrarse se requerirá la concurrencia, por lo menos de las dos terceras partes de los funcionarios antes indicados.

Respecto al número de ejecutivos que colaboran en las dependencias del Ejecutivo, el artículo 25 de la citada Ley indica que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, un Subsecretario General, el número de Subsecretarios Auxiliares que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación y un Oficial Mayor.

DISTRIBUCION DE FUNCIONES ENTRE LAS DIFERENTES SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

En este apartado, a manera de esbozo se tratarán los estudios que al respecto la Comisión de Administración Pública ha realizado.

Dentro de las tareas de mejoramiento administrativo se comprende las de reforma a las normas jurídicas relativas a la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal y aplicar las medidas conducentes. (12)

Sobre esto la Comisión de Administración Públi

ca ha realizado dos análisis: uno sobre la división de funciones señaladas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y otro sobre la distribución de funciones tal como se cumplen en la realidad.

La distribución de funciones presenta dos problemas:

1.- Su conveniencia desde el punto de vista puramente administrativo (duplicidad, falta de coordinación, etc).

2.- Su conveniencia desde el punto de vista de la planeación del desarrollo económico y social del país.

Al analizar las cuestiones que se derivan del primer análisis se encontró lo siguiente:

Hay muchas situaciones de duplicidad (funciones concurrentes) que deberían revisarse en cada caso, (13) - hay un número excesivo de funciones que por exclusión son atribuidas en forma genérica a una dependencia, expresadas por Ley o porque se les otorguen en los casos que no estén expresamente atribuidas a otra. Las funciones que se dedican a actividades como la estadística, levantamiento de censos, catastro, registro recopilación, etc., fundamentales para el desarrollo de la actividad de planeación, se encuentran diseminadas entre las distintas dependencias sin que existan los sistemas de coordinación eficientes ni los criterios comunes necesarios para obtener fácilmente la información que se requiere en los trabajos

de planeación; existe una gran dispersión de funciones en materia de construcción, reconstrucción y conservación de obras, no habiendo así normas generales de operación; las funciones relacionadas con la posesión, administración y vigilancia de los bienes propiedad de la nación recaen en varias dependencias (aunque el control preponderante corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional), careciendo de normas y sistemas comunes y procedimientos adecuados de coordinación y control.

En el análisis de la información recabada directamente de las Secretarías y Departamento de Estado se encontró:

Que no todas las funciones que señala la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado no se cumplen actualmente. Por diferentes motivos: carencia de presupuesto, falta de sistema de control de personal calificado, deficiente coordinación intersecretarial, etc; algunas de las funciones atribuidas a las Secretarías y Departamentos de Estado se realizan parcialmente; y como consecuencia de lo anterior se han creado concurrencias y duplicaciones más complejas aún que las incluidas en la misma Ley.

La Comisión de Administración Pública llegó a las siguientes conclusiones como resultado de los análisis y estudios practicados en estos dos renglones.

Que es conveniente continuar el estudio inicia

do acerca de la distribución de las funciones y sistemas de coordinación intersecretarial, incluyendo a los principales organismos descentralizados, en la realización del estudio deberá tenerse en cuenta los problemas de organización por sectores, indispensable para la planeación del desarrollo económico y social de México la distribución de funciones deberá de estar sometida a la dinámica del desarrollo nacional y, por lo tanto es necesario el análisis permanente de las funciones centrales; las unidades de organización y métodos, deberán de encargarse del estudio sistemático y permanente de la división de funciones de su dependencia correspondiente, participando directamente bajo la coordinación de la Secretaría de la Presidencia.

Es digno de mencionarse el enorme esfuerzo de la Comisión de Administración Pública que ha elaborado el "Manual de Organización del Gobierno Federal", como resultado de un primer análisis de la situación actual de la organización del Gobierno.

Dentro de este marco Jurídico-Administrativo, expuesto a grandes rasgos, se desarrolla nuestro sistema administrativo.

ORGANIZACION DEL GOBIERNO

CONSTITUCION POLITICA
DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

PODER LEGISLATIVO
CONGRESO DE LA UNION
CAMARA DE DIPUTADOS CAMARA DE SENADORES

PODER EJECUTIVO
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

SECRETARIA DE GOBERNACION

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

SECRETARIA DE MARINA

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL

SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTE

SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS

SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS

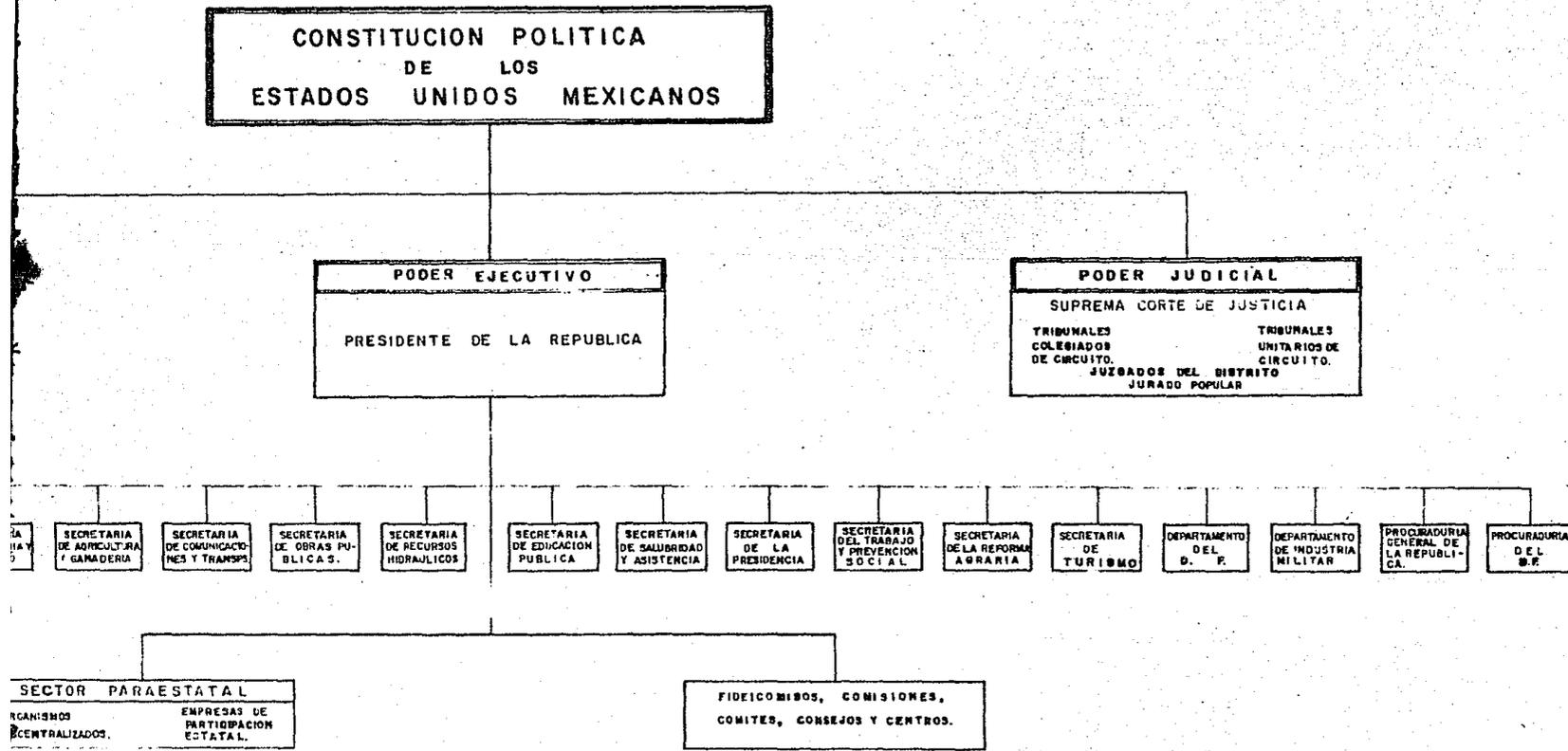
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL

SECTOR PARAESTATAL
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

FIN
CO

ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL.



ESTRUCTUR

FIDEICOMISOS

36

COMITES, COMISIONES,
CONSEJOS Y CENTROS

68

EMPRESAS DE PARTICIPACION
ESTATAL (MINORITARIAS)

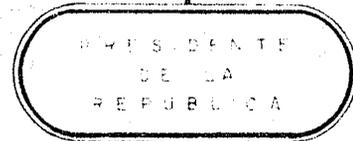
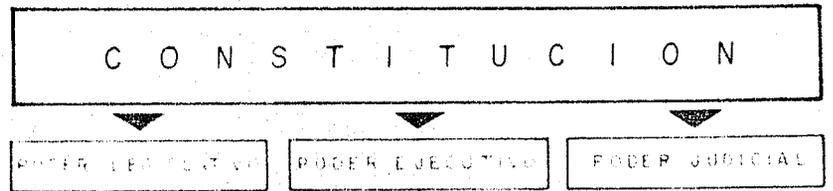
0

EMPRESAS DE PARTICIPACION
ESTATAL (MAYORITARIAS)

23

SECTOR AGROPEC

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL INTEGRADA POR SECTORES



DEPENDENCIAS
CENTRALES

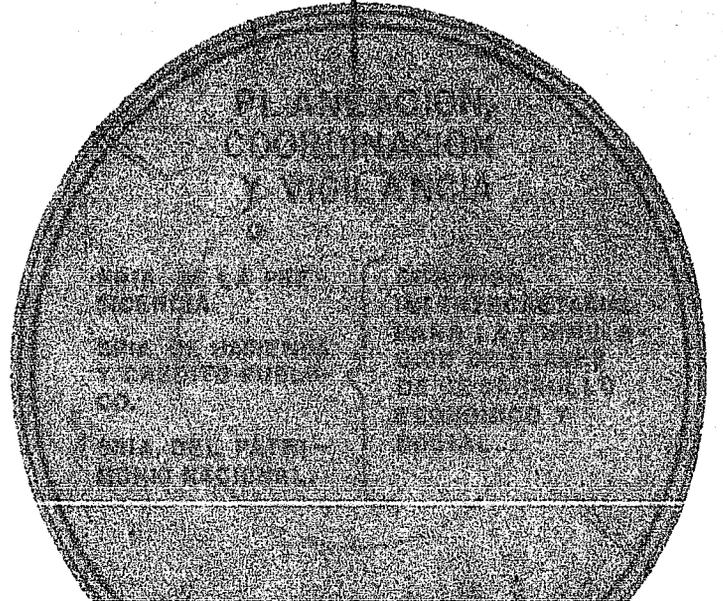
EMPRESAS DE PARTICIPACION
ESTATAL (MAYORITARIAS)

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

SAG
SRH
SRA

MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y FORESTAL

139

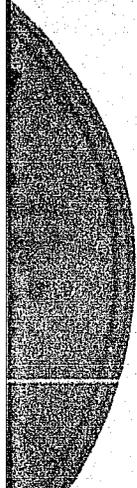


EL EJECUTIVO FEDERAL

DRES

D N

JUDICIAL



F E D E R A L

F I D E I C O M I S O S

39

C O M I T E S , C O M I S I O N E S ,
C O N S E J O S Y C E N T R O S

25

E M P R E S A S D E P A R T I C I P A C I O N
E S T A T A L (M I N O R I T A R I A S)

0

E M P R E S A S D E P A R T I C I P A C I O N
E S T A T A L (M A Y O R I T A R I A S)

0

S E C T O R D E B E N

F I D E I C O M I S O S

2

C O M I T E S , C O M I S I O N E S
C O N S E J O S Y C E N T R O S

2

E M P R E S A S D E P A R T I C I P A C I O N
E S T A T A L (M I N O R I T A R I A S)

6

E M P R E S A S D E P A R T I C I P A C I O N
E S T A T A L (M A Y O R I T A R I A S)

34

S E C T

F I D E I C O M I S O S

5

C O M I T E S , C O M I S I O N E S ,
C O N S E J O S Y C E N T R O S

38

E M P R E S A S D E P A R T I C I P A C I O N
E S T A T A L (M I N O R I T A R I A S)

0

E M P R E S A S D E P A R T I C I P A C I O N
E S T A T A L (M A Y O R I T A R I A S)

0

P O L



DEPENDENCIAS CENTRALES

SIC ORGANISMOS DESC 14

SECTOR IND 268

DEPENDENCIAS CENTRALES

DE PARTICIPACION MAYORITARIAS) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

0 42

DE BENEFICIO SOCIAL 109

SEP
SSA
STPS

DEPENDENCIAS CENTRALES

SCT ORGANISMOS DESC 6

SOP

SECTOR DE 73

DEPENDENCIAS CENTRALES

DE PARTICIPACION MAYORITARIAS) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

34 3

SECTOR FINANCIERO 48

SHCP

DEPENDENCIAS CENTRALES

ORGANISMOS DESC 1

SECTOR DE 29

DEPENDENCIAS CENTRALES

DE PARTICIPACION MAYORITARIAS) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

0 46

POLITICA INTERIOR 99

SG
SDN
SM
SPN
SP
DT
DDF
DIM
PGR
PGJDTF

DEPENDENCIAS CENTRALES

SRE ORGANISMOS DESC 1

POLITICA 17

GRAN TOTAL 782

HASTA SEPTIEMBRE '97

DEPENDENCIAS
CENTRALES

SIC	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL (MAYORITARIAS)	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL (MINORITARIAS)	COMITES, COMISIONES, CONSEJOS Y CENTROS	F I D E
268	14	44	42	17	

SECTOR INDUSTRIAL, COMERCIAL Y PESQUERO

DEPENDENCIAS
CENTRALES

SCT SOP	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL (MAYORITARIAS)	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL (MINORITARIAS)	COMITES, COMISIONES, CONSEJOS Y CENTROS	F I D E
73	6	12	8	22	

SECTOR DE COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

EMPRESAS DE PARTICIPACION
ESTATAL (MAYORITARIAS)

EMPRESAS DE PARTICIPACION
ESTATAL (MINORITARIAS)

COMITES, COMISIONES,
CONSEJOS Y CENTROS

F I D E

29	1	21	2	1	
----	---	----	---	---	--

SECTOR DE SERVICIOS

DEPENDENCIAS
CENTRALES

SRE	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL (MAYORITARIAS)	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL (MINORITARIAS)	COMITES, COMISIONES, CONSEJOS Y CENTROS	F I D E
17	1	0	0	14	

POLITICA EXTERIOR

ARTICIPACION MINORITARIAS)	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL (MINORITARIAS)	COMITES, COMISIONES, CONSEJOS Y CENTROS	FIDEICOMISOS
	42	17	50

COMERCIAL Y PESQUERO

ARTICIPACION MINORITARIAS)	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL (MINORITARIAS)	COMITES, COMISIONES, CONSEJOS Y CENTROS	FIDEICOMISOS
	8	22	23

INDUSTRIALES Y OBRAS PUBLICAS

ARTICIPACION MINORITARIAS)	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL (MINORITARIAS)	COMITES, COMISIONES, CONSEJOS Y CENTROS	FIDEICOMISOS
	2	1	4

ARTICIPACION MINORITARIAS)	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL (MINORITARIAS)	COMITES, COMISIONES, CONSEJOS Y CENTROS	FIDEICOMISOS
	0	14	1

2.3. RECURSOS HUMANOS:

El análisis del factor humano del Sector Público para quienes estudian Planeación es importante en virtud de que constituye una parte de su universo de trabajo. Los Recursos Humanos del Sector Central elaboran y llevan a cabo los planes de las Instituciones Públicas.

La política de desarrollo del país, demanda -- una actuación activa de los factores que lo determinan; uno de éstos es la actuación del hombre, porque éste condiciona el funcionamiento de las organizaciones que deriva la consecución de sus objetivos particulares que conforman los propósitos generales del desarrollo. De aquí se desprende que entre más eficaz sea el cumplimiento de las funciones de las organizaciones, más eficaz será el alcance de los objetivos del desarrollo.

Administrar el personal en el Servicio Público, significa obtener mayor productividad del trabajo. El Estado desempeña un papel muy importante como empleador y como generador de empleo indirectamente en otras instituciones, el aprovechamiento adecuado de los recursos -- que absorbe es fundamental. Mejorar la administración de los Recursos Humanos, es la base para realizar una Reforma Administrativa.

"El Estado será tan eficiente de acuerdo con la capacidad de los recursos humanos que lo hacen funcio

nar". Una de las principales funciones del Sistema de Recursos Humanos, es el mejoramiento de su capacidad, ya que de ésta dependerá, en gran medida el cumplimiento de los objetivos nacionales del desarrollo del país.

ANTECEDENTES HISTORICOS:

En 1821 se señalaron las responsabilidades del puesto de Oficial Mayor (14); pero es a partir de la Constitución Política de 1917 cuando se desarrollan las bases jurídicas relativas a los servidores públicos. En 1925 se creó la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, y en 1931 se expidió el reglamento que fija el Estatuto para el personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El acuerdo presidencial publicado el 12 de abril de 1934, con vigencia limitada al 30 de noviembre de dicho año, dispuso la Organización y el Funcionamiento del Servicio Civil, comprendiendo únicamente a los empleados de las dependencias del Poder Ejecutivo.

En el año de 1938 se promulgó al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que regía las Relaciones Federales y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo los Gobiernos del Distrito y Territorios. Este estatuto, imponía la obligación a los Poderes de la Unión de establecer academias en las que se impartan los cursos necesarios para que --

los trabajadores a su servicio adquirieran los conocimientos indispensables para obtener ascensos conforme al escalafón (15).

En septiembre de 1943, se estableció una Comisión Intersecretarial para el mejoramiento de la Administración Pública, entre cuyas funciones era la de aumentar el rendimiento de personal.

El 6 de diciembre de 1954, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Estímulos y Recompensas a los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y tres años después, su reglamento. Esta Ley instituía la medalla del Servicio de la Nación Mexicana, para premiar la antigüedad de los empleados, así como estímulos y recompensas consistentes en menciones honoríficas, vacaciones extraordinarias y premios en efectivo.

El 30 de diciembre de 1959 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la "Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado". Contempla prestaciones de seguros y promociones relevantes al mejoramiento de los servidores públicos.

En 1960 se adicionó el artículo 123 Constitucional con el apartado B-4, que estableció las bases que regirán entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del

Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores y, - el 28 de diciembre de 1963 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria que abrogó el Estatuto de 1941.

La Comisión de Administración Pública creada - en 1965 dentro de la Presidencia, realizó estudios con - miras al mejoramiento de la Administración de personal e identificó los problemas más graves al respecto. (16)

El 24 de enero de 1971 se consideraron los aspectos relacionados con la eficacia del sector público, la selección y capacitación del personal al servicio del Estado (17), asimismo, se dictó el Acuerdo Presidencial que promueve la mejor capacitación administrativa y profesional (18). En 1972 se creó una escuela nacional de capacitación aduanera, se extendió la revisión de los salarios mínimos de los servidores públicos y se realizó una reforma general al catálogo de empleos de la Federación (19). Se simplificaron los trámites para el pago del primer sueldo de los empleados, se estableció el fondo Nacional para los Trabajadores al Servicio del Estado (20), se instauró la semana laboral de cinco días y se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

SITUACION ACTUAL:

El titular del Ejecutivo Federal en 1971, inició un programa de Reforma Administrativa en donde se --

dio primordial importancia al estudio y desarrollo de Recursos Humanos. Una de las primeras acciones fue la realización del Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, a fin de obtener información básica para el establecimiento de políticas, normas y sistemas de trabajo -- que permitieran una eficaz administración de recursos humanos.

Este censo se apoyó en el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1974, comprendió dos etapas, la primera abarcó - la Secretaría Privada del Presidente de la República; las Secretarías de Estado; las Procuradurías Generales de Justicia de la República y del Distrito Federal; las Juntas Laborales, Federal de Conciliación y Arbitraje, de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y Superior - de Justicia del Distrito Federal.

En la segunda etapa, se censaron 541 elementos, entre empresas de Participación Estatal Mayoritaria. Fideicomisos, Organismos Descentralizados e Instituciones - Nacionales de Crédito, Centros, Fondos, Comisiones, Aseguradoras y Patronatos.

El programa de actividades incluyó el cumplimiento de cada una de estas fases; establecimiento de la organización; elaboración de los documentos y su impresión; selección y adiestramiento de personal; distribución de documentos; preparación y ejecución de la campaña de promoción; contestación del cuestionario; precodifica

ción, revisión y codificación del mismo; procesamiento electrónico de datos; elaboración y presentación del informe general.

Los objetivos del Censo de Recursos Humanos -- fueron:

" El captar la información básica y general -- que permitiera orientar las políticas, estructuras y procesos de la administración de Recursos Humanos, a fin de obtener un rendimiento adecuado de los seguidores públicos y una mejor satisfacción de sus necesidades y aspiraciones de índole económica, psicológica y social; Constituir la infraestructura para el establecimiento de un -- sistema dinámico de información sobre la composición y características de la fuerza de trabajo de la administración pública, que apoye la planeación y desarrollo eficientes de los recursos humanos; Determinar las áreas -- críticas de la problemática que afecta a los recursos humanos, con el objeto de disponer de los elementos de juicio para diseñar programas y políticas específicos de acción a diversos plazos".

La utilidad del Censo de Recursos Humanos fue la compilación de datos que dio a conocer las características cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos del Sector Central, dividiéndose la información en dos ámbitos: a) el microadministrativo y, b) el macroadministrativo.

En el ámbito microadministrativo, el censo dio a conocer la situación laboral y administrativa de una dependencia, lo cual hizo posible el planteamiento de políticas, metas y normas referentes a la administración de sus recursos humanos, su planeación, reclutamiento, selección e inducción, la formulación de programas de capacitación administrativa, de sueldos y salarios y calificación de méritos. Permitted además diseñar sistemas de incentivos y definición de políticas de remuneraciones, prestaciones económicas y sociales.

Estas situaciones fueron analizadas en el ámbito macroadministrativo, con el objeto de diseñar un sistema coherente de Recursos Humanos acorde a las necesidades de desarrollo del propio sector, diseñando sistemas específicos para: planeación de recursos humanos, empleo (reclutamiento, selección inducción de personal, etc.); capacitación y desarrollo de personal; administración de sueldos y salarios; prestaciones y servicios; relaciones laborales; información para la toma de decisiones; motivación y evaluación del propio sistema.

El número de cuestionarios contestados en la primera etapa del censo ascendió a 798 050, de los cuales se dedujeron 171 920 cuestionarios correspondientes a 47 organismos descentralizados de la Secretaría de Patrimonio Nacional y 7 de la Secretaría de Salubridad y

Asistencia, en consecuencia el número total de cuestionarios considerados ascendió a 780 858.

Previamente al procesamiento de la información se tomó una muestra de los cuestionarios que reveló la existencia de dobles o triples cuestionarios correspondientes a una misma persona por lo que se procedió a identificar el número de cuestionarios repetidos, los resultados de este proceso permitieron apreciar la existencia de 8 521 cuestionarios dobles o triples en una misma dependencia, mismos que fueron eliminados, de manera que los cuestionarios considerados fueron 732 337

Igualmente se determinó que 2 089 cuestionarios correspondían a personas que prestaban sus servicios en más de una dependencia del Sector Central, por lo que el total de servidores al Servicio del Estado al 25 de febrero de 1975 fue de 740 248

Es indudable, que el levantamiento del Censo, brindó y conjuntó una serie de experiencias valiosas para el Sector Central.

Actualmente, se ha logrado diseñar un sistema para actualizar la información, el cual permitirá continuar con la labor iniciada, creando así un sistema integral de información sobre recursos humanos, cuyo objetivo principal es contar con un banco de información centralizado que contenga características educativas, econó

micas y sociales del personal que labore en el Sector Público Federal.

La Comisión de Recursos Humanos de conformidad con el Acuerdo Presidencial que la creó y los dictados en materia de capacitación del personal, por niveles funcionales, Dependencias y Sectores Administrativos, estableció los lineamientos para las unidades de personal respectivas.

En cumplimiento de esta atribución, en julio de 1974 se inició un programa sobre tecnología de la capacitación de los recursos humanos de la administración federal. Este programa se propuso: establecer y difundir políticas y normas técnico-administrativas en materia de capacitación, de manera que se utilizarán con racionalidad sus recursos y evalúen los resultados. Actualizar los conocimientos y mejorar las técnicas de los responsables técnicos e instructores de la capacitación. Y establecer normas de organización y funcionamiento de las unidades de capacitación.

Se han realizado cursos en los que han participado Secretarías y Departamentos de Estado; Tribunales Administrativos y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; Organismos descentralizados y Empresas de participación estatal.

El 25 de agosto de 1975, se integró el Comité Técnico de Capacitación del Sector Público Federal, te-

niendo el propósito de estudiar problemas referentes al diseño, implementación, desarrollo y evaluación de programas de capacitación, a fin de plantear soluciones al Presidente de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Se incluyó el anteproyecto de elaboración de una guía técnica sobre capacitación, el cual se hizo llegar a especialistas en la materia con el propósito de perfeccionarlo.

En lo concerniente a la Revisión del Sistema de Estímulos y Recompensas para funcionarios y empleados de la Federación, la ley respectiva de 1954 y su Reglamento de 1957 fueron objeto de un análisis por la Comisión de Recursos Humanos y el Comité Técnico Consultivo de Normas Jurídicas. Se presentaron recomendaciones para formular un anteproyecto de nuevas normas. El Ejecutivo Federal en sesiones de trabajo sometió a la consideración del Congreso de la Unión, la iniciativa de Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. Esta Ley se publicó en 1975 y establece el Premio Nacional de Antigüedad en el Servicio Público, los estímulos y recompensas, y abrogó la Ley de Estímulos y Recompensas del 6 de diciembre de 1954 y su reglamento del 8 de mayo de 1957.

Desde julio de 1975, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, inició un programa recreativo y cultural para los servidores públicos y sus familias.

PROBLEMATICA:

A continuación a manera de esbozo se indican algunas de las características de la Función de Administración de Recursos Humanos en el Sector Público Federal.

El reclutamiento actual no utiliza técnicas avanzadas y por eso el personal no reúne las características que el ascenso técnico constante de la administración pública requiere, las promociones se realizan de acuerdo con el sistema escalafonario que considera a la antigüedad como factor principal a pesar de que en la ley solo se da mayor calificación a la antigüedad cuando media una igualdad de capacidad.

En México, no se practican los análisis de puestos adecuadamente y la especificación de las funciones por desempeñarse. Se consigna la denominación de puesto de acuerdo con el catálogo de empleos, pero el trabajador no conoce bien sus obligaciones.

En lo que respecta a la inducción al puesto, una vez que se ha dado la aprobación para que el trabajador entre a formar parte de la dependencia, pasa inmediatamente a desempeñar sus funciones. Se le presenta con sus compañeros de trabajo y a su jefe, se integra como puede y se entera ocasionalmente de las políticas, procedimientos y funciones de la dependencia.

En la administración Pública Mexicana, no se

aplican por regla general, las prácticas de personal para prevenir y resolver los problemas humanos. Las oficinas que debieran encargarse de ésta función se dedican casi al registro y control de informes que contienen solo cifras y datos que se archivan y conservan en expedientes.

Así se cuenta con una administración de salarios deficiente. La clasificación de puestos está contenida en el catálogo de empleos que constituye el cuadro básico de empleos en que se funda la administración pública.

La evaluación del trabajo del servidor público se hace subjetiva en virtud de que depende de la existencia de un análisis de puestos deficiente. La Ley determina que a trabajo igual, salario igual, pero es necesario que ésto se lleve a cabo a través de una evaluación acertada del trabajo.

La evaluación de los méritos de una persona como base para efectuar promociones, no está establecida con claridad. Se aplica de manera ocasional en el gobierno con variaciones en las dependencias y no existen criterios ni sistemas uniformes para ello.

No existen tabuladores formulados técnicamente, la carencia de sistemas para la evaluación de los puestos determina que no haya un criterio sólido para fijar las

diversas categorías dentro de las clases y la diferencia que existe entre una y otra, de modo que según la ponderación de cada uno de los puestos se establecen los niveles de los salarios y sueldos en las respectivas categorías. Los tabuladores que existen no se determinaron -- considerando el valor de los puestos, sino que se formularon subjetivamente tomando como base el concenso tradicional. Los niveles de los sueldos y salarios que corresponden a las distintas categorías se fijaron mediante sistemas proporcionales progresivos, independientemente del valor objetivo de los puestos.

Para manejar los escalafones, se instituyeron las Comisiones Mixtas de Escalafón, integradas por igual número de representantes del titular y del sindicato de la dependencia, quienes designan un árbitro para los casos de empate, si no llegan a ponerse de acuerdo, acuden al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Las -- funciones de estas comisiones se reservan a reglamentos internos.

Existen, además de los sueldos, las compensaciones adicionales por servicios especiales de los trabajadores, su otorgamiento es discrecional de acuerdo con las responsabilidades o los trabajos extraordinarios inherentes al cargo o por los servicios especiales que se desempeñan.

Las prestaciones y los servicios sociales para el trabajador son de dos tipos: Las del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y las que cada dependencia suministra a sus trabajadores. En el ISSSTE están todos los trabajadores cuyos cargos y sueldos están consignados en el presupuesto de la Federación, pero se excluye a los trabajadores por contrato.

En las dependencias del gobierno federal, la reglamentación del trabajo está dada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la que en su artículo 87 dice: "Las condiciones generales de trabajo se fijarán por los Titulares de la Dependencia respectiva, oyendo al Sindicato correspondiente". En aquellas Dependencias en las cuales existen reglamentos interiores éstos contienen, dentro de las funciones y atribuciones encomendadas al Oficial Mayor, vigilar el estricto cumplimiento de las condiciones generales de trabajo establecidas. A su vez, las Direcciones de Personal tienen la obligación de controlar administrativamente el movimiento del personal en todo lo referente a altas, bajas, traslados, ascensos, licencias, vacaciones, etc., además, llevan al día la hoja de servicios de cada uno de los empleados y los expedientes respectivos.

Son las Direcciones o los Departamentos de Per

sonal los que expiden constancias de servicios; comunican al ISSSTE las altas, promociones y bajas, controlan la asistencia y puntualidad de los trabajadores, y ordenan las sanciones económicas a que éstos se hagan merecedores, en cuanto al control de trabajo de los servidores públicos, está a cargo de sus Jefes inmediatos.

No todas las Secretarías y Departamentos de Estado, tienen la misma gama de condiciones de trabajo.

El derecho de asociación está consignado en la Constitución. La fracción B del artículo 123, dice: "Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes", y el título cuarto de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, fija las normas de su organización colectiva.

Su artículo 67 establece que los Sindicatos -- son las asociaciones de trabajadores que laboran en la misma Dependencia, constituidos para el estudio, el mejoramiento y la defensa de sus intereses comunes.

En cada Dependencia solo hay "un sindicato". Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte de él, excepto los de confianza y los supernumerarios.

Los sindicatos integran la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, que cuenta aproximadamente con 500,000 empleados en 33 sindicatos.

Los empleados supernumerarios no están afiliados a las organizaciones sindicales; sin embargo, en la práctica reciben la protección de aquellos en algunas ocasiones.

En cuanto a la capacitación dentro de la función pública no ha habido, por parte de los Gobiernos de México en los últimos años, una acción coordinada para atacar este problema, aún cuando en algunas Secretarías y Departamentos de Estado existen academias, escuelas y cursos temporales, esfuerzos meritorios que no guardan relación con la magnitud del problema. En cuanto al adiestramiento especializado para tareas determinadas en la administración pública, dentro de las filas del Gobierno hay muchas personas que han podido suplir con la experiencia sus fallas de formación técnica.

En cuanto a preparación y capacitación de ejecutivos y directores, la responsabilidad de los puestos directivos en el estado es muy superior a la de los puestos equivalentes en la empresa privada. México cuenta ya con un buen número de directores competentes y de gran experiencia, que permanecen durante largos períodos en el servicio público, cambiando de Secretaría o de nivel jerárquico, y otros van a ocuparse temporalmente en actividades privadas.

Este cuerpo de funcionarios pasa su vida ofi--

cial en el ámbito de la Dependencia en que trabajan. A través de su permanencia, su visión de los problemas es más amplia, sin embargo algunos de ellos no aplican las técnicas específicas necesarias para el desarrollo de sus trabajos, en ocasiones, las técnicas de administración y de Recursos Humanos no son utilizados por los mismos.

El sistema de administración de Recursos Humanos, tiende a crear una carrera administrativa para los trabajadores de base, dándoles el apoyo necesario para asegurar su estabilidad, por otra parte, establece categorías de empleados de confianza que forman cuadros ejecutivos de alto y bajo nivel, empleos supernumerarios y contratos con cargo a honorarios e incorporación de trabajadores a lista de raya.

En el sector central, es reciente que se ha hecho un esfuerzo coordinado para preparar al personal. Existe una tradición de capacitación. En las Secretarías de la Defensa Nacional, de Educación Pública, de Hacienda y Crédito Público, de Salubridad y Asistencia, la de Gobernación y del Trabajo y Previsión Social, existen Instituciones de capacitación de nivel superior. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha establecido cursos para los trabajadores del ISSSTE y de otras Dependencias y se han coordinado los esfuerzos que en esta ma

teria se llevan a cabo en las citadas Dependencias del Sector Central.

CATALOGO PARA LA CLASIFICACION DE PUESTOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Con el propósito de identificar los conocimientos del Personal del Sector Público en las necesidades que éste presenta en materia de Recursos Humanos y por ende contar con un elemento que contribuya a la retribución en forma justa y equitativa labor que desempeña.

Este catálogo muestra agrupaciones básicas que a su vez, contiene grupos de distintas clases, éstas ocho agrupaciones son las siguientes:

- AGRUPACION 0. FUNCIONARIOS PUBLICOS SUPERIORES Y DE CATEGORIA ADMINISTRATIVA.
- GRUPO 00. FUNCIONARIOS PUBLICOS SUPERIORES.
- GRUPO 01. FUNCIONARIOS PUBLICOS DE CATEGORIA DIRECTIVA.
- GRUPO 02. JEFES DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS Y SERVICIOS ESPECIFICOS.
- GRUPO 03. AUXILIARES DEL PERSONAL DIRECTIVO.
- GRUPO 04. JEFE DE ESTADO MAYOR, SECRETARIO PRIVADO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA E INSPECTOR GENERAL DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA.
- GRUPO 05. PRESIDENTES DE CONSEJOS, COMISIONES Y JUNTAS FEDERALES.
- GRUPO 06. PERSONAL MILITAR Y NAVAL DE CATEGORIA DIRECTIVA.
- GRUPO 07. PERSONAL DEL CUERPO DIPLOMATICO Y CONSULAR DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO
- GRUPO 09. OTROS FUNCIONARIOS PUBLICOS SUPERIORES Y DE CATEGORIA DIRECTIVA NO ESPECIFICADOS ANTERIORMENTE.
- AGRUPACION 1/2 PROFESIONALES Y TECNICOS AFINES.
- GRUPO 10. ARQUITECTOS E INGENIEROS.
- GRUPO 11. TECNICOS AFINES A LA ARQUITECTURA E INGENIERIA.
- GRUPO 12. ABOGADOS, ECONOMISTAS, CONTADORES, SOCIOLOGOS, PROFESIONALES DE LA - INFORMACION Y EN CIENCIAS SOCIALES AFINES.
- GRUPO 13. TECNICOS AFINES A LA ABOGACIA, ECONOMIA, CONTABILIDAD, SOCIOLOGIA, DE LA INFORMACION Y EN CIENCIAS SOCIALES AFINES.

- GRUPO 14. MEDICOS, DENTISTAS, VETERINARIOS Y PROFESIONALES AFINES.
- GRUPO 15. TECNICOS DE LA MEDICINA ODONTOLOGIA, VETERINARIA Y AFINES.
- GRUPO 16. PROFESIONALES, MAESTROS Y PROFESIONALES DE LA EDUCACION.
- GRUPO 17. FILOSOFOS, HISTORIADORES, PSICOLOGOS Y PROFESIONALES AFINES.
- GRUPO 18. TECNICOS AFINES A LA FILOSOFIA, HISTORIA Y PSICOLOGIA.
- GRUPO 19. QUIMICOS Y BIOLOGOS.
- GRUPO 20. TECNICOS AFINES A LA QUIMICA Y BIOLOGIA.
- GRUPO 21. MATEMATICOS, FISICOS Y ASTRONOMOS.
- GRUPO 22. TECNICOS AFINES A LAS MATEMATICAS, FISICA Y ASTRONOMIA.
- GRUPO 23. PROFESIONALES DEDICADOS A LAS BELLAS ARTES, ESCRITORES, ESCULTORES, PINTORES, ARTISTAS Y PROFESIONALES AFINES.
- GRUPO 24. ATLETAS, DEPORTISTAS Y PERSONAS EN OCUPACIONES AFINES.
- GRUPO 25. OTROS PROFESIONALES NO CLASIFICADOS ANTERIORMENTE.
- GRUPO 26. OTROS TECNICOS NO ESPECIFICADOS ANTERIORMENTE.
- AGRUPACION 3 PERSONAL ADMINISTRATIVO Y PERSONAS EN OCUPACIONES AFINES.
- GRUPO 30. EMPLEADOS DE CONTABILIDAD, CAJEROS Y OPERADORES DE MAQUINAS CONTABLES Y/O PARA CALCULOS CONTABLES Y ESTADISTICOS.
- GRUPO 31. TAQUIGRAFOS Y MECANOGRAFOS.
- GRUPO 32. CARTEROS Y MENSAJEROS, EMPLEADOS DE CORRESPONDENCIA Y ARCHIVO.

- GRUPO 33. TELEFONISTAS Y TELEGRAFISTAS.
- GRUPO 34. PERSONAL ADMINISTRATIVO Y EN OCUPACIONES AFINES NO CLASIFICADOS ANTERIORMENTE.
- GRUPO 39. EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS Y EN OCUPACIONES AFINES NO CLASIFICADOS ANTERIORMENTE.
- AGRUPACION 4 PERSONAL QUE DESEMPEÑA ACTIVIDADES DE COMPRA Y VENTA.
- GRUPO 40. COMPRADORES Y VENEDORES.
- GRUPO 41. CORREDORES DE VALORES Y SUBASTADORES.
- AGRUPACION 5 TRABAJADORES EN SERVICIOS PERSONALES, - CONDUCTORES DE MEDIOS DE TRANSPORTE Y PERSONAS EN OCUPACIONES AFINES.
- GRUPO 50. TRABAJADORES EN SERVICIOS DE PROTECCION Y VIGILANCIA.
- GRUPO 51. TRABAJADORES EN SERVICIOS PERSONALES.
- GRUPO 52. LAVANDEROS, PLANCHADORES, TINTOREROS Y TRABAJADORES AFINES.
- GRUPO 53. PELUQUEROS, BARBEROS, EMBELLECEDORES Y TRABAJADORES AFINES.
- GRUPO 54. PORTEROS, CONSERJES, ASCENSORISTAS, TRABAJADORES DE LA LIMPIEZA Y AFINES.
- GRUPO 55. CONDUCTORES DE VEHICULOS DE TRANSPORTES AEREO, MARITIMO Y TRABAJADORES AFINES.
- GRUPO 56. CONDUCTORES DE VEHICULOS DE TRANSPORTES TERRESTRES Y TRABAJADORES AFINES.
- GRUPO 57. TRABAJADORES EN SERVICIOS DE DEFENSA NACIONAL.
- GRUPO 58. AGENTES DE ADUANA, TRANSPORTE Y PUBLICIDAD.
- GRUPO 59. TRABAJADORES EN OTROS SERVICIOS.

AGRUPACION 6 TRABAJADORES EN OCUPACIONES AGROPECUARIAS,
FORESTALES, PESQUERAS Y AFINES.

GRUPO 60. TRABAJADORES EN ACTIVIDADES AGROPECUARIAS.

GRUPO 61. MADEREROS Y TRABAJADORES EN OCUPACIONES
AFINES.

GRUPO 62. PESCADORES Y TRABAJADORES EN OCUPACIONES
AFINES.

GRUPO 63. CAZADORES, TRAMPEROS Y PERSONAS EN
OCUPACIONES AFINES.

AGRUPACION 7/8 OBREROS NO AGRICOLAS, OPERADORES DE MA-
QUINAS Y TRABAJADORES AFINES.

GRUPO 70. MINEROS, CANTEROS Y TRABAJADORES AFINES.

GRUPO 71. PERFORADORES DE POZOS Y TRABAJADORES
AFINES.

GRUPO 72. DISEÑADORES, CORTADORES, TAPICEROS,
Y TRABAJADORES AFINES.

GRUPO 73. ZAPATEROS Y GUARNICIONEROS.

GRUPO 74. EBANISTAS, OBREROS DE LA LABRA DE META-
LES, DE LA MADERA Y TRABAJADORES AFINES.

GRUPO 75. AJUSTADORES, MONTADORES E INSTALADORES
DE MAQUINARIA E INSTRUMENTOS DE PRECI-
SION, RELOJEROS Y MECANICOS.
(EXCEPTO ELECTRICISTAS.)

GRUPO 76. ELECTRICISTAS, TRABAJADORES EN ELECTRO
NICA Y TRABAJADORES AFINES.

GRUPO 77. OPERADORES DE ESTACIONES EMISORAS DE -
RADIO Y TELEVISION Y DE EQUIPOS DE SO-
NORIZACION Y DE PROYECCION CINEMATOGRA
FICA.

GRUPO 78. FONTANEROS, SOLDADORES, CHAPISTAS,
CALDEREROS Y PREPARADORES Y MONTADORES
DE ESTRUCTURAS METALICAS.

- GRUPO 79. VIDRIEROS, ALFAREROS Y TRABAJADORES AFINES.
- GRUPO 80. OBREROS DE LAS ARTES GRAFICAS Y DEL REVELADO.
- GRUPO 81. OBREROS DE LA CONSTRUCCION Y PINTORES.
- GRUPO 82. OPERADORES DE MAQUINAS DE ENERGIA, DE MAQUINAS FIJAS Y DE INSTALACIONES SIMILARES.
- GRUPO 83. OBREROS DE LA MANIPULACION DE MERCANCIAS, MATERIALES Y DE MOVIMIENTO DE TIERRAS.
- GRUPO 84. OBREROS MANUFACTUREROS Y TRABAJADORES AFINES NO CLASIFICADOS ANTERIORMENTE.
- GRUPO 85. OBREROS NO ESPECIFICADOS ANTERIORMENTE.
- GRUPO 86. PERSONAS DE OCUPACION INSUFICIENTEMENTE ESPECIFICADA.
- GRUPO 87. PERSONAS QUE NO DECLARARON OCUPACION.

BASES JURIDICAS:

Las normas y criterios que rigen la conducta -- del Gobierno con respecto de sus servidores se encuentran contenidos en los preceptos Constitucionales; en la Ley - Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en - otras Leyes y reglamentos. De hecho las disposiciones le gales son muy amplias y otorgan toda la protección que me recen los trabajadores del Estado.

Diario Oficial del 28 de diciembre de 1972:

Acuerdo por el que se establece la semana labo- ral de cinco días de duración de los organismos públicos, e instrucciones que se rijan por la Ley Federal de los -- Trabajadores del Estado.

Diario Oficial del 9 de febrero de 1976:

Acuerdo por el que la Comisión de Recursos Huma nos del Gobierno Federal coadyuvará permanentemente con - las entidades del sector público en el establecimiento y_ cumplimiento de las normas y mecanismos necesarios para - mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el -- trabajo de los servidores públicos.

Diario Oficial del 17 de julio de 1974:

Acuerdo que ordena la realización del censo de_ los Recursos Humanos del Sector Público.

Diario Oficial del 26 de junio de 1971.

Acuerdo para promover la mejor capacitación ad
ministrativa y profesional de los trabajadores al Servi-
cio del Estado.

Diario Oficial del 31 de diciembre de 1975.

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civi--
les.

Artículo 123, Título VI, del Trabajo y Previsión Social.

Constitución Política de los Estados Unidos Me
xicanos.

Todos los artículos:

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio --
del Estado.

MECANISMOS ENCARGADOS DE LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL

La realización de la política de administración de personal contenidas en la Ley, queda confiada a las Dependencias que forman el Gobierno Federal a través de sus Departamentos de Personal o de sus Direcciones de Administración.

En tres Dependencias de Gobierno los asuntos del personal corresponden a Direcciones Generales de Administración, en ocho Secretarías de Estado, existen Departamentos de personal bien definidos dentro de las Direcciones de Administración. En cuatro Dependencias hay solamente oficinas de personal y en una de ellas, es parte de la oficina administrativa. Además cada una de estas unidades aplica técnicas distintas y no todos realizan las funciones necesarias para una buena administración de personal.

COMISION DE RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PUBLICO:

La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, se creó con el acuerdo Presidencial del 27 de diciembre de 1972, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, en vigor a partir del primero de enero de 1973.

La Comisión se integra por representantes de los Titulares de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social

y de la Presidencia, así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, presidida por el representante de la Secretaría de Gobernación. Los estudios, trabajos y, en general, las funciones técnicas están a cargo de la Secretaría de la Presidencia.

Esta realización de los estudios y en el cumplimiento de las resoluciones y acuerdos de la Comisión, la Federación de Sindicatos del Estado y el Sindicato de la Dependencia u Organismo, tienen la intervención que les señala la Ley de la materia y el Acuerdo Presidencial del 28 de diciembre de 1972.

El cometido de la Comisión de Recursos Humanos, es propiciar la mejor organización de los sistemas de administración de personal, el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las Instituciones, así como el establecimiento de normas y criterios de trabajo en torno a las condiciones de trabajo.

Entre las atribuciones de la Comisión de Recursos Humanos del Sector Público son:

- 1.- Preparar los estudios necesarios a fin de configurar un sistema integral de administración de recursos humanos del Gobierno Federal.

- 2.- Proponer sistemas de organización para reestructurar las unidades de personal, con el objeto de

que atiendan las funciones de planeación de recursos humanos; empleo; capacitación y desarrollo de personal; administración de sueldos y salarios; relaciones laborales; prestaciones sociales; incentivos para los trabajadores e información sobre la fuerza de trabajo al servicio del Estado.

3.- Coordinar el levantamiento de un censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal.

4.- Elaborar un programa general y permanente de formación y capacitación del personal.

5.- Procurar mejorar los sistemas de administración de personal y el funcionamiento técnico y administrativo de las Comisiones Mixtas de Escalafón.

6.- Pugnar porque las funciones y servicios -- que presta el Sector Público no se suspendan sin menoscabo del descanso de los trabajadores.

7.- Revisión del catálogo contenido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

8.- Mejorar la fijación de sobresueldos según las zonas en que éstos deban regir.

9.- Coadyuvar en el establecimiento y cumplimiento de las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos.

10.- Evaluar el estado de las relaciones de trabajo a fin de proveer lo conducente.

11.- En coordinación con las Dependencias, la Federación de Sindicatos y los Sindicatos. realizar estudios para evaluar sobresueldos.

12.- Constituir un enlace permanente entre las Dependencias y la Federación de Sindicatos y los Sindicatos Federales como órgano auxiliar técnico.

13.- Conocer de común acuerdo con las dependencias del estado que guardan éstas con las condiciones generales de trabajo, hacer recomendaciones y coadyuvar a perfeccionar los mecanismos técnicos bipartitas de representantes del Estado y sus trabajadores.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ha coordinado los esfuerzos que en materia de capacitación se llevan a cabo. La tarea de promover la preparación técnica y cultural de los trabajadores del Sector Público, está encomendada a esta Institución. El ISSSTE ha venido invitando a los titulares de las Dependencias y Organismos a uniformar los esfuerzos tendientes a mejorar los conocimientos y aptitudes de los trabajadores en sus respectivas áreas, a lograr en ellos un cambio de actitud, influyéndoles un espíritu de servicio y una elemental conciencia del papel que juegan en los programas de las entidades al servicio del Estado.

SOLUCIONES:

De la correcta administración de los recursos humanos de las dependencias públicas, depende en gran medida, la adecuada utilización de sus recursos financieros, materiales y técnicos.

Contar con sistemas de administración de recursos humanos, implantados con técnicas y métodos de probada eficacia, que consideren todos los aspectos con una base jurídica coherente, fundados en políticas racionales y equitativas significa un mejor proporcionamiento de servicios por parte de las instituciones.

El servicio público debe desempeñar sus labores dentro de mejores sistemas de organización y con mayor espíritu de servicio a fin de que se transforme en el más activo agente de la Reforma Administrativa.

La administración de Recursos Humanos puede verse desde el punto de vista de estabilidad-seguridad y cambio-progreso.

En los considerandos del acuerdo que dispuso la creación de la comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal se señala que es imprescindible que el Gobierno Federal renueve y amplíe las estructuras y los sistemas de que dispone para prever sus necesidades de personal; las normas y criterios para la selección e incorporación de los trabajadores y sus condiciones de tra

bajo, la administración de emolumentos y prestaciones; - la formación y capacitación de servidores públicos y la información sobre todos los aspectos de quienes participen en el desarrollo de las actividades del Estado.

Existen una serie de principios para la Administración de Personal que se aceptan, como el hecho de ser fundamental que exista una política general que establezca las normas y criterios que deben regir la conducta del Gobierno en relación con sus servidores.

La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal considera importante, que se definan con claridad los objetivos del servicio civil para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores públicos.

Es necesario que se realice un sistema apropiado de análisis de puestos, con el fin de propiciar un sistema efectivo de reclutamiento de personal y de administración de salarios y promociones. Que la selección de candidatos esté condicionada por sistemas efectivos de reclutamiento y que éstos sean promovidos en igualdad de condiciones racionalizando las prácticas existentes en materia de asuntos.

Será conveniente elaborar para cada dependencia, un manual de introducción al puesto, con explicación

breve de la naturaleza y objetivos de la dependencia, -- las políticas y la organización de ésta.

El sistema debe atender los problemas humanos del personal para procurar el mejor ambiente social para el desempeño del trabajo, colocar a cada persona donde pueda rendir más, de acuerdo con sus aptitudes; fomentar el desarrollo de las facultades de los individuos y hacerlos participar en la obra y los objetivos que la administración pública tiene encomendados.

Es necesario introducir modificaciones al sistema escalafonario y apuntar sistemas de desarrollo en los conocimientos y aptitudes de éste.

Iniciar un análisis de puestos, en la inteligencia de que se trata de una labor a largo plazo, podría darse, estableciéndose prioritariamente a los puestos directivos y a los relacionados directamente con la labor de realización y aplicación del plan de desarrollo.

En cuanto a la reglamentación y control de trabajo, es necesario, informar el contenido de los reglamentos interiores de las secretarías. Es aconsejable que el ejecutivo federal, decida uniformar los criterios para la formulación de los reglamentos internos y condiciones generales de trabajo en cada una de sus dependencias con objeto de establecer normas y procedimientos únicos en todo lo que se refiere al trato del personal y a la supervisión y control de su trabajo.

Para estimular el mejoramiento de la organización de la administración de personal, se sugiere como actividad de la comisión de administración pública, la práctica de consultas con los funcionarios responsables de esta materia en las secretarías y departamentos del estado.

La Comisión debe considerar que las unidades encargadas de la administración de personal deben desempeñar dentro del marco de la legislación vigente, las funciones siguientes:

1.- Reclutar al personal que necesita la dependencia.

2.- Seleccionar al personal con el objeto de garantizar que las personas que ingresen al servicio civil posean los requisitos que exige el puesto (según el manual o la guía correspondiente), y las características sociales, económicas, psicológicas, técnicas y de honorabilidad mas convenientes para la estabilidad de su trabajo y su rendimiento eficiente.

3.- Elaborar un programa de intrucción al puesto y llevar a cabo las actividades que esta función implica.

4.- Capacitar al personal, en los casos de los puestos que así lo requieran. Cuando el personal debe coordinar la capacitación que habrá que darse en las ins

tituciones adecuadas.

5.- Llevar el control general de asistencia y puntualidad.

6.- Establecer la política y el sistema de calificación de méritos (en el que tienen un papel principal todos los jefes de la dependencia), y llevar el registro correspondiente.

7.- Auxiliar a las unidades de organización y métodos o sus equivalentes, en la elaboración de los manuales de puestos y cuando se considere conveniente, compartir con ellas esta responsabilidad.

8.- Realizar, de acuerdo con los manuales, una evaluación de los puestos que redunde en el establecimiento de salarios justos, en relación con los que corresponden a otros puestos dentro de la misma dependencia.

9.- Dar a la comisión de Administración Pública y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información necesaria, para que la primera pueda establecer la política y las normas generales de la administración del personal federal, y la segunda, el catálogo de empleos de la federación con un análisis de los puestos.

10.- Representar a la dependencia en las comisiones mixtas de escalafón, y procurar que los tabuladores y los sistemas escalafonarios se establezcan de una manera técnica.

11.- Coordinar las actividades relacionadas con compensaciones, prestaciones y servicios sociales que den la dependencia y otras instituciones.

12.- Participar, con el carácter de secretaria ejecutiva, en las comisiones de "estado mayor" que se considere necesario crear en cada dependencia, relacionadas con la administración de personal.

La Comisión también deberá estimar que la organización sindical de los trabajadores al servicio del estado puede colaborar en forma constructiva para mejorar la administración pública.

Se deben incrementar los conocimientos y aptitudes del personal público Federal, los organismos gubernamentales deben crear escuelas de administración con recursos necesarios para su buen funcionamiento.

Es apremiante, que se cuente con personal competente, técnicamente capacitado y familiarizado con los sistemas modernos de administración.

La estabilidad y las garantías que otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deben complementarse con medidas que estimulen el perfeccionamiento de los servidores de la administración pública. El análisis del problema de la capacitación es indispensable para la creación de los medios de enseñanza de la administración pública. Este análisis, emplea una prepara-

ción previa al ingreso al servicio público federal, dependiendo de los problemas educativos de las Instituciones con estos fines creados, capacitación dentro de la función pública a través de unidades dentro de las mismas dependencias que la imparten organizándose por sectores, el adiestramiento especializado para tareas determinadas en la administración pública a través de cursos intensivos impartidos por técnicos especializados en las ramas en que se desarrollan los programas de estado o la organización de programas con el fin de satisfacer estos propósitos. Conviene capacitar al grupo de Directores Generales en materias de interés nacional y relacionadas con técnicas de la administración a través de seminarios en que los directores tengan amplia participación y los temas de discusión sean cuidadosa y previamente preparados.

Responsabilizar en cada entidad gubernamental a un funcionario o grupos de funcionarios de la capacitación, asignar una partida presupuestal específica, al trabajo de capacitación y crear un fondo destinado a promover la capacitación con los elementos que ayudarían a resolver el problema de la capacitación. Una forma que existe para que la capacitación de mejores resultados es estableciendo una coordinación más completa de sus actividades.

La problemática de la capacitación está muy --
vinculada al grado de armonía entre el sistema educacio-
nal, ocupacional y al ambiente; entre más identificados_
se encuentran estos elementos con las necesidades del --
país estarán mejor encauzados la elaboración y la aplica_
ción de los planes de desarrollo.

2.4. RECURSOS FINANCIEROS DEL SECTOR CENTRAL.

El desarrollo de la Nación y la decisión de -- las autoridades por elevar la eficiencia y la productivi-- dad del aparato gubernamental, han conducido al país al -- desarrollo de la planeación económica y social.

Este proceso de planeación se está realizando -- con el apoyo de sistemas administrativos y técnicos ne-- cesarios para la operación de la administración pública. Por ello, y con el fin de encuadrar debidamente este te-- ma, se explica lo que significa la administración de re-- cursos financieros: "Es la disciplina que se encarga de -- la investigación, desarrollo, estudio y manejo de los re-- cursos monetarios dentro de cualquier entidad pública o -- privada, siendo su objetivo principal, la adquisición y -- aplicación de estos recursos de una manera óptima para -- facilitar el desarrollo de sus operaciones".

Los Recursos Financieros del Sector Central -- forman la estructura financiera del estado (FINANZAS PU-- BLICAS), entendiéndose ésta como el conjunto de ordena-- mientos técnicos a que queda sujeta la actividad del es-- tado o cualquier otro organismo público encaminados a la obtención de los recursos económicos indispensables para la satisfacción de sus necesidades propias y de la colec-- tividad, es decir; que la estructura financiera del esta-- do debe cubrir los fondos necesarios para adquirir los

materiales de instalaciones indispensables para el trabajo normal de sus Secretarías, Departamentos de Estado y demás dependencias a su cargo y así cumplir con sus objetivos y servicios ofrecidos.

ANTECEDENTES:

Sería difícil describir todas las facetas y aspectos importantes en materia de Recursos Financieros a lo largo de 150 años de historia del Sector Central, pero es conveniente tener en cuenta que siempre han formado la parte relevante en el desarrollo de las actividades económicas del país.

La estructura financiera del Estado dispone de mecanismos gubernamentales a través de los cuales se allega o logra la obtención de los recursos financieros necesarios para invertirlos después en beneficio de la comunidad, y en caso de que adolezca de algún mecanismo tendrá facultades para crearlo.

El Estado debe proporcionar un marco o base para desarrollar la actividad económica, por lo cual es preciso realizar una serie de inversiones públicas fundamentales y de carácter general, tales como transportes; energía; educación; etc., que son necesarios en todas las actividades económicas de los sectores.

Para proporcionar esta clase de servicios el Estado requiere de una serie de recursos financieros que deben ser administrados correctamente para facilitar y alcanzar el logro de los objetivos nacionales.

La estructura financiera del Estado está formada esencialmente por canales, a través de los cuales se determinan, planifican y facilitan al pueblo los servicios de las instituciones y también permiten lograr la cooperación eficaz de los individuos y grupos.

El financiamiento es la función más importante de un país para llevar a feliz término la ejecución de un programa de inversiones públicas.

En la Economía Mexicana, el Estado ejerce una profunda influencia en la asignación de recursos, que son distribuidos por medio de algún organismo estatal, es decir; el Estado adquiere bienes, servicios y mano de obra tanto de empresas particulares como de unidades familiares y elabora productos que proporcionan servicios a la comunidad. A su vez, financia sus compras mediante la recaudación de impuestos y la venta de alguno de los bienes que produce.

BASES JURIDICAS:

La Política Fiscal es una Política Económica Nacional que se ocupa principalmente de los Ingresos y Egresos del Sector Central, esta Política está controlada mediante un Presupuesto Anual que comprende parte del Plan Sexenal de todo Gobierno y que no es otra cosa que una proyección o un plan de gastos que deberá autorizarse y un plan de ingresos que deberá recaudarse.

La actividad financiera del Estado está reglamentada por una serie de disposiciones legales que son de aplicación común a todas las dependencias gubernamentales. A continuación se indica las principales leyes, códigos y reglamentos sobre la Administración y Control de los Recursos Financieros.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código de Comercio.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Ley del Servicio de Inspección Fiscal
- Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada de Intereses Públicos.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley General de Sociedades Cooperativas.
- Ley General del Timbre.
- Ley General del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación.
- Reglamento de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal.

Entre estas disposiciones legales las más importantes son: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. A continuación se mencionan los artículos de ambas disposiciones que regulan los Recursos Financieros del Sector Central.

ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES:

Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

Fracción IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 65.- El Congreso se reunirá el día primero de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

Fracción I.- Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar las cantidades gastadas si está o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, - en el mismo presupuesto, las que emplearán las Secretarías por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Fracción II.- Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo.

Fracción III.- Estudiar, discutir y votar las iniciativas de Ley que se presenten, y resolver, los demás asuntos que le corresponden conforme a esta Constitución.

Artículo 71.- El derecho de iniciar Leyes o Decretos compete:

Fracción I.- Al Presidente de la República.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Fracción VIII.- Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante una emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos

del Artículo 29.

Fracción XXIV.- Para expedir la Ley Orgánica - de la Contaduría Mayor.

Fracción XXVIII.- Para examinar la cuenta que_ anualmente debe presentarle al Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no solo la conformidad de las -- partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino -- también la exactitud y justificación de tales partidas.

Fracción XXIX.- Para establecer las contribu-- ciones:

- 1.- Sobre el Comercio Exterior.
- 2.- Sobre el Aprovechamiento y Explotación de los - Recursos Naturales comprendidos en los párrafos IV y V del artículo 27.
- 3.- Sobre instituciones de Crédito y Sociedades de_ Seguros.
- 4.- Sobre Servicios Públicos confeccionados o explo_ tados directamente por la Federación.
- 5.- Especiales sobre:
 - a).- Energía eléctrica.
 - b).- Producción y consumo de tabacos labrados.
 - c).- Gasolina y otros productos derivados del - petróleo.
 - d).- Cerillos y fósforos.
 - e).- Aguamiel y productos de su fermentación.
 - f).- Explotación Forestal.
 - g).- Producción y consumo de cerveza.

Las entidades Federativas participarán en el rendimiento de esas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria Federal determine a las legislaturas locales, fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuesto sobre Energía Eléctrica.

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Fracción II.- Vigilar, por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

Fracción IV.- Aprobar el Presupuesto Anual de Gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel.

Artículo 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por Ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la Ley que estableció el empleo.

Artículo 115.- De los Estados de la Federación.

Fracción II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que se señalen en las legislaturas de los estados

y que en todo caso, serán las suficientes para atender - las necesidades municipales.

Artículo 117.- Los Estados no pueden, en nin-- gún caso:

Fracción III.- Acuñar moneda, emitir papel mo- neda, estampillas, ni papel sellado.

Fracción IV.- Gravar el tránsito de personas_ o cosas que atraviesan su territorio.

Fracción V.- Prohibir y gravar directamente o_ indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida_ de él a ninguna mercancía nacional o extranjera.

Fracción VI.- Gravar la circulación, ni el -- consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impues- tos o derechos cuya extensión se efectúe por aduanas lo- cales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía.

Fracción VII.- Expedir ni mantener en vigor Le_ yes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o registros por razón de la procedencia de mer_ cancias nacionales o extranjeras, ya que sea que estas - diferencias se establezcan respecto a la producción simi_ lar de la localidad o ya entre producciones semejantes - de distinta procedencia.

Fracción VIII.- Emitir títulos de deuda públi- ca pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, contratar directa o indirectamente préstamos -

con otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador transmisibles por endoso.

Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

Fracción IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la unión autorice.

Artículo 118.- Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión:

Fracción I.- Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni poner contribuciones o derecho sobre importaciones o exportaciones.

Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el Territorio Nacional así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de política, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan

las fracciones VI y VII del artículo 117.

El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar o disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir, prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos, efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

ATRIBUCIONES DE LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO:

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en forma explícita determina los mecanismos o Secretarías encargadas de realizar las actividades de tipo financiero y fiscal así como su control. Para tal objeto se ha dividido la actividad financiera en rubros específicos que de una manera u otra afecta su gestión:

ARANCELES:

Artículo 8o.- Secretaría de Industria y Comercio.

Fracción III.- Estudiar, proyectar, en consul-

ta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los aranceles, y estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación.

CONTABILIDAD:

Artículo 6o.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fracción VIII.- Llevar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

CREDITO:

Artículo 6o.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fracción XI.- Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.

Fracción XIII.- Dirigir la política monetaria y crediticia.

Fracción XV.- Ejercer las atribuciones que señalen las Leyes de Pensiones Civiles y Militares, de Instituciones Nacionales y Privadas de Crédito, Seguros, Fianzas y Bancos.

Artículo 9o.- Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Fracción III.- Organizar y encauzar el crédito ejidal, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

DEUDA:

Artículo 6o.- Secretaría de Hacienda y Crédito

Público:

Fracción XII.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

EGRESOS:

Artículo 6o.- Secretaría de Hacienda y Crédito

Público:

Fracción V.- Proyectar y calcular los ingresos y egresos, hacer la glosa preventiva de los mismos tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal.

Fracción VI.- Formular los proyectos de presupuestos generales de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Fracción VII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiere el control y la vigilancia del ejercicio de los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal de acuerdo a las Leyes respectivas.

GASTO:

Artículo 16o.- Secretaría de la Presidencia:

Fracción II.- Recabar los datos para elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo y los Programas Especiales que fije el Presidente de la República.

IMPUESTOS:

Artículo 3o.- Secretaría de Relaciones Exteriores:

Fracción II.- Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consultar en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano; y por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones federales y de registro civil; auxiliar a la Secretaría respectiva en la promoción del turismo, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero.

Artículo 6o.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Fracción I.- Estudiar y formular los proyectos de Leyes y disposiciones impositivas, y las Leyes de Ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal.

Fracción II.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las Leyes Reglamentarias.

Fracción III.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos en el Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las Leyes Fiscales correspondientes.

INGRESOS

Artículo 6o.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Fracción I.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de Ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal.

Fracción III.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las Leyes Fiscales correspondientes.

Fracción V.- Proyectar y calcular los Ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal.

INVERSIONES:

Artículo 3o.- Secretaría de Relaciones Exteriores:

Fracción VII.- Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieren conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país, para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales industriales específicas, así como formar parte de sociedades mexicanas civiles y mercantiles y a estas para modi-

ficar o reformar sus escrituras y sus bases constituti--
vas y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes_
inmuebles o derechos sobre ellos.

Artículo 7o.- Secretaría del Patrimonio Nacio-
nal:

Fracción XVII.- Intervenir en las inversiones_
de los subsidios que conceda la Federación a los gobier-
nos de los estados, municipios, instituciones o particu-
lares, cualesquiera que sean los bienes a que se desti--
nen, con objeto de comprobar que se efectua en los térmi_
nos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la_
Presidencia.

Artículo 16o.- Secretaría de la Presidencia.

Fracción II.- Recabar los datos para elaborar_
el plan general del gasto público e inversiones del po--
der ejecutivo y los programas especiales que fije el Pre_
sidente de la República.

Fracción IV.- Coordinar los programas de inver_
sión de los diversos órganos de la administración públi-
ca y estudiar las modificaciones que a ésta deben de ha-
cerse.

Fracción V.- Planear y vigilar la inversión -
pública de los organismos descentralizados y empresas de
participación estatal.

PRESUPUESTOS:

Artículo 6o.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Fracción VI.- Formular los Proyectos de presupuestos generales de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Fracción VII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiere el control y la vigilancia del ejercicio de los presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo a las leyes respectivas.

INGRESOS:

Los ingresos constituyen la forma en que se obtiene el capital para el financiamiento del gasto público que se requiere para el desarrollo económico y social y el costo de los servicios públicos.

El ingreso fiscal o sea el régimen impositivo se clasifica en ingresos ordinarios y en extraordinarios. Los primeros son aquellos que el Estado obtiene sistemáticamente con base a una legislación y cuya finalidad principal estriba en aplicarlos a cubrir los gastos públicos de conformidad con el presupuesto de egresos correspondiente. (23)

En cambio, los ingresos extraordinarios son aquellos que en un momento dado el Estado decide obtener

para hacer frente a las situaciones imprevistas o anormales, y en consecuencia, no siendo suficientes los ingresos ordinarios, resulta estrictamente indispensable percibir más recursos económicos en forma extraordinaria.

La clasificación que se hace de conformidad con nuestra legislación de ingresos es la siguiente:

a).- Ingresos Ordinarios.

- Impuestos.
- Derechos
- Productos.
- Aprovechamientos.

b).- Ingresos Extraordinarios.

- Impuestos extraordinarios.
- Derechos extraordinarios.
- Empréstitos del extranjero.
- Inversiones del extranjero.
- Emisión de Moneda y Valores Gubernamentales.
- Donaciones del Extranjero para Gastos de desarrollo.
- Sistema de Empresas Estatales, Paraestatales y Descentralizadas que reportan ingresos para cubrir los costos de operación y reposición de capital.
- Expropiación.
- Servicios Personales.

EGRÉOSOS:

Como ya se mencionó anteriormente los egresos constituyen el gasto público que es la distribución de los Recursos Financieros en la estructura económica del país y en las instituciones sociales. Son requisitos esenciales para promover y estimular el desarrollo y la inversión privada, por lo que la Hacienda Pública requiere de fondos públicos cuantiosos para su financiamiento. (24).

El financiamiento de los gastos públicos se realiza a través de un presupuesto de egresos que es determinado por el Gobierno.

En este presupuesto los gastos están determinados y clasificados según las unidades administrativas tales como las Secretarías, que tienen la responsabilidad de llevar a cabo las actividades para las cuales se han asignado fondos públicos. El proceso de asignación permite al Poder Legislativo fijar el nivel de los gastos fiscales y determinar su composición. Este procedimiento, junto con las actividades de organismos especiales de control; constituye el medio por el cual el Poder Legislativo se asegura que las sumas asignadas se utilicen "legalmente" es decir, dentro de los límites prescritos en el presupuesto y para los propósitos fijados en el mismo.

El Presupuesto Administrativo, creado principalmente para esta función específica de control político y legal, es útil e indispensable (25).

Otra función es que contempla la obtención de los recursos financieros necesarios para lograr los objetivos y metas que se han propuesto, por medio de programas y proyectos, influye, también en el comportamiento de las variables de la actividad socioeconómica.

Sin embargo estos procedimientos no son suficientes para asegurar la coordinación y realización de las actividades del Sector Público porque opone los recursos a las necesidades; fragmenta los primeros en asignaciones anuales que otorga a las dependencias, de acuerdo a la naturaleza de su actividad, excluyendo la comparación entre los gastos de operación, y verifica que la asignación se efectúe conforme a lo determinado, por lo que es necesario introducir nuevos métodos que permitan orientar el gasto público en la forma más racional. La técnica del presupuesto por programas responde a esta necesidad.

El presupuesto por programas es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización en la función administrativa. Parte de una clara definición de los objetivos y metas, y lleva a la deter-

minación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse y a la selección de las más adecuadas.

El presupuesto por programas constituye un instrumento fundamental para lograr la mayor racionalización en el proceso de toma de decisiones y en la evaluación de resultados, lo cual permite adecuar la acción del gasto público al cumplimiento de los objetivos nacionales de política económica y social.

Desde este punto de vista, se persigue definir en la forma más clara posible, los objetivos y metas del Gobierno y comparar sistemáticamente las realizaciones -- con los objetivos propuestos inicialmente, a fin de orientar las siguientes acciones al logro total de los objetivos. De esta manera, no solo se determinarán los medios requeridos para lograr los objetivos propuestos, sino que se identificarán los procedimientos para hacer efectivas las decisiones y el control de los resultados. Esta actividad de búsqueda y evaluación de soluciones y de organización, constituye la programación propiamente dicha.

PROBLEMATICA:

El presupuesto del gobierno federal se ha venido formulando en función de los ramos administrativos. En realidad, se han seguido fundamentalmente dos criterios:

- 1).- Usar el presupuesto como instrumento de -

la política económica del estado para actuar, en forma inductiva, sobre la actividad económica general del país.

2).- Elaborarlo, principalmente, como instrumento de contabilidad del Gobierno.

Ha habido siempre, desde luego, una consolidación de los presupuestos de las distintas dependencias, en la gestión financiera del Estado.

Pero esa consolidación atiende principalmente a criterios contables y obedece, sobre todo, a las limitaciones de los recursos. Si se han "coordinado" los presupuestos de las diferentes dependencias, es para ver a cual de ellas se puede dar una mayor o menor cantidad de los recursos totales de que dispone el gobierno. No se ha realizado, hasta ahora, la coordinación presupuestal en función de los planes que deben integrar el programa del sector público.

Por definición, el presupuesto es una previsión de lo que se va a gastar. Esta previsión puede hacerse con un sentido puramente contable o de acuerdo con el criterio que domina en un programa, esto es, cuando el presupuesto se convierte en la expresión monetaria de un plan de acción.

El sistema mexicano para formular los presupuestos tiene algunas características que deben revisarse para transformarlo en instrumento de la planeación.

Entre esas características se pueden señalar - las siguientes:

a).- Es aprobado durante el mes de diciembre y cubre el año calendárico siguiente. Por tanto, no da un margen razonable de tiempo para poner en marcha los mecanismos de aplicación. El presupuesto debería aprobarse con mayor anticipación al inicio de su ejercicio.

b).- Es anual y carece de previsiones para márgenes mayores de tiempo y de acción. Por ello las inversiones que se efectúan durante períodos mayores de un año se consignan íntegras en los planes a largo plazo, pero en el presupuesto se registran exclusivamente las partidas que van a erogarse en el año correspondiente.

c).- No considera programas simultáneos de inversión y financiamiento.

d).- Incluye sólo parcialmente al sector descentralizado. Aunque, desde luego, ya están considerados en él los principales organismos, es pertinente la política actual de ampliar el número y perfeccionar los sistemas de operación de ellos.

Con todo, ese sistema se ha estado perfeccionando a lo largo del tiempo. Por medio del presupuesto se ha consumado una política financiera y económica eficiente -la política de ingresos y egresos del gobierno federal ha sido, sin duda, uno de los principales instru

mentos de la política económica del gobierno, y debe seguirlo siendo, sólo que esto no basta.

En México no ha existido hasta hoy una planeación del desarrollo, los presupuestos se han manejado, obviamente, al margen de la planeación.

SOLUCIONES:

Hoy en día, el Gobierno cuenta con organismos para la planeación cada vez más experimentados e integrados a la realidad del aparato administrativo mexicano. Es pues, necesario poner énfasis en la conveniencia de usar al presupuesto no sólo como un instrumento de control contable, sino como uno de los instrumentos principales de la planeación económica y social del país.

Por lo demás se debe dar simultaneidad a los programas de inversión del sector público. Es decir tratar de comprender en un mismo capítulo las inversiones y los financiamientos que ellas entrañan para programas específicos (presupuesto por programas). Cuando estas inversiones y estos financiamientos cubran lapsos mayores de un año, se podrán registrar en el presupuesto anual correspondiente sólo las partidas que habrán de gastarse en el año del ejercicio respectivo.

La transformación de los sistemas presupuestales en uso deberá hacerse paulatinamente. No se trata de que el presupuesto deje de cumplir las funciones que

hasta hoy ha satisfecho, sino de que sirva, además, para las funciones nuevas que requiere la planeación.

Los programas simultáneos de inversión y financiamiento deberán de aplicarse en todas las inversiones del sector público. Solo así será posible asegurar los recursos para las inversiones del programa del sector público y de la planeación del desarrollo, fundamentales para el crecimiento del país. Con dichos programas simultáneos se evitarían decisiones de última hora para transferir a gastos corrientes u otras inversiones destinadas originalmente a otra que dentro del contexto de la programación global se consideró de mayor importancia. Así se podrá asegurar también que los programas se cumplan en los plazos establecidos, también así se logrará el aprovechamiento máximo de los recursos gubernamentales.

Como instrumento contable de la política económica de la nación, el presupuesto ha cumplido con éxito hasta ahora, sus funciones. Durante años, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ido perfeccionando sus sistemas y los ha aplicado cada vez con mayor experiencia y mayor rigor técnico. Cuando se ha decidido usar el presupuesto dentro del nuevo marco que supone una reforma administrativa y, sobre todo, la planeación económica y social del país, es necesario revisar a fondo los

sistemas presupuestales para que, sin dejar de cumplir - las funciones que hasta ahora han realizado adecuadamente, puedan servir de instrumento para satisfacer las nuevas necesidades del país.

La planeación del desarrollo económico y social supone, entre otras, dos grandes series de actividades:

- 1).- Una programación precisa del gasto público, tanto en inversiones como en gastos corrientes y,
- 2).- Una planeación inductiva del gasto privado.

En cuanto a la primera serie de actividades, - habrá de realizarse de una manera directa y por decisión concreta del gobierno. Es posible precisar, previamente, con mucha aproximación, cuándo y cómo habrán de gastarse los recursos del estado.

Para la segunda serie de actividades, el panorama es distinto. El estado puede inducir a la iniciativa privada a invertir en tal o cual proyecto; a participar en tal o cual actividad o a usar en determinada forma sus recursos. Esta inducción se efectúa mediante la acción de determinados instrumentos de la política económica: el crédito bancario, el circulante, la política --fiscal, el propio presupuesto de la federación, etc.

Entonces, el presupuesto resulta un instrumento de la política económica gubernamental. Pero, al mis

mo tiempo, es el instrumento principal, el instrumento central de la planeación del gasto público.

Una planeación racional del gasto público implica las siguientes actividades:

1).- Elaboración de los programas de cada dependencia centralizada y del sector descentralizado, para un período determinado.

2).- Ajuste de esos programas, dentro del órgano central de planeación, analizados: a) por sectores de actividad económica, y b) globalmente.

3).- Nuevo ajuste de los programas en vista de los recursos de que disponga el estado.

4).- Conversión de los programas de inversión en programas financieros que habrán de reflejarse dentro del presupuesto de la federación.

5).- Medición de la repercusión del gasto público en la economía del país y en las economías regionales.

En síntesis, el presupuesto se erige en la expresión financiera de los programas del sector público. Corresponde a la Secretaría de la Presidencia -con el auxilio de todo el sector público- elaborar los programas de la actividad del sector público. Y corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborar los presupuestos anuales de egresos e ingresos. De ahí la necesidad de perfeccionar al máximo los sistemas de coor

dinación administrativa entre ambas dependencias, función que incumbe a la Comisión de Administración Pública.

FORMULACION, APROBACION, EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE

SECRETARIA DE HACIENDA

PODER LEGISLATIVO
PODER JUDICIAL
DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y PARESTATALES:

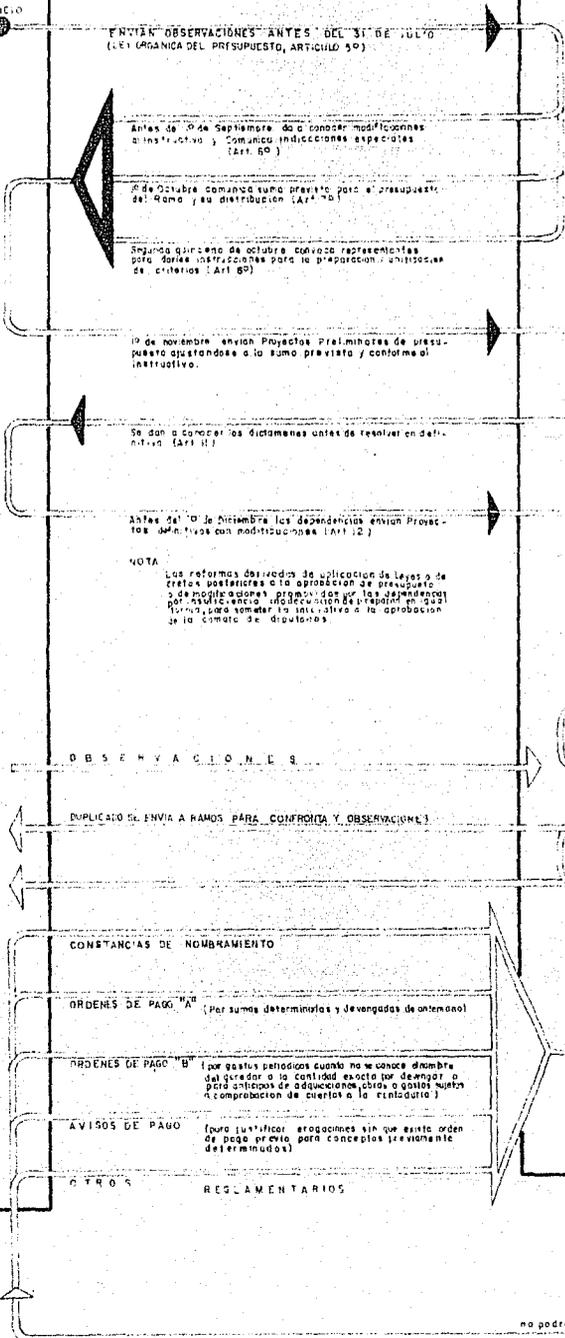
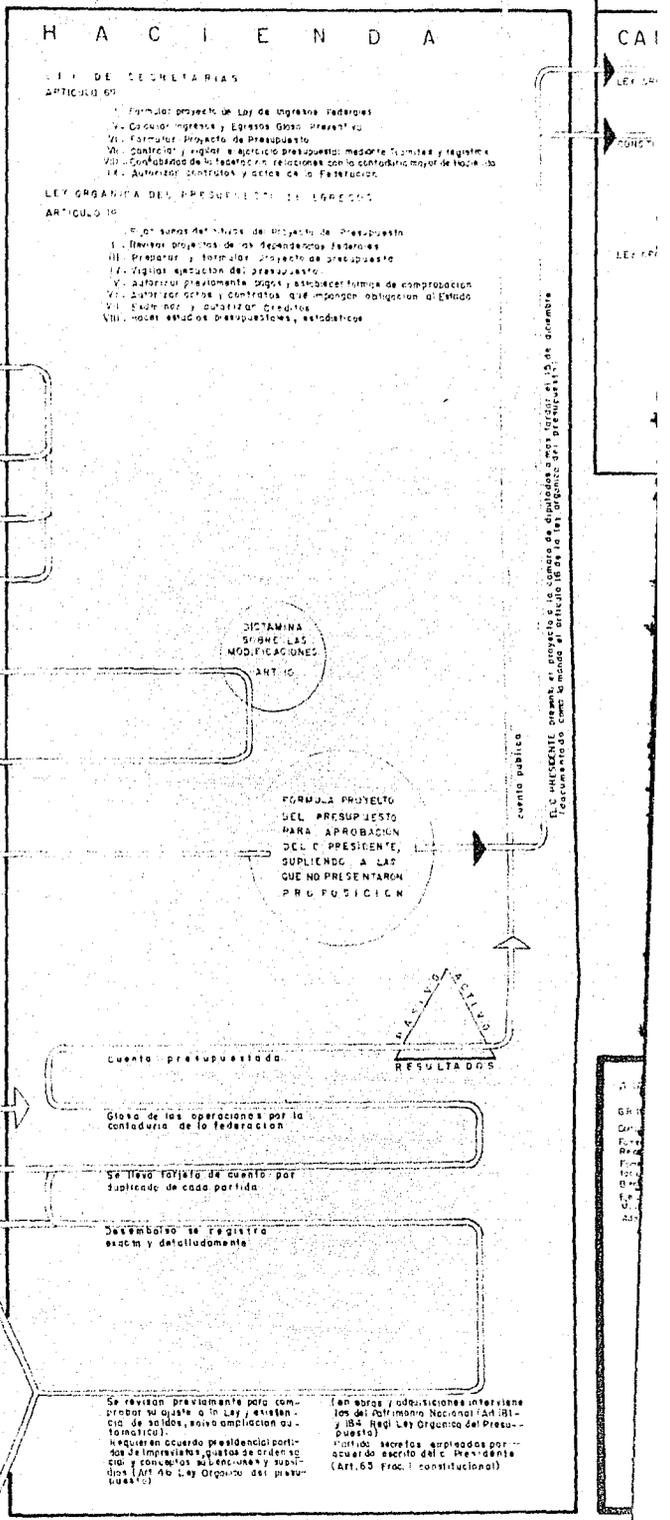
PETROLEOS MEXICANOS
 COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD
 FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO
 CAMINOS Y PUENTES FERROCARRILES INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS
 INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD RURAL Y LA VIVIENDA POPULAR
 LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA
 INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
 INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO
 COMPAÑIA NACIONAL DE ASISTENCIA POPULAR
 AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES
 PRODUCTOS FORESTALES MEXICANOS
 COMPAÑIA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO
 FERROCARRIL DEL PACIFICO
 FERROCARRIL DE CHIHUAHUA AL PACIFICO
 FERROCARRILES UNIDOS DEL SUPESTE
 AERONAVES DE MEXICO

(ARTICULO 14 DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION DE 1970)

MAS LAS QUE SEÑALE EL EJECUTIVO

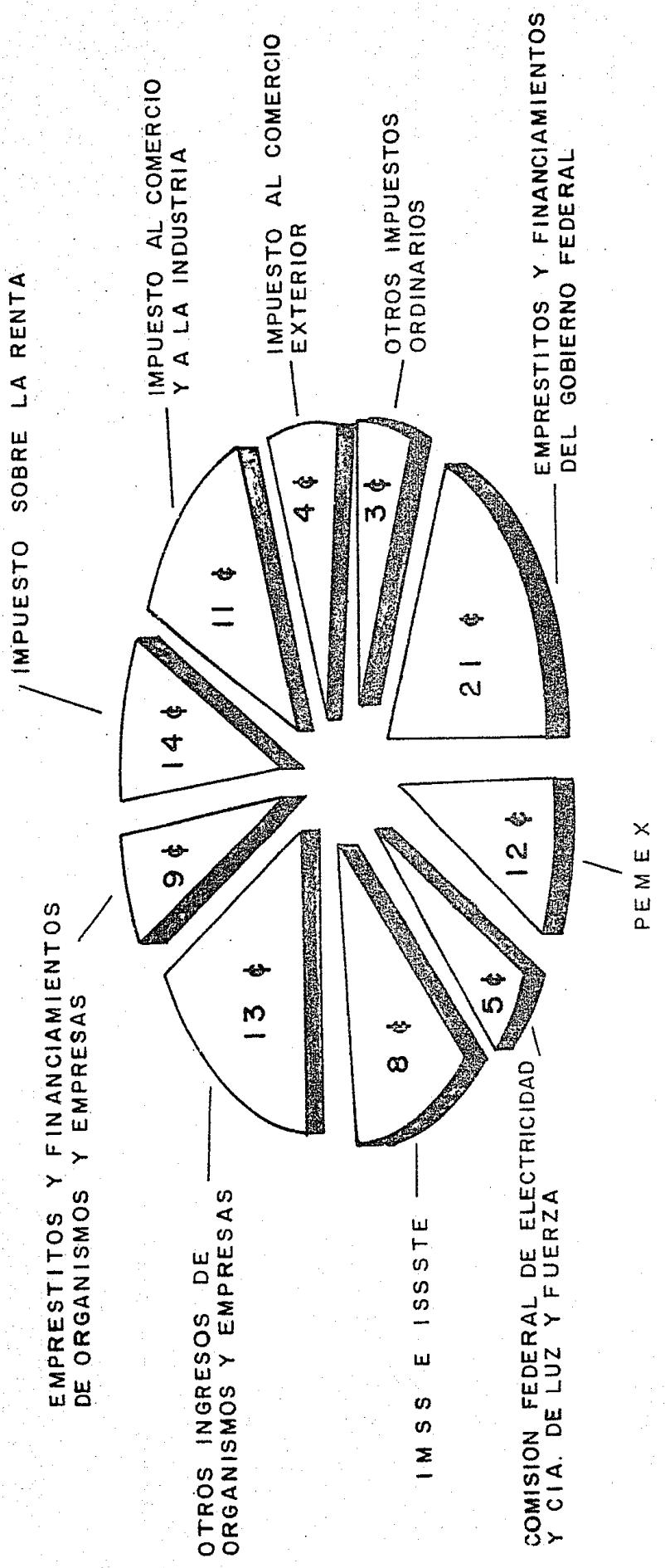
(ART 20 FRAC V DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION)

DEPOSICION DE ASIGNACIONES:
 RESPECTO DOCUMENTOS RESUMOS Y CONSTATOS

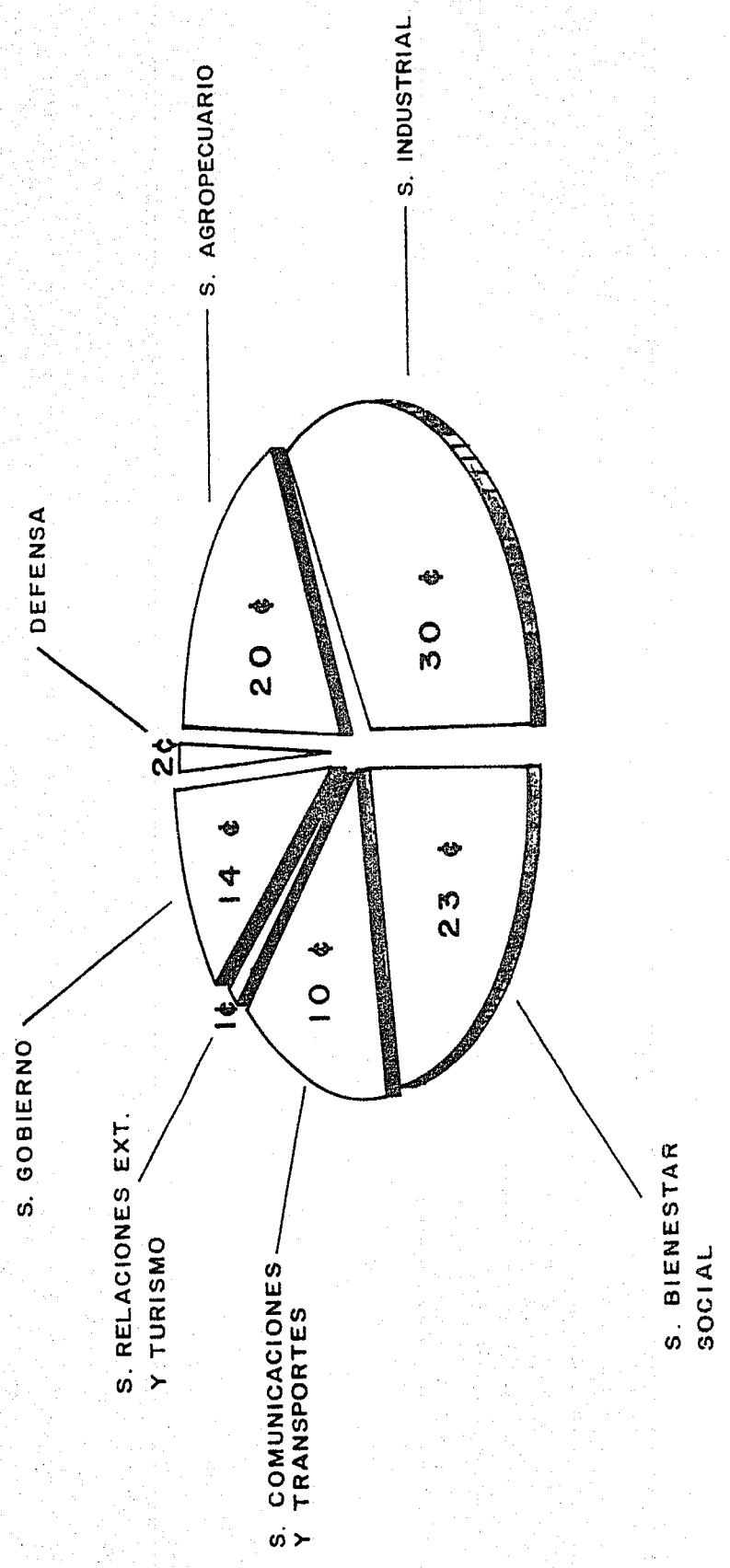


no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por

EL PESO FISCAL DE 1976 DE DONDE PROVIENE



EL PESO FISCAL DE 1976 EN QUE SE APLICO



2.5. RECURSOS MATERIALES.

El volumen creciente de los recursos materiales con que dispone el Sector Central y la complejidad de su estructura administrativa, exige niveles óptimos de eficiencia en los trabajos que se desempeñan para que su acción contribuya con mayor eficiencia en el Desarrollo íntegro del país.

Uno de los primeros actos de la administración pasada, fue la expedición de un acuerdo que establece las bases para realizar a nivel institucional y global las reformas en las estructuras de los sistemas administrativos, necesarios para el mejor cumplimiento de los objetivos y programas del sector público.

Entre los aspectos de mayor reelevancia que contempló el programa de Reforma Administrativa, destaca sin duda la revisión y análisis del sistema de recursos materiales, dado que para la adecuada realización de los programas de acción de las dependencias gubernamentales, se requiere de elementos físicos de bienes y servicios en el momento y lugar oportunos, en calidad y cantidades necesarias.

Las adquisiciones del Sector Central ascendieron en la Administración pasada cerca de 17 500 millones de pesos, por lo tanto, esto implicó un promedio de 8 500 proveedores.

ANTECEDENTES:

Sería difícil y complicado explicar la historia de los recursos materiales del sector central por la falta de información, pero cabe señalar el esfuerzo que realizó la Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, que a través del Departamento de Recursos Materiales de esa Dirección, se avocó a la realización de un estudio retrospectivo acerca de la evolución histórica de los recursos materiales del Sector Público a partir del año 1917.

Dicho estudio, se realizó con el propósito de analizar y proponer recomendaciones necesarias para la instrumentación de mecanismos que podrían conducir a la Ley General de Inspección de Adquisiciones a plantear sus objetivos.

En la gráfica 9 se muestra en forma esquemática la evolución jurídico-institucional de los recursos materiales del Sector Público a partir de 1917 (26)

BASES JURIDICAS:

Respecto a las disposiciones legales que rigen los Recursos Materiales del Sector Central, el programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, señaló en su capítulo VIII, las bases para el desarrollo del Programa de Administración de Recursos Materiales.

Una de las Reformas mas significativas tendientes a la resolución de la problemática de la administración de Recursos materiales fue la expedición de la "Ley General de Inspección de Adquisiciones", publicada en el Diario Oficial del 6 de mayo de 1972, dicha Ley dio atribuciones a la Secretaría del Patrimonio Nacional, dictando medidas tendientes a propiciar el óptimo aprovechamiento de sus recursos, así, esa Secretaría pudo exigir a las dependencias e instituciones gubernamentales la presentación de presupuestos y programas de adquisiciones, así como la consolidación de las adquisiciones gubernamentales de alta demanda.

La ley de Secretarías y Departamentos del Estado da atribuciones a algunas Secretarías para que realicen la actividad de administración de Recursos Materiales, siendo éstas:

ADQUIRIR.

Artículo 4o.- Secretaría de la Defensa Nacional.

Fracción XIV.- Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al ejército y fuerza aérea.

Artículo 5o.- Secretaría de Marina.

Fracción XII.- Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias, e intervenir en todo lo relacionado con Faros y Señales Marítimas, así como la adquisición o construcción de naves.

Artículo 7o.- Secretaría del Patrimonio Nacional:

Fracción X.- Intervenir en la adquisición, enajenación, destroz y afectación de los bienes inmuebles federales".

Fracción XV.- Intervenir en las adquisiciones de toda clase.

AVALUO:

Artículo 7o.- Secretaría del Patrimonio Nacional:

Mantener al corriente el avalúo de los Bienes Nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo.

BIENES:

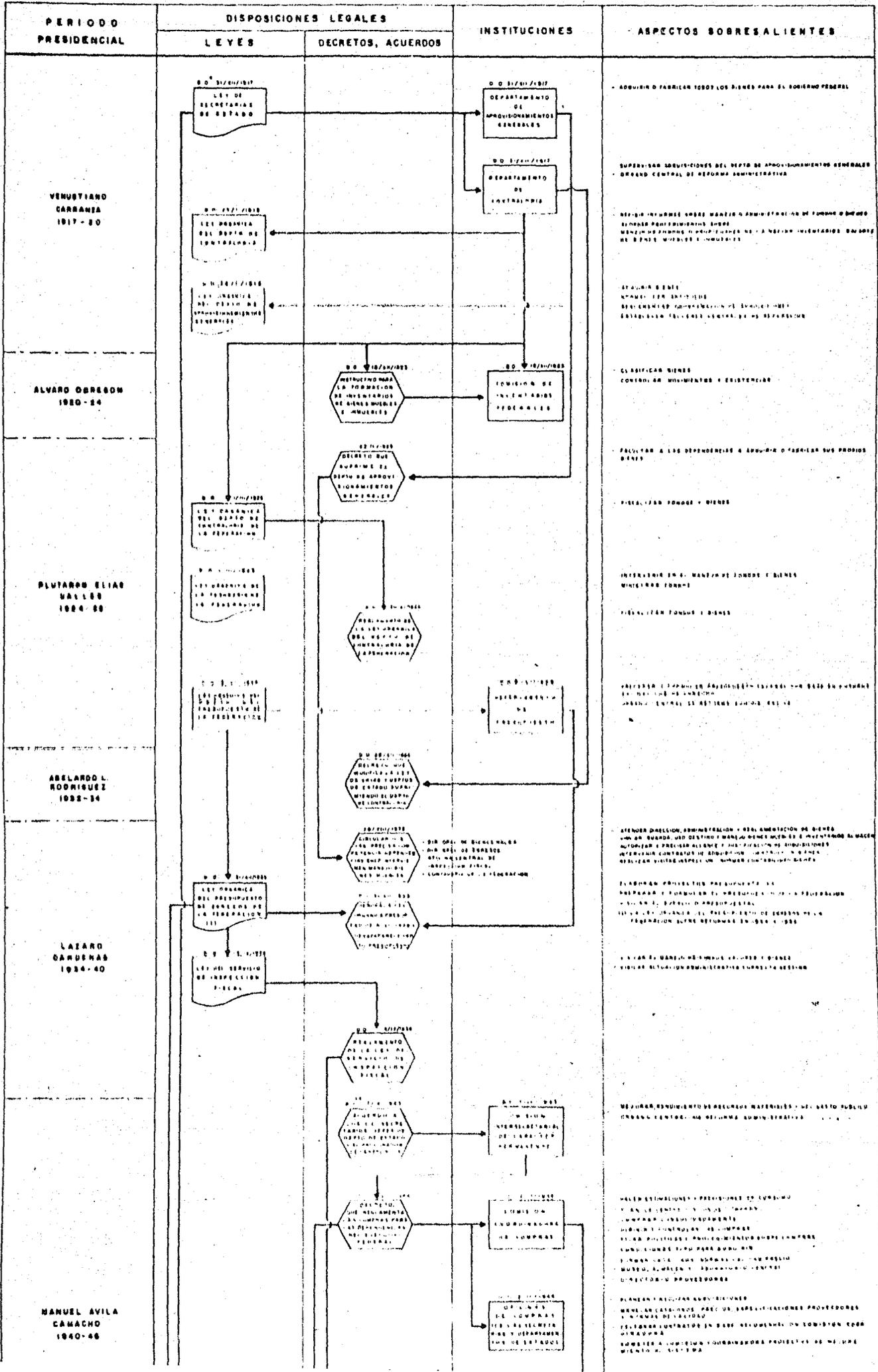
Artículo 7o.- Secretaría del Patrimonio Nacional:

Fracción I.- Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos renovables y no renovables y los del dominio público y uso común, los de propiedad federal, destinados o no a servicios públicos o a fines de interés social o general siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia.

Artículo 14o.- Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Fracción V.- Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine para los Servicios de Administración Pública.

**EL SISTEMA DE RECURSOS MATERIALES EN EL SECTOR PUBLICO FEDERAL
(EVOLUCION JURIDICO INSTITUCIONAL)
1917-1972**



1940-48

LOS ESTADOS UNIDOS

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA
DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

MIGUEL ALEMAN VALDES
1949-52

ADOLFO RUIZ CORTINES
1952-56

ADOLFO LOPEZ MATEOS
1956-64

GUSTAVO DIAZ ORDAZ
1964-70

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ
1970-76

D.O. 10/11/1944
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (MEXICO LEY 1944)

D.O. 12/11/1944
LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS EN ESTADOS

D.O. 12/11/1944
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (MEXICO LEY 1944)

D.O. 12/11/1944
LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS EN ESTADOS

D.O. 12/11/1944
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (MEXICO LEY 1944)

D.O. 12/11/1944
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (MEXICO LEY 1944)

D.O. 12/11/1944
LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS EN ESTADOS

D.O. 12/11/1944
LEY DE INSPECCION DE ADQUISICIONES

P.O. 12/11/1944
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

D.O. 12/11/1944
LEY DE INSPECCION DE ADQUISICIONES

D.O. 12/11/1944
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (MEXICO LEY 1944)

D.O. 12/11/1944
LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS EN ESTADOS

D.O. 12/11/1944
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (MEXICO LEY 1944)

D.O. 12/11/1944
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (MEXICO LEY 1944)

D.O. 12/11/1944
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (MEXICO LEY 1944)

D.O. 12/11/1944
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (MEXICO LEY 1944)

D.O. 12/11/1944
SECRETARIA DE BIENES NACIONALES Y INSPECCION ADMINISTRATIVA

D.O. 12/11/1944
COMISION DE IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES

D.O. 12/11/1944
SECRETARIA NACIONAL DEL PATRIMONIO NACIONAL

D.O. 12/11/1944
COMITE DE COMPRAS

VISAR ADQUISICIONES

VISAR Y CONTROLAR LAS COMPRAS

CLASIFICAR BIENES FEDERALES DE DOMINIO PUBLICO Y DOMINIO PRIVADO
FACULTAD SOBRE POSICION CONSERVACION Y ADMINISTRACION DE LOS BIENES FEDERALES
RESERVA PROPIEDAD FEDERAL, SERVICIOS
CONSERVAR ARCHIVOS PUBLICOS COMO BIENES MUEBLES DE PROPIEDAD FEDERAL

INTERVENIR EN ADQUISICIONES DE TODA CLASE
LEGESEAN CONTRATOS DE OBRAS DE CONSTRUCCION

BASES DE CONTRATACION (CONTRATOS ADQUISICIONES ORGANIZACION ADMINISTRATIVA)
NORMAS EN MATERIA DE LICITACIONES
MUESTROS Y BREVETES ESTABLECER
PLANIFICACION Y EJECUCION DE COMPRAS
FIJAR POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS DE COMPRAS
TOMAR NUMEROS Y ESPECIALIDADES DE MERCADERIAS
FACILITAR MUESTROS Y BREVETES
DIRECCION PROCESOS DE LICITACION
VALORAR ECONOMIA DE LOS BIENES MUEBLES DE PROPIEDAD FEDERAL
PREPARAR PROYECTOS DE LICITACIONES DE BIENES MUEBLES DE PROPIEDAD FEDERAL

REVISAR ARTICULOS QUE PUEDAN SER SUJETOS DE IMPUESTOS

PROTEGER, VISITAR, CONSERVAR O ADMINISTRAR LOS BIENES INTERVENIR EN LAS ADQUISICIONES INVENTARIAR BIENES

DISPONER QUE LOS FUNCIONARIOS FORMULEN PERIODO BASTA DE RESPONSABILIDAD

INTERVENIR AUTORIZACION DE COMPRAS QUE AFECTEN A PRESUPUESTO (MAYORES DE 10,000.00)
VISAR QUE LAS ADQUISICIONES ESTEN INCLUIDAS EN PROGRAMAS DE DISTRIBUCION DE GASTOS
DETERMINAR CASOS DE RESPONSABILIDAD CONTRATO ANTES DE PAGO
ESTABLECER CONDICIONES DE ENTREGA DE MERCADERIA

REGIR SOBRE LAS ADQUISICIONES QUE AFECTEN AL PRESUPUESTO FEDERAL DE EGRESOS
AUTORIZACION DE CONTRATOS

CLASIFICAR BIENES FEDERALES DE DOMINIO PUBLICO Y DOMINIO PRIVADO
FACULTAD SOBRE POSICION CONSERVACION Y ADMINISTRACION DE LOS BIENES FEDERALES
FORMULAR REGISTRO DE LA PROPIEDAD FEDERAL (SERVANCIA)
CONSERVAR ARCHIVOS PUBLICOS COMO BIENES MUEBLES DE PROPIEDAD FEDERAL

PROGRAMAR Y EJECUTAR ADQUISICIONES
REVISAR SISTEMAS DE COMPRAS Y ALMACENES
ESTABLECER NORMAS Y ESPECIALIDADES EN MATERIA DE COMPRAS
PROMOVER CODIFICACION ARTICULOS
CONTRATAR ASESORIA INVESTIGATIVA USUARIOS
PROMOVER LIMITES DE COMPRAS
LIMITES DE COMPRAS
APLICAR MEDIDAS SOBRE ADQUISICIONES DE BIENES FEDERALES

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA
DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS
DEPTO. DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS
JUNIO DE 1972

ISSUE OFICIAL
1972 - AGUERO INTERNO

PROBLEMATICA:

Recursos Materiales.

a).- Locales.

El desarrollo acelerado que ha tenido el sector público federal en los últimos decenios le ha impedido -- disponer siempre de locales adecuados.

Existen pocos edificios construídos o adaptados para satisfacer las necesidades de una administración moderna. Hay muchas oficinas que ocupan edificios antiguos adaptados, con frecuencia precariamente, que en unos casos son propiedad de la nación y en otros son arrendados a particulares. Se dan casos de dispersión inconveniente y antieconómica de edificios administrativos; varias secretarías tienen, en una misma ciudad, oficinas ubicadas en locales distintos y frecuentemente separados por grandes distancias, cuando ello no siempre es apropiado. Abundan las superficies bien ubicadas que se desaprovechan -- porque los edificios construídos en ellas están viejos y en mal estado, o porque no se destinan a aquellos para lo que podrían servir.

No está actualizado el catastro de bienes urbanos de la federación, y se desconocen las disponibilidades y ubicación de los inmuebles que pudieran ser útiles para la construcción de unidades administrativas. No se ha hecho un cálculo exacto de lo que gasta el gobierno en el pago de arrendamientos, en función de la superficie al

quilada y de la calidad de la misma, ni se han hecho los cálculos complementarios sobre capitalización, datos indispensables para estudiar la conveniencia de construir edificios funcionales propios en sitios adecuados.

Por otra parte, no existen normas sobre el uso y aprovechamiento de locales propios para las oficinas gubernamentales en sí y en relación con el todo de la ciudad. Estos y otros aspectos conexos deberían plantearse mediante una política coherente y unificada que se fundara en un análisis riguroso de necesidades y recursos, eficiencia y economía, lo cual acarrearía, sin duda, grandes ahorros y ventajas para las dependencias públicas.

Para lograr lo anterior, sería conveniente que la Secretaría del Patrimonio Nacional realizara un estudio sistemático de los inmuebles propiedad de la nación en la capital de la República y en las capitales de los Estados, así como de los que ocupan oficinas de jurisdicción federal en edificios que no pertenezcan a la federación. De esta manera podría terminarse el catastro y la clasificación de los inmuebles propiedad del gobierno federal, lo cual es de verdadera urgencia. Además que hiciera el análisis del gasto y de la capitalización de éste, cuando se trate de inmuebles ocupados por el gobierno y que no le pertenezcan, y que se establecieran normas

para el uso y aprovechamiento de los locales, normas que deben regir para el funcionamiento adecuado de las oficinas públicas.

Por otra parte, cada dependencia podría revisar las condiciones, el aprovechamiento, el destino y demás características y exigencias de los inmuebles que ocupa, sean o no sean propiedad de la federación.

Con base en los estudios anteriores y otros complementarios, se podría configurar la política, la eficiencia y la economía para el debido aprovechamiento de los bienes de la federación en edificios administrativos que incluyan adaptaciones factibles y convenientes y construcciones nuevas.

b).- Equipos.

Observaciones similares a las consignadas en materia de locales, pueden hacerse respecto de los equipos que se emplean por el sector público federal.

Las deficiencias en el manejo de los inventarios, en la conservación del equipo, en el aprovechamiento óptimo y la sustitución del mismo, son problemas que urge atender. Es ampliamente conocido, por lo que no se necesita entrar en detalles extensos, que se padece de dispersión, aislamiento, defecto o exceso.

Por regla general, cada entidad administrativa adquiere el equipo que mejor le parece, sin aprovechar experiencias de otras dependencias ni las ventajas de los concursos, de la unificación que abarataría las ad-

quisiciones, las sustituciones y los costos de mantenimiento y reparación.

La adquisición y conservación de equipos, maquinaria y herramientas, constituye parte fundamental de las inversiones públicas y contribuye a incrementar el capital nacional. Durante los últimos años el valor de los activos totales del sector público se ha elevado - - apreciablemente, y sólo el capítulo de la mejor conservación y reposición de los equipos significa un campo de importancia extraordinaria en el que han de introducirse los sistemas más avanzados para obtener la productividad y rendimiento máximos del capital público que participa en el proceso productivo nacional.

Abundan los casos en que mientras algunas dependencias carecen de las ventajas del empleo de equipos como los electrónicos, que podrán aplicarse al estudio de muchos problemas graves que les competen, otras dependencias no los aprovechan cabalmente por una falta de comunicación interna que lleva a ignorar la existencia del equipo que podría resolver ciertos problemas.

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal están acrecentando a gran ritmo su activo fijo, como equipos para la construcción, transporte maquinaria y otros muchos, lo cual exige una comunicación y una coordinación permanentes tanto para el aprovechamiento interno eficaz de esos bienes como para

el empleo, por el sector público en su conjunto, de las disponibilidades con que cuenta, con lo que se evitará - que gran parte del equipo permanezca ocioso o se pierda, al tiempo que otras entidades lo adquieran nuevo. Es indispensable evitar duplicaciones en las costosas inversiones que realizan las entidades del sector público y - que no rienden los beneficios esperados.

Sobre estos problemas, debe considerarse conveniente:

1.- Que la Secretaría del Patrimonio Nacional haga los estudios e investigaciones necesarios para:

a).- actualizar y unificar los inventarios de equipo de las entidades del sector público.

b).- dictaminar sobre el estado y el aprovechamiento de dichos bienes y

c).- establecer una política unitaria y ágil en la que se incluyan:

- Sistemas de adquisición y manejo de equipo administrativo y especializado del gobierno federal.

- Sistemas de comunicación e intercambio - a modo de "bolsas", que permitan aprovechar al máximo el equipo existente, y

- Sistemas de conservación, reparación, mantenimiento y sustitución del equipo en la forma más eficaz y económica.

d).- Adquisiciones:

Las compras de muebles, útiles, equipos, mate

rial de oficinas y otras diversas mercancías, por parte de las entidades del sector público federal, representan un renglón importante del gasto y en muchos aspectos de las inversiones en bienes de capital, erogaciones que es necesario ordenar y sistematizar con el fin de hacer económico y eficaz el aprovechamiento de los efectos que se adquieren.

En el año de 1965 la compra de bienes de importación (de acuerdo con las autorizaciones extendidas por el Comité de Importaciones del Sector Público) ascendieron a 4746 millones de pesos. Los recursos presupuestales para el año de 1966, destinados a la compra de bienes para la administración, sólo en los principales organismos y empresas del sector público suman la cantidad de 6 381 millones de pesos, por concepto de adquisición de bienes de importación y nacionales.

En términos generales, en las dependencias oficiales no se siguen reglas uniformes en materia de adquisiciones ni en los sistemas de almacenes. Lo mismo cabe decir de los procedimientos administrativos, de contabilidad e inventarios. El personal adscrito a las oficinas de compras presenta asimismo condiciones variables de preparación técnica y capacidad.

La Secretaría del Patrimonio Nacional, a quien legalmente corresponde intervenir en las adquisiciones de toda clase que lleven a cabo las entidades del sector

público, asumirá sin duda un papel más efectivo en esas operaciones, de acuerdo con la Ley de Inspección de Adquisiciones recientemente aprobada por el Congreso de la Unión a iniciativa del Ejecutivo Federal, pues por medio del registro de precios y de la comprobación de calidades se protegerán en buena medida los intereses públicos. En dicha ley se prevé una coordinación conveniente con el Comité de Importaciones del Sector Público, en los casos de pedidos o contratos de adquisiciones de artículos de importación.

Al lado de los controles de calidad y precio que se establecen en la Ley de Inspección de Adquisiciones, es recomendable el procedimiento de concursos para las adquisiciones de cierta importancia, práctica susceptible de reglamentación.

En ocasiones la ausencia de sistemas adecuados de almacenes e inventarios da lugar a excesos notables frente a las necesidades reales, y al desperdicio, por la falta de aprovechamiento oportuno de efectos en existencia dentro de los almacenes, en perjuicio de la buena marcha de la administración.

SOLUCIONES:

Corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional una participación más efectiva para lograr la uniformidad y sistematización de la compra de bienes. Por tanto, parecen necesarias normas administrativas que fa-

vorezcan un control más estricto dentro de las dependencias en lo que se refiere a los programas de adquisición autorización, requisiciones y almacenamiento que simplifiquen y faciliten los trámites administrativos.

Las adquisiciones deben regularizarse bajo la coordinación de la Secretaría del Patrimonio Nacional. A ella toca establecer las reglas que se observarán en los concursos. Por otra parte, es necesario que los sistemas de contabilidad mejoren su nivel técnico y se uniformen en lo posible. El personal adscrito a las oficinas de compras y almacenes requiere una preparación o capacitación especial. Además, y aun cuando se encuentran vigentes disposiciones que establecen preferencia en las compras de las dependencias en favor de dos o tres organismos de participación estatal, es conveniente que tal ventaja alcance a todas las entidades del sector público dedicadas a la producción de bienes y servicios. Beneficio semejante, debería extenderse a todos los casos de adquisiciones, para estimular el desarrollo de la industria nacional, de manera que, en coordinación con la política de intercambio comercial con el exterior, mediante los controles adecuados que implantará la Secretaría del Patrimonio Nacional, se crease la obligación de adquirir productos elaborados en México. En cuanto a las compras de bienes de procedencia extranjera, o con alto porcentaje de partes importadas, quedarían sujetas a la

intervención del Comité de Importaciones del Sector Público, en la misma forma que prevé la nueva Ley de Inspección de Adquisiciones para los casos de pedidos o contratos de adquisiciones de artículos de importación.

Se estima conveniente:

1.- Que la Secretaría del Patrimonio Nacional, además de intervenir en la inspección de adquisiciones, lo haga:

a).- En la reglamentación de los concursos.

b).- En la depuración del catálogo de proveedores del gobierno federal.

c).- En los procedimientos que uniformen y simplifiquen los trámites.

d).- En los sistemas de almacenamiento e inventarios, con vista al empleo eficaz de los bienes.

e).- En los sistemas para utilizar, como proveedora del sector público, a las entidades del propio sector productora de bienes y servicios, y para establecer una coordinación adecuada con el Comité de Importaciones del Sector Público, a fin de complementar la política de intercambio comercial con el exterior y acrecentar los estímulos a la producción nacional.

2.- Que la Secretaría del Patrimonio Nacional - coordine su intervención en materia de adquisiciones con la Secretaría de la Presidencia, cuando dichas operacio--

nes supongan la ejecución de los programas de las entidades del sector público.

3.- Que las dependencias del sector público favorezcan la capacitación de su personal en materia de adquisiciones, ya sea mediante el adiestramiento apropiado que cada una les pueda proporcionar o bien dándoles las facilidades necesarias para la preparación especializada correspondiente.

2.6. POLITICA FEDERAL.

El Poder Ejecutivo Federal tiene como misión fundamental, lograr el más rápido desarrollo económico y social de la nación; por lo que contrae una serie de responsabilidades públicas, que tendrá que resolver mediante el ejercicio de un conjunto coherente de objetivos, políticas y medidas encaminadas a resolver los problemas con que tropieza el desarrollo del país; difundir con mayor equidad los beneficios del progreso, fomentar el desarrollo regional equilibrado, asegurar la autonomía económica frente al exterior y consolidar nuestro régimen democrático y de libertades. Este conjunto de objetivos, políticas y medidas están contenidas en el Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982, cuyos objetivos consisten en:

- a).- Lograr un desarrollo integral, esto es político, económico, social y cultural.
- b).- Consolidar la independencia nacional, a través de la política externa e interna.
- c).- Luchar por obtener el empleo productivo y remunerativo de todos los mexicanos.
- d).- Obtener mayores ingresos reales para la población ya ocupada.
- e).- Implantar una política de bienestar completa, sustentada en el Derecho al Trabajo.

METAS DEL PLAN BASICO:

Incrementar la capitalización nacional, logrando una tasa de acumulación no menor del 25% del producto interno bruto y alcanzar una tasa de crecimiento de un 8% del producto interno bruto.

COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES:

El Plan Básico establece que se aspira a un -- nuevo orden económico internacional, convirtiendo en realidades las Normas de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, así como a la democratización de los Organismos Internacionales a un Latinoamericanismo integracionista y aún tercermundista.

La Política de Comercio Internacional debe ser ágil, diversificar mercados y propiciar solidaridades, - promover empresas orientadas a la exportación y apoyar-- las, seleccionar productos para negociar bilateral o multilateralmente, llenar los huecos que existen en nuestra estructura industrial, racionalizar las importaciones, - manejar el arancel con criterio de fomento y desterrar - las sobreprotecciones.

Es imperativo, que las exportaciones contribuyan al financiamiento de las importaciones y se intensifiquen las del Sector Público.

INFORMACION:

En cuanto a Información el Plan enuncia que -

todos tenemos derecho a informar y a ser informados.

DEMOCRACIA:

Con respecto a la Democracia se postula, el perfeccionamiento de nuestra Democracia Social de Derecho dentro de nuestra Constitución, luchar por que se fortalezca nuestro federalismo y porque la Democracia Económica y Social se alcance sin perjuicio de la Democracia Política.

La política de diálogo abierto y constante es un método de practicar la Democracia y propiciar un contacto más cercano entre representantes y representados.

FUERZAS ARMADAS:

En cuanto a este tema se propone actualizar los Ordenamientos Jurídicos que las rigen y sus sistemas y procedimientos administrativos.

POLITICA LABORAL:

En este capítulo se recalca, el Derecho al Trabajo y a la capacitación de todos los mexicanos, la necesidad de la creación de industrias que fomenten las posibilidades de ocupación, impedir la violación de los salarios mínimos, el incremento de las condiciones de seguridad en las industrias, la participación de los trabajadores en las empresas, la formulación de un Plan Nacional de Productividad, el establecimiento de posibilidades de recreación para los trabajadores y sus familias y la eficiencia e incremento de la productividad de los servido-

res públicos.

PRECIOS:

En este renglón se afirma que la relación entre precio y salario debe mantenerse inalterable a través de la intervención estatal, en función de proteger al consumidor.

ECONOMIA:

La economía debe ser planeada siguiendo los objetivos y pautas que marque el estado y debe participar de los beneficios de su propia acción.

El desenvolvimiento de nuestra economía, depende también, de la captación y generación de recursos y de la eficiencia de las empresas paraestatales y del estado, así como de la asociación de éste con las formas sociales de producción.

Es importante que el ahorro nacional se destine a la inversión productiva y que el sector privado participe también. Incrementando los ingresos del estado y estableciendo una rigurosa jerarquización de sus egresos, se estará en posibilidades de perseguir los objetivos nacionales.

POLITICA FISCAL:

Se postula que las personas de altos ingresos deben contribuir al desarrollo y justicia social; reducir consumos excesivos y evasiones.

INVERSIONES PUBLICAS:

Deben estar al margen de las fluctuaciones que en el monto de las inversiones privadas se presenten y orientarse al abastecimiento y procesamiento de materias primas básicas, así como a la producción de bienes de capital, como a la estructura industrial.

El desarrollo se opone a las prácticas oligopólicas y monopólicas.

Crear polos de desarrollo bien seleccionados a través de la descentralización de las estructuras administrativas y de poder económico, es determinante en la evolución de nuestra economía.

INDUSTRIA:

La industria requiere, aumentar su capacidad, su competitividad en el exterior y su producto, coadyuvar a descentralizar las actividades y de apoyo a las zonas con recursos y potencial de desarrollo, liberar éste, de capitales y tecnología del exterior, integrarse y condicionar el desarrollo a través de sus programas.

FINANCIAMIENTO EXTERNO:

El endeudamiento externo debe sujetarse a nuestra capacidad de pago y aplicarse a financiar el contenido importando de la inversión pública y a complementar los recursos fiscales, en pro de elevar el nivel de bienestar de los más necesitados.

Las corrientes de capital y tecnología exter--

nas deben, subordinarse a las metas y objetivos perseguidos y a la política de desarrollo del país y operar complementariamente con el capital nacional.

MONEDA Y CREDITO:

La política monetaria y crediticia debe captar el ahorro generado, estimular su generación y canalizar volúmenes crecientes de financiamiento a actividades productivas.

Al crédito debe dársele una orientación selectiva hacia las actividades productivas.

En cuanto a Política Financiera, se debe afirmar el carácter de servicio público de la intermediación financiera, formar Bancos Regionales Privados, enfatizar el funcionamiento de la Banca Pública y aumentar los grados de autoridad con que cuentan las autoridades hacendarias para resolver problemas interconectados y controlar la concentración de riesgos de crédito en pocas actividades.

DEMOGRAFIA:

En cuanto a Política Demográfica el Plan específica: "Es indispensable continuar una política de Planeación Familiar, respetuosa de la libertad personal que a su vez facilite la Planeación".

La redistribución demográfica es prioritaria - pero debidamente planeada.

En los centros urbanos habrá que instrumentar programas que eviten la expansión desordenada y la contaminación ambiental y establecer una mejor distribución de redes urbanas entre las ciudades grandes, medianas y pequeñas.

POLITICA AGROPECUARIA:

En materia agropecuaria, se establece que la producción de alimentos, materia prima para la industria y excedentes exportables de origen agrícola es prioritaria; también se determina que es necesario generar más empleo productivo en el medio rural y mejorar la distribución de su ingreso, así mismo, se afirma que es necesario que se lleven a cabo inversiones sustantivas en educación, investigación, extensión agrícola y organización de la producción.

Los precios de garantía deberán constituir estímulo para la producción agrícola básica y revisarse periódicamente con el propósito entre otros, de adecuar la producción nacional a los patrones de ventaja competitiva del país con el exterior.

Los subsidios gubernamentales, deben enfocarse a promover la producción, los créditos refaccionarios y de avío incrementarse. La organización de los productores ser flexible y la colectivización de la producción

eficiente y prever el efecto del desempleo.

En lo que respecta al programa de desarrollo ganadero, debe promoverse el inventario ganadero, elevarse los rendimientos por animal, ampliarse el sustento de cabeza por unidad de superficie, mejorarse la comercialización de sus productos, tecnificarse el manejo de los pastos e introducirse métodos modernos de alimentación. Debe hacerse una explotación de tipo intensivo, aplicar medidas tendientes a mantener precios estables al consumidor remunerativos al productor, establecerse rastros regionales y participar en los mercados a través de uniones regionales de productores.

En lo referente a la explotación forestal nacional el Plan Básico plantea, estimular la inversión -- destinada a la misma en virtud de que sus productos tienen gran cantidad de usos en ramos importantes de la economía nacional.

La Reforma Agraria debe ser encuadrada dentro del desarrollo económico y social del país, ocupar un lugar preponderante en el mejoramiento del hombre del campo y constituir una revolución, esto implica concertar voluntades para eliminar los cacicazgos, incorporar a la participación a quienes se hallan marginados, complementariedad entre las formas de tenencia de la tierra, -- agrupamiento de ejidatarios, explotación colectiva, difu

sión de tecnología, asistencia técnica y poner especial énfasis en las modalidades y limitaciones a que debe estar sujeta la propiedad particular.

MINERIA Y PESCA:

En el renglón de Pesca, el Plan Básico aconseja incrementar el uso de la capacidad instalada, modernizar e instalar plantas, diversificar la producción e integrar la industria, modernizar las técnicas pesqueras y procurar mejores condiciones de crédito.

En lo concerniente a Minería, establece el Plan; lograr el crecimiento de la elaboración de productos minero metalúrgicos, fortalecer el régimen legal de la minería, modernizar la operación de este sector, integrar verticalmente su actividad, adoptar una posición activa en el mercado internacional de metales y minerales, y desterrar los fondos mineros ociosos o aquellos donde se realiza el mínimo legal de trabajo.

EQUILIBRIO ECOLOGICO

El Plan Básico en cuanto a equilibrio ecológico se refiere, recalca asegurar su mantenimiento en función de los objetivos primordiales que en esta materia se definen.

ENERGETICOS:

En materia de energéticos se pugna por prever y solucionar sus problemas, establecer balances programá

ticos de la oferta y demanda de los diferentes tipos de energía, buscar su explotación adecuada y fortalecer las finanzas de las empresas gubernamentales avocadas al ramo.

SIDERURGIA:

Deberá programarse la exportación permanente de aceros, de manera que condicione el equilibrio entre las importaciones y exportaciones del Sector Siderúrgico y se generen divisas adicionales para lo que se requiere lograr autosuficiencia de insumos para esta industria.

POLITICA COMERCIAL

Es imprescindible que se profundice la intervención del Estado en el sistema comercial y tomarse severas medidas para desterrar la actuación de intermediarios.

SERVICIOS Y TURISMO.

Debe incrementarse el potencial del sector de Servicios y Turismo para la generación de empleos.

Su desenvolvimiento debe ayudar a fortalecer la balanza de pagos, dinamizar la economía, impulsar el desarrollo regional así como estrechar los lazos amistosos con el exterior.

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Los medios de Comunicación y Transporte deberán atender a la descentralización, a la integración de las actividades económicas y a la producción, a la gene-

ración de empleos y al propiciamiento del equilibrio y -
mejoramiento de las condiciones de vida en el medio ru--
ral.

Los medios de Comunicación deben ser suficien--
tes, rentables y eficientes.

RECURSOS HIDRAULICOS:

En cuanto a Recursos Hidráulicos deben determi--
narse las necesidades de irrigación a largo plazo, eva--
luar su destino, propiciar su aprovechamiento adecuado, --
uso eficiente, protección así como pago adecuado.

EDUCACION:

La política en materia educativa recalca la ne--
cesidad de coordinación entre Educación, Producción y --
Servicios.

El Sistema Educativo debe proporcionar una pre--
paración al educando de preingreso al trabajo y conti--
nuar con una orientación productiva continua y permanen--
te.

Debe regionalizarse, programarse, ser la míni--
ma obligatoria, extenderse a la población adulta y vincu--
larse a las áreas de actividad económica al Sector Agro--
pecuario en forma predominante. El número de Centros --
Educativos debe ampliarse así como el Sistema de Texto -
Gratuito.

se extienda mediante esquemas modificados de aseguramiento, mejorando y diversificando las prestaciones para hacer frente al desempleo, la enfermedad, la invalidez, la cesantía en edad avanzada y la vejez y ampliando las de servicios médicos socioculturales y económicos procurando una programación integral de sus actividades y la desconcentración administrativa y de servicios.

PROTECCION A LA INFANCIA:

Protección a la Infancia implica orientación familiar, programas de nutrición y alimentación, desarrollo de las comunidades que integran servicios médicos, rehabilitación, prevención y tratamiento de la farmacodependencia y coordinación de los servicios que con esta orientación prestan las Instituciones de los Estados.

VIVIENDA:

Mejorar las condiciones de vida en el campo y la vivienda es tarea primordial, así como la planeación del desarrollo urbano y la coordinación de las instituciones que tienen a su cargo las funciones relativas a la habitación popular urbana.

En el caso de la habitación rural, los planes de vivienda deberán contemplar diferentes tipos de adquisición, la incorporación de la mano de obra del campesino

En cuanto a la Educación Media, la Política Gubernamental enmarca diversificarla, y determinar la actividad de las distintas Secundarias de manera que prepare para el trabajo y para continuar con estudios superiores. El Sistema de Secundaria Abierta debe ampliarse y fortalecerse e impulsarse el Sistema de Enseñanza Técnica.

En lo referente a Educación Superior, el Plan Básico postula: "Revisar los sistemas de financiamiento educativo así como crear zonas receptoras de enseñanza superior".

CIENCIA Y TECNOLOGIA.

El desarrollo científico y tecnológico debe -- planearse y proponerse crear una capacidad de investigación independiente de los Centros Internacionales de decisión acorde con las necesidades del desarrollo del -- país.

SEGURIDAD SOCIAL:

El Plan Básico determina que, se debe consa- - grar en la Constitución el Derecho a la Salud, establecerse sus objetivos y políticas, coordinarse su servicio crear equipamientos y centros consultores, aprovisionar_ medicina hospitalaria, crearse un sistema general de asis_ tencia, impartirse educación en esta materia, impulsarse la operación de unidades multidisciplinarias y complemen_ tarla con un sistema de seguridad social eficiente que -

no, la utilización de materiales de la región así como el mejoramiento de sus técnicas.

CLASES MEDIAS:

Las clases medias deben aprovecharse en el desarrollo económico del país organizarse y participar políticamente.

INDIGENISMO:

Deben ampliarse las tareas para la integración de las comunidades indígenas así como coordinar los esfuerzos que en este sentido se realizan.

LA MUJER.

La incorporación de la mujer a los procesos económicos, industriales, agropecuarios y políticos debe ampliarse.

JUVENTUD:

La juventud debe prepararse, aprovecharse su capacidad responsable e incorporarse en el proceso económico y social de la Nación.

JUSTICIA:

El plan propugna la revisión de las remuneraciones de quienes laboran en el Poder Judicial así como del sistema procesal.

REFORMA ADMINISTRATIVA:

La Reforma Administrativa es indispensable para la realización del Plan Básico, desconcentración re-

gional de actividades, agrupamiento de materias en sectores, perfeccionamiento del Sistema de Planeación Nacional así como mejorar métodos, procedimientos y sistemas_ (27).

3. ANALISIS DE LA PLANEACION

3.1. ANTECEDENTES:

En este capítulo, se presenta en forma concreta el origen de la planeación en el contexto mundial, considerándola como una actividad fundamental para alcanzar el desarrollo político, económico y social de un país. En primer lugar, se analizan los antecedentes de esta actividad en el Continente Europeo, explicando algunas de las causas que le dieron origen en América Latina. Posteriormente, se determinan los aspectos más sobresalientes de la planeación en nuestro país, así como la importancia que tiene la función administrativa dentro del marco general de la planeación.

ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN EUROPA:

La práctica formal de la planeación en algunos países europeos no es aparentemente reciente, ya que la planeación se ha practicado durante mucho tiempo, principalmente en los países socialistas, en donde los medios de producción son de propiedad pública, que supone la eliminación del sector privado, y por lo tanto la implantación de un sistema de planeación centralizada.

Para 1917 la mayor parte de estos países, principalmente la Unión Soviética, consideraban a la planeación como un puro mecanismo económico.

Naturalmente los conceptos anteriores evolucionaron de tal manera que se llegó a considerar a la planea

ción como un proceso de desarrollo, siendo ejemplo conocido de "planeación centralizada" completa mejor llevada a cabo, el de la Unión Soviética, que a partir de la Segunda Guerra Mundial concebía y utilizaba a la planeación como un esfuerzo de transformación total. Para los primeros planeadores soviéticos no fue fácil el cambio de una economía no planeada a otra centralmente planeada, ya que para entonces no contaban con lineamientos establecidos sobre modelos anteriores que pudieran seguir.

El avance de estas ideas contribuyó al fortalecimiento de las ideas de reforma institucional y del proceso de desarrollo en otras regiones del mundo. Ese fue el caso de la reestructuración y expansión institucional de posguerra de algunos países capitalistas como: Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, los Países Escandinavos, los Países Socialistas, y de algunas naciones subdesarrolladas como Egipto, la India y Pakistán, quienes siguieron el ejemplo del pueblo soviético. Sin embargo se debe tener en cuenta que estos países aplicaron el modelo soviético, con modificaciones que ajustaron a sus propias estructuras económicas, sociales y políticas.

Lo anterior lleva a la conclusión de que no existía aún ningún sistema general de planeación que se ajustara perfectamente a todas las situaciones.

Transcurridos algunos años, la planeación soviética acentúa cada vez más el concepto de crecimiento

pasando a segundo plano los conceptos de transformación social de grandes dimensiones, predominando en cambio e imponiéndose cada vez más el concepto de la planeación para el desarrollo (27).

En algunos países menos desarrollados la planeación tiene una historia bastante corta, donde únicamente sobresalen hechos como el realizado por el Japón (1884) con el objeto de coordinar sus actividades económicas, así como el realizado por Turquía durante la década de 1930. Desafortunadamente estos intentos no tuvieron la aplicación adecuada y no fue sino hasta la década de 1950 cuando Birmania, en el año de 1951 y Pakistán en el año de 1954, llevaron a cabo ciertos tipos de planes de desarrollo más profundos.

Dentro del marco que comprende a los países subdesarrollados, la India fue el primer país que adoptó la planeación económica estableciendo, en 1950, una Comisión de Planeación cuya estructura administrativa alcanzó un notable grado de adelanto. Pero no fue sino hasta hace aproximadamente una década que el valor de la coordinación de la acción interna y externa fue reconocida plenamente cuando la Asamblea de las Naciones Unidas en 1960, iniciaron la "Década del Desarrollo" con la esperanza y el deseo de que los países miembros prepararan planes de desarrollo y programas de acción inmediata. Desde enton-

ces se han preparado muchos planes y programas con la colaboración del Programa de Ayuda Técnica de las Naciones Unidas.

LA PLANEACION EN AMERICA LATINA:

Se puede considerar que en América Latina siempre existió una forma de planeación, ya que desde que estas naciones se independizaron de España y Portugal, establecieron presupuestos nacionales de vigencia anual. Pero la experiencia latinoamericana en planeación concebida como proceso fundamental de desarrollo, se remonta a los años de la década de 1940, que fue cuando se dejó sentir la necesidad de un cambio determinante en el campo económico, político y social. No obstante esto, la aceptación y la preparación de planes completos de desarrollo tuvieron que esperar hasta principios de la década de 1960.

Con las excelentes bases preparadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como principal órgano promotor de la planeación, de las Naciones Unidas, la planeación se hizo norma oficial para los firmantes de la Conferencia de Punta del Este, en 1961, bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos. Para 1963, Bolivia, Colombia, Chile, México, Venezuela y Honduras tenían planes de desarrollo listos para su aplicación. Lo anterior ha ocasionado que en los úl-

timos años la planeación se haya venido generalizando en América Latina, ya que, si bien es cierto que en varios países de la región se habían desarrollado anteriormente esfuerzos parciales de planeación, la realidad es que -- desde hace apenas cinco años prácticamente todos los países de América Latina han realizado esfuerzos más deliberados por establecer procesos y mecanismos de planeación.

Este avance en la planeación ha venido planteando demandas crecientes de personal capacitado, así como de adecuar métodos y técnicas a las condiciones de América Latina. Por ello a poco de ponerse en marcha el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, los Gobiernos Latinoamericanos a través del CEPAL, decidieron crear en 1962, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), como entidad que pudiera contribuir a satisfacer esos requerimientos de capacidad, asesoría e investigación. El ILPES como promotor de la actividad de planeación, nace pues, de una necesidad planteada por la realidad de los países latinoamericanos.

Cabe señalar que la planeación como proceso de desarrollo, no surge en América Latina como simple intento de introducir técnicas modernas ensayadas ya en otros países (Francia, Italia, Inglaterra, los países Socialistas, los países Escandinavos, e incluso Alemania Occidental dentro de su política de mercado social, así como Es

tados Unidos con su influencia capitalista). Surge en cambio, simultáneamente con poderosas razones en torno a la necesidad urgente de realizar profundos cambios estructurales en el ámbito de cada país.

Al mismo tiempo que avanza la práctica de la planeación, los países de la región se empeñan en realizar esfuerzos tendientes a vincular crecientemente su desarrollo político, económico y social.

Rebasadas las primeras etapas de organización institucional de la planeación y de la elaboración de planes, se ponen de manifiesto problemas que atañen más bien a las fases operativas de planeación y a su vinculación con la política económica y social: el problema del desempleo y del subempleo; la mala distribución del ingreso; la inflación; el agotamiento del proceso de industrialización por sustitución de importaciones; la necesidad de corregir desequilibrios fiscales internos y externos; la necesidad de modernizar y adaptar los sistemas de administración pública; etc., son algunos de estos problemas.

Por lo anteriormente expuesto, la planeación deberá llegar a constituir un instrumento adecuado para hacer frente a todos estos problemas. Y es por ello, por lo que ha estado sujeta en los últimos años, a demandas crecientes para servir como instrumento de orientación y coordinación de las políticas de desarrollo.

El peso de las exigencias anteriores ha veni

do a recaer, fundamentalmente sobre las administraciones públicas nacionales, que en general no se encuentran adecuadamente preparadas para satisfacerlas. Esto implica la necesidad, sobre todo, de reformas presupuestarias y administrativas que permitan las orientaciones de políticas en la elaboración de programas y proyectos, la construcción de mecanismos de coordinación del propio aparato gubernamental y la incorporación de los sectores privados en las tareas de definición y ejecución de los planes (28).

3.2. CONCEPTO:

El significado de la "planeación" tiene algo -- de paradójica, para algunos es un término general convenientemente útil y de un contexto generalizado que se extiende desde las amplias consideraciones filosóficas a los detalles precisos; algunos la consideran como actividad específica; en contraste con otros que la creen parte o quizás un símbolo, para casi todo lo que hace una persona.

Es importante señalar que el resurgimiento de la Planeación ha creado muchas clases distintas de ella y con procesos diferentes, esto ha originado una confusión: ejemplo de lo anterior, es el que algunos la identifiquen como un sinónimo de toma de decisiones, para otros tiene su significado en la identificación misma de las partes del proceso de planeación, como son: programación diagnóstico, previsión, proyecto, etc.

Para efectos de esta investigación, la planeación será vista como un proceso y será analizada como un universo, el cual se tratará de descomponerlo en todas sus partes y exponerlo con la mayor claridad posible.

En estas condiciones se pueden enunciar algunas definiciones formales de planeación como sigue:

Russell L. Acokff: "La planeación es el proceso de proyectar un futuro deseado y los medios efectivos pa-

ra conseguirlo".

Agustín Reyes Ponce: "Es la función que tiene por objetivo fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempo y números necesarios para su realización".

R. Goetz: "Planear es hacer que ocurran cosas que de otro modo no habrían ocurrido.

Guillermo Gómez C.: "Es el proceso que nos permite la identificación de oportunidades de mejoramiento en la operación de la organización en base a la técnica, así como el establecimiento formal de planes o proyectos para el aprovechamiento integral de dichas oportunidades" (29).

Como se puede observar, se han esbozado algunos conceptos de planeación como parte de su significado, se puede pues, establecer su significado en forma más amplia dentro del contexto de la administración pública mexicana:

La planeación del desarrollo de un país es el proceso dinámico sobre el análisis de los recursos disponibles, la fijación de objetivos y metas dentro de un horizonte determinado de prioridades congruentes con los -

valores de la sociedad y una síntesis para establecer es_
trategias de asignación de recursos tendientes al logro_
de dichos objetivos.

DIFE

LIZACION

ALGUNOS RE

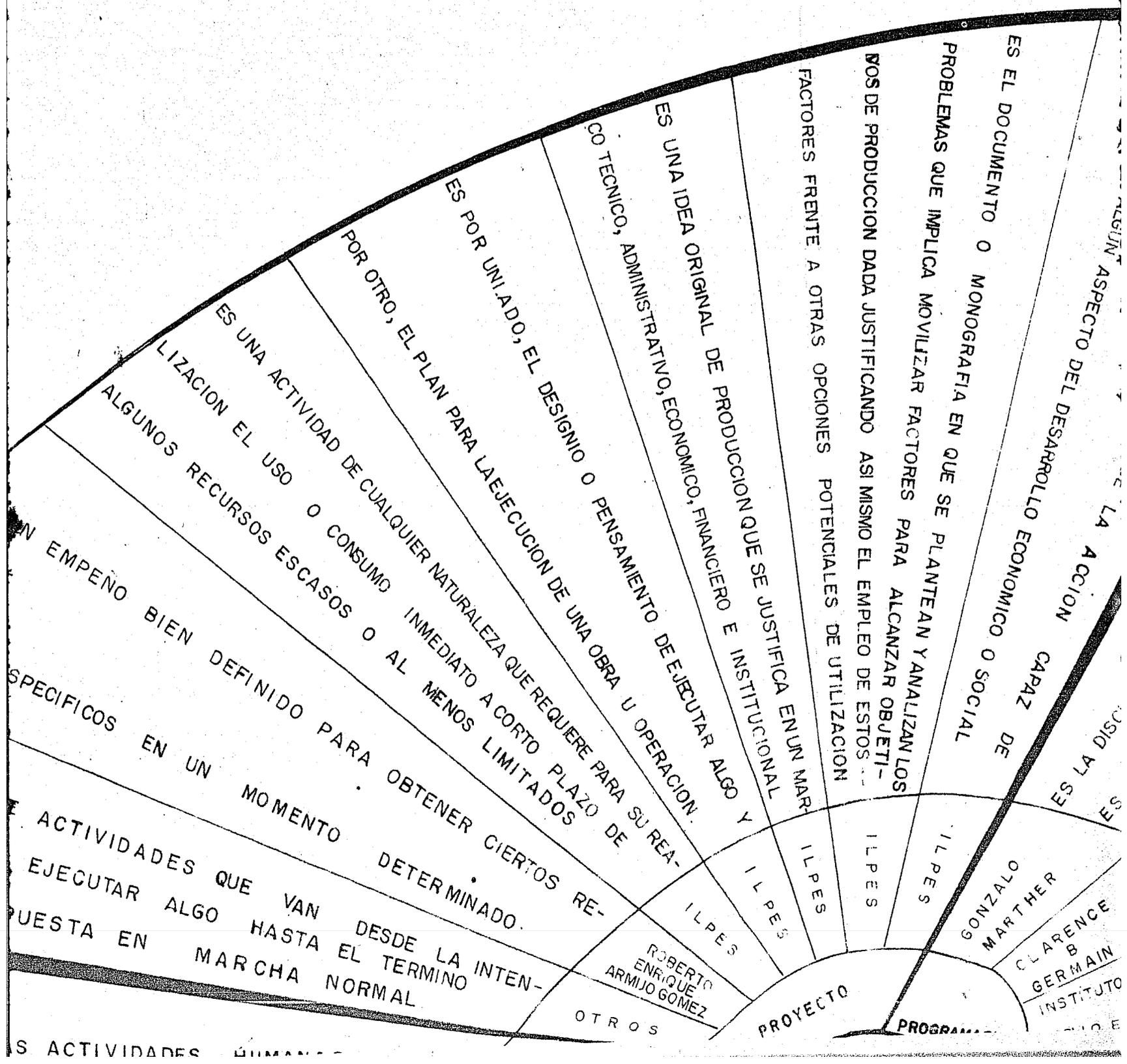
ES UN EMPENO BIEN

SULTADOS ESPECIFICOS EN UN

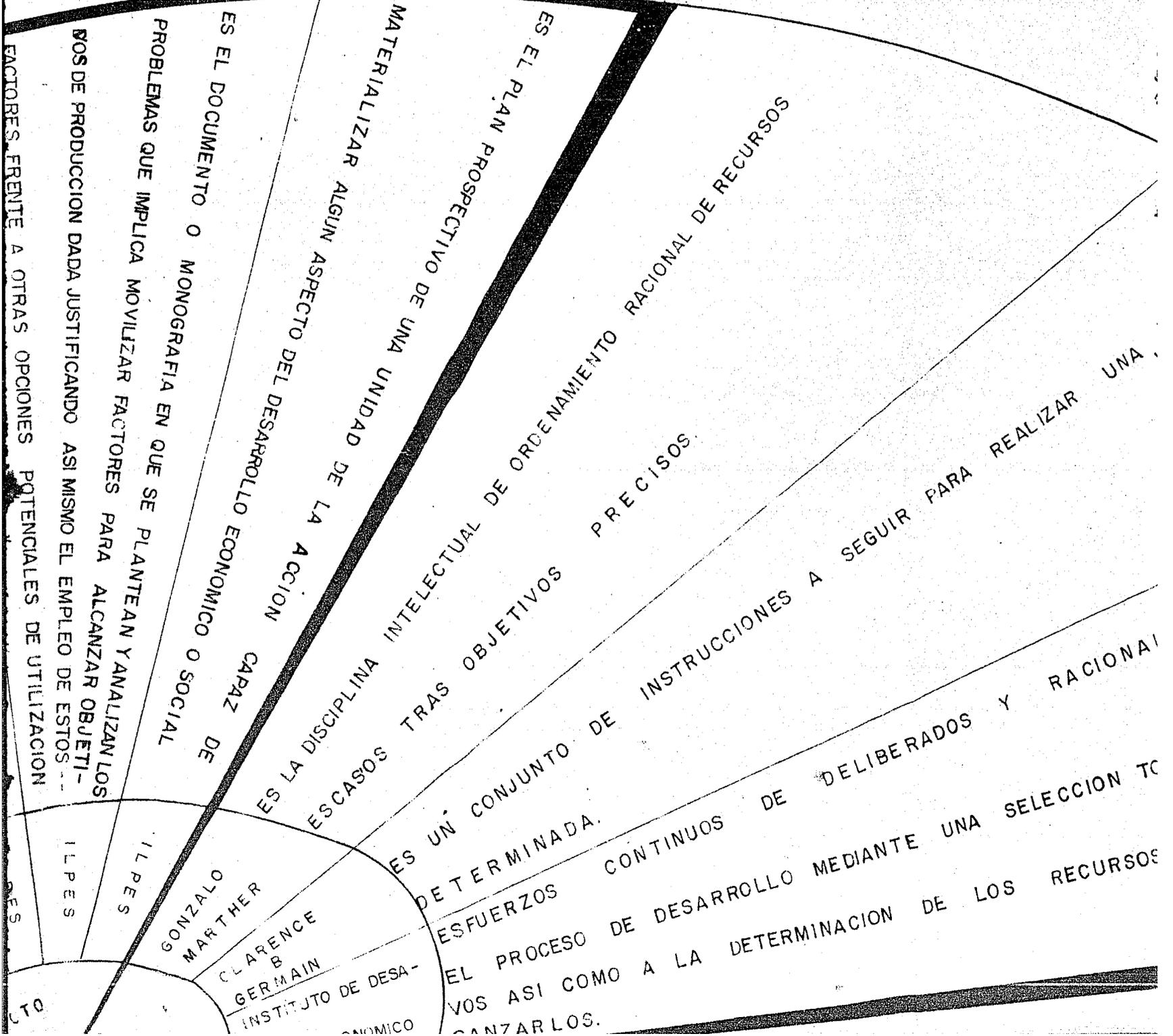
ES TODA LA GAMA DE ACTIVIDADES
CION O PENSAMIENTO DE EJECUTAR ALC
DE SU EJECUCION Y PUESTA EN

ACTITUD RACIONALIZADORA DE LAS ACTIVIDADES

DIFERENTES CONCEPTOS DE LA PL



DE LA PLANEACION



GRAFICA 10

SOS

ES A SEGUIR PARA REALIZAR UNA TAREA

DE DELIBERADOS Y RACIONALES TENDIENTES A ACELERAR

LO MEDIANTE UNA SELECCION TOTAL Y DETALLADA DE OBJE-
TERMINACION DE LOS RECURSOS NECESARIOS PARA AL-

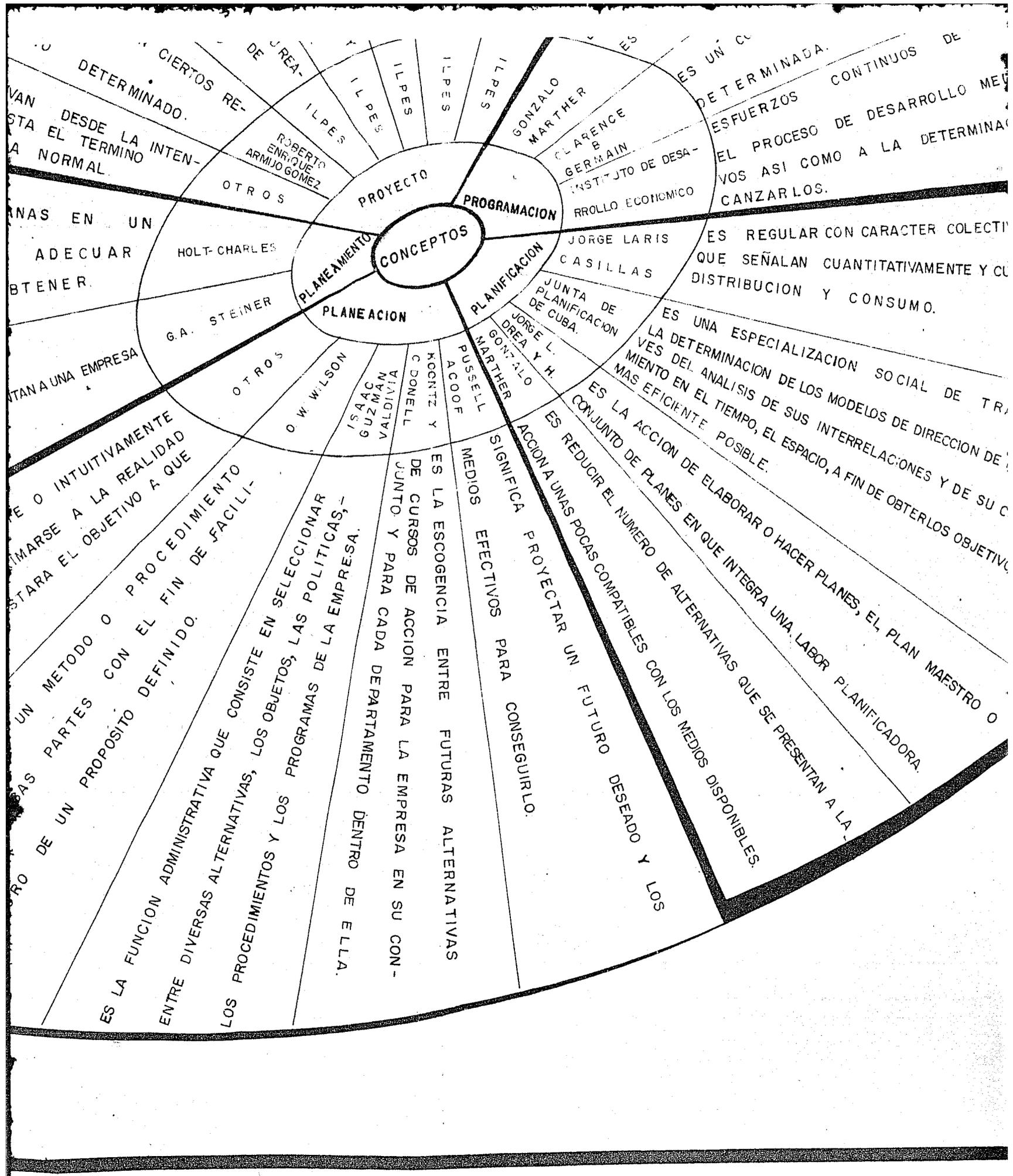
... EJECUCION Y ... DE EJECUTAR ALGO PUESTA EN MARCHA NORMAL ... DETERMINADO ... DESDE LA INTEN ...

ACTITUD RACIONALIZADORA DE LAS ACTIVIDADES HUMANAS EN UN
ESFUERZO COMPLETO CONSTANTE Y PERSISTENTE PARA ADECUAR
LOS MEDIOS DE QUE SE DISPONE A LOS FINES QUE SE TRATA DE OBTENER.

ES EL EXAMEN DE LOS CURSOS DE ACCION ALTERNATIVOS DEL FUTURO QUE SE PRESENTAN A UNA EMPRESA

CONSISTE EN LA SELECCION DE ALTERNATIVAS INTELIGENTE O INTUITIVAMENTE
ESCOGIDAS CON EL OBJETO DE ESTABLECER O APROXIMARSE A LA REALIDAD
QUE REGIRA LAS CONDICIONES BAJO LAS CUALES ESTARA EL OBJETIVO A QUE
ESTUVO SUJETA DICHA SELECCION.
ES LA OPERACION DE FORMULAR UN METODO O PROCEDIM
O UN AJUSTE DE DIVERSAS PARTES CON EL FIN
DE OBTENER EL LOGRO DE UN PROPOSITO DEFINIDO

ES LA FUNCION ADMINIST
ENTRE



CONCEPTOS

PROYECTO

PROGRAMACION

PLANIFICACION

PLANEACION

PLANEAMIENTO

ES UN PROCESO DE DESARROLLO MEDIANTE ESFUERZOS CONTINUOS DE PERSONAS EN UN INTENTO DE ADECUAR LAS ACCIONES PARA OBTENER UN METODO O PROCEDIMIENTO QUE SE ADECUEN A LA REALIDAD PARA EL LOGRO DE UN PROPOSITO DEFINIDO.

ES REGULAR CON CARACTER COLECTIVO QUE SEÑALAN CUANTITATIVAMENTE Y CUANTITATIVAMENTE LA DISTRIBUCION Y CONSUMO.

ES UNA ESPECIALIZACION SOCIAL DE TRABAJO LA DETERMINACION DE LOS MODELOS DE DIRECCION DE EMPRESAS EN EL ANALISIS DE SUS INTERRELACIONES Y DE SU COMPORTAMIENTO EN EL TIEMPO, EL ESPACIO, A FIN DE OBTENERLOS OBJETIVOS MAS EFICIENTE POSIBLE.

ES LA ACCION DE ELABORAR O HACER PLANES, EL PLAN MAESTRO O CONJUNTO DE PLANES EN QUE INTEGRA UNA LABOR PLANIFICADORA.

ES REDUCIR EL NUMERO DE ALTERNATIVAS CON LOS MEDIOS DISPONIBLES.

ES LA ACCION DE ELABORAR O HACER PLANES, EL PLAN MAESTRO O CONJUNTO DE PLANES EN QUE INTEGRA UNA LABOR PLANIFICADORA.

CIERTOS RECURSOS DETERMINADO. DESDE LA INTENCION NORMAL.

OTROS
HOLT-CHARLES
G.A. STEINER
OTROS
GONZALO MARTHER
CLARENCE GERMAIN
INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO

OTROS
O.W. WILSON
ISAAC GUZMAN
VIVIANA VALDIVIA
CONNELL
KOGNTZ Y
ACCOF
PUSSELL
MARTHER
GONZALO DREA Y H.

OTROS
JORGE LARIS
CASILLAS
JUNTA DE PLANIFICACION DE CUBA.

OTROS
JORGE LARIS
CASILLAS
JUNTA DE PLANIFICACION DE CUBA.

OTROS
JORGE LARIS
CASILLAS
JUNTA DE PLANIFICACION DE CUBA.

OTROS
JORGE LARIS
CASILLAS
JUNTA DE PLANIFICACION DE CUBA.

ES LA ESCOGENCIA ENTRE FUTURAS ALTERNATIVAS DE CURSOS DE ACCION PARA LA EMPRESA EN SU CONJUNTO Y PARA CADA DEPARTAMENTO DENTRO DE ELLA.

MEDIOS EFECTIVOS PARA CONSEGUIRLO.

ES LA ACCION DE ELABORAR O HACER PLANES, EL PLAN MAESTRO O CONJUNTO DE PLANES EN QUE INTEGRA UNA LABOR PLANIFICADORA.

ES REDUCIR EL NUMERO DE ALTERNATIVAS CON LOS MEDIOS DISPONIBLES.

ES LA ACCION DE ELABORAR O HACER PLANES, EL PLAN MAESTRO O CONJUNTO DE PLANES EN QUE INTEGRA UNA LABOR PLANIFICADORA.

ES LA ACCION DE ELABORAR O HACER PLANES, EL PLAN MAESTRO O CONJUNTO DE PLANES EN QUE INTEGRA UNA LABOR PLANIFICADORA.

ES LA ACCION DE ELABORAR O HACER PLANES, EL PLAN MAESTRO O CONJUNTO DE PLANES EN QUE INTEGRA UNA LABOR PLANIFICADORA.

ES LA ACCION DE ELABORAR O HACER PLANES, EL PLAN MAESTRO O CONJUNTO DE PLANES EN QUE INTEGRA UNA LABOR PLANIFICADORA.

ES LA ACCION DE ELABORAR O HACER PLANES, EL PLAN MAESTRO O CONJUNTO DE PLANES EN QUE INTEGRA UNA LABOR PLANIFICADORA.

ES LA ACCION DE ELABORAR O HACER PLANES, EL PLAN MAESTRO O CONJUNTO DE PLANES EN QUE INTEGRA UNA LABOR PLANIFICADORA.

ES LA ACCION DE ELABORAR O HACER PLANES, EL PLAN MAESTRO O CONJUNTO DE PLANES EN QUE INTEGRA UNA LABOR PLANIFICADORA.

ES LA ACCION DE ELABORAR O HACER PLANES, EL PLAN MAESTRO O CONJUNTO DE PLANES EN QUE INTEGRA UNA LABOR PLANIFICADORA.

ES LA FUNCION ADMINISTRATIVA QUE CONSISTE EN SELECCIONAR LOS PROCEDIMIENTOS Y LOS PROGRAMAS DE LA EMPRESA, ENTRE DIVERSAS ALTERNATIVAS, LOS OBJETOS, LAS POLITICAS, EL PROCEDIMIENTO QUE SE ADECUEN A LA REALIDAD PARA EL LOGRO DE UN PROPOSITO DEFINIDO.

ES LA FUNCION ADMINISTRATIVA QUE CONSISTE EN SELECCIONAR LOS PROCEDIMIENTOS Y LOS PROGRAMAS DE LA EMPRESA, ENTRE DIVERSAS ALTERNATIVAS, LOS OBJETOS, LAS POLITICAS, EL PROCEDIMIENTO QUE SE ADECUEN A LA REALIDAD PARA EL LOGRO DE UN PROPOSITO DEFINIDO.

MINADA.
RZOS CONTINUOS DE
PROCESO DE DESARROLLO MEDIANTE UNA SELECCION
ASI COMO A LA DETERMINACION DE LOS RECURSOS NECESARIOS PARA AL-

REGULAR CON CARACTER COLECTIVO LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS MEDIANTE PROYECTOS
ÑALAN CUANTITATIVAMENTE Y CUALITATIVAMENTE EL PROCESO DE PRODUCCION,
UCION Y CONSUMO.

ECIALIZACION SOCIAL DE TRABAJO HUMANO CONSISTENTE EN
ON DE LOS MODELOS DE DIRECCION DE PROCESOS COMPLEJOS, A TRA-
DE SUS INTERRELACIONES Y DE SU COORDINACION Y ORDENA-
EL ESPACIO, A FIN DE OBTENERLOS OBJETIVOS EN LA FORMA
E.

R O HACER PLANES, EL PLAN MAESTRO O
RA UNA LABOR PLANIFICADORA.

SE PRESENTAN A LA

3.3. NATURALEZA Y CONTENIDO.

La planeación es una actividad que permite decidir de antemano que hacer, como hacerlo, cuando y quien debe llevarlo a cabo; es un puente que se construye entre el punto donde nos encontramos y aquel a donde ir; concretamente se le puede identificar como la forma racional de aproximarse al futuro.

Esta forma racional de aproximarse al futuro, implica que se lleve a cabo a través de una toma de decisiones anticipada, claro está que la toma de decisiones no equivale a que se le considere como planeación; pero la planeación es algo que se hace antes de efectuar una acción; pero si ésta toma de decisiones pudiese llevarse a cabo sin considerar la eficiencia, la planeación no tendría ningún sentido, por lo que no se necesitaría.

Si se desea que exista cierto estado ideal en un día futuro y lleva tiempo decidir lo que deba hacerse y la forma en que se hará, se deben tomar las decisiones necesarias antes de realizar alguna acción.

Existen decisiones que se presentan en forma interdependiente y que se denominan "sistema de decisiones", las cuales se presentan al tratar de alcanzar determinados objetivos y que permiten apreciar la necesidad de la planeación con mayor claridad. Un conjunto de decisiones -- forma un sistema, si el efecto de cada decisión sobre los

resultados del conjunto, depende de una o más de las decisiones restantes; se puedan presentar algunas de éstas decisiones en el conjunto de manera sencilla o pueden presentarse en forma compleja. Por lo más complejo en sí de la planeación se deriva de las interrelaciones de las decisiones más que de las decisiones mismas; por ejemplo: al planear una fábrica, la decisión de ubicar el departamento de almacén en un lugar específico, afecta la localización de cada uno de los otros departamentos y, por tanto, la funcionalidad general de la organización.

Los conjuntos de decisiones que requieren planeación, tienen las siguientes características:

a).- Son demasiado grandes para manejar todas las decisiones al mismo tiempo; de allí que la planeación deba dividirse en etapas y fases que se desarrollan en secuencia por un organismo, por varios o bien por alguna combinación de esfuerzos simultáneos secuenciales.

b).- El conjunto de decisiones necesarias no puede subdividirse en subconjuntos independientes; por lo que un problema de planeación no se puede dividir en problemas de subplaneación independientes. Sino que deben estar relacionados entre sí.

Esto, significa que las decisiones anteriores deben revisarse a la luz de las que se adopten posteriormente; fundamentalmente se puede expresar que ésta es la

razón por la cual la planeación debe realizarse antes de iniciar la acción.

Estas dos propiedades sistemáticas de la planeación ponen de manifiesto varias características de la planeación.

1.- La planeación no es un acto, sino es un proceso.

2.- La planeación es un proceso continuo, el cual no tiene punto final natural.

3.- La planeación debe ser flexible, debido principalmente a causa de la incertidumbre del futuro y el posible error aún en las más expertas condiciones.

El determinar que la planeación es un proceso se debe principalmente a la complejidad de manejar todas las decisiones a un mismo tiempo.

El segundo punto referente a la continuidad del proceso de planeación se debe a lo siguiente: en casi toda la planeación está inherente tomar decisiones, puesto que usualmente existen variables en la mayoría de las áreas y no se dispone de hechos completos. Pero estas variables deben evaluarse razonablemente, desarrollando el mejor plan, con base en la información disponible. No obstante el plan es provisional y sujeto a revisión y enmiendas a medida que se conozcan nuevos hechos y sean revaluadas las variables. En tanto el plan se pone en vigor, los ajustes y condiciones cambiantes que tienen -

lugar y requieren modificaciones sobre una base un tanto continua.

Por último, el tercer punto que determina a la flexibilidad como característica propia de la planeación, se debe principalmente a cuanto mayor sea la flexibilidad que se pueda imprimir a los planes, menor será el peligro de pérdidas en las cuales se incurre por sucesos inesperados, pero es necesario que el costo de flexibilidad deba compararse antes que los riesgos que implican los compromisos futuros se han contraído.

El determinar el uso de la flexibilidad implica dar a los planes una facilidad de cambiar su dirección.

Para muchos esta característica de flexibilidad es considerada como la más importante, debido a que tiene muchísimo valor la habilidad de cambiar un plan sin costo indebido o fricción, cambiar de dirección, mantenerse en movimiento hacia el objetivo a pesar de los cambios en el ambiente o aún de las fallas en los planes.

Pero la aplicación de la flexibilidad sólo es posible dentro de ciertos límites;

En primer lugar, una decisión no puede ser posponiéndose y al propio tiempo garantizar su conveniencia.

En segundo lugar, la flexibilidad interna de los planes puede ser tan costosa que no valga la pena precaverse.

Por último, es necesario que se vea a la planeación como un proceso que se encamina hacia la producción de uno o más estados deseados y que no es probable que ocurran a menos que se haga el respecto; ya que obviamente, no se puede creer que el curso natural de los acontecimientos ocasionen que se pueda alcanzar el estado deseado.

Resumiendo, se puede decir que la planeación es un proceso que supone la elaboración y la evaluación de decisiones antes de que se inicie una acción, es una situación en la que se crea que a menos que se emprenda tal acción, no es probable que ocurra el estado futuro que se desea y que, si se adopta la acción apropiada, aumentará la probabilidad de obtener un resultado favorable.

3.4. DINAMICA.

Habiendo hablado del significado del proceso de planeación, de los distintos conceptos por los cuales se le conoce, de su naturaleza y de los distintos conjuntos de decisiones que requiere para su desarrollo.

Corresponde ahora explicar en que consiste la Dinámica de la Planeación. En este tema se inicia el estudio que tiene como fin manejar, hacer, actuar, operar, o funcionar un proceso mecánico, a través de implantar, integrar, ejecutar y controlar "lo que realmente existe ya".

Con la fase de dinámica de planeación, se cubre un ciclo completo de planeación y control de las actividades de la organización, considerando su gestión operativa-administrativa como un sistema, que dependiendo de la complejidad analítica de sus problemas, se hace necesario un estudio dimensional que se puede dividir en dos campos:

a).- El macroadministrativo. Que comprende los aspectos de estructura, de procedimientos y de coordinación de las actividades que influyen de una manera directa en el desarrollo de la organización, en las estrategias de crecimiento y en el medio en el cual opera ésta.

b).- El microadministrativo. Que se ocupa de los problemas que afectan las estructuras, los procedimientos y la coordinación de recursos materiales, huma-

nos y técnicos dentro de cada área de la organización.

La gráfica Número 11 muestra esquemáticamente el proceso de la dinámica de la planeación en una organización ya constituida.

La parte izquierda muestra la estructura de la organización en coordinación directa con los elementos de la administración científica, en razón de ser un proceso que lleva consigo la responsabilidad de Planear, -- Ejecutar y Controlar.

La parte central representa al proceso y mecanismo de planeación, comprendiendo las áreas de aplicación y su contenido con relación a la tipología aplicable a cada caso particular, para llevarla a cabo.

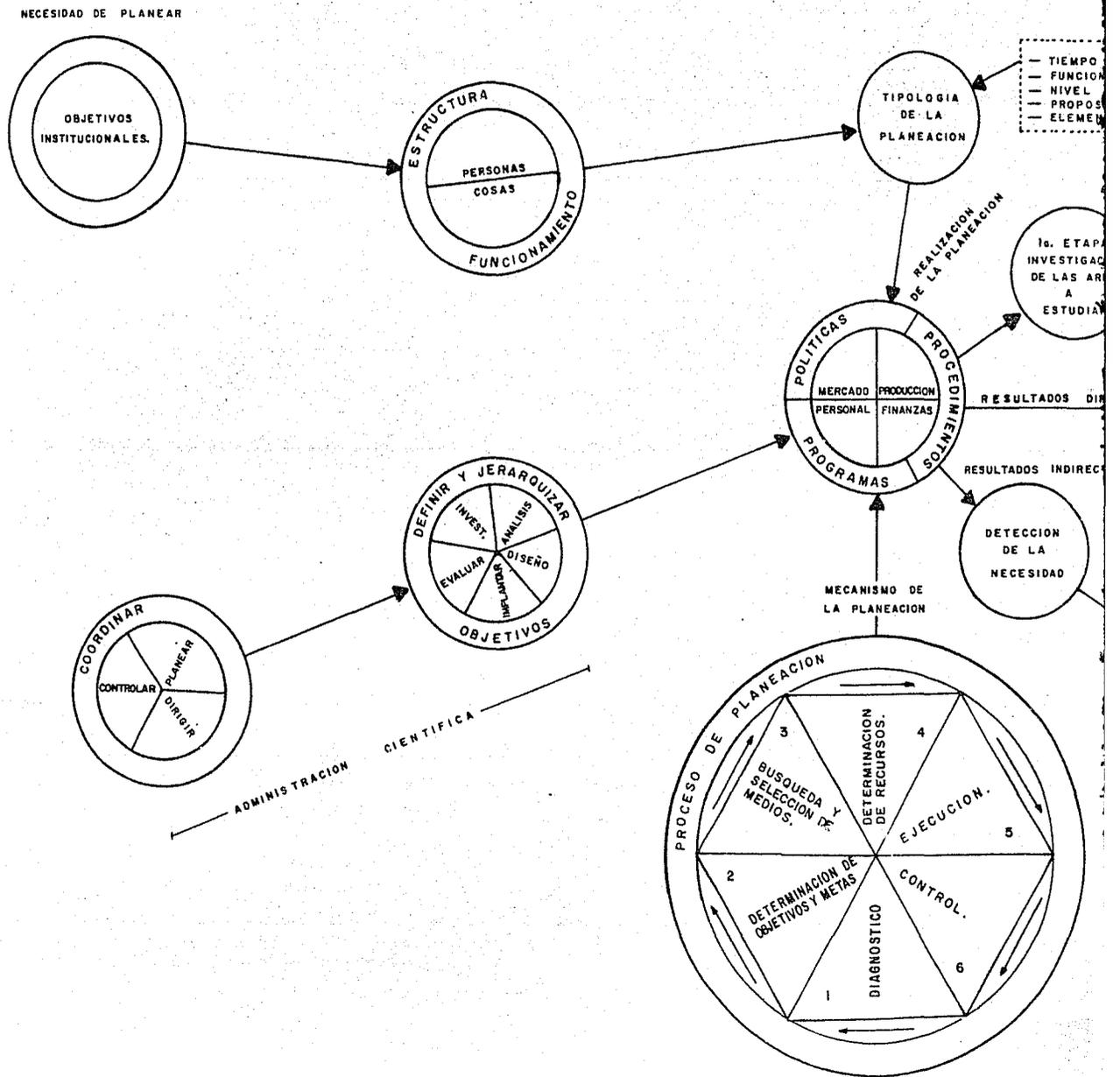
Por último la parte de la derecha comprende básicamente la Dinámica referida en tres aspectos:

1.- Realización de la planeación, que influye un proceso que abarca la investigación, recopilación de información, análisis y diseño de planes, programas y procedimientos.

2.- Resultados indirectos, que incluye la detención de políticas y elaboración de planes y programas.

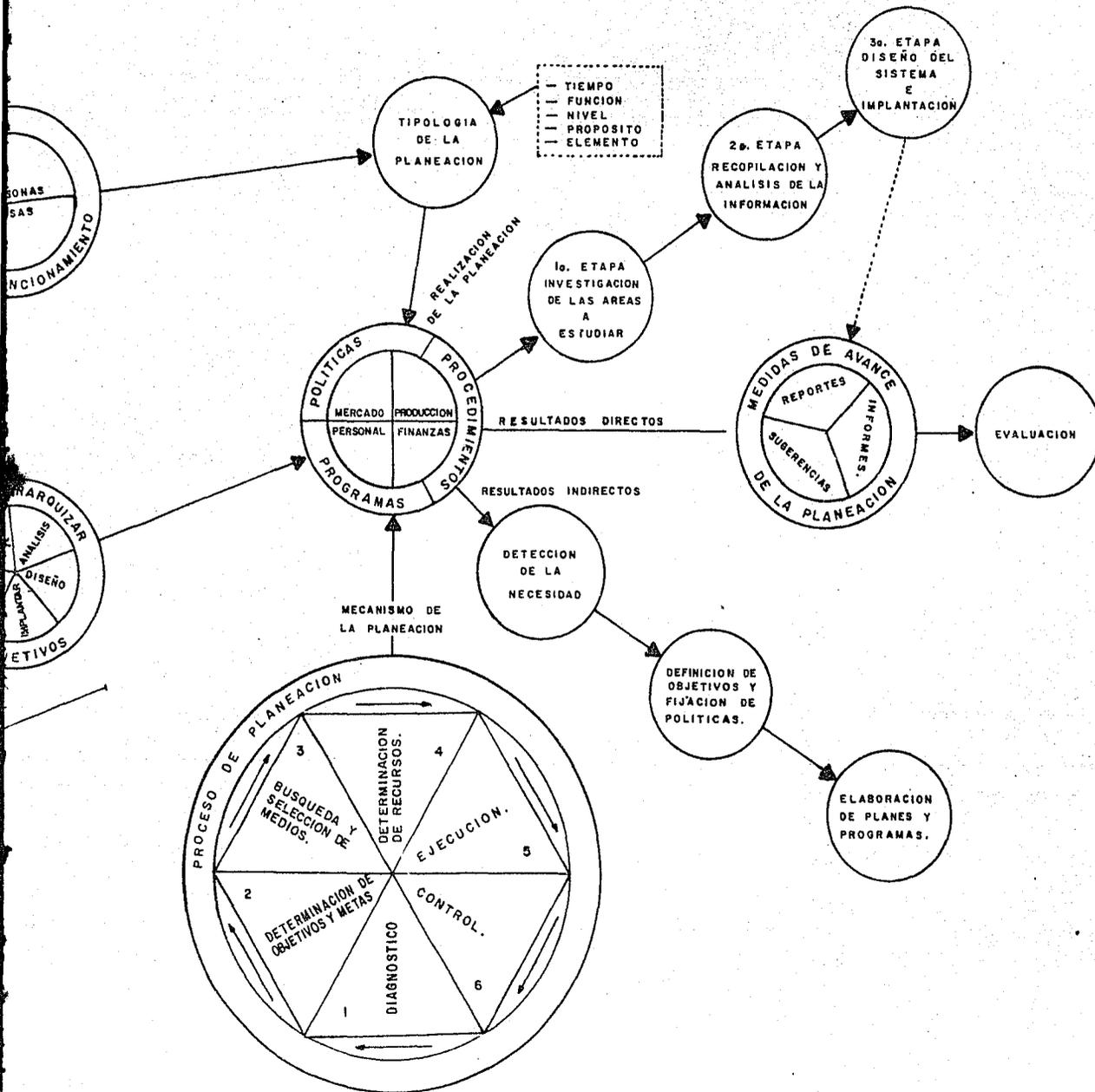
3.- Resultados directos, que cierra el ciclo de la planeación al establecerse la fase de implantación de los planes.

DINAMICA DE LA PLANEACION



DINAMICA DE LA PLANEACION

GRAFICA 11



3.5. IMPORTANCIA

Se puede sintetizar la necesidad de la planeación expresando que para llevar a cabo una actividad, es necesario primeramente haberlo pensado para posteriormente poder ejecutarla.

En una época como la actual en donde existen grandes cambios en el mundo y cuando cada día hay nuevos elementos de incertidumbre, el llevar a cabo la planeación parece ser casi imposible o inaplicable, sin embargo nunca se ha tenido mayor urgencia que ahora de contar con una planeación lo más adecuada posible para hacer uso de la mejor manera posible de todos aquellos factores que intervienen tanto directa como indirectamente el desarrollo de una actividad.

Lo anterior es aplicable no importando la finalidad de la organización y, puede serlo también en particular para el hombre mismo.

A continuación se presentan varios puntos que permiten apreciar la necesidad de la planeación:

1.- Al planear en forma más concreta se precisan los objetivos principales y se logra una jerarquización de éstos.

2.- La organización puede afrontar situaciones futuras con un mayor grado de incertidumbre.

3.- La planeación obliga a tener preparadas va

rias soluciones o alternativas para dar respuesta a un problema, lo que en otra forma sin planeación, se daría una respuesta con la simple relación subconciente o natural.

4.- Evita que los funcionarios se adhieran -- por demasiado tiempo a una rutina, es decir, crea una dinámica de trabajo.

5.- Permite lograr mejor coordinación, ayudando a reducir los problemas, mejorar la productividad y operatividad de la organización.

6.- Se debe planear para un futuro incierto.

7.- La atención de la organización se concentra en la resolución de los problemas mediatos. Los inmediatos ya quedaron incluidos en la planeación.

8.- Todos los recursos son aprovechados en forma racional y adecuada.

9.- Sirve de herramienta de control.

En resumen, analizando lo anterior, se afirma que la planeación es la herramienta intelectual para lograr el desarrollo de una organización y el progreso de un país.

3.6. VENTAJAS.

El llevar a cabo la planeación dentro de una organización presenta un sin número de ventajas, aquí se exponen algunas de ellas.

1).- La planeación se aprovecha de las actividades expresas y ordenadas.

2).- Todos los esfuerzos se dirigen hacia los resultados, lográndose así una secuencia de esfuerzos efectiva.

3).- Se minimiza la ejecución del trabajo y su enfoque en forma azarosa.

4).- Se reduce al mínimo el trabajo no productivo.

5).- Los esfuerzos y los gastos que van a emplearse son revisados cuidadosamente, para la terminación de las actividades planeadas se fijan al mínimo o dentro de un orden conocido y aceptado.

6).- Se logra una mejor coordinación de actividades, de manera que hace que una gran combinación de fuerzas se mueva armoniosamente hacia el objetivo predefinido.

7).- Indica la necesidad de cambios futuros, tales como la búsqueda de nuevas alternativas en la organización, o de nuevas actividades para nuevas fuentes de

utilidades o de servicios.

8).- Ayuda a visualizar futuras posibilidades_ entre cursos alternativos de acción.

9).- Sirve para identificar y evaluar nuevos - campos para una posible participación en ellos.

10).- Guía el pensamiento hacia futuras activi- dades convenientes, indicando la forma de hacer el cam-- bio y lo que debe hacerse para lograrlo.

11).- Trata de dar respuesta a las preguntas -- que presentan cierto grado de incertidumbre, ya que las_ respuestas se presentan a través de un complejo de varia_ bles que afectan a la acción que se desea emprender.

12).- Es una herramienta de gran poder la orga- nización, ya que ésta se impartirá con confiabilidad y - agresividad.

13).- Se logra hacer un mejor aprovechamiento - de los recursos con que cuenta la organización obteniendo como resultado costos más bajos.

14).- La planeación hace posible que la organi- zación se mueva hacia adelante como una unidad coordina- da. En consecuencia, algunas partes o actividades no -- adelantaron demasiado o se atrasaron con respecto a otras, además las acciones tanto en cantidad como en oportunidad quedan enclavadas juntas para asegurar el necesario apoyo entre ellas.

15).- Promueve el uso de una medida de funcionamiento, esto es que hace más definitivo al trabajo dentro de las limitaciones de espacio y tiempo.

16).- El nivel de las realizaciones tiende a elevarse con la buena planeación, ya que se minimiza el confiarse en las realizaciones pasadas.

17).- La planeación tiende a mejorar la orientación, motivación y comunicación, logrando que se pueda crear bajo tales estímulos una fuerza de trabajo efectiva.

18).- También ofrece una base para el control, ya que establece los puntos de partida y de terminación de las actividades, impulsa a uniformar la acción y promueve el establecimiento de normas de rendimiento.

Se puede seguir haciendo mención de más ventajas de la planeación pero las más importantes son las que se han mencionado, por lo que para concluir se establece: planeación dará un mayor índice de seguridad para alcanzar con éxito los objetivos trazados.

3.7. LIMITACIONES:

La planeación es un proceso fundamental y esencial, pero existen limitaciones prácticas para su aplicación.

En este tema se pretenden analizar estas limitaciones:

1).- La exactitud de la información y de hechos respecto al futuro. Como ya se indicó, la planeación se refiere a actividades futuras. La utilidad de un plan está afectada por la exactitud subsecuente de las suposiciones con respecto al futuro y que se emplearon en la formulación del plan. Nadie puede predecir o estar capacitado para hacerlo en forma completa y totalmente los eventos del futuro. Si cambian las condiciones bajo las cuales debe implantarse el plan gran parte de éste puede perderse. Los planes deben de evaluarse a la luz de las condiciones operantes.

2).- Hay quienes argumentan contra la planeación, diciendo que su costo excede a su verdadera utilidad. Opinan que el dinero sería mejor empleado en hacerse el trabajo físico que hay que hacerse. Como todas las funciones deben justificar su existencia y su grado de extensión debe mantenerse de acuerdo con las circunstancias particulares. El tiempo y esfuerzos empleados en hacer planes deben resultar más ventajosos que si se

aplicaran a otra función.

3).- Otra de las limitaciones que se oponen a la planeación, son las barreras psicológicas. La más importante, es que la gente se interesa más en el presente que en el futuro. El presente es más deseable y tiene mayor grado de certidumbre. El futuro significa cambios y ajustes a nuevas situaciones, tiene mayor grado de incertidumbre.

4).- Otra limitación más es que la planeación "paraliza" la inactividad de la organización y, para algunos ejecutivos es como una "camisa de fuerza" que no les da libertad de acción. Se supone también que esta rigidez tiende a hacer a la gestión administrativa más compleja, que en lugar de ayudar estorba.

5).- Otros afirman que la planeación retarda la acción. Se dice que las emergencias y algunas situaciones extraordinarias que se presentan de improviso -- exigen decisiones sobre la marcha. Se presentan a veces circunstancias que obligan a hacer algo en el momento, sin desperdiciar tiempo en pensar y en analizar detalles. La situación problemática puede ser tal que no admita demoras.

6).- Algunos sostienen que los que practican la planeación tiende a sobreestimar su contribución a la resolución de un problema. Esto está evidenciado por la

preparación de informes elaborados y por instrucciones - más allá de cualquier necesidad práctica y, por la renun- cia de correr riesgos en su trabajo administrativo, in- tentando en vez de ello, eliminar todos los riesgos me- diante la planeación. Se gasta mucho dinero y tiempo pa- ra reunir información para procesarla y transformarla pa- ra la utilización en la elaboración de un plan.

7).- Una de las más fuertes limitaciones para_ la planeación, consistente en la creencia de que los me- jores resultados se obtienen por medio de hacer las co- sas en forma inmediata y "así nomás", que cada situación se resuelve cuando se presenta. De este modo, se puede_ hacer uso del oportunismo con gran ventaja, los partida- rios de esta opinión dicen que pocos planes se siguen co- mo se pensaron.

Hay elementos verdaderos en estos argumentos, _ pero no hay que olvidar que los planes más efectivos pre-veen cierto grado de plasticidad e interpretación en - aplicarlos.

Si es cierto que se presentan situaciones en - forma inoportuna, y que es necesario tomar una decisión_ rápida para su solución, pero el llevar a cabo una acti- vidad no significa necesariamente realizaciones útiles._ Resulta temerario iniciar el curso de una acción sin pres- tar debida atención a que resultados se desea llegar y, -

que es lo mejor que se puede hacer para lograrlos y que consecuencias probables tenga el tomar una determinación.

También es cierto que hay algunos ejecutivos - que obtienen resultados óptimos con muy poca planeación, pero hay que recalcar que la planeación es una regla y no la excepción. Con la buena planeación aumenta la certeza y disminuye la incertidumbre.

3.8. PREMISAS:

El formular preguntas pertinentes es un medio favorable de estimular el pensamiento y obtener la información necesaria para una planeación adecuada. Las respuestas a tales preguntas no sólo descubren material para incorporarlo al plan, sino también áreas para estudio adicional para hacer que el plan sea completo. Se podrían dar ciertos números de listas de tales preguntas, pero las que a continuación se enuncian engloban y dan un marco general de los elementos de la planeación.

Las preguntas son:

- 1).- Que acción es necesaria?
- 2).- Por qué?
- 3).- Dónde se hará?
- 4).- Cuándo se hará?
- 5).- Quién debe hacerla?
- 6).- Cómo debe hacerla?

- ¿QUE ACCION ES NECESARIA?

La respuesta a esta pregunta indicará los actos necesarios a realizar, el orden en que deben ejecutarse, la descripción y requerimientos de recursos.

- ¿POR QUE?

La contestación permitirá incluir solo las actividades necesarias para la consecución de los objetivos generales y específicos.

- ¿DONDE SE HARA?

Resolviendo esta pregunta se conocerá el lugar preciso en el cual se ejecutará el plan.

- ¿CUANDO SE HARA?

Conociendo la solución a ésta cuestión se determinará el tiempo en que deberá de empezarse el plan. Se refiere no solo al plan en si mismo, sino también a sus partes.

- ¿QUIEN DEBE HACERLA?

Resolviendo esta pregunta se pueden fijar las responsabilidades y obligaciones a los miembros de la organización, implica aprovechamiento de las habilidades.

- ¿COMO DEBE HACERSE?

La respuesta señalará la forma en que debe ejecutarse el plan, sirviendo al mismo tiempo como control.

Los medios para conseguir la participación activa de los niveles administrativos: medio y operativo, en el diseño de planes, es lograr su colaboración haciendo los partícipes en la planeación.

Para lograr esto se propone lo siguiente:

a).- Establecer un grupo de personas dedicadas exclusivamente a planear, pero en forma conjunta. Este grupo puede estar integrado por el nivel directivo de la organización.

b).- Otro medio lo constituye el Comité de Pla

neación, cuya principal ventaja es la cooperación voluntaria de los miembros de la organización.

c).- La formulación de presupuestos elaborados en escala ascendente.

En conclusión, para que la planeación se lleve a cabo con éxito debe haber delegación de autoridad y --responsabilidad, que puede consistir en el entrenamiento de futuros ejecutivos, aumentando así la pericia; conocimientos y técnicas efectivas de dirección y control.

3.9. REGLAS:

Un tema importante es el que corresponde a las reglas que han de ser utilizados para lograr el mejor -- éxito posible de la planeación.

Considerando que la actividad de planeación es altamente individualizada y que depende de varios factores como son las características de la propia organización, determinadas circunstancias ajenas a la organización (medio ambiente) y que le afectan en sus operaciones, así también a los planificadores.

Se considera conveniente establecer reglas de observancia general, considerándose como guías normativas, fundamentales para la realización de la actividad de planear.

Estas reglas son:

1).- Aclaración del Problema; Consiste en la obtención de una apreciación clara y concisa del problema. Adquiriendo una visión clara de las condiciones actuales que requieran mejoría y por las cuales se lleva a cabo la planeación.

2).- Obtención de información completa sobre actividades involucradas; Es esencial conocer las actividades que van a ser planeadas y su efecto sobre otras, ya sean internas o externas, de la organización, como requisito necesario para una planeación inteligente. Cabe

hacer mención que para que una acción sea eficaz, debe estar basada en el conocimiento.

Son fuentes de información útil, la experiencia, las resoluciones dadas anteriormente a los problemas, la práctica en otros organismos, la observación, la consulta en archivos y los datos obtenidos de investigación y experimentación.

3).- Análisis y Clasificación de datos: Cada elemento de información debe ser examinado por separado y también con relación al conjunto de elementos de información. Se ponen de manifiesto las relaciones causales y se describen y ponderan todos los datos disponibles -- pertinentes a la planeación.

4).- Formular las Premisas de Planeación: Con los datos que se tengan concernientes al problema, se formularán algunas presunciones sobre las cuales se basará el plan. Estas premisas señalaran las circunstancias que se presupone existan o que se presenten y en las cuales se basa y justifica el plan. Las premisas son como un talón de fondo en el escenario de la planeación y deben de ser cuidadosamente advertidas para que se comprenda integralmente el plan.

5).- Formulación de Planes Alternativos: Generalmente hay varias alternativas para ejecutar un mismo trabajo, y es en este paso en el que surgen los diversos planes posibles cuya formulación requiere con frecuencia

ingenio creador.

6).- Ejecución del Plan: En este punto es donde se llega a decidir que plan se va a adoptar. Es necesario tener en cuenta lo que toca a costos, adaptabilidad y prontitud. La decisión puede ser tomada por una sola persona o por un grupo.

7).- Suposición detallada de la sucesión y dirección de las operaciones: Corresponde ahora la aplicación del plan y sus relaciones a todas las actividades afectadas por él. Deben formularse los detalles diciendo donde, por producto de quién y cuando debe ejecutarse cada fase del plan, para lograr el fin que se pretende. El enfoque que daba seguirse, lo mismo que el tiempo de la aplicación del plan.

8).- Control del Plan: El éxito del plan será medido por los resultados que de él se obtengan. Por lo tanto, es necesario disponer lo necesario para seguir su desarrollo y resultados.

3.10. TIPOLOGIA:

La necesidad de planear las organizaciones es tan obvia y tan grande, que es difícil encontrar alguien que no esté de acuerdo con ella. Pero es más difícil -- procurar que la planeación sea útil, porque es una de -- las actividades intelectuales más difíciles y complejas -- de confrontar.

En la actualidad, aun no se comprende en forma integral a la planeación de modo que ésta debe de adaptarse a las características de la organización que se -- quiere planear y de la situación en que se realiza. Sin embargo existen normas de carácter general que son aceptables. Se puede tratar de determinar las posibilidades de planeación, encontrar la filosofía adecuada para enfocarla, tener una idea respecto a la mejor forma de organizarla y sistematizarla, así como los mejores métodos, -- técnicas y herramientas que se las puedan integrar.

En éste tema se pretende clasificar y definir -- la tipología de la planeación, mencionando los procesos -- de planeación aceptados en la materia.

Existe una amplia variedad en los procesos de -- planeación usados en diversas instituciones y por ejecutivos que se encuentran en varios niveles de éstas. Una manera conveniente de apreciar la magnitud y variedad --

del proceso de planear, es analizar la tipología de la -- planeación.

El cuadro que se ilustra a continuación muestra esquemáticamente cinco clasificaciones para la planeación de una organización.

Tiempo:	Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo
Función:	Inventario	Recursos Humanos	Marketing
Nivel:	Directivo	Medio	Operativo
Propósito:	Fusión.	Nuevos Productos	R. Financieros
Elemento:	Procedimientos	Políticas	Estrategias.

Este cuadro demuestra que planear puede ser discutido desde una variedad de puntos de vista y clasificaciones. Sin embargo, de ser tomado en cuenta que cualquier plan puede incluir más de una de las características dadas en el cuadro. Por ejemplo, la reinversión de las utilidades refleja un plan de expansión. En resumen se puede decir que un plan a seguir para lograr la consecución de uno o varios objetivos, debe trazarse tomando en cuenta los diferentes procesos de planeación.

TIPOS DE PLANES:

Es posible clasificar los planes en muy diferentes tipos, con el fin de poder comprender la diversidad - que se encuentra en ellos se hace un breve examen clasificándolos en cuatro grandes grupos:

- 1.- Según su clase, es decir, sus objetivos, políticas, procedimientos, métodos, programas y presupuestos.
- 2.- Según los fines, esto es, nuevos, vigentes o correctivos.
- 3.- Según su uso, es decir, para usarse una sola vez (de uso único) y constantes (para usarse varias veces).
- 4.- Por su alcance, esto es, a corto, mediano y largo plazos.

- SEGUN SU CLASE:

Se puede considerar a los objetivos como planes en sí, en cuanto a que tienen que ver con las utilidades futuras, que requieran previsión e imaginación determinante y que son parte integral de todas las actividades del proceso de planeación.

Las políticas constituyen una guía o norma para el curso de las acciones de una organización, señalan aspectos muy amplios que permiten a los ejecutivos determinar criterios, usar su iniciativa y juicio en la interpretación de una norma en particular.

La planeación influye en la formulación y uso de políticas; puesto que éstas ayudan a determinar lo que debe hacerse con el fin de efectuar una acción.

- SEGUN SUS FINES:

El clasificar planes según sus fines, hace pen

sar en nuevos planes que involucran operaciones iniciales u originales en lo que concierne a una organización.

Planes de operación o de trabajo, son los destinados a producir los efectos que se buscan en las operaciones actuales.

Los planes correctivos, se usan para proporcionar una acción que mejore una parte de otro plan que ha resultado deficiente en relación a lo que se debe lograr

- SEGUN SU USO:

Bajo esta clasificación están concebidos los planes de uso único y los constantes. Los primeros están destinados a alcanzar una meta determinada y luego terminan, dentro de este grupo se consideran los programas, presupuestos y los planes correctivos.

Un procedimiento, se ocupa de escoger y poner en práctica un curso específico de acción de acuerdo con la política establecida a los procedimientos dan una sucesión cronológica a las operaciones sucesivas, siempre dentro de la política establecida y dirigida hacia la meta predeterminada.

Planear la manera de cómo cada trabajador deberá ejecutar cada operación de un procedimiento, es lo que constituye un método.

Los programas también son planes, ya que están constituidos por objetivos, políticas, procedimientos y

métodos, dispuestos de tal manera que suministran cursos de acción para alcanzar una meta.

Los segundos, o sea los planes de uso constante están enfocados a la repetición de acciones, incluyen políticas, procedimientos y métodos de trabajo.

- POR SU ALCANCE:

Este tipo de planes se explican por si solos, ya que es necesario en toda organización determinar planes a corto, mediano y largo plazos, esto es, según la situación que se presenta.

TIPOS DE PLANEACION.

Planeación Estratégica:

Estrategia es la acción de marcha que se sigue para poseer niveles de recursos ajenos a quien la emprende.

Por lo tanto la estrategia denota: un programa general de acción y un conato de empeños para lograr un objetivo. El propósito de las estrategias, entonces, es determinar y comunicar, a través de un sistema de objetivos y políticas mayores, una descripción de lo que se desea que sea la organización. Las estrategias muestran la dirección y el empleo general de recursos y de esfuerzos. No tratan de delinear exactamente como debe cumplirse los objetivos, puesto que ésta es una tarea de un número

ro de programas, pero son una referencia útil para guiar el pensamiento y la acción de la organización. Esta utilidad en la práctica y su importancia como guía en los planes justifican su consideración como una "especie de plan" para fines analíticos.

La estrategia es un plan (generalmente a largo plazo) que es el resultado de una decisión, cuyo objetivo consiste en desarrollar total o parcialmente los recursos humanos y materiales de una organización para desarrollarla o lograr su crecimiento total o parcial a través de:

- Una ampliación y consolidación de los recursos.
- Una ampliación de su mercado.
- Una ampliación de su producción.

La planeación estratégica se puede definir como: "El proceso de determinar los mayores objetivos de una organización, las políticas y estrategias que gobernarán la adquisición, uso y disposición de los recursos para realizar esos objetivos".

La planeación estratégica a largo plazo está proyectada al logro de los objetivos institucionales de la organización, y tiene como finalidad básica al establecimiento de guías generales de acción de la misma.

Este tipo de planeación se concibe como el pro

ceso que consiste en decidir sobre los objetivos de una organización, sobre los recursos que serán utilizados - y las políticas generales que orientarán la adquisición y la administración de tales recursos, considerando a la organización como una entidad total.

Las características de esta planeación son, - entre otras:-

- Es original, en el sentido que constituye - la fuente u origen para los planes específicos subsecuentes.
- Es conducida o ejecutada por los más altos_ niveles jerárquicos de dirección.
- Establece un marco de referencia general para toda la organización.
- Se maneja generalmente información externa.
- Afronta mayores niveles de incertidumbre en relación a otros tipos de planeación.
- Cubre amplios períodos de tiempo.

Planeación Táctica:

La ejecución de la planeación implica el ejemplo de la planeación estratégica o de la planeación táctica se emplea en el manejo de los desarrollos internos_ de la organización y con las fuerzas externas que acep-tan el cumplimiento exitoso de los objetivos. En resu-

men la planeación táctica se refiere al empleo más efectivo de los recursos que se han aplicado para el logro de objetivos y metas.

Por lo tanto una planeación será tática, si se refiere a gran parte de la planeación de un producto o su publicidad. En conclusión, la planeación táctica es el proceso mediante el cual los planes en detalle son llevados a cabo, considerando el desarrollo de los recursos para realizar la planeación estratégica.

Algunas de las características de la planeación táctica son:

- Se da dentro de las normas producidas por la planeación estratégica.
- Es conducida o ejecutada por los ejecutivos del nivel medio.
- Se refiere a una área de actividad específica.
- Se maneja información externa e interna.
- Está orientada hacia la coordinación de los recursos.

La diferencia entre planeación estratégica y planeación táctica estriba principalmente en los siguientes aspectos:

- 1.- Cuando más largo e irreversible sea el efecto del plan, más estratégica será.
- 2.- La planeación estratégica es a largo plazo

y la planeación táctica es a corto plazo.

3.- Cuando más funciones de las actividades de una organización sean afectadas por un plan, será más estratégico, y mientras menos funciones se afecten por un plan, será más estratégico.

4.- La planeación táctica trata de la selección de los medios por los cuales han de alcanzarse los objetivos. La planeación estratégica se refiere a la formula--ción y selección de los medios para la consecución de -- los objetivos.

En conclusión, la planeación estratégica es -- una planeación corporativa a largo plazo que se oriente hacia los fines (pero no de manera exclusiva). Debe ser obvio que se necesita tanto la planeación estratégica como la táctica para obtener el máximo de beneficio.

Planeación Satisfaciente:

Esta planeación designa los esfuerzos para alcanzar cierto nivel de satisfacción sin excederlo. Significa hacer las cosas bien pero no necesariamente "lo mejor que se pueda". El nivel de realización que define "satisfacción" es el que busca establecer quien toma la decisión.

La planeación satisfaciente comienza con la definición de dos objetivos y metas que se juzguen a la --

vez factibles y deseables. La atribución de estas propiedades a los objetivos y metas usualmente, se basa en el concenso entre los planificadores.

Los objetivos y metas suelen formularse en forma satisfaciente en términos de medidas de rendimiento comunmente usadas, por ejemplo: utilidades, intereses sobre inversiones etc., o en términos cualitativos, por ejemplo: buenas relaciones laborales.

Para llevar a cabo este tipo de planeación, normalmente se usa un solo pronóstico como si hubiera una virtual certeza de que se volverá realidad lo programado. Rara vez se utilizan explícitamente las probabilidades, y si surge lo inesperado, la organización será menos capaz de resolverlo.

En este tipo de planeación rara vez se formulan y evalúan sistemáticamente muchas alternativas, ya que cualquier conjunto que sea factible la satisfará. Lo normal es que la planeación satisfaciente se interesa más por identificar las deficiencias pasadas, producidas por las políticas vigentes, que por aprovechar oportunidades futuras. Por tanto, en cierto sentido, la planeación satisfaciente tiende a encarar el futuro, mirando al pasado.

En la planeación de los recursos, la mayor parte de las organizaciones que utilizan este tipo de pla-

neación se preocupan de un solo recurso, el dinero. Su orientación está dominada por el énfasis en los aspectos financieros. Pocas veces, prestan atención detallada a los recursos humanos, instalaciones, equipo, materiales y servicios.

La deficiencia más seria de este tipo de planeación es que pocas veces explica debidamente el sistema de planeación en si mismo. La planificación satisfaciente tiende a usar solamente el conocimiento actual y la comprensión. Por esta razón esta forma de planeación requiere de menos tiempo, dinero y medios técnicos, por supuesto, éstos son sus principales atractivos.

En conclusión el enfoque satisfaciente es definido normalmente con el argumento de que "es mejor elaborar un plan factible aunque no sea óptimo, que un plan óptimo que no sea factible".

Planeación Optimizante:

En este tipo de planeación se hace un esfuerzo por hacer las cosas no solo suficientemente bien, sino por hacerlas lo mejor posible.

Este enfoque óptimo de planeación ha podido hacerse gracias al desarrollo y aplicación de los modelos matemáticos.

Es difícil construir un modelo general de planeación que represente a todos y cada uno de los aspectos

tos de un sistema global de la organización. Los esfuerzos por desarrollar planes verdaderamente óptimos casi siempre producen un subproducto valioso, una comprensión más profunda del sistema para el cual se planea.

Con esta forma de planeación se trata de:

- Minimizar los recursos disponibles que se necesitan para obtener un nivel específico de rendimiento.
- Maximizar el rendimiento que se puede obtener con recursos disponibles.
- Tener un mejor equilibrio entre los costos y los beneficios.

La planeación optimizante se considera más "táctica que estratégica". Un plan óptimo estratégico no es prácticamente alcanzable, pero puede ser muy útil la planeación que optimiza las partes o acciones de un plan, integrándolas con otras partes que se han elaborado con otro tipo de planeación.

En otras palabras, un procedimiento de planeación que utilice la optimización cuantitativa donde sea posible, y una planeación cualitativa satisfaciente, probablemente produzca la planeación satisfaciente o la optimizante por sí solas.

Planeación adaptativa:

A este tipo de planeación se le suele llamar en ocasiones, "planeación innovadora". Todavía no es la

más usual porque no se ha desarrollado un concepto claro y absoluto de ella, ni una metodología sistemática para realizarla. Consecuentemente, es más bien una aspiración que una realización. A pesar de ello, los planes de esta naturaleza se pueden diseñar en las organizaciones en un grado mucho más amplio de lo que se pudiera pensar en la actualidad.

Esta planeación busca la compatibilidad de los objetivos colectivos, unitarios e individuales. Se debe tener conciencia de los valores sustentados por toda la organización, por sus partes, por las personas que la comparten. También requiere esta planeación la comprensión de los valores; la forma en que éstos se relacionan con las necesidades y su satisfacción, tanto en forma individual como colectiva.

La planeación adaptativa se apoya en tres aspectos:

1.- Se basa en la creencia de que el valor principal de la planeación descansa en el proceso de elaborar planes, no en los planes que se producen.

2.- Los objetivos de esta forma de planeación es el de proyectar a la organización y la instrumentación de un sistema de Administración que minimice la necesidad de la planeación retrospectiva (es decir, corregir deficiencias de planes anteriores), y lograrlo reduciendo la

posibilidad de que ocurren tales deficiencias. Se trata de crear un futuro deseado a través de la planeación prospectiva.

El conocimiento del futuro lo clasifica en tres aspectos: certidumbre, incertidumbre e ignorancia, cada uno de ellos requiere un tipo especial de planeación, que se denominan respectivamente: planeación comprometida, contingente y sensible.

Planeación Operacional:

Se refiere básicamente a la asignación previa de las tareas específicas que deben realizar las personas en cada una de las unidades de operación.

Las características de esta planeación son:

- Se da dentro de los lineamientos sugeridos por las planeaciones estratégica y táctica.
- Es conducida o ejecutada por los ejecutivos del nivel medio.
- Trata y analiza actividades normales factibles de programar.
- Sigue procedimientos y reglas definidas con toda precisión.
- Normalmente abarca períodos reducidos.
- Su parámetro principal es la eficiencia.

4. METODOLOGIA DEL PROCESO
DE
PLANEACION.

La planeación es un proceso continuo que involucra el análisis y la evaluación de decisiones a acciones requeridas en situaciones en las cuales, un estado futuro será más verosímil de alcanzarse, si se llevan a cabo tales acciones bajo determinado ordenamiento, por consiguiente un plan no es nunca el producto final del proceso de planeación, sino un informe provisional. Es un registro de un conjunto de decisiones que actúan unas sobre otras y que se puede dividir en muchas formas distintas.

La planeación no se limita a la emisión de simples previsiones o pronósticos, sino que precisa objetivos y medios para alcanzarlos, asociando unos y otros de manera coherente. Esta doble preocupación lleva a establecer la relación entre un plan y programa.

El "plan" es el conjunto coherente de objetivos y medios relativos al mejoramiento deseado, que toma en cuenta las restricciones técnicas, disponibilidad de recursos y políticas que existen o se preveen, se refiere, en lo general al mediano y largo plazo.

El "programa" es definido como un conjunto de operaciones inscritas dentro del marco general del plan, cuya ejecución, está prevista a cierta fecha, se refiere esencialmente a corto plazo.

Esto permite resumir al plan como un objetivo y el programa como decisión.

El proceso de planeación se puede dividir de muchas maneras distintas, cada planificador tiene distinto modo de subdividir las decisiones que deben de ejecutarse. El conjunto de decisiones que implica la formulación de un plan no puede dividirse en subconjuntos independientes, por lo tanto, las etapas y fases deben actuar entre sí.

El orden en que a continuación se presentan las etapas del proceso de planeación, no representa necesariamente la forma en que se deben llevar a cabo, pero si es la más conveniente. La razón de esta afirmación se explicará en el desarrollo de este capítulo por sí sola.

A continuación las etapas del proceso de planeación se identifican brevemente, analizando cada una de ellas posteriormente.

1.- Diagnóstico: Descripción de la situación de la organización en un momento determinado, tomando en cuenta los aspectos: histórico, presente y futuro.

2.- Determinación de Objetivos y Metas: Deben especificarse cuantitativa y cualitativamente.

3.- Búsqueda y Selección de Medios: Elección de políticas, programas, sistemas, procedimientos y prácticas, con las que habrán de alcanzarse los objetivos y metas.

4.- Determinación de Recursos: De los tipos y cantidades de los recursos que se necesitan, definición de como habrán de adquirirse o generarse y como habrán de asignarse a las actividades.

5.- Ejecución: Diseñar los procedimientos para tomar decisiones, así como la forma de organizarlos para que el plan se realice.

6.- Control: Diseñar los procedimientos para preveer o detectar los errores y fallas, así como para prevenirlos y corregirlos sobre una continuidad.

4.1. DIAGNOSTICO:

Toda organización tiene objetivos generales, - tanto de estilo como de desempeño, que determinan en - - gran parte lo que hará o dejará de hacerse. En efecto, - estos objetivos definen en términos cualitativos la cla- se de actividad en que la organización quiera participar. Por lo tanto conviene definir éstos explícitamente en -- una de las primeras etapas del proceso de planeación. - Esto se puede lograr si los planificadores ponen atención a la pregunta, "En que tipo de actividad prefiere partici par la organización".

La planeación subsecuente, o el tiempo podrán_ cambiar estas aspiraciones, pero la formulación inicial_ de ellas proporcionan un punto de partida excelente para el proceso de planeación. Una forma efectiva para reali zar estas aspiraciones es por medio del Diagnóstico.

El diagnóstico se realiza con el uso de guio-- nes técnicos. Un guión técnico es una descripción de lo que podrá ser la organización en algún momento específi co (histórico, presente y futuro). Es una descripción - cualitativa y estilística, más que una orientación cuan- titativa y por ende, tiene un enfoque de desarrollo. No utiliza las formas usuales de representar el progreso, - tales como: el crecimiento de un producto, utilidades, -

redituabilidad de la inversión, etc.

El uso de guiones se basa en el convencimiento de que la transformación de una organización depende más de lo que hace que lo que le hacen a la misma. Por ello, se considera a una organización capaz de elaborar casi -- cualquier clase de futuro que desee. De la naturaleza -- del compromiso que contraiga la organización, para crear -- ese futuro dependerá primordialmente de una línea específica de desarrollo.

Así los guiones son proyecciones cualitativas -- ideales de la organización en el futuro. Armonizar las -- áreas a desarrollar en guiones, es únicamente una fase -- del trabajo preparatorio, las demás fases que comprende -- el diagnóstico se dan a continuación.

1.- Introducción:

Descripción de lo que son los guiones técnicos, como se utilizan y como encajan dentro del proceso global de planeación.

2.- Objetivos y Metas Preliminares:

Determinación de objetivos y metas estilísti-- cas tanto en los aspectos cualitativo y cuantitativo, ex -- plicando el estado ideal que quiera alcanzar la organiza -- ción en un período de tiempo determinado (corto, mediano y largo plazos).

3.- Antecedentes:

Descripción histórica de lo que ha sido la organización, su trayectoria de desarrollo tomando en cuenta los aspectos: capacidad organizativa, financiera, oferta y demanda de bienes o servicios, y su importancia en la economía nacional.

4.- Situación Actual:

Diagnosticar el presente de la organización, lo que es y lo que ha dejado de ser, considerando los aspectos anteriores.

5.- Diagnóstico Económico:

Análisis del desarrollo económico de la población que la organización beneficia con sus productos o servicios, considerando los aspectos: características de la población y relación de la organización con la economía nacional.

6.- Proyecciones:

Desarrollo de proyecciones de referencia pesimistas, realistas y optimistas para la organización durante el período de planeación: detallando explícitamente las suposiciones y métodos utilizados para su obtención.

7.- Aspecto Técnico:

Investigación y análisis de alternativas técnicas

cas sobre la ingeniería del plan, (búsqueda de nueva tecnología para la organización y por ende para la formulación y ejecución del plan).

8.- Restricciones Estilísticas:

Análisis y formulación de decisiones originadas por los objetivos, metas y proyectos de estilo.

A continuación se presenta un ejemplo de un guión técnico para la formulación de un plan.

GUIÓN PRELIMINAR PARA LA FORMULACION
DE UN PLAN.

- 1 INTRODUCCION.
- 2 OBJETIVOS Y METAS PRELIMINARES.
 - 2.1 Objetivos
 - 2.2 Metas.
- 3 ANTECEDENTES.
 - 3.1 La organización antes de 197...
 - 3.2 La organización después de 197...
 - 3.3 Su importancia en la economía nacional.
- 4 SITUACION ACTUAL.
 - 4.1 Capacidad de Organización.
 - 4.1.1 Definiciones Básicas.
 - 4.1.1.1 Tipo y Giro de la Organización.
 - 4.1.1.2 Manuales Administrativos.
 - 4.1.1.2.1 Políticas.
 - 4.1.1.2.2 Sistemas y Procedimientos.
 - 4.1.2. Modelo General de Organización Planificada.
 - 4.1.2.1 Estructura Orgánica.
 - 4.1.2.2 Manual de Organización.
 - 4.1.3 Gestión Administrativa.
 - 4.1.3.1 Control Interno.
 - 4.1.4. Recursos Humanos.
 - 4.1.4.1 Modalidades de Subdivisión del Trabajo.
 - 4.1.4.2 Catálogo de Empleos.
 - 4.1.4.3 Determinación de Necesidades.

4.1.4.4 Programas de Distribución y Capacitación.

4.1.5 Recursos Físicos.

4.1.5.1 Instalaciones y Equipo.

4.1.5.1.1 Capacidad Instalada.

4.1.5.1.2 Vida Util.

4.1.5.1.3 Depreciación y Amortización.

4.1.5.1.4 Costos de Operación y Mantenimiento.

4.2 Análisis del Sistema Financiero.

4.2.1 Clasificación de Métodos Presupuestales.

4.2.1.1 Gastos.

4.2.1.2 Costos.

4.2.1.3 Inversiones.

4.2.1.4 Ingresos.

4.2.2. Estimaciones.

4.2.2.1 Gastos.

4.2.2.2 Costos.

4.2.2.3 Inversiones.

4.2.2.4 Ingresos

4.2.3 Proyecciones.

4.2.3.1 Gastos.

4.2.3.2 Costos.

4.2.3.3 Inversiones.

4.2.3.4 Ingresos.

5 DIAGNOSTICO ECONOMICO.

5.1 Características de la Población.

- 5.1.1 Tasas de Crecimiento y Mortalidad.
- 5.1.2 Población Beneficiada.
 - 5.1.2.1 Urbana.
 - 5.1.2.2 Rural.
- 5.1.3 Distribución de la Población Económicamente Activa
- 5.1.4 Nivel Educativo.
- 5.1.5 Distribución del Ingreso.
- 5.2 La Organización y su Relación con la Economía Nacional
 - 5.2.1 Como Fuente Generadora de Trabajo.
 - 5.2.2 En las Inversiones Totales del Gobierno Federal.
 - 5.2.3 Importancia que tienen los bienes o servicios que --
produce la organización para la economía nacional.
 - 5.2.4 Análisis del Mercado.
 - 5.2.4.1 Demanda satisfecha e insatisfecha.
 - 5.2.4.1.1 Pasada.
 - 5.2.4.1.2 Presente.
- 6 PROYECCIONES:
 - 6.1 Demanda Satisfecha.
 - 6.2 Demanda Insatisfecha.
 - 6.3 Demanda Futura.
 - 6.4 Cálculo de la Oferta.
- 7. INGENIERIA DEL PLAN:
 - 7.1 Investigación de la Tecnología.
 - 7.2 Desarrollo de nuevas tecnologías.

4.2. DETERMINACION DE OBJETIVOS Y METAS:

La planeación se funda en la creencia de que se puede mejorar el futuro por medio de una intervención activa actual. Por tanto, supone algo de predicción de lo que probablemente acontezca si falta una intervención planeada. A una predicción de esta naturaleza se le puede llamar "Proyección de Referencia".

Si el futuro que se describe en la proyección de referencia es satisfactorio, no se requiere planeación. Esto supone que se obtuvo un segundo tipo de proyección, que se puede llamar "Proyección Ideal". Este es un concepto del punto que se desea alcanzar y el momento en que se quiere lograrlo. La diferencia entre las proyecciones de referencia y la ideal constituye la discrepancia que debe eliminar idealmente la planeación.

En realidad sería muy raro que los proyectistas de un plan esperaran poder satisfacer todas las aspiraciones de una organización; es decir alcanzar la proyección ideal. Su tarea, consiste en determinar el grado en que pueden aproximarse a sus aspiraciones. Se le llama proyección planeada a una descripción de la trayectoria que creen que se pueda recorrer en el cumplimiento de sus aspiraciones. Por tanto, la planeación debe principiar con una proyección de referencia y una proyección ideal.

Estas proyecciones suponen describir los estados de la organización y determinar los grados hasta donde se desea llegar. Los estados o resultados deseados de comportamiento son los objetivos.

Una organización como el Sector Central, puede desear, ya sea obtener algo que de momento no tenga, por ejemplo: Una distribución equitativa del ingreso, o bien, retener algo que ya se tiene, por ejemplo: La autosuficiencia Industrial. Por ende, los objetivos podrán ser de adquisición o de retención.

Las metas son "medidas de control" que se desean alcanzar en un tiempo específico dentro del período que abarca el plan; por ejemplo: "Tener una tasa de crecimiento del Producto Bruto Nacional del 90% durante el año de 1977.

Los objetivos pueden ser inalcanzables dentro del período de planeación pero deberán de ser asequibles dentro del mismo; por ejemplo: elaborar productos libres de defectos. Las metas deberán ser alcanzables dentro de los períodos de planeación determinados (corto, medio o plazos).

La etapa de formulación de objetivos y metas debe cumplir los siguientes requisitos:

- 1.- Especificar con claridad los objetivos de la organización a planear (cualitativamente) y traducirlos en metas (cuantitativamente). Esta traducción cons-

tituye un programa para llegar a la especificación de -- las metas.

2.- Proporcionar una definición operacional de cada meta y especificar los pasos a seguir para evaluar el progreso realizado con respecto a cada una de las mismas.

3.- Eliminar los conflictos, establecer métodos para resolverlos entre las metas; es decir, lo que se debe hacer cuando el progreso hacia una meta significa el sacrificar el progreso hacia otra.

CLASIFICACION DE OBJETIVOS:

En este apartado se propone exponer la tipología de los objetivos y la importancia de la misma en el proceso de planeación.

1.- Objetivos de Estilo:

Como ya se ha dicho, los objetivos son estados o resultados valorizados. Se valorizan algunas cosas -- instrumentalmente o sea, porque se les puede utilizar para adquirir o retener alguna otra cosa valiosa. Por -- ejemplo el dinero tiene un valor instrumental, así como las herramientas, los conocimientos o la información. -- Otras se valorizan intrínsecamente, es decir; por si mismas, se prefiere la tinta negra a la tinta verde, se utilizará ésta última solamente en caso de que no exista -- otra alternativa. Empero, ambos tipos de tintas tienen

el mismo valor instrumental. La diferencia entre ellas es intrínseca. Es cuestión de gusto, o lo que los psicólogos llaman el "estilo". En una gran parte el estilo es cuestión de estética, y es tan importante para las organizaciones como para el proceso de planeación.

2.- Objetivos de Rendimiento:

Los estados y resultados instrumentalmente valuados u objetivos de rendimiento como se les denomina, son de suma atención en el proceso de planeación.

Estos objetivos requieren una definición operacional; esto es, la especificación de los medios por los cuales se puede medir el progreso hacia el logro de dichos objetivos, las metas. Se puede resolver los conflictos potenciales entre los objetivos de rendimiento transformando sus medidas importantes a una escala común, generalmente monetaria. Frecuentemente, el análisis del rendimiento real hace posible dichas transformaciones. Se pueden combinar los objetivos que se han transformado en esa manera con un objetivo más amplio. Cuanto más general sea el nivel de la formulación, habrá menos probabilidades de que los planificadores pasen por alto consecuencias significativas de las decisiones.

Generalmente se toma la maximización de ganancias como la fórmula más amplia de los objetivos de rendimiento, pero, con frecuencia, las ganancias están mal definidas. Se les puede definir operacionalmente y trans

formarse en metas al elaborar fórmulas matemáticas por cada período de planeación. La investigación y el desarrollo de modelos matemáticos proporcionan un entendimiento valioso de como opera el sistema del objetivo de la planeación, e identifica a las variables controlables dentro del mismo proceso.

Es evidente que no se pueden fijar las metas, por lo menos hasta que se hayan tomado en consideración los medios que se utilizarán al perseguir la culminación de las mismas. Esto enfatiza que las partes de un plan son interdependientes.

4.3. BUSQUEDA Y SELECCION DE MEDIOS:

Los medios por los que se persiguen los objetivos y las metas varían en generalidad, desde los más específicos como son: un curso de acción; las prácticas; los procedimientos y los programas, y hasta los más generales: las políticas.

La planeación se interesa no solamente en valorar los medios alternos para alcanzar los objetivos pre-determinados, sino también por desarrollar nuevos y mejores medios.

POLITICAS

Las políticas son reglas de decisión que pueden incorporar toda la información pertinente disponible al momento de la decisión y, por tanto, pueda dar flexibilidad y adaptabilidad máximas al proceso de planeación.

La política es una orientación verbal, escrita o implícita que fija la frontera proporcionada por los límites y dirección en la cual se desenvuelve la acción.

Las políticas realizan las intenciones de los ejecutivos para períodos futuros y se deciden antes que surja la necesidad del conocimiento. Se pueden interpretar tales intenciones como: guías amplias, inclusivas, elásticas y dinámicas que requieren interpretación para usarse, una política define el área en la cual deben tomarse decisiones, pero no dan la decisión en si -

misma.

En ocasiones, se le da un uso descuidado al término "Política", ya que es común que se le confunda con una regla, con una práctica o con una decisión, sin embargo no hay que olvidar que una regla es definitiva, es decir, debe cumplirse sin tratar de ver si hay interpretación, ya que su establecimiento intenta su aplicación en la misma forma, una práctica es la forma usual en la cual se hace un tipo determinado de trabajo, connota un habitual curso de acción del pasado.

FORMULACION DE POLITICAS.

Una política bien formulada ayuda considerablemente a llevar en forma adecuada el trabajo, las políticas apresuradamente concebidas, por lo general no resultan satisfactorias, se sugiere una alta prioridad a la formulación de políticas tanto durante el establecimiento del plan como cuando se deben hacer cambios en su ejecución.

Una guía para la formulación de políticas es: Las buenas políticas tienden a ser amplias, dejan lugar para el criterio, pero no aplican una interpretación compleja; en una organización las políticas deben ser consistentes; ninguna organización deberá contar con dos clases de políticas, que indiquen cosas contrarias; otra consideración a la que se debe prestar atención en la formulación de políticas es la de establecer un suficien

te número de ellas que cubran las áreas que se consideraran importantes; debe asumirse el punto de vista de que están diseñadas para usarse como planes importantes de la organización.

No se formulan para quebrantarse o para ser consideradas como mero pensamiento caprichoso. Las buenas políticas reflejan y desarrollan la personalidad exclusiva o la imagen de una organización, las políticas efectivas poseen individualidad, ayudan a proporcionar a una organización diferencias individuales que la distinguen de otras.

A medida que cambian las condiciones del plan, las políticas necesitan ser cambiadas para ajustarse a la nueva condición.

En algunas organizaciones los funcionarios de alto nivel son los que establecen las políticas básicas.

En ocasiones las políticas son formuladas por un grupo o comité ejecutivo, el cual las somete a la consideración del director de la organización. Pero también hay políticas que tratan con los niveles de organización intermedio o inferior, las cuales son comunmente formuladas por los jefes de Departamento o Sección.

En todos los niveles orgánicos, el mejor entendimiento de lo que debe hacerse o lo que debe cumplirse,

así como los medios para hacerlo, se fomenta mediante el uso de sólidas políticas.

Las políticas de una organización dan significado al objetivo, porque traducen el objetivo en términos que son comprensibles, individuales e íntimos para los empleados y desde un punto de vista práctico, es mucho menos difícil descubrir las políticas que los objetivos de una organización. En muchos casos, la primera evidencia concreta de un cambio de objetivos es la revisión de las políticas en vigor y la adición de nuevas.

Las políticas ayudan a la utilización de la autoridad de manera que pueda lograrse una acción de grupo efectiva. Existiendo buenas políticas, quienes tienen autoridad se animan a emplearlas. Esto se desprende de que efectivamente, la política informa (respecto a lo que debe lograrse) dando a conocer las áreas generales en las cuales tiene lugar la actividad.

Finalmente, las políticas fomentan el desarrollo administrativo debido a que las políticas desarrollan a quienes las aplican. Las políticas requieren interpretación y hacen factible de quienes las apliquen no lo hagan con el fin de pensar por sí mismos. Las políticas fomentan el desarrollo de un buen criterio y el ejercicio de la autoridad de acuerdo con las limitaciones prescritas. Las políticas fuerzan la acción positiva y deseada.

CARACTERISTICAS DE POLITICA.

1).- Son guías amplias, elásticas, dinámicas y requieren interpretaciones para usarse.

2).- Definen las áreas en las cuales deben tomarse decisiones, pero no dan la decisión en si misma.

3).- Indican la dirección sancionada y general y las áreas que deben seguirse.

4).- El uso de una política debe ayudar al logro del objetivo y debe ser formulada partiendo del área de estudio y no de reflexiones personales ni de decisiones oportunistas.

5).- Una política debe permitir que sea interpretada; no debe prescribir un procedimiento detallado.

6).- Los pensamientos del formulador y las ideas del contenido de la política deben estar condicionados por las sugerencias y reacciones de quienes serán afectados por las mismas.

7).- Siempre será necesario cubrir condiciones anticipadas, deberán establecerse políticas, pero debe tenerse cuidado de evitar políticas que se emplean raramente, si es que se usan.

8).- Cada política debe ser expresada con una redacción definida y precisa que sea completamente entendida por todos los miembros de la organización.

9).- Todas las políticas deben conformarse a -

los factores externos, tales como leyes y reglamentos de interés público.

TIPOS DE POLITICAS.

Hay muchas clases o tipos de políticas, es posible su clasificación sobre la base de sus características, incluyendo factores tales como su propósito, uso, tema, fuente, área de influencia, función, formulación, frecuencia de su aplicación y si es escrita o no.

Una clasificación útil de las políticas, es la que se basa en sus fuentes que incluye las que son:

Externas.

Internas

Originadas.

1.- POLITICAS EXTERNAS.

Se incluyen aquellas que se originan para hacer frente a diversos controles y solicitudes de fuerzas ajenas a la organización, ejemplo: Sindicato y Asociaciones Industriales.

2.- POLITICAS INTERNAS.

Este grupo de políticas incluye a las iniciadas por los ejecutivos en cualquier nivel administrativo, con el fin de contar con las orientaciones necesarias establecidas para su propio uso y el de sus subordinados - en la Administración de la Organización.

3.- POLITICAS ORIGINADAS.

Cobran existencia por la exigencia de un caso excepcional que hace que los ejecutivos pidan a sus superiores instrucciones respecto al manejo de dicha caso. En tanto, tales cosas se deciden, se sientan precedentes que constituyen políticas adicionales o modificaciones a las ya existentes, cuando se han originado bastantes de éstas políticas puede indicar que las políticas existentes son insuficientes en número, contenido o comprensión.

Otra clasificación es la que se basa en las jerarquías administrativas, esto es, que hay políticas que son empleados exclusivamente por el nivel directivo, -- otras por los funcionarios de nivel medio y aún otras -- que son para supervisores y jefes de grupo. Las políticas que son empleadas por los altos ejecutivos se pueden clasificar como fundamentales ya que en espera de influencia afectan a toda la organización, su alcance es muy amplio y su importancia considerada como la mayor; los funcionarios medianos realizan políticas de carácter general cuya esfera de influencia afecta algunas veces a toda la organización, pero comúnmente a gran parte de ella, su alcance es específico y algo limitado, siendo considerado -- como de mediana importancia; las políticas llevadas a cabo por jefes de grupos o supervisores pueden clasificarse como departamentales para requerimientos cotidianos; su --

alcance es definido, limitado y de menor importancia.

Las políticas pueden ser escritas o no escritas, de preferencia las políticas deben ser dadas por escrito, ya que las verbales suelen ser demasiado nebulosas y conducen a muchas falsas interpretaciones para que sea satisfactorio su uso.

Las políticas por escrito son especialmente convenientes para:

a).- Tema de naturaleza muy discutible.

b).- Situaciones en las cuales la distancia entre los niveles administrativos superior e inferior es bastante grande, haciendo así difícil y poco frecuente la comunicación y asociación personal e informal.

c).- Por la precisión en el enunciado de la política a fin de comunicar una comprensión adecuada y completa.

Las ventajas de las políticas por escrito son:

1.- Los altos funcionarios se ven presionados a pensar a fondo las normas de acción para lograr el objetivo.

2.- La explicación es explícita, y los errores o fallas de comprensión se reducen al mínimo.

3.- Es posible lograr un tratamiento más equitativo y congruente de los problemas.

4.- Se puede confiar en que para la transmisión de la política, ésta no sufrirá alteraciones.

5.- Se obtiene la autorización de la política, útil en muchos casos.

6.- Permite en todo aquel que las utilice, contar con una referencia conveniente y autorizada.

Se pueden considerar algunas desventajas de las políticas por escrito:

1.- En ocasiones se distribuyen con demasiada amplitud y con frecuencia caen en manos de personas ajenas a la organización.

2.- Es difícil escribir una política en forma precisa y adecuada, tal vez no se logre dar la expresión exacta de los que se pretende con la política y entonces existirá el peligro constante de errores de interpretación de ciertas palabras y frases.

3.- La política expresada por escrito puede carecer de flexibilidad ya que fija un curso rígido a la práctica administrativa.

4.- Es difícil consignar los cambios que pueden permitirse en una política para resolver situaciones cambiantes.

5.- Si la política influye asuntos confidenciales, no es conveniente expresarlos por escrito, por razones de discreción y seguridad.

Hay políticas que no se formulan expresamente por escrito o verbalmente, existen por inferencia o por un comportamiento administrativo consistente en ciertas

áreas, pueden tener, si acaso, poca aprobación oficial, a tales políticas se les denomina "políticas implícitas" y pueden no favorecer a la organización ya que resultan del esfuerzo tácito o por la falta de cualquier esfuerzo vigoroso para la formulación formal de políticas, por lo general, las principales razones para su existencia son el secreto, la dificultad de expresarlas o poco interés en limitar la libertad de acción de algunos funcionarios.

EVALUACION DE LAS POLITICAS.

Las políticas se hacen anticuadas, y para mantener la efectividad, deben ser revaluadas periódicamente, reacomodadas y vueltas a enunciar, de acuerdo con las oportunidades y condiciones que existan.

La prueba final de lo adecuado de una política son los buenos resultados que ayudan a los funcionarios a lograr su verdadera función, el llevar a cabo entrevistas con los subdirectores y jefes de oficina, así como a los mismos empleados para asegurarse de la relación entre las prácticas y las políticas; es un enfoque efectivo; otra manera de determinar lo útil que realmente sea la política, es el conocer la frecuencia con que se aplica y la confianza que los funcionarios tengan en ellas.

Una sencilla revisión de las políticas en vigor contra los objetivos suele resolver si las políticas

están ayudando o estorbando los esfuerzos para llegar a los objetivos, asimismo, puede emplearse el enfoque de prueba, en cuyo caso se aplica una política revisada, propuesta a problemas pasados.

Desde un punto de vista general, es conveniente recabar opiniones tanto en favor como en contra de una política existente, procurando obtener los hechos analizados y aplicar el criterio en la forma más imparcial posible, por ejemplo una evaluación puede ayudar a descubrir si las políticas declaradas que se están haciendo son compatibles o están en conflicto; más aún, una revisión revelará el conocimiento de los objetivos finales, si las actividades están presentadas a los objetivos establecidos y si todas las políticas están integradas de manera que las que están en cada nivel lo mismo que las que van de uno a otro, están adecuadamente coordinadas, haciendo en realidad una unidad o un todo.

PROCEDIMIENTOS:

Un procedimiento es el que se ocupa de escoger y poner en práctica un curso específico de acción, de acuerdo con la política establecida. Los procedimientos dan una sucesión cronológica a las operaciones y marcan el orden de una cadena de tales operaciones sucesivas, siempre dentro de la política establecida y hacia la meta determinada.

En comparación con las políticas, los procedimientos son más definidos y se aplican a actividades específicas para la realización de ciertas metas bien definidas.

Los procedimientos están en todas partes de la organización, son planes de una elevada categoría, han recibido bastante atención en los campos de administración de oficinas, contabilidad e ingeniería industrial.

Definido formalmente un procedimiento es una serie de tareas concatenadas que forman el orden cronológico y la forma establecida de ejecutar el trabajo que deba hacerse. La secuencia cronológica de una tarea, determinada y relacionada por medio de la planeación, es la marca característica de cualquier procedimiento.

Un procedimiento representa la mejor forma de hacer las cosas, donde el punto de vista del tiempo, el esfuerzo y los gastos, sin embargo no siempre es así, porque en algunas ocasiones los procedimientos se ven alterados por la influencia de ciertos factores externos, por ejemplo: que los recursos disponibles no permiten seguir la forma que teóricamente sea más eficiente. Generalmente conviene fijar límites de tiempo a cada paso del procedimiento, para lograr que el producto final que de terminado cuando se desea, estas delimitaciones de --

tiempo facilitan el control sobre ese procedimiento y -- además ayudan a coordinar la operación de diversos proce_ dimientos dentro de una organización. Una vez que se ha establecido el procedimiento para realizar un trabajo -- puede ser empleado una y otra vez, evitando de ese modo_ al funcionario los problemas de decidir una y otra vez - como ha de ejecutarse el trabajo.

CARACTERISTICAS DE LOS PROCEDIMIENTOS.

Como todos los planes, los procedimientos de-- ben basarse en hechos concretos sobre una situación en - particular y no en suposiciones.

En cada caso deberán tomarse en cuenta los Re- cursos (humanos, materiales, financieros y técnicos), el - tipo de trabajo y el objetivo. Un procedimiento que sea conveniente para una organización puede no serlo para -- otra, simplemente por existir diferencias notables entre los factores que afectan la operación del procedimiento_ en sí, los pasos que se den deben regirse por el resulta_ do que se busca, y por tanto, éste debe tomarse en cuen- ta primordialmente.

Los pasos deben ser sucesivos y complementa- - rios, que en conjunto tiendan a alcanzar la meta deseada; cada paso debe estar justificado, deben llenar una nece- sidad precisa y guardar la debida relación con los demás pasos del procedimiento.

Un procedimiento debe ser estable y, sin embargo flexible, a primera vista puede pensarse que esta combinación es poco factible, pero no lo es en este caso. Por estabilidad debe entenderse la firmeza del curso establecido, el cual sólo sufrirá cambios cuando se presenten modificaciones fundamentales en los factores que afectan la operación del procedimiento. Los objetivos estables son de extraordinaria importancia para tener procedimientos estables; por otra parte, la flexibilidad es necesaria en un procedimiento, para poder enfrentarse a crisis, emergencias, a demandas especiales y a los ajustes para condiciones temporales, sin embargo, todas estas condicionantes, pueden darse en lugares comunes y perderse el beneficio de los propios procedimientos.

El problema estriba esencialmente en mantener una relación adecuada entre la estabilidad y la flexibilidad del procedimiento.

Existe también la tendencia de que los procedimientos no se actualicen una vez que se han establecido en una organización, comúnmente se agregan nuevos procedimientos a los ya existentes en vez de volver a trabajar o modificar los ya existentes o de eliminar los que ya no se necesitan como resultado de cambios y análisis previos, los resultados son los indicadores más precisos

para detectar que procedimientos son inútiles, además -- permiten conocer la existencia de duplicación de esfuerzos costosos, la solución es revisar periódicamente todos los procedimientos dentro de la organización y cerciorarse de si son necesarios de acuerdo con las presentes condiciones de apreciación. De lo contrario, no deben eliminarse o modificarse, según lo indiquen los hechos del caso.

Los procedimientos se consideran en un tercer nivel en la planeación, es decir; en el primer plano se encuentra los objetivos, en el segundo las políticas y en el tercero los procedimientos.

En resumen los niveles se pueden determinar como sigue:

1.- El objetivo señala la meta a alcanzar.

2.- Las políticas trazan un camino de cómo llegar a esas metas; esto lo hace en términos generales.

3.- Los procedimientos indican paso a paso cómo realizar las actividades fijadas o trazadas por las políticas.

METODOS:

Planear la manera como cada trabajador deberá ejecutar cada operación de su procedimiento es lo que constituye un método. Con el uso de la "planeación metódica", un funcionario tal vez pueda mejorar la eficiencia

de la organización, comparar el rendimiento de cada uno de sus miembros contar con una base práctica para adiestrar operarios y lograr calidad uniforme en los productos y servicios que se proporcionen.

Un método es fundamental para la realización de toda acción y puede definirse como la forma prescrita para ejecutar un trabajo dado, poniendo adecuada consideración al objetivo, instalaciones disponibles y al total de gasto de tiempo, dinero y esfuerzo. Normalmente está confinado a un departamento y con frecuencia a los esfuerzos de un empleado en tanto éste se dedique a un trabajo específico; un método tiene un ámbito de acción más limitado que un procedimiento.

La determinación del método que deba emplearse en cualquier caso dado depende principalmente de la experiencia del funcionario, de sus conocimientos y actividades.

REGLAS:

Las reglas son planes en cuanto revisten carácter de curso de acción requerida que, como otros planes, se toma entre varias alternativas. De ordinario son la expresión más simple de un plan.

Las reglas se confunden frecuentemente con las políticas y los procedimientos, aunque son completamente distintos, una regla demanda que se tome o no se tome --

una acción específica y definida con respecto a una situación. De modo que se relaciona con un procedimiento en cuanto es guía de la acción, pero no especifica la secuencia en el tiempo.

Una característica de las reglas es que pueden ser o no ser parte de un procedimiento.

La esencia de una regla es que refleja una decisión administrativa de que se tome o no cierta acción.

La distinción de las reglas con las políticas es que las reglas no permiten ninguna discreción y flexibilidad en la aplicación.

PROGRAMAS:

Un programa es un complejo de metas, políticas, procedimientos, reglas, métodos, recursos que deben emplearse y otros elementos necesarios para llevar adelante una forma de acción determinada.

Los programas pueden ser grandes o pequeños según sea el objetivo que pretendan cubrir, un programa primario puede requerir muchos programas derivados dentro de la técnica de programación se puede dar mayor relevancia a la "Programación Dinámica".

Programación Dinámica:

La programación dinámica es un algoritmo que permite resolver problemas de planeación de carácter combinatorio, esto es: cuando existen gran número de posibilidades interrelacionadas y sujetas a restricciones.

Dicho de otro modo, la programación dinámica permite resolver problemas que se caracterizan por etapas definidas con variables de estado. Estas variables definen la condición del sistema para cada una de las etapas consideradas.

Tratándose de un problema de tipo secuencial las etapas serán los períodos sucesivos considerados; el programa de cada período quedará definido por los valores que tomen las variables de estado. Por ejemplo: si se tratara de un programa de renovación de material comprado, vendido y disponible; el programa definirá los valores de esas variables en las diferentes épocas sucesivas consideradas.

Se puede distinguir etapas dentro de la solución de problemas de naturaleza estática, por ejemplo: dentro de un programa de inversiones en una campaña publicitaria, puede distinguirse la primera etapa como la inversión en la zona sur, etc.

Entonces la programación dinámica puede resolver problemas de programación de etapas múltiples, en donde las decisiones en una etapa se convierten en una parte de las condiciones que determinan las mejores alternativas en las etapas sucesivas. Lo anterior es lo que ha llevado a llamar a estos métodos, programación "Dinámica".

En casos externos, quien toma decisiones debe comenzar con una ignorancia casi total de cuales son las posibles decisiones, cuáles pueden ser las consecuencias de cada una de ellas; cuánto durarán las condiciones actuales, etc. Comienza con estimaciones subjetivas y prosigue modificando decisiones conforme obtiene mayores -- elementos de juicio. La programación dinámica guía a la estimación subjetiva hacia un plan o programa objetivo, en forma lógica. El responsable de las decisiones es -- llevado, de este modo, a actuar en forma óptima en cada etapa, cuando menos dentro de los límites de los elementos de juicio disponibles en esta etapa.

Teóricamente no existe límite en el número de variables de estado y tampoco existe la limitación de -- que sean discretas. Estas variables son las que toman -- valores exactos sin poder tomar valores intermedios; las variables continuas son las que pueden tomar valores intermedios entre dos números.

Desde el punto de vista práctico, si las variables son continuas la mecanización de los cálculos se -- vuelve muy compleja, por lo tanto se considera únicamente los casos de variables directas; se entiende que se -- podrán manejar variables continuas tomando una serie -- grande pero finita de valores directos. Por otro lado, --

es recomendable, para cálculos relativamente simples, -- que el número de variables de estado sea menor a cinco.

TECNICAS:

Las técnicas son herramientas útiles para elaborar y ejecutar planes, pueden ser tan diversas como -- los mismos planes, por lo que de una manera enunciativa y no limitativa se detallan en el cuadro que se presenta a continuación:

NOMBRE	USO	APLICACION.
Pronósticos	Ventas, Producción, Unidades, Fijación de precios, Inversiones de capital, etc.	Cualquier empresa que realice las funciones principales (Ventas, Producción, Finanzas, Personal).
Presupuestos	Planeación de recursos financieros, Ventas, Producción, Gastos, etc.	Cualquier empresa.
Manuales de Organización.	Como planeación de un desarrollo organizacional y de diversificación y ampliación de cualquier empresa.	Cualquier empresa.
Diagramas de Proceso y Flujo.	Actividades de Oficina y Taller.	Cualquier empresa que realice actividades de producción y de oficina.
Gráfica de Gantt.	Planes de diversa índole y en los que debe delimitarse la duración de las actividades.	Aquellas empresas que se dedican a la elaboración de productos programados.

NOMBRE	USO	APLICACION
PERT, CPM	Proyectos de cualquier índole (carreteras, construcciones e instalaciones)	Empresas Constructoras y las que realicen proyectos en las que el factor tiempo sea determinante.
RAMPS.	Lanzamiento de un nuevo producto al mercado, instalación de un centro de proceso de datos, planeación de seminarios y convenciones.	Empresas que tienen sucursales y las de transporte.
Programación Lineal.	Problemas de transporte. Tales como reducir el costo de transporte cuando se tiene un número determinado de orígenes y destinos.	Empresas Industriales, alimenticias, farmacéuticas, etc.
Programación Lineal.	Problema de Mezcla. Se refiere a las cantidades de materia prima que se deben mezclar para obtener un producto.	Empresas Industriales, alimenticias, farmacéuticas, etc.
Programación Lineal.	Problemas de Asignación.- Se refiere a dar destino a tres distintos recursos. El objetivo es el que el costo o tiempo de trabajo sean mínimos o máximos al producto o utilidades. Ej. Ejecutar tareas diferentes con equipos diferentes.	Empresas que tienen maquinaria muy diversa.

NOMBRE	USO	APLICACION.
Modelos de inventarios.	Reducción de inventarios; evitar la escasez de existencias; integrar el inventario óptimo determinar las bases necesarias para controlar las existencias.	Cualquier tipo de empresa que mantenga grandes volúmenes de inventarios.
Líneas de Espera.	Circulación de productos, paros de maquinarias, esperas de clientes en ventanillas o cajas, espera de camiones en plataforma de carga, etc.	Gasolineras, auto-servicio, Bancos, embotelladoras, panificadoras, etc.
Modelo de Reemplazo.	Sustituir máquinas, cambiar partes de maquinaria por desgaste y mantenimiento en general.	Empresas Industriales y de transformación.
Teoría de los Juegos.	Investigación de mercados, estrategias para atacar la competencia.	Empresas comerciales y de servicios.

PROYECTOS:

Un proyecto es la representación esquemática, gráfica y textual de un plan a corto plazo que haya sido estructurado en un programa de técnicas matemáticas, gráficas o electrónicas.

Por lo tanto, proyecto es el conjunto de actividades interdependientes e interrelacionadas que utiliza recursos, y que, las actividades que implica estén su

jetas a condiciones internas que se necesitan desarrollar para alcanzar un objetivo.

El proyecto es por un lado el "diseño o procedimiento de ejecutar algo" y, por otro, el plan para la ejecución de una obra u operación.

El proyecto se lleva a cabo en una sucesión de etapas que siguen una secuencia definida:

a).- Identificación de la idea cuya realización se considera interesante y que pase a constituir el objetivo del proyecto.

b).- Preparación de un anteproyecto preliminar en la cual se estudia la idea con suficiente propiedad para confirmar su factibilidad técnica, así como su interés económico y/o social, según sea la naturaleza del proyecto.

c).- Proyección de un anteproyecto definitivo, que permita definir entre otros los aspectos de mercado, alternativas de proceso, tamaño, obra física, localización calendario y organización, rentabilidad, funcionamiento y evaluación.

d).- Diseño final de ingeniería, que representaría con todos los antecedentes anteriores el proyecto definitivo.

e).- Ejecución del proyecto y puesta en marcha del mismo modo.

f).- Operación normal y análisis de los resultados del proyecto.

4.4. DETERMINACION DE RECURSOS.

Por Recursos se debe entender: Todos aquellos elementos que se requieren para llevar a cabo la acción en la planeación.;

Los recursos se clasifican en cuatro grandes grupos:

Recursos Financieros.

Recursos Humanos.

Recursos Materiales.

Recursos Técnicos.

En la planeación es necesario determinar la cantidad y calidad de cada uno de los recursos que requieran los cursos de acción y políticas que se han seleccionado. Por lo tanto, la primera fase de la Planeación de Recursos requiere que se determine cuales serán las necesidades en cantidad y clase de cada recurso para cada período de Planeación.

Una vez que se han calculado estas exigencias, es necesario determinar que cantidad de cada clase de recursos que están disponibles en la organización. La comparación de las estimaciones de las disponibilidades con las necesidades, permitirá saber cuanto de cada clase de recursos se necesita en realidad.

La segunda fase de la Planeación de los Recursos se dedica a resolver si los recursos adicionales se

pueden generar o adquirir, y como se puede lograr esto.

Sería magnífico que los recursos pudieran estar disponibles cuando se necesitan, si esto no es posible, entonces será necesario modificar los fines y medios establecidos con anterioridad a fin de reducir las necesidades de recursos a un nivel accesible de alcanzarse.

También un análisis de esta naturaleza revela que quizás existan disponibles más recursos de una o más clases que lo que exige la planeación. En tal caso es necesario ajustar las decisiones de la planeación previa a fin de utilizar estos recursos en una forma óptima y eficiente.

Por último, en la fase final de la planeación de los recursos intervienen la distribución de los mismos y que estén disponibles, entre las Unidades Administrativas y Programas de Trabajo que los necesiten.

Las técnicas y los conocimientos disponibles, permiten en forma aceptable planear los recursos por tanto, se tratará brevemente la planeación de los recursos en forma individual.

Planeación de Recursos Financieros:

Estos recursos son de carácter económico y monetario que una organización necesita para el desarrollo de sus actividades. En la planeación de estos recursos se requiere determinar: las necesidades financie-

ras, definir como se adquieren y cual será su aplicación.

El buen financiamiento es esencial para el éxito de una organización, a través de los presupuestos se puede usar un modelo financiero para hacer las proyecciones de la cantidad de dinero que estará disponible y cuanto requieran los planes formulados.

Las estimaciones que requiere este tipo de presupuestos (financieros), se preverán una vez que se han determinado. Las otras estimaciones, tales como: presupuestos de venta, producción, compras, costos, distribución, etc.

El principal propósito del presupuesto financiero es la graduación anticipada de los ingresos y egresos que tendrá la organización en un período determinado, además auxiliar para determinar la cantidad de capital de trabajo necesario para la realización de las diversas actividades que implica la planeación. Lo anterior se considera como los principales beneficios que pueden obtenerse al realizar el presupuesto financiero.

El definir como se habrán de adquirir o generar los recursos financieros, se refiere a la forma en que la organización obtendrá el financiamiento. La planeación financiera abarca principalmente, la selección de los medios de financiamiento, el manejo del crédito y la determinación del capital circulante.

Se puede afirmar que los medios de financiamiento que una organización escoja, constituyen una importante decisión del proceso de planeación, y deberán estar basadas en un cuidadoso estudio de las circunstancias y su proyección o futuro. No existe una regla rígida para seleccionar las fuentes de financiamiento, pero si se debe de cuidar los costos relativos al financiamiento.

En lo que respecta a la asignación de los recursos financieros, es pertinente analizar su ampliación, -- contemplando las erogaciones en compras y gastos como por ejemplo: compras de maquinaria, equipo, instalaciones, materia prima y mano de obra directa e indirecta.

PLANEACION DE RECURSOS HUMANOS:

La planeación de Recursos Humanos debe llevarse a cabo de manera que al determinar la calidad y el número de personas necesarias para desarrollar el plan y el momento en que debe reclutarse pueda determinarse también el incremento en los ingresos que se obtendrán al contratar a cada nuevo empleado y, desde luego, el efecto que éste reclutamiento tenga en los costos.

Planear los Recursos Humanos en términos de ingresos y costos requiere del uso de una función de respuesta del personal. Una función de este tipo relaciona la cantidad de personal asignando a una actividad específica con las respuestas obtenidas en esa actividad.

Para establecer esta medida de rendimiento que se ha llamado función de respuesta de personal, es necesario conocer a fondo y cuantificar hasta donde sea posible su desempeño. Tratándose de actividades rutinarias y mecanizadas, es relativamente sencillo relacionar la productividad con las horas-hombre invertidas; en este caso, pudieran ser suficientes los datos que resulten de analizar la producción en periodos inmediatos anteriores.

En la medida en que el trabajo tiene un mayor carácter cualitativo, mayor es la dificultad para cuantificar su desempeño, lo que quiere decir que el trabajo con esta característica puede medirse en términos de productividad del personal.

Cuando los datos estadísticos no son suficientes para medir el rendimiento del personal, se hace necesario utilizar experimentos controlados para probar y mejorar las explicaciones y predicciones respectivas. Dichos experimentos, si se han diseñado debidamente, pueden realizarse en pequeña escala sin trastornar sensiblemente las operaciones normales. Por ejemplo, en el caso del personal de ventas, debe construirse el modelo experimental, escogiendo en primer lugar un número determinado de clientes clasificados por tipo, y llevar el registro detallado de los esfuerzos de venta y las diferentes respuestas que resultan de cada esfuerzo.

Naturalmente que la función de respuesta será más completa, mientras más datos se controlen.

El conocimiento de las diversas respuestas de personal, es la manera más consistente y exacta para determinar las necesidades de trabajadores en cantidad y tipo, para cada período de planeación.

Conociendo el número mínimo de trabajadores, por tipo, necesarios para cumplir las metas fijadas en el plan, así como el número de personas que deben contratarse en cada período de planeación; estos datos se deben integrar en su presupuesto de personal para planear su distribución en las unidades administrativas. Un presupuesto es una suposición previa de las necesidades futuras, que abarca algunas o todas las actividades de una organización.

Los Recursos Humanos, como las otras clases de recursos, deben planearse en forma de presupuestos, para poder combinarlos con los otros presupuestos de la organización (producción, ventas, compras, etc.) integrarlos en un presupuesto general.

PLANEACION DE RECURSOS MATERIALES:

La Planeación de Recursos Materiales es aquella que establece los objetivos y termina un curso de acción a seguir, de los siguientes elementos: instalaciones, equipo y materiales de producción.

El objetivo de la Planeación de los Recursos Materiales es la utilización óptima de éstos para la obtención de una eficaz rentabilidad económica.

A). - PLANEACION DE LAS INSTALACIONES.

En la planeación de una fábrica se deben analizar los siguientes factores:

- Elección de la localización de planta bajo las siguientes consideraciones.

- Determinación de la región. Proximidad de mercado, de los materiales necesarios, medios de comunicación, servicios y condiciones climáticas.

- Determinación de la comunidad. Disponibilidad de mano de obra, escala de salarios, medio industrial instalado, impuestos, leyes, condiciones y nivel de vida.

- Distribución de la planta. La distribución de la planta tiene como objetivo establecer una disposición de equipo diaria de trabajo que sea la óptima, para la operación a que se destina, para la cual se debe cumplir con los siguientes requerimientos:

- Integración global de todos los factores que afectan a la distribución.

- Mínimas distancias en el movimiento de materiales.

- Circulación del trabajo a través de la planta.

- Utilización efectiva de todo el espacio.

- Satisfacción y seguridad para todos los trabajadores.

- Disposición flexible que pueda ser fácilmente reajustada.

B).- PLANEACION DEL EQUIPO.

Para efectuar la selección del equipo se deben hacer las siguientes preguntas:

¿Cuál debe ser el proceso lógico de producción?

Es necesario, para seleccionar un determinado equipo de producción, primero conocer cual va a ser el proceso, puesto que, para obtener un determinado producto existen varias alternativas de selección de procesos de fabricación dependiendo del volumen, calidad, costos de producción y medios financieros de la organización.

¿Cuál va a ser el tipo exacto del equipo de producción?. Para determinar la cantidad de máquinas que se necesitan para la producción primero se debe calcular la capacidad de producción en base a:

- Pronóstico de ventas y políticas de inventarios.

- Determinación del número de turno de trabajo.

- Productividad de las máquinas.

C).- PLANEACION DE MATERIALES

En la planeación de materiales se consideran:

- Compras.

- Transportes externos.
- Transportes internos.
- Almacenamiento de materiales.

1).-Compras; en la función de compras se debe mantener los cuatro factores siguientes:

- Calidad. De acuerdo a especificaciones de Ingeniería.
- Cantidad. Según necesidades de producción.
- Tiempo. De acuerdo a programas de producción
- Precio. Conseguir las mejores condiciones según el mercado.

2).-Transportes Externos. (embarque, tráfico y recibo). El embarque se refiere a la preparación de mercancías para su envío al exterior, el tráfico es el transporte de mercancías y materiales que se reciben y entregan y el recibo es la aceptación de los artículos que llegan del exterior.

3).-Transportes Internos. (manejo de materiales). Mediante la adecuada aplicación de un sistema de manejo de materiales es posible reducir los costos industriales mediante la eficiencia de las operaciones de fabricación.

4).-Almacenamiento de materiales (control de inventarios). Un efectivo control de inventarios asegura el disponer de cantidades de materiales adecuados para hacer frente a las exigencias de operaciones al costo más bajo posible, por lo que se pueden establecer inventa-

rios de:

- Materias Primas. Son todos los materiales - que se usan directa e indirectamente para la fabricación del producto, sin haber sufrido cambio de forma o de características físicas o químicas.

- Productos Terminados. Son aquellos que ya - están en condiciones de enviarse al consumidor.

- Abastecimientos. Son aquellos materiales -- que ayudan a la producción pero que no son parte constituyente del producto (herramientas, lubricantes, estopas, lija, etc.)

Ventajas de la aplicación de un sistema de manejo de mate_ riales:

- Disminución del tiempo improductivo de los -- procesos de producción, gracias a un movimiento y manejo_ más rápido de los materiales.

- Reducción de la fatiga humana. Reducción -- del tiempo ocioso de la máquina.

- Incremento de la productividad de los opera- rios al reducirse la pérdida de tiempo por el manejo de_ materiales.

- Aumento de la seguridad en el manejo de mate_ riales al disminuirse la intervención del factor humano.

- Ahorro del espacio de almacenamiento cuando_ el equipo mecánico apila los productos verticalmente.

PLANEACION DE RECURSOS TECNICOS

A esta clase de recursos actualmente se le está dando su debida importancia, ya que se observa que -- las dimensiones de las organizaciones han sufrido en los últimos años cambios considerables en su estructura, lo cual se debe, principalmente a la realización de una mayor diversificación de productos y servicios.

Por lo anterior debe considerarse a la técnica en todas sus manifestaciones como parte esencial en cuanto a los recursos con que cuenta una organización.

A fin de llevar a cabo una clasificación de -- los recursos técnicos se debe enfocar en primer lugar el área en donde se manifiestan fundamentalmente, y que es:

- Adquisición de tecnología. Tradicionalmente este tipo de recursos se adquiere del extranjero, en vista de que una organización no está en una posición de desarrollo suficiente como para crear su propia tecnología en forma independiente.

DESARROLLO DE TECNOLOGIA.

Con objeto de que una organización (en México), mejore su situación tecnológica, se ha incrementado la tecnología nacional, como ejemplo de ello cabe citar a - Petróleos Mexicanos, además de otros organismos (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), que desde el punto de vista privado y oficial, fomentan la preparación de téc-

nicos en el extranjero, a fin de propiciar el control en cuantas fugas de divisas que por ese concepto se tengan.

CAPACITACION Y DESARROLLO DE PERSONAL:

Uno de los medios que más ha propiciado el desarrollo de estos recursos, son los avances alcanzados - en esta área por la psicología industrial, misma que está orientada a determinar las capacidades y potenciales humanos para el encauzamiento hacia los puestos que pueden desempeñar las personas, aprovechando al máximo las aptitudes propias de cada individuo.

4.5. EJECUCION.

Un plan tiene poco valor si la organización para la cual se desarrolló no puede ponerlo en práctica. Por consecuencia, un plan requiere de la reorganización de su desarrollo o estimular la reorganización necesaria, independiente del mismo plan.

La etapa de ejecución debe enfocar los siguientes aspectos:

1.- Identificar las tareas físicas y mentales que deben realizarse.

2.- Agrupar las tareas en trabajos que se pueden realizar bien y responsabilizar de ellos a algún individuo o grupo; es decir, asignar funciones o responsabilidades.

3.- Proporcionar a todos los niveles operativos: a) Información y recursos necesarios para el desempeño de las funciones, b) implantar un sistema de retroalimentación sobre el rendimiento y operatividad del plan con medidas que sean compatibles con los objetivos y metas preestablecidos y c) motivación para el personal que desarrolla las actividades del plan para su mejor cumplimiento.

Los aspectos antes mencionados en un plan general puede abarcar a todos los niveles administrativos de una organización (directivo, medio y operativo). Para

que esto suceda, es decir, la interacción de los niveles administrativos es necesario seguir los siguientes pasos

1.- Analizar el flujo de las decisiones, que implica la identificación de los centros de decisión y en si mismo a las decisiones.

2.- Hacer un modelo de cada decisión administrativa-operativa.

3.- Determinar y analizar la información necesaria que se requiera para la toma de decisiones.

4.- Agrupar las decisiones y tipificarlas en la descripción de los puestos de la organización, señalando la responsabilidad de los mismos.

5.- Desarrollar: a) medidas de rendimiento, b) procedimientos para utilizar, difundir las decisiones y resultados generados por estas y c) diseño de sistemas de incentivos para motivar al personal.

A continuación se analizan con mas detalle los aspectos aquí mencionados:

1. ANALISIS DEL FLUJO DE LAS DECISIONES:

La toma de decisiones es una actividad esencial del nivel directivo. El objetivo del análisis del flujo de las decisiones es el identificar las decisiones administrativas-operativas que se requieren para desarrollar el plan.

La mejor manera para comenzar esta tarea es el a

borar una descripción precisa y detallada de la forma en que operará realmente el sistema. Se puede llevar a cabo del siguiente modo:

a).- Determinar de quienes (ajenos a la organización) son los deseos o las necesidades que la organización trata de satisfacer.

b).- Determinar en que forma se comunicará esta necesidad a la organización.

c).- Determinar como se registrará la información a los niveles administrativos de la organización.

2. CONSTRUCCION DE MODELOS:

Conociendo la naturaleza y el uso de los modelos matemáticos en la planeación, es más fácil diseñar sistemas útiles para la toma de decisiones y determinar la información necesaria para apoyar dichos sistemas.

El planificador se puede encontrar con tres tipos de situaciones con respecto al modelamiento de una decisión.

1o.- Puede desarrollar un modelo de la decisión que pueda obtener de él una solución.

2o.- Puede desarrollar un modelo de la decisión que se trate, pero no dispone de un método para llegar a una solución.

3o.- No tiene y no puede desarrollar (por falta de tiempo, recursos o conocimientos) un modelo de la decisión.

Considerando cada una de estas situaciones con mayor detenimiento.

Si se puede construir un modelo adecuado de una decisión y existe un procedimiento para obtener una solución óptima o aproximadamente óptima de la misma, la decisión ni siquiera necesita tomarla un ejecutivo; se le puede pasar a un equipo técnico o procesarla en computadora.

Existen decisiones que se pueden modelar, pero no resolver, en estos casos, aunque no se puede encontrar soluciones óptimas a los problemas modelados, se puede -- comparar las soluciones que proponen los ejecutivos u -- otras personas.

En muchas situaciones en que se puede modelar, pero no resolver, es posible desarrollar alternativas en alguna forma sistemática. Por ejemplo, en el problema de estructuración regional, podemos utilizar la siguiente -- "regla" para elaborar las alternativas: redúzcase el tamaño de la región en que la última prueba tuvo el mayor costo de operación y enséchese la región más cercana a la misma que tuvo el menor costo de operación. Con frecuencia se pueden construir procedimientos para desarrollar -- alternativas de tal modo que, al usar la información de -- la última prueba, la siguiente prueba especificada, probablemente (y, en algunos casos, seguramente) proporcionarán un mejor resultado que los que se hayan obtenido con --

anterioridad. Hasta es posible, por medio del uso de un tipo de análisis del punto de "equilibrio", determinar - cuando debe uno suspender el desarrollo de alternativas.

Por otro lado hay decisiones que no se pueden modelar, debido a la falta de recursos actuales o de entendimiento, o para las que no se pueden elaborar a tiempo modelos adecuados. En algunos de estos casos el ejecutivo responsable puede describir detalladamente la forma en que toma la decisión. Cuando un ejecutivo puede - hacerlo, es posible representar su procedimiento, someterlo a la computadora y usarla del mismo modo que se -- usan los modelos, en el segundo caso descrito anteriormente; para proporcionar evaluaciones comparables. Esto facilita y acelera el aprendizaje y el mejoramiento del modelo con su uso.

Siempre hay algunas decisiones que no se pueden modelar en ninguna de las formas descritas anteriormente. Aunque es conveniente poder llevar tales decisiones a uno de los sistemas de toma de decisiones basados en modelos, algunas (generalmente las que son importantes y complejas) siempre permanecerán en este nivel.

No se puede, ni se necesita, elaborar modelos detallados desde su iniciación para cada una de las decisiones que aparecen en el análisis de flujo de decisiones. En las organizaciones que están utilizando las - -

ciencias administrativas, ya existen numerosos modelos para uso de los planificadores.

3.- NECESIDADES DE INFORMACION.

Las variables que aparecen en un modelo de decisión son pertinentes a la misma, si el modelo es correcto. Por ende, los modelos permiten identificar la información necesaria para tomar una decisión. Su uso asegura que no se proporcionará más información de la que se necesita.

El diseño de un sistema que proporcione la información veraz y oportuna que los directivos necesitan para cumplir con sus funciones es parte esencial del diseño de la organización. Está especialmente relacionado con los sistemas de control de las decisiones tomadas, sea o no que se hayan tomado en el contexto de la planeación. Es decir se requiere información no solo para estar al corriente de la necesidad de tomar una decisión y tomarla, sino también para evaluarla, una vez que se ha tomado y llevado a cabo. Esto le permite a un ejecutivo determinar si una decisión que se ha tomado con anterioridad se debe modificar o corregir.

4.- TAREAS Y DECISIONES.

Una vez que se ha especificado cuál es la información necesaria (o que se cree que lo es), para que

la organización opere, es posible agrupar las decisiones en forma que se minimice la cantidad total de información que necesitan quienes toman las decisiones; es decir, se deben agrupar las decisiones con necesidades idénticas o similares de información en grupos que constituyen tareas.

En algunos casos las decisiones exigirán más información de la que cabe esperar tenga una sola persona. En estos casos, la decisión se debe poner en manos de un grupo, de hacerse así, es necesario especificar cómo deben tomarse. Aun en grupos pequeños hay muchas maneras de adaptar una decisión. Se puede especificar completamente un procedimiento para tomar las decisiones colectivas al indicar cuanto apoyo individual es necesario y/o suficiente para aprobar o desaprobado una decisión. Por ejemplo, si hay tres personas que tienen la responsabilidad de decidir (A, B y C), y la aprobación de todos es necesaria para tomar una decisión, entonces se puede obtener únicamente por unanimidad; la desaprobación de cualquiera de ellos es suficiente para que sea desaprobada por el grupo. Supongamos que la aprobación de A es suficiente, pero no necesaria y que se puede decir lo mismo de B y C. Entonces, la aprobación de cualquiera de ellos equivale a la aprobación colectiva. Si es necesario que dos de ellos la aprueben, entonces la aprobación es por mayoría, etc.

El tomar una decisión es sólo un aspecto de lo que pudiera llamarse un ciclo de decisiones. Dicho ciclo tiene los cuatro pasos que son: La toma de decisiones, su realización, evaluación y recomendación. Es poco menos que inútil tomar una decisión que nadie tenga la responsabilidad de llevar a cabo; y que, si se ha llevado a cabo, no se evalúe, etc. Por tanto, al especificar quien va a tomar una decisión, también es necesario especificar quién ha de desempeñar cada una de las otras tres funciones. Queda claro que quien tenga la responsabilidad para llevar a cabo una decisión, también debe ser responsable ante aquellos que tienen la autoridad para tomarlas. Aunque quienes deciden quizás deseen que sus acciones sean evaluadas por alguna otra persona que sea responsable ante ellos, los ejecutivos de nivel más alto quizás deseen que se les presenten estos resultados directamente a ellos.

Un ejecutivo individual no solamente toma decisiones, sino que tiene que llevar a cabo decisiones tomadas por otros. También debe valorar las decisiones tomadas por otros y tiene la responsabilidad de hacer las recomendaciones pertinentes de otras decisiones. De modo que, cuando especifican estas cuatro fases de cada ciclo de decisiones aparecen las ya familiares líneas de autoridad y responsabilidad. En consecuencia, la gráfica de la organización es el producto final de la planeación de la

misma, no su punto de partida.

5.- MEDIDAS Y MOTIVACION.

Los objetivos y las metas fijadas para un ejecutivo tendrán poco afecto en la labor que desempeña a menos que las medidas de su actuación reflejen estos objetivos y metas. Los administradores tratarán de maximizar aquellas medidas de rendimiento que están asociadas con su propio desarrollo y remuneración. Si no se fijan estas medidas apropiadamente, pueden causar más daños al rendimiento global de la empresa que casi cualquiera otra clase de errores.

La teoría y las medidas de rendimiento:

Las medidas deficientes de rendimiento deben corregirse o superarse. La teoría que lo hace posible en forma óptima se ha desarrollado sólo a últimas fechas. Aunque sea sumamente compleja en sus aspectos matemáticos, la lógica subyacente es sencilla.

Hay que tomar en cuenta que los objetivos de toda la organización son el de maximizar la diferencia entre sus ganancias y sus pérdidas. Las ganancias y pérdidas de una organización dependen de dos cosas: en primer lugar, de las decisiones que afectan los aspectos del sistema bajo su control; en segundo lugar, de lo que acontece a determinadas variables no controladas pero importantes. Consecuentemente, si podemos expresar que las ganancias y pérdidas de una organización dependen de dos

cosas: en primer lugar, de las decisiones que afectan -- los aspectos del sistema bajo su control; en segundo lugar, de lo que acontece a determinadas variables no controladas pero importantes. Consecuentemente, si podemos expresar las ganancias y pérdidas de una organización como una función de esas variables y esto es precisamente lo que la investigación de operaciones ha logrado desarrollar en cierta medida, pues podemos expresar el objetivo global de una organización en forma matemática. La dificultad es encontrar los valores de las variables controladas que, conforme a determinadas condiciones que especifican los valores de las variables no controladas, - maximizan las ganancias menos las pérdidas.

Si se pudiera resolver este programa global de organización "todo de una vez", posiblemente no fuera necesaria una división de labores y por ende, la organización del esfuerzo para resolverlo; porque sería posible en principio, un control centralizado de todas las variables pertinentes. Sin embargo, en la práctica debe haber buenas razones para no llevar a cabo la centralización de esta manera; más que nada, porque a pesar de los sistemas modernos de comunicaciones, la transmisión y -- análisis de datos requiere de tiempo y dinero. Reunir toda la información pertinente en un punto central puede significar que llegue demasiado tarde para ser de utili-

dad. Además, todavía no podemos reproducir esa "sensibilidad" cualitativa que acerca de un problema tiene un ejecutivo. No hay una sola persona que tenga esta "sensibilidad" para todos los aspectos de un negocio; por tanto, tendremos que permitir la especialización de los individuos y de los departamentos. Por último, cada ejecutivo que se auxilia con una computadora para tomar decisiones debe entender cómo se desarrollan los cómputos. Ni necesita ni debe desear entender un análisis matemático, pero debe insistir en obtener algo más que un informe de los resultados: comprender la lógica de su derivación. Un ejecutivo puede obtener esta clase de comprensión sólo en los renglones de su propia experiencia y, dado que su experiencia es limitada, es mucho más factible que acepte un modelo de la empresa que se haya seccionado; en otras palabras, que haya sido desarmado.

La tarea de obtener un esquema óptimo de la estructura de una organización es equivalente al fraccionamiento del modelo de la compañía en secciones, cada una con su propia medida de evaluación; así pues, si se optimiza cada parte exacta o aproximadamente, se obtiene exacta o aproximadamente el desempeño óptimo de la empresa. La teoría de la estructura de las organizaciones ha desarrollado la habilidad de obtener fraccionamientos óptimos, es decir, mejores diseños estructurales; pero úni

camente para organizaciones relativamente sencillas, hasta ahora.

Se debe señalar que el uso de la teoría matemática de la estructura de organizaciones para desarmar una medida de rendimiento global en medidas de rendimiento -- por unidades, define una unidad por medio de un juego de variables que controlará esa misma unidad. Por tanto, no forma primero las unidades de la organización y luego determina las medidas de evaluación que se les debe aplicar; hace ambas cosas simultáneamente. Es mucho más difícil, y actualmente imposible en la mayoría de los casos, comenzar con las unidades que ya existen y encontrar aquellas medidas de rendimiento que se les deben aplicar.

Además se debe recordar que ya hemos sugerido el agrupamiento, en torno a un ejecutivo, de un juego de decisiones que reducen al mínimo sus necesidades de información. Esto equivale a minimizar el número de variables sin control que debe tener en cuenta. También tiene como resultado una reducción importante en la complejidad del modelo que representa al mismo tiempo todas las decisiones difíciles que debe tomar.

Alternativas en la reestructuración:

Aun cuando pudiéramos usar la teoría para obtener reorganizaciones óptimas de una compañía, quizá no sea práctico estructurarla de nuevo si esto requiere una

redistribución considerable de las responsabilidades, o si los agrupamientos de las labores no corresponden a los agrupamientos tradicionales (por ejemplo, si se juntaran el control de algunas variables de decisiones de compras y de investigación y desarrollo). Por ello se necesita cierta alternativa en la reestructuración de una empresa para resolver gran parte de sus problemas estructurales. Así se han desarrollado dos alternativas, cada una de las cuales trabaja sin cambiar la estructura existente de una compañía.

Un enfoque exige la capacidad del directivo de ordenar a cada gerente que use valores específicos de, por lo menos, algunas de las variables pertinentes que no están directamente bajo su control. Intenta encontrar los valores que, si fueran usados por cada unidad de las organizaciones de estructura imperfecta para resolver sus problemas, proporcionarían soluciones que podrían reunirse para, por lo menos, aproximarse bastante a solucionar el problema global de la organización.

El concepto de "precios supuestos", con el que se están familiarizando muchos ejecutivos, surgió del uso de un enfoque parecido a los problemas de las organizaciones. Los "precios supuestos" son aquellos que se le ordena a una unidad de la empresa que ponga a

los artículos o servicios recibidos de otra unidad de la misma compañía. Estos precios quizás difieran considerablemente de los precios "verdaderos", pero tienden a producir mejores decisiones de la unidad desde el punto de vista de la organización.

Un tercer enfoque reclama la capacidad del ejecutivo para fijar límites a los valores de las variables dentro del control de cada unidad. Intenta encontrar -- aquellos límites que, si los usara cada unidad al resolver sus problemas, producirían resultados que se podrían reunir para aproximarse a una buena solución del problema global de la empresa. Por ejemplo, volviendo a la -- tienda departamental, ¿Qué límites superior o inferior -- deben fijarse a la cantidad almacenada por el departamento de compras y al precio de venta fijado por el departamento de ventas? También en este renglón se está logrando resolver dichas preguntas.

Los conflictos entre los departamentos es un problema de nivel superior (por ejemplo, a nivel divisional, y aun de dirección general), no un problema departamental, aunque generalmente se le trate como tal. Cuando se le trata como un problema de nivel superior, no sólo se pueden encontrar mejores soluciones a los conflictos interdepartamentales, sino que se pueden reducir considerablemente las tensiones de los gerentes departamentales.

La Motivación del Personal:

La existencia de la medida correcta de rendimiento no significa que gracias a ella un gerente intentará laborar lo mejor que pueda o que ponga sus mejores esfuerzos. Puede existir un problema de motivación. Se ha estudiado intensamente la motivación y los niveles de rendimiento del personal ejecutivo y otros durante estas últimas décadas (por ejemplo, véanse Myers, 1964 y 1966, Cummings y Scott 1969, y F.E. Emery, 1967). No sería apropiado repasar aquí este gran esfuerzo. Sin embargo hay unas cuantas observaciones que se podrían hacer provechosamente.

En la planeación, todos los incentivos existentes (aún los implícitos) se deben de identificar y valorar para asegurarse que produzcan una conducta compatible con los objetivos y metas de la organización.

Tendemos a pensar, automáticamente, que el dinero es el único tipo efectivo de incentivo, aunque, al analizarlo, nos damos cuenta de que hay muchas otras cosas que la gente desea. Una de las más importantes es el tiempo.

El uso de incentivos, que son recompensas relacionadas con las metas alcanzadas, medidas por medio de escalas apropiadas, no sólo debe asociarse con los métodos correctos, sino que debe incluir la clase correcta -

de recompensas. Los psicólogos, especialmente los psicólogos sociales, tienen un papel preponderante en el diseño de estos sistemas.

Por último, se debe notar que se pueden utilizar incentivos para afectar la conducta hasta de personas que no forman parte de la organización, pero cuya conducta si la afecta. Por ejemplo, es muy común ofrecer incentivos a los proveedores por hacer las entregas rápidamente, o a los contratistas para que terminen los edificios a tiempo, o a los clientes por efectuar compras en cantidades grandes. Pero aún aquí hay oportunidad de crear mejores y más efectivos sistemas de incentivos.

Inclusive una organización efectiva, con buena planeación, debe estar preparada a) para encontrar deficiencias en su planeación y b) enfrentarse a lo inesperado. Por tanto, la organización debe desarrollar procedimientos que hagan posible comparar lo que realmente sucede con lo que se esperaba; y realizar las correcciones cuando sean necesarias. Tales procedimientos son parte de los sistemas de control, que es el tema del siguiente capítulo.

4.6. CONTROL.

El proceso de control de la planeación involucra tres pasos fundamentales:

- Establecimiento de Normas.
- Determinación de Medidas de Desempeño.
- Corrección de las desviaciones de las normas y claves.

ESTABLECIMIENTO DE NORMAS:

Las normas son criterios establecidos contra los cuales pueden medirse los resultados, representan la expresión de las metas de planeación de una organización, en términos tales que el logro real de los resultados puede medirse contra ellas.

CLASIFICACION:

Existe un variable número de normas que pueden usarse para medir ciertas clases de desempeño, ejemplo de ello es la siguiente clasificación:

- Físicas.
- de costo.
- de capital.
- de ingreso.
- de programas
- de intangibles.

A).- Normas Físicas:

Estas se relacionan con medidas no monetarias_

y son comunes al nivel operativo, esta clase de normas se usan para controlar los materiales, la mano de obra, los servicios prestados y los bienes producidos, el objetivo de las normas físicas es el de reflejar el desempeño en forma cuantitativa, como las horas-hombre por unidad de producto, etc., también pueden reflejar calidad tal como la dureza de los soportes, el ajuste de las tolerancias, etc.

B).- NORMAS DE COSTOS:

Estas se relacionan con la medida monetaria y, al igual que las normas físicas son comunes a nivel operativo; ligan los valores monetarios a los costos de las operaciones. La utilización de las normas de los costos representan medidas tan amplias usadas y conocidas, como por ejemplo: costo directo o indirecto por unidad producida, costo de la mano de obra por unidad o por hora, -- etc.

C).- NORMAS DE CAPITAL:

Estas son una variedad de las normas de costos, resultantes de la aplicación de las medidas monetarias a los artículos físicos; se relacionan con el capital invertido en la Organización mas bien que con los costos de operación, y por tanto se refieren al balance más bien que al estado de ingresos. Quizá la norma más ampliamente usada para una nueva inversión como para el --

control general, es el rendimiento sobre la inversión; - el balance típico descubrirá otras normas de capital, tales como las tasas de activos corrientes a pasivos corrientes, duda a valor neto, inversión fija a inversión total, etc.,

D).- NORMAS DE INGRESO:

Estas normas resultan del amalgamiento de los valores monetarios con las ventas; pueden variar tales normas como el ingreso por kilómetro y por tonelada de acero vendidas, ventas promedio por cliente y ventas per cápita en una área de mercado.

E).- NORMAS DE PROGRAMA:

Estas son normas planeadas, por ejemplo: Un Ejecutivo puede ser asignado para establecer un programa de presupuesto variable, un programa para seguir formalmente el desarrollo de nuevos productos mientras algún juicio subjetivo puede ser aplicado al evaluar el desempeño del programa, el tiempo y otros factores pueden usarse como normas objetivas.

F).- NORMAS INTANGIBLES:

Estas normas son difíciles de establecer, puesto que no son expresadas en medidas físicas o monetarias, existen muchas normas intangibles en los negocios porque la investigación profunda en lo que constituye el desempeño deseado no se ha hecho sobre el nivel de la organización, y quizás una razón más importante es que donde -

las relaciones humanas cuentan en el desempeño, tal como lo hacen sobre los niveles operativos, es difícil de medir.

EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE CONTROL:

Un presupuesto considerado como un plan, se interpreta como un planeamiento de resultados expresados en términos numéricos, puede llamarse un programa numérico, puede expresarse en términos financieros o en términos hombre-hora, unidades de producto, horas máquina, o cualquier otro término numérico mesurable.

Se puede considerar al presupuesto como el instrumento de planeación fundamental en toda organización, ya que implica hacer de antemano sea por una semana o por cinco años, una compilación numérica de flujos esperados; el presupuesto es necesario para el control pero no puede servir como una medida sensible de control en sí misma a menos que refleje los planes.

Un presupuesto perfecciona un programa y puede serlo en realidad, ya que puede englobar el programa completo de la organización y reflejar todos los demás programas.

A través de los estados numéricos de los planes y de la discriminación de estos planes en componentes consistentes con la estructura de la organización, los presupuestos correlacionan la planeación y permiten

que la autoridad sea delegada sin pérdida de control; en otras palabras, la reducción de los planes a números definitivos determina una clase de método que permite ver claramente el capital que será gastado por quien y donde y que costo de ingreso o unidades de insumo o producto físico involucra sus planes, determinando estos pasos. - Se podrá delegar más libremente la autoridad para efectuar el plan dentro de los límites del presupuesto.

Un presupuesto no solo requiere planeación sino que es un instrumento de planeación; por ser útil al ejecutivo a cualquier nivel debe reflejar el patrón organizacional; solamente cuando los planes están terminados, coordinados y desarrollados lo suficientemente como para ser incorporados dentro de las operaciones departamentales puede un presupuesto departamental ser útil como instrumento de control.

CLASES DE PRESUPUESTO.

Puesto que los proyectos expresan planes y puesto que la empresa típica tiene gran variedad de planes, - hay muchas clases de presupuestos:

- 1).- Presupuesto de ingresos y gastos
- 2).- Presupuesto de tiempo, espacio, materiales, y productos.
- 3).- Presupuesto de gasto de capital.
- 4).- Presupuesto de efectivo.
- 5).- Presupuesto de balance.

Presupuestos de ingreso y gastos.- En toda organización los presupuestos se expresan en términos monetarios. El más importante de estos presupuestos es el de ventas de productos o servicios ya que proporciona el ingreso principal para apoyar los gastos operativos y las utilidades obtenidas.

Presupuestos de tiempo, espacio, material y producto.- Hay presupuestos que se expresan mejor en términos físicos que en monetarios, aunque tales presupuestos se traducen generalmente en cantidades monetarias, ellos son más significativos a cierta etapa en la planeación y el control si se relacionan con cantidades físicas; entre las más comunes de éstos están los presupuestos para las horas de mano de obra directa, horas-máquina, unidades producidas.

Presupuestos de gastos de capital.- Describe los gastos de capital específicamente para la planta, maquinaria, equipo inventarios y otros; estos requieren cuidado para dar la forma definitiva a los planes de gasto de los fondos de la organización.

Presupuestos de efectivo.- Es un pronóstico de recibos y desembolsos de efectivo contra el cual se mide la experiencia real de efectivo y es considerado para muchos el control único más importante de una organización.

Presupuestos de balance.- Pronostica la situa-

ción de las cuentas de activos, pasivos y capital para momentos particulares en el futuro, este prueba la exacti--tud de todos los otros presupuestos.

MEDIDAS DEL DESEMPEÑO.

Aunque a menudo no es práctico hacerlo, la medida del desempeño contra la norma debiera ser idealmente una base futura, en tal forma que las desviaciones -- puedan ser detectadas antes de su ocurrencia real y sean evitadas mediante los remedios apropiados.

Si la norma se obtiene apropiadamente y si existen medios disponibles para determinar exactamente que es tán haciendo los subordinados, la evaluación del desempeño real o esperado es bastante fácil pero hay actividades en las que es extremadamente difícil desarrollar normas - sanas y hay muchas que son difíciles de medir.

A medida que se desarrollen objetivos verificables, enunciados en términos cualitativos y cuantitati--vos, estos llegan a ser normas contra las cuales pueden medirse todo el desempeño de la posición en la jerarquía organizacional.

También a medida que nuevas técnicas se desa--rollan para medir, con un grado razonable de objetivi--dad la calidad del plan en si misma, tanto en las altas posiciones como en las bajas emergerán normas útiles de de

desempeño.

REQUISITOS DE CONTROLES.

En la formulación de todo plan es comprensible que se desee tener un sistema de control adecuado y efectivo para que ayude a asegurarse de que los eventos se ajustan a lo planeado; es necesario tomar en cuenta que el sistema de control debe de ser diseñado para la tarea que se intenta desarrollar, en este diseño de sistemas o técnicas de control hay ciertos requisitos que se deben tener en cuenta por ejemplo:

1).- Los controles deben reportar rápidamente las desviaciones.

2).- Los controles deben reflejar la naturaleza y las necesidades de la actividad.

3).- Los controles deben mirar adelante, es decir, la tarea del control es detectar las desviaciones potenciales o reales del plan con suficiente anticipación para permitir una acción correctiva efectiva.

4).- Los controles debieran señalar las excepciones a puntos críticos. La importancia de este requisito radica en dos principios:

El principio del punto crítico del control enfatiza que el control efectivo requiere atención a aquellos factores críticos para apreciar el desempeño contra

el control individual. La excepción podría enunciarse: mientras más concentra un ejecutivo sus esfuerzos en las excepciones, más eficiente será el resultado.

5).- Los controles deberían ser objetivos. El control objetivo debe ser definitivo y determinable en una forma clara y positiva.

6).- Los controles deben ser flexibles, deben permanecer laborables frente a los planes cambiados, las circunstancias no previstas, o las fallas indirectas.

7).- Los controles deben reflejar el patrón de la organización.- mientras más controles sean diseñados para reflejar el lugar en la estructura de la organización donde esta la responsabilidad por acción, mas facilitarán ellos la corrección de las desviaciones con respecto a los planes.

8).- Los controles deben ser económicos. Las técnicas de control y las aproximaciones son eficientes cuando detectan e iluminan las causas de las desviaciones reales o potenciales con respecto a los planes con el número de costos u otras consecuencias no previstas.

9).- Los controles deben ser comprensibles. -- Los controles efectivos requieren consistencia con la posición, la responsabilidad operacional, la habilidad para entender y las necesidades de los individuos interesados.

10).- Los controles deben conducir a la acción.

correctiva. El control se justifica solamente si es indicado o si las desviaciones experimentadas con respecto a los planes se corrige a través de la planeación, la organización, la asesoría y la dirección apropiadas.

INFORMACION PARA EL CONTROL:

Todas las decisiones, sea que se tomen en la planeación o en las operaciones normales, deben estar controladas. Se puede aplicar un solo sistema de control a todas las decisiones, cualquiera que sea su origen. Por tanto, cuando los planificadores proporcionan un sistema para controlar su plan, lo hacen también para las decisiones normales de operación.

Debe quedar claro que los sistemas de control, de toma de decisiones y de información a los ejecutivos, están estrechamente relacionados entre sí y simplemente son subsistemas de lo que pudiera llamarse el sistema de administración. Estos tres subsistemas no se deben considerar por separado, ni mucho menos diseñarlos por separado. No obstante con frecuencia son separables. Cuando se tratan separadamente, la dificultad para coordinarlos es casi insuperable. Además y quizás esto sea más importante, la calidad del sistema sufre considerablemente.

SISTEMAS DE INFORMACION A LA ADMINISTRACION:

Es evidente que cada vez es mayor la preocupación de los directivos y de los científicos de la admi-

nistración sobre los sistemas de información a los altos ejecutivos. Efectivamente, algunos ven en dichos sistemas una panacea para todo tipo de problemas de las organizaciones. Es comprensible el entusiasmo por dichos sistemas: compromete a los ejecutivos y a los diseñadores de sistemas en una relación romántica con el instrumento más fascinante de nuestro tiempo, la computadora.

Contrariamente a la impresión que produce la bibliografía existente, cada vez más abundante en este campo, en realidad se encuentran operando relativamente pocos sistemas de información, por computadoras, a los altos ejecutivos. Entre los que si están trabajando, muchos no han satisfecho las esperanzas que se les tenían depositadas, y otros han sido fracasos rotundos. Estos fracasos y semifracasos se podrían haber evitado si se hubieran eliminado ciertas suposiciones falsas (y generalmente implícitas) sobre las que se basan.

Parece que hay cinco suposiciones comunes y erróneas respecto al diseño de la mayor parte de los sistemas de información administrativa. A continuación se trata cada uno de ellos.

Los ejecutivos necesitan urgentemente más información pertinente:

La mayoría de los sistemas de información administrativa se diseñan suponiendo que una deficiencia im-

portante (si no es que la más urgente) con la cual batallan los directivos es la falta de información pertinente. No se niega que la mayor parte de los ejecutivos carece de una cantidad considerable de información que deberían tener, pero si se niega que ésta sea la deficiencia más importante. Parece que sufren mucho más de una sobre abundancia de información no pertinente.

Esto no es un juego de palabras. El cambio -- del interés de los sistemas que proporcionan información pertinente a los que eliminan la información no pertinente, trae consecuencias importantes. Si la preocupación es el suministro de la información pertinente, se prestará atención casi exclusivamente a la obtención, almacenamiento, recuperación y procesamiento de datos; por tanto, se hace énfasis en la construcción de bancos de datos, así como su codificación, tabulación, archivo, recuperación, etc. El ideal que ha surgido de esta orientación es de un fondo infinito de datos en el cual el ejecutivo puede adquirir cualquier información que desee.

Por otra parte si se ve que el problema de información del ejecutivo es primordial, pero no exclusivamente, la sobreabundancia de datos que no vienen al caso, entonces las dos funciones más importantes de un sistema semejante son el filtrado (o evaluación) y la condensación de la información. La bibliografía sobre los sistemas informativos para la alta gerencia raras veces se re

fiere a estas funciones, y mucho menos analiza la forma de llevarlas al cabo.

La mayoría de los directivos recibe muchos más datos (aunque no sea información importante) de los que puede absorber, aunque pasaran todo el tiempo intentándolo. Esto es, ya sufren sobrecarga de información. Deben pasar mucho tiempo separando lo pertinente de lo que no es.

Hasta los documentos pertinentes generalmente son demasiado largos. La mayoría de los documentos se pueden condensar considerablemente sin pérdida de contenido.

El ejecutivo necesita la información que desea:

La mayoría de quienes hacen los diseños de estos sistemas para la administración "determinan" cuál es la información que se necesita preguntando a los ejecutivos cuál sería la información que les gustaría tener. Se basan en la suposición de que los administradores saben que información necesitan y desean.

Para que un ejecutivo pueda saber cuál es la información que necesita, debe tener conciencia clara de cada tipo de decisión que debe tomar y tener un modelo adecuado de cada uno de ellos. Rara vez se satisfacen estas condiciones. La mayoría de los directores tienen alguna idea de, por lo menos, algunos de los tipos de de

cisiones que deben tomar, pero probablemente sus conceptos sean deficientes en un grado crítico. Se ha sabido durante mucho tiempo, en lo científico, que cuanto menos se comprende un fenómeno, más variables se necesitan para explicarlo. Por tanto, el ejecutivo que no entiende perfectamente el fenómeno que controla, juega "a lo seguro" y desea toda la información posible. Y quien diseña, -- que comprende aún menos que el mismo ejecutivo al fenómeno en cuestión, trata de proporcionar más información de la necesaria. El resultado es un aumento en la sobrecarga de información irrelevante al que queda sujeta la administración.

Uno no puede especificar cuál es la información necesaria para tomar decisiones hasta que se ha elaborado y probado un modelo explicativo del proceso de decisión y el sistema que interviene en el mismo. Los sistemas de información son subsistemas de los sistemas de administración. No se les puede diseñar adecuadamente sin tomar en cuenta la toma de decisiones y el control.

Frecuentemente se supone que si se le proporciona a un director la información que necesita, no tendrá ningún problema para usarla eficazmente. Hay bastantes evidencias que contradicen esto. Si se sabe usar la información necesaria para resolver un problema, se puede -

programarlo para una computadora o para una persona cuyo tiempo sea menos valioso que el de un ejecutivo. Si no se sabe cómo resolver el problema, aunque se tenga la información necesaria no ayudará a resolverlo.

En la mayoría de los problemas de administración, hay demasiadas soluciones posibles para que se pueda esperar que el criterio o la intuición seleccionen la mejor, aunque se tenga a la mano una información perfecta. Además, cuando existen probabilidades (incertidumbre) en un problema, la mente, sin guía, tiene dificultades para manejarlas con provecho. Hay muchos problemas "sencillos" que implican probabilidades en donde la intuición no adiestrada generalmente hace un mal papel. Es necesario determinar que tan bien pueden usar la información necesaria los ejecutivos. Si no la pueden utilizar bien, se les debe proporcionar reglas para tomar decisiones o retroalimentación sobre su rendimiento de manera que puedan identificar sus errores y aprender de ellos.

Más comunicación significa mejor rendimiento:

Una característica de la mayor parte de los sistemas informativos es que proporcionan a los ejecutivos más información actualizada acerca de lo que otros ejecutivos y sus unidades están realizando. La creencia que lo motive es que una mejor comunicación interdeparta

mental permite a los administradores coordinar sus decisiones con mayor eficacia y, por tanto, mejorar el rendimiento global de la organización. No sólo no ocurre así necesariamente, sino que pocas veces ocurre.

Cuando las unidades de una organización tienen medidas de rendimiento no apropiadas que las ponen en conflicto unas con otras, como sucede la mayoría de las veces, la comunicación entre ellas puede menoscabar el rendimiento global, no ayudarlo. La estructura de la organización y las medidas de rendimiento deben corregirse antes de que se abran las compuertas y se permita el flujo libre de información entre las partes de la misma.

La mayoría de los diseñadores de sistemas de información buscan hacerlos inicuos y discretos para los ejecutivos, para evitar asustarlos. Los diseñadores procuran proporcionar a los directores un acceso muy fácil al sistema y asegurarles que no necesitan saber más de él. Los diseñadores generalmente logran evitar que los administradores sepan más del sistema. Esto evita que los ejecutivos puedan valorar al sistema globalmente. A menudo los inhibe hasta de intentar saberlo para no dar a conocer públicamente su ignorancia. Al no valorar sus sistemas de información, los ejecutivos delegan mucho del control de la organización a los diseñadores, que podrán tener muchas virtudes, pero rara vez tienen aptitudes administrativas.

Nunca se debe instalar un sistema de información a la administración a menos que los ejecutivos que se sirven de él entiendan como opera lo suficientemente bien para poder evaluar su rendimiento. Los ejecutivos deben controlar a la computadora, no ser controlados por ella.

Un sistema integrado de administración:

Para poder evitar las cinco deficiencias que se acaban de señalar, es necesario: a) Diseñar un sistema de información como un subsistema, como parte integral de un sistema de administración, y de esta manera relacionarlo estrechamente con los sistemas de decisión y control; b) Instalar el sistema de información dentro de una organización rediseñada, en donde los objetivos de rendimiento y las metas de partes de la organización sean compatibles entre sí y con los objetivos y metas globales, y c) Hacer partícipe a la administración superior del diseño de cada uno de estos subsistemas y en la misma organización.

Hasta ahora se ha considerado la información, las decisiones y los controles separadamente. Ahora se consideran en un sistema integrado, que constituya un sistema adaptativo de administración.

1o.- En este sistema, los ejecutivos reciben -

instrucciones "de arriba" e información de numerosas fuentes que se consideran en seguida. Las instrucciones que reciben incluyen la especificación de objetivos y metas a lograr, y medidas de rendimiento que se refieren a lo mismo. Con estos datos, la administración a) Toma las decisiones directamente, cuando no hay modelos disponibles, y luego da instrucciones al sistema que dirige, donde éstas se ejecutan, o b) dialogan con los modelos apropiados de decisión. Estos modelos pueden estar en una computadora o pueden ser operados manualmente por un grupo de investigación administrativa. Ya considerada la naturaleza de tal diálogo. Consiste en que los gerentes proponen distintas alternativas de un problema a un modelo. El modelo desarrolla una evaluación comparativa de estas proposiciones y retroalimenta el resultado a los administradores, que pueden seleccionar alguna de ellas o continuar el diálogo hasta que se llegue a un punto satisfactorio o se agote el tiempo. Con el tiempo los directores toman una decisión, emiten sus instrucciones al sistema, y "notifican" al modelo sobre la selección que han hecho.

2o.- Los modelos de decisión que implica un sistema así son de dos tipos: aquellos de los cuales se pueden derivar las mejores decisiones y aquellos que se pueden usar sólo para comparar las alternativas. En el

primer caso, el modelo genera por sí mismo una solución al problema, usando la información que le ha suministrado el sistema, y emite instrucciones derivadas de la solución directamente al sistema.

Cuando un ejecutivo hace una selección con base en un diálogo con el modelo, le notifica a éste, que entonces predice el resultado en términos de medición de rendimiento, y envía este pronóstico a la memoria. Cuando los directores toman una decisión sin usar un modelo, ellos predicen el resultado y lo envían a la memoria - - La memoria debe recibir un pronóstico de rendimiento por cada decisión que se toma, sin importar la forma en que se haya tomado.

3o.- La memoria (que puede ser o no de computadora) retiene los pronósticos hasta que recibe información sobre el rendimiento real del banco de datos. Entonces compara el rendimiento real con el pronosticado, y donde encuentra una diferencia considerable la comunica como una desviación. Se envía un informe a los ejecutivos del resultado de aquellas decisiones que ha tomado sin usar modelos, y se envía un informe similar al grupo de investigación administrativa de aquellas decisiones - que se tomaron como modelos.

4o.- El grupo de investigación y administración consistente en especialistas en ciencias administra

tivas que tienen la responsabilidad de desarrollar modelos de las decisiones, de la programación de su uso, y del diseño y programación de la memoria y el comparador. Este grupo intenta encontrar las causas de las desviaciones del rendimiento verdadero respecto del pronosticado cuando se han utilizado modelos. Puesto que las desviaciones pueden ser ocasionadas por información defectuosa o por modelos defectuosos, este grupo debe encontrar la causa y corregirla. Si este grupo no puede encontrar una explicación para una desviación, retira el modelo -- hasta que se haya corregido o hasta que la información se haya modificado, y lo notifica a la administración. En estos casos los ejecutivos vuelven a hacerse cargo de las decisiones hasta que los modelos puedan utilizarse nuevamente. En algunos casos, los ejecutivos pueden proporcionar al grupo de investigadores administrativos una explicación de la desviación.

El grupo de investigación y administración también tiene la responsabilidad de elaborar un identificador de síntomas, que se estudia a continuación.

El analizar las decisiones de la administración y desarrollar modelos para las mismas, el grupo de investigación y administración determina cuál es la información necesaria para tomar las decisiones y así lo notifica al grupo de sistemas informativos para la alta gerencia.

5o.- El grupo de sistemas de información para la administración tiene la responsabilidad de diseñarlos y hacerlos funcionar. Recibe datos de todas partes del sistema, pedidos o no, incluyendo información que recibían originalmente otras partes del sistema, solicitada o no. Este grupo la procesa toda (incluyendo su filtrado y síntesis), y proporciona un informe donde se necesita. El sistema que opera este grupo incluye un banco de datos.

6o.- El banco de datos es un sistema de computadora o manual que colecciona, procesa, almacena, recupera y distribuye la información regularmente o a solicitud especial de cualquier parte del sistema.

7o.- Hasta ahora, solamente se ha considerado cómo se resuelven los problemas que se han identificado, pero no cómo se les identifica. Un ciclo completo de decisiones consiste de tres etapas:

- a).- Identificación de síntomas.
- b).- Diagnóstico.
- c).- Prescripción.

Desde luego, la prescripción es la toma de decisiones (la transformación de la información en instrucciones) que hemos considerado detalladamente. El diagnóstico es lo que interviene en el desarrollo de modelos explicativos de decisiones. Esta es una actividad princi-

pal del grupo de investigación y administración. Pero todavía no se han tratado la sintomatología y la identificación de problemas.

Un síntoma es una desviación de la conducta de un sistema de lo que se considera "normal". Por ejemplo la fiebre es una temperatura anormalmente elevada. La presión arterial puede estar arriba o abajo de los límites normales. En forma similar, el aumento de los inventarios más allá de lo normal es un signo de que algo anda mal. Los costos inferiores a lo usual también son -- síntomas, pero no necesariamente, de que algo anda mal. Sin embargo, indican un cambio en el sistema que exige - que se le preste atención.

Se dispone de toda una tecnología para definir la "Normalidad" del comportamiento de un sistema y para descubrir las desviaciones de la misma. La tecnología es de control estadístico de calidad. Se aplica normalmente a las características de rendimiento de subsistemas de producción, pero no necesariamente tiene que estar restringida a esto. Por medio del análisis estadístico del rendimiento anterior de un sistema, es posible definir los límites de la conducta "normal". El comportamiento fuera de estos límites es muy improbable que - ocurra, a menos que el sistema haya cambiado en alguna - forma fundamental. Por ende, se toma dicha conducta co-

mo un síntoma de que algo anda mal. Se puede fijar a -- cualquier nivel que se desee la probabilidad de que algo está mal cuando ocurre un síntoma.

Al aplicar las técnicas estadísticas a una amplia variedad de medidas de rendimiento de un sistema, - podemos descubrir cuando algo probablemente se ha desviado, y dirigir la diagnosis a la misma. Una vez que se - ha desarrollado el procedimiento para identificar los -- síntomas (por ejemplo, uno que usa una gráfica de con- - trol por estadísticas), se puede computar su uso. Al recibirse la información acerca del rendimiento verdadero_ del banco de datos, la computadora puede realizar los -- análisis necesarios y avisar de cualquier desviación del comportamiento normal.

Se obtienen los síntomas no sólo al comparar - la conducta actual del sistema con su comportamiento anterior, sino también al comparar su conducta actual con_ la de otros sistemas similares; por ejemplo, con la de - los competidores. Una compañía que no esté creciendo -- tan rápidamente como la mayoría de sus competidores tiene algo de falla. También se pueden programar dichas -- comparaciones para la computadora.

Es posible ir aún más allá en la identifica---ción de los síntomas al tratar con presíntomas. Un pre-síntoma es un pronóstico de un síntoma futuro. Por ejem

plo, cuando una persona dice que siente como si fuera a enfermarse, ha observado un presíntoma. Estas no son -- premoniciones misteriosas, sino fenómenos explicables. - La conducta normal no es fija, sino que fluctúa dentro - de unos límites que la definen. Estas fluctuaciones ge- neralmente tienen un carácter aleatorio. Es un presíntoma del comportamiento normal que dejen de ser aleatorios. Por ejemplo, podemos observar una serie de cifras de cos tos (obtenidas durante semanas consecutivas), todas las cuales están dentro de los límites de la normalidad, pe- ro estando cada una por arriba del promedio, o quizá pue dan mostrar una tendencia dentro de esos límites. En -- estos casos se ha observado una conducta no aleatoria que indica un cambio posible en el sistema o en su ambiente. Un cambio así merece atención.

Las pruebas para el comportamiento no aleato-- rio están bien desarrolladas y se pueden realizar por me dio de una computadora.

El sistema administrativo que se ha descrito - se aplica a cualquier nivel de la administración. Es ob via la concatenación de los distintos niveles. Cada ni- vel recibe instrucciones de arriba y suministra informa- ción a la superioridad. Los niveles inferiores de la ad ministración se incluyen en el sistema controlado a cada nivel. Hasta la dirección general puede recibir instruc ciones de fuentes externas, como los accionistas o el Go

bierno. Por tanto, el diseño global de una empresa puede consistir en un conjunto jerarquizado de sistemas de administración interrelacionados del tipo descrito.

8o.- La Organización del esfuerzo de la planeación. Es evidente que el concepto de la planeación del desarrollo, requiere que los ejecutivos, los científicos de la administración y los especialistas en sistemas de información, participen en un esfuerzo de colaboración continua. El éxito del esfuerzo depende más que nada de la relación que exista entre ellos.

Se recordará que en la planeación adaptativa se considera que el proceso de la planeación es más importante que su producto. La dirección tiene más que ganar al participar en este proceso que al utilizar un plan elaborado por otras personas. Por tanto, es esencial el compromiso de los ejecutivos en el proceso de planeación para que sea efectivo.

Esta parte final examina primero varias con secuencias importantes de este concepto de la planeación, para ello se plantean tres preguntas:

1o.- ¿Dónde se debe situar la planeación en la estructura de la organización?

2o.- Cuánto tiempo deben dedicar los ejecutivos a la planeación?

3o.- ¿Cómo se debe informar del progreso de la planeación a los ejecutivos que no intervienen en ella,

y a otras personas que resultan afectadas considerablemente por los planes?

El segundo problema considerado en este tema es aplicable primordialmente a las organizaciones grandes, en especial para las que desarrollan diversas actividades en muchos lugares diferentes. Una planeación comprensiva en tales organizaciones requiere coordinación en muchos lugares y en diferentes niveles.

La participación de los Ejecutivos en la Planeación:

La mayoría de los ejecutivos hacen un poco de planeación, pero usualmente por su cuenta y no en una forma sistemática o general. El mismo proceso de planeación debe organizarse, dirigirse y ejecutarse eficientemente a fin de planificar sistemática y comprensivamente. Por tanto, ha parecido natural a muchos ejecutivos, que reconocen la necesidad de un esfuerzo organizado de planeación, crear unidades de planeación de toda la organización.

La probabilidad del éxito del esfuerzo de la planeación disminuye conforme aumenta la autonomía de ésta dentro de la organización. Tal autonomía ocasiona la no participación de los gerentes de línea y frecuentemente también de los ejecutivos. Por lo general, se asigna a tales unidades un personal que no se considera apto para otra actividad más "productiva". A menudo se vuelven cámaras de aislamiento tanto para los investigadores co-

mo para el demás personal de estos grupos, dentro de los cuales se puede estar seguro de que habrá poco o ningún contacto concreto con la realidad para la cual se planifica.

Estos comentarios no implican que no debe haber un grupo de planeación, sino que no debe tener toda la responsabilidad de ella. Debe tener la responsabilidad de participar en las actividades de planeación de los directores y apoyarlas. Por otra parte, estos comentarios implican que no se debe iniciar una actividad de planeación creando para tal objeto una función formal de planeación y entregándole la tarea.

El problema organizativo de la planeación consiste en encontrar formas de integrarla en los procesos administrativos y de investigación administrativa y no en organizarla como una unidad separada de planeación. Una vez que se ha justipreciado este punto, se puede iniciar la planeación productiva.

En una estructura ideal, el grupo responsable de la planeación (Los ejecutivos más los investigadores) debe estar directamente bajo el control del ejecutivo -- que tiene la máxima autoridad sobre este proceso. Y debe encabezar al grupo, aunque le sea necesario delegar la dirección cotidiana del mismo a otra persona.

El Grupo de Planeación:

La planeación no pueden efectuarla exclusivamente los ejecutivos, y éstos no deberían llevarla a cabo solos; necesitan apoyo técnico. Sin embargo, como ya se ha indicado, el grupo debe identificarse y organizarse como un departamento de planeación de la organización. No existe la profesión de planificadores de organización. Las habilidades requeridas para apoyar una planeación eficaz se deben tomar de una variedad de profesiones, tales como la investigación de operaciones, las ciencias de sistemas de información, la economía, la estadística, las ciencias de la conducta, y otros campos relacionados con la Administración. Aquellas profesiones útiles para este proceso se seleccionan mejor a partir de los grupos de servicio administrativo de la organización y se pueden estructurar mejor como equipo para esta tarea. Esto tiene varias ventajas. Tales personas no han creado intereses en los trabajos anteriores de planeación, y, consecuentemente, no habrán de defenderlos. Por lo mismo, generalmente tienen una perspectiva más fresca que los llamados planificadores. Además la preocupación de sus esfuerzos se propaga a sus unidades de procedencia, y, por ende, se alienta y acelera el surgimiento de medidas de apoyo en estas unidades.

Si no se dispone de un organismo competente para la planeación dentro de la organización, se puede obte

ner dicho personal de fuentes "externas". Hay empresas consultoras o grupos académicos de investigación que pueden proporcionar personal para trabajar con los administradores en este proceso. Pero aquí cabe señalar dos peligros. El primero, es que la propia planeación no debe ser contratada con una empresa externa. Téngase presente que no se puede planificar con éxito para una organización; ella misma es la única que puede desarrollar su planeación. El segundo, es que se debe responsabilizar al organismo externo del entrenamiento en estas tareas del personal de la misma. Si no se cuenta con dicho personal entrenado dentro de la empresa, los expertos externos dejarán un vacío a su salida; la incapacidad para mantener un plan y continuar el proceso de la planeación.

Según se puede ver, si hay un departamento cuya función específica sea hacer los planes, debe estar bajo la dirección de un ejecutivo a cargo de lo que podrían llamarse "Unidad de Planeación". Los investigadores de operaciones, los sistemas de información y otros grupos relacionados con los mismos también deben estar bajo su control. Al disponer así las cosas, por lo menos se puede hacer circular al personal entre las unidades que contienen tipos pertinentes de expertos.

El director de la Unidad de Planeación y el personal de mayor antigüedad dentro del grupo que labora en los planes deben comprender profunda y ampliamente los

problemas de la planeación. A fin de adquirir esa comprensión, deben participar en las discusiones de los -- ejecutivos sobre sus problemas, sea o no que estén trabajando en los mismos. Deben ser una parte tan integral de la función ejecutiva como los mismos administradores. A menos que participen en los comités administrativos, no podrán percibir las necesidades, deseos y restricciones bajo las que labora la dirección, y por ende, no pueden responder a las mismas

En una empresa con la que se está familiarizado, los ejecutivos superiores dirigen regularmente sesiones resumidos para todo su cuerpo de planeación, investigación y sistemas, a fin de mantenerlos al corriente y participando en el trabajo. Este procedimiento -- funciona bien, pero sólo debe complementar la participación directa del personal de planeación de mayor antigüedad en las reuniones en que deciden los directivos, más no substituir tal participación.

La Participación de otros Ejecutivos en la Planeación:

Los ejecutivos que no participan directamente en la planeación, y otro personal (Por ejemplo, la plana de gerentes) que se vea afectado considerablemente por la misma, deben ser informados constantemente acerca de lo que ocurre. Se les debe exponer la filosofía, la estrategia, la metodología de la planeación, así co-

mo las suposiciones fundamentales y los procedimientos de obtención y análisis de datos. Si se les informa, -- los resultados no serán una sorpresa, y, por ende, podrán realizarse con menos molestias que si se intentan -- intempestivamente.

Planeación a niveles múltiples y con unidades múltiples:

Es una organización que opera a niveles múltiples y con unidades de esa misma naturaleza, Es decir; -- en donde la pirámide estructural es alta y amplia. (La -- planeación usualmente tiene que realizarse en forma si-- multánea en la mayoría de los niveles si es que no se -- puede efectuar en todos). La necesidad de coordinar la -- planeación a diferentes niveles es indiscutible; pero un plan no debe ser un conjunto adaptado de planes preparados por las divisiones, departamentos u otras partes de -- la organización. Los planes preparados por las subunidades para sumarse en la cima tienden a ser simple propa-- ganda para obtener una mayor parte de los recursos de la empresa. A decir verdad, una planeación efectiva para -- la compañía exige la planeación en todas las partes de -- la organización, pero debe ser coordinada, metódica y -- conceptualmente desde la alta gerencia.

No es fácil obtener la coordinación necesaria -- de los esfuerzos de planeación a niveles múltiples y en -- unidades múltiples, pero se puede obtener mejor coordina

ción por medio de un sistema de juntas o comisiones revisoras de la planeación.

5. ALGUNOS ASPECTOS DE LA PLANEACION
EN MEXICO.

5.1 ANTECEDENTES.

Los primeros intentos de planeación en México aparecen a partir del año de 1821 cuando se llevaron a cabo diversas tentativas para mejorar y adaptar nuevos programas gubernamentales de desarrollo.

Sin embargo, un análisis de los esfuerzos realizados a lo largo de más de 150 años nos revela que éstos casi siempre resultaron aislados, sin una relación de continuidad entre ellos y que en la mayoría de los casos no respondieron a un plan integral, ni alcanzaron a cumplirse en una forma completa y satisfactoria, bien por que no contaron con el apoyo político y técnico adecuado o con las decisiones oportunas que se hubiesen requerido para su eficaz implantación. Puede decirse que es apenas en los últimos años cuando se ha intentado llevar a cabo una planeación más a fondo, de una manera sistemática y programada.

Para poder tener una comprensión más completa del origen de la planeación en México a continuación se hace una breve mención de los antecedentes más sobresalientes de esta actividad en el país.

Los primeros años de vida independiente se caracterizaron por una profunda confusión en los aspectos políticos, sociales y económicos, situación que ocasionó

que se plantearan por una parte, decidir la forma de gobierno que habría de dar cauce al desarrollo del país y por otra institucionalizar las nuevas reglas del juego que permitiesen sustituir las estructuras generales creadas durante el período de dependencia colonial. En estas condiciones no fue sino hasta el establecimiento de cuatro Ministerios de Gobierno (Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Guerra y Marina.), cuando se realizaron los primeros intentos de planeación. Con la creación de estos cuatro Ministerios se perseguía más que nada el fomento, la instrucción y asistencia política, social y económica de la población, funciones que se consideran como las bases para la futura planeación en México.

Los siguientes años a partir de 1821 se caracterizaron por un marcado interés hacia el logro de nuevas formas de llevar a cabo los planes y programas, que de una forma muy simple se habrían logrado, hasta entonces realizar, en el año de 1857 se llevaron a cabo nuevos cambios en la estructura general del país ocasionados por un movimiento revolucionario que provocó una lenta evolución en las ideas que ya se tenían sobre la actividad de planeación. Por tales causas, no fue sino has-

ta el año de 1917 que nuevamente el Gobierno Mexicano estableció las bases para la creación de nuevos instrumentos que permitieran el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población, con la promulgación de la Constitución Política. Con la aparición de este documento se puede decir que se lleva a cabo la primera transformación técnica del gobierno, que permite una concepción más profunda de la planeación.

Durante el período post-revolucionario se inició una etapa de organización orientada a coordinar la acción gubernamental y evitar la improvisación. Se adoptó entonces, una política constitutiva; se establecieron: El Banco Central, un Banco Nacional de Fomento para el Desarrollo, la Comisión Federal de Electricidad, las Comisiones Nacionales de Caminos y de Irrigación, así como un Banco Nacional de Crédito Agrícola y un Sistema de Bancos Ejidales.

A partir de 1928, año en que se creó un Consejo Económico Nacional con la función de señalar lineamientos de política económica, se han hecho diversos esfuerzos de planeación que constituyen un proceso de mejoramiento continuo para dar coherencia a las políticas económicas de alcance nacional.

Pero no obstante todo lo anterior no fue sino hasta 1930 cuando realmente se llevaron a cabo esfuerzos

más deliberados por elaborar planes y programas de desarrollo nacional a través de la expedición de la "Ley sobre Planeación General de la República" (12 de julio de 1930). En dicha Ley se habla de la urgente necesidad de elaborar un Plan Nacional de México. Este primer plan sexenal tuvo por objetivo "estimular el crecimiento económico y solucionar los problemas de origen externo", que acompañaron a la gran depresión económica de 1929, en términos generales, este Plan preveía el establecimiento de la Comisión Nacional de Planeación y de la Comisión de Programas, de las cuales se desconocen sus aportaciones realmente prácticas. El escaso material estadístico disponible, y la falta de difusión y apoyo a las medidas que el Plan proponía, dificultaron su instrumentación. No obstante sus limitaciones, fue el punto de partida de un importante proceso de reforma en materia Agrícola, de irrigación y de transporte.

Dentro del período comprendido entre los años 1934-1940 se llevó a cabo un nuevo intento para eliminar las deficiencias en las que se había incurrido anteriormente, con la creación de un organismo consultivo llamado "Comité Asesor Especial". Se encomendó a este grupo la coordinación de las políticas nacionales de planeación. Sin embargo y al igual que muchos otros grupos técnicos --

que se crearon en las décadas siguientes, el Comité no -
funcionó con eficiencia, ya que de lo contrario no ha -
bría sido necesario establecer pocos años después, en la
Secretaría de Gobernación, una oficina técnica encargada
de llevar a cabo un nuevo Plan.

Esta nueva dependencia preparó por órdenes su-
periores un nuevo "Plan Sexenal" que abarcará el período
de la siguiente administración 1941-1946. En términos -
generales este segundo Plan Sexenal representó una leve_
mejoría respecto al primero, ya que se recomendó a las -
autoridades correspondientes que revisaran y ampliaran -
el nuevo programa de trabajo en base a la experiencia ad_
quirida durante la elaboración del primer Plan Sexenal._
Las metas de carácter institucional que este Plan esta--
blecía no se concretaron en modificaciones del aparato -
administrativo. Durante la Segunda Guerra Mundial la --
sustitución de importaciones y el crecimiento de la de--
manda externa de productos mexicanos, estimularon el de-
sarrollo del aparato productivo nacional; la muy alta --
rentabilidad de la inversión influyó desfavorablemente -
sobre el propósito de jerarquizarla conforme a lo estipu_
lado en el Plan.

En 1942, se estableció la "Comisión Federal de
Planeación Económica" para mejorar la escasa información
estadística entonces disponible, y el Consejo Mixto de -

Economía Regional" que tenía por objeto fomentar el estudio de los problemas económicos de las más importantes zonas del país. Cuatro años después se crearon algunos organismos de desarrollo regional para el mejor aprovechamiento de los recursos hidrológicos nacionales, así nacieron entre otras, las Comisiones del Papaloapan, Grijalva, Balsas y Lerma Santiago. Al término de esta administración se inició un período en que los esfuerzos de programación y coordinación adquirieron un carácter más general mediante consultas populares, mesas redondas y juntas de programación. Fue posible presentar a los candidatos a la Presidencia de la República la información relevante sobre los problemas económicos nacionales de mayor gravedad, pero solo raras veces las ideas y opiniones manifestadas se concretaron en lineamientos específicos de política.

En 1947, en base a la Ley para el Control de los Organismos y Empresas del Estado, se promulgó una Ley que facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecer la "Comisión Nacional de Inversiones", encargada de controlar, vigilar y coordinar el presupuesto nacional. Dicha Comisión no funcionó en realidad más que de modo formulario.

De esta manera no fue hasta la administración comprendida en los años 1952-1958 cuando fue necesario --

DISPOSICIONES LEGALES MECANISMOS DE MAYOR HISTORIA DE LA PLAN

<u>AÑO</u>	<u>DISPOSICIONES LEGALES</u>	<u>IN</u>
1861		
1917	CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	
1921		
1928		
1930	LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA .	PI
1933		PI
1934		
1935		
1941		SI
1942		
1943		
1945		M F
1946		

1943

M
F

1945

1946

1947

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS DE ESTADO.

1948

LEY DE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.

1950

1952

1953

1954

1957

1958

1959

1961

1962

P
D
O
E

L
F

P

P

P

B

P

P

D

P

R

L

P

M

(

1957

1958

1959

1961

1962

1963

1964

1965

1966

1968

1971

1972

1973

1974

LEY FEDERAL DE PLANEACION

LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCEN-
TRALIZADOS Y ORGANISMOS DE PARTICIPACION
ESTATAL.

LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO
FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

P
D

P
P
P
M
M
P
C
Y

P
S

E
I
D
F
E

1962

1963

LEY FEDERAL DE PLANEACION

1964

1965

LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCEN-
TRALIZADOS Y ORGANISMOS DE PARTICIPACION
ESTATAL.

1966

1968

1971

LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO
FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

1972

1973

1974

1975

P
M
C
M
P
C
P
P

EGALES, INSTRUMENTOS Y MAYOR RELEVANCIA EN LA PLANEACION EN MEXICO

INSTRUMENTOS

PLAN NACIONAL DE MEXICO

PRIMER PLAN SEXENAL

SEGUNDO PLAN SEXENAL

MESAS REDONDAS SOBRE PLANI-
FICACION REGIONAL

MECANISMOS

SECRETARIA DE GOBERNACION
SECRETARIA DE RELACIONES
EXTERIORES

SECRETARIA DE HACIENDA Y
CREDITO PUBLICO.

SECRETARIA DE EDUCACION
PUBLICA.

CONSEJO ECONOMICO NACIONAL

COMISION NACIONAL DE PLA-
NEACION.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO
FEDERAL.

COMITE ASESOR ESPECIAL

COMISION FEDERAL DE PLA-
NEACION ECONOMICA.

CONSEJO MIXTO DE ECONOMIA
REGIONAL.

SECRETARIA DE SALUBRIDAD
Y ASISTENCIA.

SECRETARIA DEL TRABAJO Y
PREVISION SOCIAL.

MESAS REDONDAS SOBRE PLANIFICACION REGIONAL

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.

SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS.

COMISIONES PARA EL DESARROLLO DE IMPORTANTES CUENCAS HIDROLOGICAS.

COMISION NACIONAL DE INVERSIONES.

DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA MILITAR.

PROYECTO DEL PLAN DE INVERSIONES DEL GOBIERNO FEDERAL Y PARA LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DEL ESTADO.

LEY DE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA

PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES
PLAN DE DESARROLLO A LARGO PLAZO

PLAN DE INVERSIONES DEL SECTOR PUBLICO CON PROYECCIONES A 1958.

PLAN GENERAL (1957-1958)

PLAN GLOBAL DE GASTOS E INVERSIONES DEL GOBIERNO.

PROGRAMA DE INVERSIONES.

PROGRAMA DE ACCION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO

MEXICO - PLAN DE ACCION INMEDIATA (1962 - 1964)

COMITE DE INVERSIONES

COMISION MIXTA DEL GOBIERNO MEXICANO Y DEL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO.

COMISION NACIONAL DE INVERSIONES.

SRIA. DE LA PRESIDENCIA
SRIA. DE PATRIMONIO NACIONAL
SRIA. DE INDUSTRIA Y COMERCIO
SRIA. DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
SRIA. DE OBRAS PUBLICAS
SRIA. DE GOBERNACION.
SRIA. DE LA DEFENSA NACIONAL
SRIA. DE MARINA.

DIRECCION DE PLANEACION (DE LA SRIA. DE LA PRESIDENCIA)

COMISION INTERSECRETARIAL (FORMADA POR LA S.P. Y LA S.H.C.P.)

PLAN DE INVERSIONES DEL SECTOR PUBLICO CON PROYECCIONES A 1958.

PLAN GENERAL (1957-1958)

PLAN GLOBAL DE GASTOS E INVERSIONES DEL GOBIERNO.

PROGRAMA DE INVERSIONES.

PROGRAMA DE ACCION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO

MEXICO - PLAN DE ACCION INMEDIATA (1962-1964)

MEXICO - PLAN DE ACCION INMEDIATA (1963-1965)

PROGRAMA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MEXICO (1966-1970).

V. CONGRESO INTERNACIONAL DE PLANEACION.

PROGRAMA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MEXICO.

BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (1971-1976).

PROGRAMAS DE ACTIVIDADES DE LAS DEPENDENCIAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL.

SISTEMA DE INFORMACION PARA LA PROGRAMACION ECONOMICA Y SOCIAL.

COMISION NACIONAL DE INVERSIONES.

SRIA. DE LA PRESIDENCIA
SRIA. DE PATRIMONIO NACIONAL
SRIA. DE INDUSTRIA Y COMERCIO
SRIA. DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
SRIA. DE OBRAS PUBLICAS
SRIA. DE GOBERNACION.
SRIA. DE LA DEFENSA NACIONAL
SRIA. DE MARINA.

DIRECCION DE PLANEACION
(DE LA SRIA. DE LA PRESIDENCIA)

COMISION INTERSECRETARIAL
(FORMADA POR LA S.P. Y LA S.H.C.P.)

ALIANZA PARA EL PROGRESO DE LA ADMINISTRACION MEXICANA.

SUBCOMISION DE INVERSIONES-FINANCIAMIENTO.

COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA
COMISION NACIONAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE PLANOS DE DESARROLLO.

COMISION DE ESTUDIO DEL TERRITORIO NACIONAL.

COMISION COORDINADORA Y DE CONTROL DEL GASTO PUBLICO.

COMISION INTERSECRETARIAL
(FORMADA POR LAS SRIAS. DE LA PRESIDENCIA, DE H.C.P., Y DEL P.H.).
COMISION COORDINADORA DEL TRANSPORTE.

GRUPO DE ANALISIS EDUCATIVO.

COMISIONES INTERSECRETARIALES (CIDA'S).

UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS (VOM'S)

UNIDADES DE PROGRAMACION (UP'S)

UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS.

COMISIONES INTERNAS DE ADMINISTRACION.

COMISION NACIONAL TRIPARTITA.

COMITES PROMOTORES DE DESARROLLO SOCIOECONOMICOS DE LOS ESTADOS.

INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR.

CONSEJO NACIONAL DE ZONAS ARIDAS.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACION.

COMISION COORDINADORA DE PUERTOS.

COMUNIDAD PROGRAMADORA.

COMISION NACIONAL DE ENERGETICOS.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO

MEXICO - PLAN DE ACCION INMEDIATA
(1962 - 1964)

MEXICO - PLAN DE ACCION INMEDIATA (1963-1965)

PROGRAMA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MEXICO (1966-1970).

V. CONGRESO INTERNACIONAL DE PLANEACION.

PROGRAMA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MEXICO.

RNO
Y
BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (1971-1976).

PROGRAMAS DE ACTIVIDADES DE LAS DEPENDENCIAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL.

SISTEMA DE INFORMACION PARA LA PROGRAMACION ECONOMICA Y SOCIAL.

PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS DE DESARROLLO RURAL.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

PLAN BASICO DE GOBIERNO (1976-1982)

COMISION INTERSECRETARIAL
(FORMADA POR LA S.P. Y LA S.H.C.P.)

ALIANZA PARA EL PROGRESO DE LA ADMINISTRACION MEXICANA.

SUBCOMISION DE INVERSIONES-FINANCIAMIENTO.

COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA
COMISION NACIONAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE PLANOS DE DESARROLLO.

COMISION DE ESTUDIO DEL TERRITORIO NACIONAL.

COMISION COORDINADORA Y DE CONTROL DEL GASTO PUBLICO.

COMISION INTERSECRETARIAL
(FORMADA POR LAS SRIAS. DE LA PRESIDENCIA, DE H.C.P. Y DEL P.H.).
COMISION COORDINADORA DEL TRANSPORTE.

GRUPO DE ANALISIS EDUCATIVO.

COMISIONES INTERSECRETARIALES (CIDA'S).

UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS (VOM'S)

UNIDADES DE PROGRAMACION (UP'S)

UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS.

UNIDADES DE PROGRAMACION

COMISIONES INTERNAS DE ADMINISTRACION.

COMISION NACIONAL TRIPARTITA.

COMITES PROMOTORES DE DESARROLLO SOCIOECONOMICOS DE LOS ESTADOS.

INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR.

CONSEJO NACIONAL DE ZONAS ARIDAS.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACION.

COMISION COORDINADORA DE PUERTOS.

COMUNIDAD PROGRAMADORA.

COMISION NACIONAL DE ENERGETICOS.

COMISION COORDINADORA DEL SECTOR AGROPECUARIO.

COMISIONES COORDINADORAS DEL SECTOR AGROPECUARIO ESTATALES.

DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION ECONOMICA Y SOCIAL (DE LA S.P.)

DIRECCION GENERAL DEL DESARROLLO REGIONAL (DE LA S.P.)

COMISION COORDINADORA DE LA POLITICA INDUSTRIAL DEL SECTOR PUBLICO.

COMISION NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL Y LA COMISION NACIONAL COORDINADORA DEL SECTOR AGROPECUARIO.

formular un "Plan de Desarrollo a Largo Plazo" que sugería el consejo Mixto de Economía Regional, pero no fue sino hasta mediados de 1953, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público preparó el "Plan de Inversiones del Sector Público" con proyecciones a 1958. Todas las dependencias, organismos y empresas del Gobierno Federal quedaron obligadas a proporcionar a dicha Secretaría sus programas de inversión para el sexenio. Para analizar esta información se constituyó la antigua Comisión Nacional de Inversiones en 1954, como un organismo de apoyo directo al Presidente de la República. Las funciones de esta Comisión incluían una amplia gama de funciones que le permitieron establecer planes y programas que determinaron cambios sustanciales dentro del marco general del desarrollo económico del país, por lo tanto, a partir de 1956 ya se le habían asignado varias funciones adicionales: Realizar estudios sobre aspectos financieros de las inversiones públicas; analizar las tendencias generales de la economía; contribuir a la planeación de la política económica nacional; elaborar previsiones a largo plazo de las necesidades de inversión por sectores principales, estudiar y analizar diferentes aspectos de la inversión pública, tales como su desarrollo económico, el efecto que tiene sobre el sector público e influencia so

bre la balanza de pagos. De esta manera, la Comisión -- formuló su primer "Plan General" de dos años (1957-1958).

Con el cambio de administración, a fines de -- 1958 se creó una nueva Secretaría de Estado, la "Secretaría de la Presidencia", concebida para servir no únicamente como medio de enlace entre el Presidente de la República y las demás Dependencias Federales, sino también como la principal Dependencia coordinadora de la política económica. Esta situación ocasionó que las funciones de la Comisión Nacional de Inversiones se atribuyeran a la nueva Secretaría, pasando así a ser la Dirección de Inversiones Públicas. Se creó una Dirección de Planeación antecedente de la actual Dirección General Coordinadora de la Programación Económica Social.

De cualquier manera puede decirse que la creciente importancia de la Comisión se debió a cuatro hechos principales: 1) Aún y cuando sólo era una entidad técnica, sus funcionarios principales tenían continuo -- acceso al Presidente, lo que significaba gran ventaja ya que el Poder Político se concentra en la persona del Jefe del Ejecutivo; 2) A causa de la naturaleza técnica y formalmente limitada de sus funciones, la Comisión podía permanecer ajena a la corriente de conflictos políticos y personales que diariamente se manifiesta en la rama --

ejecutiva de todo el Gobierno; 3) Se convirtió en depositaria y en centro de ajuste de informaciones económicas vitales, que solo parcialmente poseían otras dependencias del gobierno; 4) Mediante contactos informales con todas las entidades que participaban en las inversiones del sector público, no solo estaba en aptitud de influir sobre ellos, sino de compartir la responsabilidad en la ejecución práctica de los proyectos.

La nueva administración hizo también aprobar una Ley sobre las funciones de las Dependencias del Poder Ejecutivo, en la que se daban facultades a la Secretaría de la Presidencia para reunir todos los datos necesarios con relación a la formulación de un "Plan General de Gastos e Inversiones del Gobierno Federal; programar las obras públicas y su utilización final; formular propuestas para la promoción y desarrollo de regiones y localidades; y Planear, Coordinar e Inspeccionar las inversiones de las Dependencias del Poder Ejecutivo, Organismos Autónomos y Empresas Estatales". (El Control general sobre Organismos Autónomos y Empresas de Participación Estatal fue atribuido a la Secretaría de Patrimonio Nacional que ejerce el control sobre Programación de Inversiones, desde 1958.)

La falta de visión planificadora, una vez más,

ocasionó que a la postre esta Secretaría se convirtiera en una Secretaría de Estado con funciones bastantes limitadas, ya que no se tenía una idea muy clara de lo que se pretendía lograr al asimilar las funciones de la Comisión Nacional de Inversiones a las de la nueva Secretaría, se compensa esta situación mediante el establecimiento de la Dirección de Planeación. Pero pese al establecimiento de esta Dirección toda la iniciativa en la preparación de los programas de inversión quedó en manos de las Dependencias directamente interesadas.

La falta de efectividad de la Dirección de Planeación no puede ser atribuída totalmente a esta Dependencia. Al utilizar por primera vez el término "Planeación Integral", el Acuerdo Presidencial promulgado en 1961, trató de definir el campo de acción de esta Dirección, pero fracasó en cuanto a establecer la centralización de las actividades nacionales de planeación dentro de la Secretaría de la Presidencia.

Otro acuerdo Presidencial dictado en marzo de 1962, pone de relieve el hecho de que la Secretaría de la Presidencia no pudo cumplir adecuadamente con sus funciones. El nuevo ordenamiento establecía una "Comisión Intersecretarial" que implicaba la responsabilidad conjunta de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de formular de mane-

ra inmediata programas nacionales de desarrollo económico y social a corto y largo plazo. Esta Comisión elaboró un documento titulado: "México-Plan de Acción Inmediata 1962-1964", cuyo objetivo era acelerar el crecimiento económico, tomando como meta una tasa de incremento del producto nacional bruto del seis por ciento anual. Dicho Plan incluía proyecciones para toda la economía mexicana, metas cuantificadas de acción para los sectores público y privado, e importantes cambios en el destino del gasto gubernamental para impulsar el desarrollo agrícola y las obras de beneficio social. Este Plan fue presentado a la opinión pública en un resumen presentado como documento informativo en la primera reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA (CIES), celebrada en México en octubre de 1962.

Posteriormente este Plan fue revisado a fondo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo modificado en su plazo señalado para su realización al período de 1963-1965. Esta Secretaría dio a conocer este Plan mediante publicaciones, informando que: "En un esfuerzo tendiente a integrar las actividades de desarrollo de los sectores público y privado de la economía nacional, el Gobierno se ha trazado un Plan de Acción Inmediata para 1963-1965". Este Plan, formulado de acuerdo

con los principios de la Carta de Punta del Este, fue so-
metido a la consideración de los Nueve de la Alianza pa-
ra el Progreso y el Banco Internacional de Reconstruc- -
ción y Fomento, para su evaluación, ambos organismos die-
ron fin a su revisión en los comienzos de 1964.

A partir de la llamada "Carta de Punta del Es-
te", se puso en marcha la "Alianza para el Progreso de -
la Administración Mexicana", cambiando ésta considerable
mente al abordar una planeación para el desarrollo econó-
mico a largo plazo. Sin embargo en el período que com-
prenden los años 1964-1970 se aceptó, sólomente de una -
forma muy superficial que la planeación económica satis-
factoria se basa en una acción coordinada en la defini-
ción de metas globales que sean accesibles; la elabora-
ción de un plan nacional; y la administración y el con-
trol del funcionamiento de los diferentes sectores de la
economía.

De hecho la falta de consideración de estos as-
pectos ocasionó una confusión absoluta en materia de pla-
neación, como lo atestiguan los debates del "Quinto Con-
greso Internacional de Planeación" celebrado en la Ciu-
dad de México a fines del año de 1964. La confusión - -
existente aumentó todavía más en los años siguientes en-
todos los niveles políticos de la terminología técnica -
relacionada con la forma de llevar a cabo el proceso de -

planeación.

En este mismo período (1964-1970), se reestructuró la Secretaría de la Presidencia a fin de centralizar las funciones de planeación más importantes y se establecieron las directrices fundamentales del proceso -- que habría de seguirse. La planeación "... no es imperativa ni suprime la posibilidad de ajustes y reacomodos. En el sector público jerarquiza y determina. Para el -- sector privado indica, informa y orienta".

La Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de los Planes Nacionales, elaboró el "Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970". Este Programa contenía metas generales y los mecanismos de reforma administrativa necesarios para darles viabilidad. De acuerdo con el Programa, las entidades responsables de su ejecución formularon programas específicos, y la Secretaría de la Presidencia, en su carácter de órgano técnico de planeación, intervino para examinar las -- propuestas de cada una de las dependencias con el objeto de darles, coherencia indispensable para su buena ejecución. En esta forma pudo integrarse un programa de acción para el sector público, incluyendo metas y necesidades para cuatro principales sectores de actividad: El -- agropecuario y pesquero, el industrial, el de comunicaciones y Transportes y el de Bienestar Social. Los adelantos más significativos fueron: La analización de los --

programas de inversión pública para controlar su ejercicio y evitar retrasos en su ejecución, los trabajos de la "Sub-Comisión de Inversiones-Financiamiento" para jerarquizar el gasto de inversión y su financiamiento sobre bases anuales, el establecimiento de una Comisión de Administración Pública" que complementara las tareas de planeación, facilitando la coordinación de políticas entre las diferentes dependencias. Por otra parte, las labores efectuadas constituyeron un punto de partida para la introducción de técnicas programáticas en el manejo del presupuesto individual de las dependencias del sector público.

5.2 BASES JURIDICAS

La Constitución de 1917 estableció un marco de estabilidad civil que presentó el camino para conducir, de acuerdo a un programa concreto, el esfuerzo nacional. Los caminos que actualizan su vigencia son resultado del respaldo nacional. El orden jurídico y el esquema de planeación que de él se deriva, prueban su validez en tanto que hace posible alcanzar un mayor beneficio colectivo dentro de un sistema de libertades en lo individual. El desarrollo del país responde a un proceder social deliberado que se inició en 1910.

Con base en una participación institucional cada vez más completa, la planeación en México se ajusta a un sistema de economía mixta. Esta condición no se deriva únicamente de la distribución de los medios de producción, sino en forma primordial de la interdependencia en las decisiones de los sectores públicos, social y privado.

El conjunto de atribuciones conferidas al sector público en el proceso de desarrollo no se agota en declaraciones de la evolución económica, política y social, se desenvuelve con estricto apoyo a un marco jurídico codificado que precisa la amplitud y limitaciones de las facultades del poder Público.

Diversos artículos constitucionales, sus respectivas Leyes y Reglamentos y otras disposiciones que a continuación se mencionan son las que determinan el marco jurídico a la Planeación de México.

El más remoto antecedente de legislación en la materia data del año de 1930, cuando se expidió la "Ley sobre Planificación General de la República". Esta iniciativa estaba destinada a organizar y dirigir conjuntamente las actividades de las diversas dependencias del sector público en programación y planeación.

A fines de 1947 se promulgó la "Ley sobre el Control de Organismos Descentralizados y Empresas del Estado" que facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a controlar y supervisar las operaciones de los organismos descentralizados y entidades con participación estatal, a fin de mantenerse informada de su proceso administrativo y asegurar su correcto funcionamiento económico mediante un sistema permanente de auditoría e inspecciones técnicas.

En 1950, el Gobierno hizo aprobar la "Ley de Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia Económica", en la que se daban facultades a la Secretaría de la Presidencia para reunir todos los datos necesarios con relación a un plan general de gastos e inversiones del Gobierno Federal, programar las obras públicas y su

utilización final, así como formular propuestas para la promoción y desarrollo de regiones y localidades y planear y coordinar e inspeccionar las inversiones de las autoridades federales, organismos autónomos y empresas estatales.

El Acuerdo Presidencial del 29 de junio de 1959, dispuso que las Secretarías y Departamentos de Estado elaboraran un "Programa de Inversiones" que comprendiera los proyectos que se pretendieran realizar dentro del período de 1960 a 1964, teniendo como objetivos acelerar el Desarrollo Económico y Social del País.

En 1961, se dictó un Acuerdo Presidencial sobre la "Planeación del Desarrollo Económico y Social del País", que manifestó que para alcanzar los objetivos nacionales propuestos resulta indispensable que los problemas y necesidades que plantea el proceso del país se examinen con criterio de planeación, que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, elaboren sus programas de acción persiguiendo precisamente dichos objetivos y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados de desarrollo económico y social del país. También estableció este acuerdo entre sus considerandos que el desarrollo de la economía nacional exi

ge mayores esfuerzos públicos y privados, así mismo trató de definir el campo de acción de la Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia, fracasando en este intento en cuanto al establecimiento de la centralización de las actividades nacionales de planeación.

En 1962, se estableció por Acuerdo Presidencial una "Comisión Intersecretarial" que implicaba la responsabilidad conjunta de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de formular de manera inmediata programas nacionales de desarrollo económico y social a corto y largo plazo.

"La Ley Federal de Planeación" presentada el 29 de Octubre de 1963, señala el carácter obligatorio de Planeación para el Sector Público y meramente indicativa o de simple orientación para el Sector Privado y de coordinación con los programas de los gobiernos locales.

El 28 de enero de 1971, se dictó el Acuerdo Presidencial que fijó las bases de la Reforma Administrativa, una de las cuales trata sobre los mecanismos de reforma, así, la Secretaría del Patrimonio Nacional pasó a formar parte de la Comisión Intersecretarial cuyo objetivo es el de "formular los planes de desarrollo económico y social", coordinando y vigilando los planes de los sectores de actividad económica y social.

La "Ley de Secretarías y Departamentos de Esta

do", constituye una base jurídica para el desarrollo de la planeación de las Dependencias Gubernamentales, dando atribuciones de planeación, programación y proyección a algunas de las Secretarías:

PLANEAR:

Artículo 4o.- Secretaría de Defensa Nacional.

Fracción VI.- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil.

Artículo 9o.- Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Fracción I.- Planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos.

Artículo 16o.- Secretaría de la Presidencia.

Fracción II.- Planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República.

Fracción III.- Planear y vigilar la inversión Pública y la de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Fracción V.- Recabar los datos para elaborar el plan general del Gasto Público e Inversiones del Po--

der Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República.

PROYECTAR:

Artículo 6o.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fracción V.- Proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal.

Fracción VI.- Formular los proyectos de presupuestos generales de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 7o.- Secretaría del Patrimonio Nacional.

Fracción VII.- Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de recursos renovables y no renovables, cuando no estén encomendados a otra Secretaría o Departamento de Estado, y comparar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes y recursos que deban llevar otras Secretarías o Departamentos de Estado.

Fracción IX.- Proyectar las normas y, en su caso celebrar los contratos relativos al mejor uso y explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social.

Artículo 8o.- Secretaría de Industria y Comercio.

Fracción III.- Estudiar, proyectar y determinar, en consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los aranceles y estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación.

Artículo 11o.- Secretaría de Obras Públicas.-

Fracción II.- Proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar en su caso en todo o en parte, la construcción de las obras públicas de fomento o interés general que emprende el Gobierno Federal por sí mismo o en cooperación con otros países, con los Estados de la Federación, con los Municipios o con los Particulares, y que no se encomiendan expresamente a otra Dependencia.

Artículo 12o.- Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Fracción IV.- Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las que programa la Secretaría de Agricultura y Ganadería en pequeña irrigación de acuerdo con los planes formulados y que compete realizar al Gobierno Federal por si mismo o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, Municipios o Particulares.

Artículo 17o.- Secretaría de la Reforma Agraria.

Fracción XIV.- Proyectar los planes generales - y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente.

Artículo 15o.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Fracción XIV.- Estudiar y proyectar los planes para la ocupación en el país.

PROGRAMAR:

Artículo 9o.- Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Fracción XI.- Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bardas, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal, por si mismo o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, los Municipios o los Particulares.

Artículo 16o.- Secretaría de Recursos Hidráulicos:

Fracción II.- Recabar los datos para elaborar - el plan general del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República.

Artículo 18o.- Secretaría de Turismo.

Fracción I.- Formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo.

Fracción XII.- Programar, organizar, coordinar, vigilar y ejecutar en su caso las medidas de protección y fomento al turismo con las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Comités Técnicos de Fideicomisos, Autoridades Estatales y Municipales para que, en el campo de sus respectivas funciones y atribuciones se cumplan los planes oficiales para las zonas de desarrollo turístico.

5.3. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO:

La Reforma Administrativa es un proceso que -- pretende incrementar la capacidad y coordinación adminis_ trativa de los órganos públicos para que el gobierno pue_ da realizar de la manera más eficiente posible la tarea_ que le corresponde en la elaboración, aplicación y con-- trol del plan nacional de desarrollo.

Es un plan global con propósitos de propiciar_ en forma programada el mejoramiento de las condiciones - económicas sociales y culturales de la población, promo- viendo las reformas que requieren las estructuras y los_ sistemas administrativos existentes.

La Reforma Administrativa en México, es conce- bida por el gobierno como un proceso que; "no afectará - la macroestructura jurídica del país, que aprovechará -- las nuevas técnicas administrativas en la revisión de -- las estructuras y procedimientos del Estado, que será -- permanente y lento, con el que deben participar todos -- los mexicanos y, que tiende hacer más eficiente el meca- nismo del Estado para servir mejor a los intereses del - país y acelerar el desarrollo, a fin de lograr las metas de justicia social y bienestar colectivo (30).

Se han hecho esfuerzos integrales de reformas_ administrativa a lo largo de casi 150 años que resulta--

ron aislados y no instrumentados de manera completa.

Uno de los primeros intentos por realizar estudios sobre la eficiencia de los servicios públicos a partir de un órgano externo a las propias entidades se registró el 10 de octubre de 1932, al encomendarse estas facultades a la Oficina Técnica Fiscal y de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En 1943 se estableció una Comisión Intersecretarial con los mismos propósitos.

En 1949, se creó en la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa la "Dirección de Organización Administrativa". La primera unidad de análisis administrativo con características estructurales propias para revisar el ámbito interno de una dependencia se creó en el año de 1950 en el Banco de México.

Durante la década de 1954-1964, se formaron algunas unidades de organización y métodos respondiendo a las necesidades particulares de cada dependencia.

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere al Sector Público pasó a la Secretaría de la Presidencia, que en 1965 estableció la "Comisión de Administración", con la que se establecieron las bases institucionales y los instrumentos operativos para el desarrollo administrativo del Sector Público Federal, así como para la integración y funcionamiento -

del sistema de mejoramiento administrativo de la organización estatal. Se recomendó que en cada entidad gubernamental se estableciera una unidad de organización y métodos, con el fin de resolver los problemas que implica la Reforma Administrativa.

En 1968, se estableció dentro de la Comisión de Administración Pública el "Secretariado Técnico", que apoyándose en unidades equivalentes (UOM'S), dentro de las entidades gubernamentales, intentó dar unidad y coherencia al proceso de Reforma Administrativa en el ámbito del Ejecutivo Federal. De esta manera se establecieron nuevamente las bases institucionales para iniciar el estudio de la Reforma de la Administración Pública Federal.

El 28 de enero de 1971 se promulgó el acuerdo presidencial que fijó las "Bases de la Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal (1971-1976)", con el objeto de que las medidas de mejoramiento administrativo resulten coherentes continuas y vinculadas al proceso general del mismo. Con tales efectos se crearon las "Comisiones Internas de Administración" en cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal el 11 de marzo de 1971, auxiliadas por las Unidades de Organización y Métodos y asesoradas por las Unidades de Programación. También en lo que respecta a reformas comunes a dos o más dependen-

cias se delegó en la Secretaría de la Presidencia su com
patibilización, promoción, coordinación e implantación.

OBJETIVOS:

La dimensión de este tipo de problema necesitaba
una determinante de objetivos concretos y congruentes
entre sí que permitieran desarrollar una Administración_
Pública que permita:

a).- Al titular del Ejecutivo Federal, llevar_
a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y pro
gramas por medio de los cuales desempeñe sus atribucio--
nes constitucionales principalmente las relacionadas con
la actual estrategia de desarrollo económico y social y_
las que atañen a las funciones fundamentales de defensa_
de la soberanía nacional, conservación de la paz pública
y mejoramiento constante de las condiciones de vida de -
los mexicanos.

b).- A los responsables de las instituciones -
públicas, contar con estructuras y sistemas que les per-
mitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas
que tienen encomendados, aprovechando al máximo los re--
cursos humanos, materiales y financieros con que cuentan;
fortaleciendo la coordinación, la participación y el traba
jo en equipo como políticas fundamentales de Gobierno.

c).- A los trabajadores al servicio del Estado,

desempeñar actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo, que tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos las estructuras mentales y la preparación que reclama el actual desarrollo del país.

d).- A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas.

ESTRATEGIAS:

La Reforma Administrativa forma parte del proceso global de cambios sociales en cuya promoción y orientación participa en forma destacada al Estado.

Ha tenido resultados concretos cuando ha estado asociada a reformas de tipo social, político, económico y cultural. Está fundamentalmente ligada al proceso de desarrollo y se debilita ante los mecanismos de autoconservación y autocomplacencia.

Tomando en cuenta lo anterior, la Reforma Administrativa en México requiere de una serie de estrategias, las cuales son: ser inducida; una clara decisión política a más alto nivel; un consenso de voluntades; la responsabilidad de los encargados de las diferentes depen--

dencias y de los servidores públicos en general; de las reformas que requieren las unidades, organismos, sectores o sistemas bajo su cargo; la participación de los que habrán de llevarlas a cabo directamente; de canales apropiados de comunicación; de la toma de conciencia generalizada y del ejercicio de una franca autocrítica, y de su discusión abierta entre los servidores públicos como entre los ciudadanos; del apoyo de métodos científicos y técnicos especializados en los campos de las ciencias sociales y económicas; de un método propio que contenga además lineamientos de programación e instrumentación determinados para acelerar el desarrollo económico; de tomar en cuenta los problemas que caracterizan el proceso social; coadyuvar al establecimiento del sistema de programación que oriente a su vez el sentido de la reforma administrativa; de la existencia de un marco de referencia global que precisa sus objetivos generales y particulares; de bases metodológicas que permitan formular programas articulados y compatibles entre sí, así como las estrategias que permitan instrumentar los proyectos específicos en función del momento histórico y de las características particulares de cada área o dependencia.

De la aportación de los puntos de vista de los servidores públicos; del compartimiento de la responsabilidad que implica entre todos; la fluidez de información

suficiente relevante y oportuna para la revisión de los problemas que resuelve; que los que tienen la responsabilidad de ordenar y ejecutar las reformas administrativas cuenten con información y experiencia necesarios en cada caso; la utilización más eficiente del actual acervo técnico adaptado a nuestra realidad, y contar con un sistema de programación que le sirva de punto de referencia.

Para llevar a cabo la Reforma Administrativa, es necesario analizar primero la situación que pretende reformarse, y para analizar la situación actual de la Administración en México, deben de considerarse dos tipos de actividad gubernamental: Las que se consideran como fines sociales, económicos, políticos y culturales y las que están destinadas a prestar apoyo técnico Administrativo para el debido cumplimiento de las primeras.

Estos dos tipos de actividades pueden ser estudiadas en sus dimensiones micro y macroadministrativamente, es decir; desde el punto de vista interno de cada institución considerada como un universo total en si misma (microadministración), o analizando la acción conjunta de dos o mas dependencias cuando concurren al desempeño de una o varias funciones gubernamentales (macroadministración).

El análisis macroadministrativo de las actividades consideradas como fines sociales en si misma puede

hacerse agrupándolas convencionalmente en sectores de actividad.

El análisis macroadministrativo de las actividades de apoyo técnico administrativo comunes a varias dependencias puede realizarse con el llamado enfoque de sistemas, que parte de la base que cada dependencia pública cuenta en su estructura interna con unidades que le apoya técnico administrativo o le ministran recursos para su adecuado funcionamiento y aunque dependan estas unidades del titular de la dependencia, tienen que atender a marcos de referencia técnicos o lineamientos de políticas establecidas por una o varias dependencias centrales.

La programación de la reforma se ha iniciado con el análisis de la estructura y funcionamiento del aparato burocrático, de acuerdo con los dos tipos de actividades desde el punto de vista mencionados anteriormente como sigue:

1.- Investigación de cuántas entidades integran al Poder Ejecutivo Federal, cuales de ellas integran cada sector de actividades y cuales tienen asignadas funciones normativas y de coordinación o control en los sistemas administrativos comunes a varias dependencias.

2.- Formulación de un diagnóstico general con miras a caracterizar el desarrollo y complejidad actuales

de la Administración Pública.

3.- Elaboración de un programa global de reforma que fije los objetivos generales, los enfoques, las políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazo que permitan una clara designación de los responsables de cada área o proyecto que se orientará a prever los cambios que se requieren a nivel de instituciones, sistemas de apoyo administrativos y sectores de actividad.

Las reformas microadministrativas habrán de encargarse a los funcionarios de cada entidad, mientras que las macroadministrativas será responsable al representante del Ejecutivo con Asesoría de la Secretaría de la Presidencia.

Las dependencias del "Sector Central" se pueden estudiar desde el punto de vista de sus objetivos, tomando en cuenta sus efectos macroeconómicos. Los sistemas, tratándose de sistemas de apoyo administrativo, se pueden estudiar como sistemas administrativos integrales.

La Reforma Administrativa debe llevarse a cabo a través de proyectos específicos que tomen en cuenta las prioridades establecidas y la coyuntura existente para cada caso aunque el plan global en su conjunto debe considerarse como un útil marco de referencia para la coordinación de acciones específicas que se programen para garantizar su secuencia lógica.

La instrumentación de dichos proyectos específicos requerirá siempre la decisión de quienes tengan a su cargo la reforma de cada área u organismo. Debe procurarse la participación y corresponsabilidad de las instituciones que tienen a su cargo la reforma de cada área u organismo.

Consultar en cada proyecto a los responsables de todos los niveles operativos quienes tendrán a su cargo la implantación de las reformas propuestas.

Se habrá de ponderar la viabilidad de los proyectos, así como su relación con las prioridades y objetivos globales del programa gubernamental.

Para decidir la prioridad y la secuencia de los programas que conforman el plan global se tomará en cuenta la existencia diferenciada de recursos humanos, materiales y financieros suficientes en las distintas áreas que serán objeto de reformas.

Los primeros proyectos que se emprendan deben producir efectos multiplicadores que los constituya en fuentes de la misma naturaleza de nuevos y más profundos cambios.

Conviene programar en principio aquellas reformas que no requieran alteraciones a leyes constitucionarias u ordinarias si bastan para ello modificaciones a acuerdos o disposiciones internas del Ejecutivo en virtud

de que son reformas que pueden llevarse a cabo de inmediato, pero también deben plantearse con claridad las reformas legislativas o constitucionales cuya necesidad recomiendan los estudios realizados.

PROGRAMAS DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS COMUNES A TODO EL SECTOR PUBLICO:

Para que exista una coordinación efectiva en los esfuerzos y formulación, aplicación y evaluación de las medidas de Reforma, se requiere de la implantación de programas, subprogramas y mecanismos adecuados que permitan armonizar y compatibilizar los proyectos de cambios de las instituciones, buscando que las actividades de cada dependencia se encuadren dentro del proceso general de la Reforma Administrativa.

De todo lo anterior se desprende la necesidad de dar congruencia a los programas y subprogramas de Reforma, a través de la determinación de objetivos claros y concisos que estén amalgados entre sí.

A continuación se indican en términos generales los programas, subprogramas y mecanismos comunes a todas dependencias, institución y organismos que conforman el sector público.

1.- Programa de Instrumentación de los mecanismos de Reforma Administrativa:

El objetivo de este programa es el de que "es-

establecer o adecuar en su caso, los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las Reformas Administrativas que requieran las entidades del Ejecutivo, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar al proceso en su conjunto".

Este objetivo se alcanzará a través del establecimiento de las Comisiones Internas de Administración (CIDA'S) en cada una de las dependencias e instituciones públicas, encargadas de implantar en el ámbito las mejoras a sus estructuras y sistemas de labores; el establecimiento de Unidades de Programación (UP'S) para asesorar a los titulares en el señalamiento de sus objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir dentro de sus atribuciones y fines específicos las tareas que corresponden a cada entidad para alcanzar los objetivos de políticas económica y social de la nación; el establecimiento o adecuación de Unidades de Organización y Métodos (UOM'S) asesorando técnicamente a los titulares, a las (CIDA'S) y a las unidades operativas de cada dependencia, en la revisión, el diseño y la ejecución de las mejoras que procedan en sus estructuras y sistemas de trabajo; el establecimiento de Comité Técnico Consultivo de Organización y Métodos, como mecanismo de participa-

ción entre los responsables de las distintas unidades de análisis administrativo de cada dependencia, así facilitando el intercambio de información para lograr una compatibilización y evaluación de las reformas propuestas y el establecimiento o adecuación de las unidades de apoyo administrativo que sean necesarias (Sistematización de datos, Recursos Humanos, Capacitación, Contabilidad, etc.) con el fin de auxiliar al mejoramiento de los sistemas de trabajo.

2.- Programa de Reorganización y Adecuación Administrativa del Sistema de Programación:

El objetivo del programa es el de "sentar las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, implementar, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector Público Federal".

Para cumplir este objetivo se tendrá que integrar al Sistema de Programación del sector público federal, estableciendo las relaciones de coordinación necesarias entre las (UP'S) de las entidades del sector y el mecanismo normativo central que se establezca; a través de la disposición de mecanismos de participación para efectos de programación a nivel regional y sectorial; del conocimiento de la cantidad y el grado de preparación del personal con que cuenta el sector público en materia de -

programación; la motivación a los empleados y funcionarios para que participen responsablemente en la programación del desarrollo; de la capacitación de los recursos humanos necesarios para llevar a cabo las actividades relacionadas con la programación del desarrollo.

El mecanismo de este programa será establecimiento de sus Comunidades Programadora, que estará integrada por todas las dependencias de carácter ejecutivo del sector público, proporcionando así un marco de participación general a la programación económica y social.

3.- Programa de Racionalización del Gasto Público:

Su objetivo es el de "establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente".

El objetivo antes citado se alcanzará a través de la consolidación y reestructuración de la subcomisión de programación de inversión, dotándola de facultades complementarias para la programación del gasto corriente, en cooperación con el Comité para el mejoramiento de la Contabilidad Pública; de la determinación de criterios para la operación y control del gasto corriente.

Los mecanismos del programa de racionalización

del Gasto Público serán grupos de trabajo y comités técnicos sectoriales y regionales que auxilien a la subcomisión de programación de inversión y financiamiento.

4.- Programa de Estructura del Sistema de Información y Estadística:

Tiene como objetivo fundamental el de "Lograr la integración de un Sistema Nacional de Información y Estadística que asegure el acopio y proceso de estadística con el grado de confiabilidad y veracidad necesarias que requiere la programación del desarrollo económico y social del país".

Se alcanzará a través de una congruencia entre las distintas unidades de coordinación y estadística con que cuenta actualmente el sector público federal, para el establecimiento de criterios y convenciones comunes que hagan compatibles el acopio, procesamiento y divulgación de la información oficial; de la reestructuración del actual Servicio Nacional de Estadística, o en su caso la integración de un nuevo sistema nacional de información y estadística; así como disponer de la información básica mejorada que permita la programación de las actividades del sector público federal y coadyuve a la programación del desarrollo económico y social; conseguir la reestructuración orgánica y la modernización de los métodos y proce

dimientos de trabajo de las entidades del sector público federal, en razón de la integración de un organismo normativo de información y estadística, que coordine las actividades que en materia de estadística realizan las distintas dependencias del sector público.

Lo anterior requiere la coordinación de mecanismos eficientes, así será necesario integrar un Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Información y Estadística, que diagnostique las principales deficiencias del Servicio Nacional de Estadística, establezca los principales criterios para su reestructuración y recomiende las normas, estándares y criterios generales para el acopio, procesamiento y difusión de las estadísticas, dicho Comité podrá integrarse con las Secretarías de Industria y Comercio, de la Presidencia, en Banco de México y aquellas entidades que se consideren convenientes en la definición de la estructura definitiva.

5.- Programa de Desarrollo del Sistema de Organización y Métodos:

El objetivo perseguido en este programa es el de la "adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para evaluar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando al público".

El objetivo determinado se alcanzará a través del cumplimiento de subprogramas, los cuales contienen objetivos particulares bien definidos y mecanismos específicos independientes pero congruentes entre sí.

a).- Subprograma de Revisión y Adecuación de la Organización;

OBJETIVOS PARTICULARES:

Realizar un diagnóstico sobre la distribución de funciones entre las dependencias del sector público y de su efectivo cumplimiento, precisando aquellas que se dupliquen, se realicen parcialmente o no se lleven a cabo, así como detectando las áreas que se obstaculizan o contraponen; contar con una clasificación sistemática de todas las instituciones que integran el sector público conforme a criterios jurídicos, administrativos y económicos, delimitando claramente su naturaleza y ámbito de competencia; revisar la estructura funcionamiento y eficacia de las comisiones intersecretariales y mixtas que se han establecido, y mantener actualizado el Manual de Organización del Gobierno Federal a fin de que cumpla su importante función informativa y de coordinación, presentando un panorama del conjunto de entidades que integran al sector público.

Como mecanismo que coadyuve al cumplimiento de estos objetivos se seleccionó a la Secretaría de la Pre-

sidencia, a quien competirá el estudio y promoción de -- los aspectos comunes a dos o más dependencias, promoviendo en cada dependencia el establecimiento y funcionamiento de los mecanismos de participación y consulta.

Para la revisión de la estructura macroadministrativa, se auxiliará de los diferentes comités y comi-- siones que se han establecido o que sean necesarios para el adecuado planteamiento de propuestas de reforma.

b).- Subprograma de Promoción del Programa mí- nimo de Reformas Internas de las Dependencias:

OBJETIVO PARTICULAR:

Cada dependencia del sector público deberá re- visar sus objetivos, estructuras, políticas y procedi- - mientos básicos de trabajo, para ajustarlos a las necesidades de la programación, elevando con eso su eficiencia propia y coadyuvando al mismo tiempo a elevar la del sector público en su conjunto.

La responsabilidad directa del desarrollo del_ Subprograma Mínimo de Reformas Internas será de las Comisiones Internas de Administración integradas por los ti- tulares de cada dependencia, estas comisiones serán coordinadas por la Dirección de Estudios Administrativos de_ la Secretaría de la Presidencia y por el Comité Técnico_ Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.

c).- Subprograma de Revisión y Adecuación de -

los Procedimientos Básicos de Trabajo:

OBJETIVOS PARTICULARES:

Efectuar la revisión de los Sistemas Administrativos de carácter general en el sector público, y de la incorporación de aquellas medidas que permitan su simplificación y aumento de eficacia; establecer dentro del sector gubernamental programas de relaciones públicas que permitan mejorar la imagen de la administración, mediante sistemas de orientación e información al público.

La revisión de los aspectos microadministrativos será tarea de la Comisión Interna de Administración.

La Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia promoverá los mecanismos para los estudios para los aspectos macroadministrativos.

d).- Subprograma de Descentralización Administrativa de la Acción Pública Federal:

OBJETIVOS PARTICULARES:

Determinar políticas de aplicación general en las dependencias del sector público, que permitan contrarrestar el problema de la centralización excesiva de autoridad en funcionarios de nivel directivo, precisando la amplitud y discrecionalidad de las decisiones y resoluciones que requieren la firma o autorización de un funcionario público; establecer agencias desconcentradas

con suficiente autoridad para resolver localmente sus -- asuntos que exijan el desplazamiento de quienes no radiquen en la capital.

Los aspectos microadministrativos serán atendidos por los mecanismos internos de Reforma Administrativa, los aspectos macroadministrativos serán promovidas y coordinadas por la Secretaría de la Presidencia.

6o.- Programa de Revisión de las Bases Legales de la Actividad Pública Federal:

Tiene como objetivo "compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad Administrativa del Poder Ejecutivo. Proponer a su titular la medida -- que permitan contar con un sistema jurídico-administrativo coherente y que responda a los requerimientos de la actual estrategia de desarrollo económico y social del país.

Se cumplirá el objetivo establecido compilando y analizando por entidades, sistemas y sectores las normas jurídicas que regulan la actividad de los organismos del Ejecutivo Federal; con la determinación de la existencia de duplicaciones o falta de coordinación, lagunas de Ley, obsolescencias indeterminación de campos de actividad y existencia de funciones por exclusión imprecisas; publicar y mantener actualizado en Prontuario de Disposiciones Jurídicas de las Secretarías y Departamentos de -

Estado; compilar y revisar las disposiciones jurídicas - que regulan la estructura y funcionamiento de los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal y publicar las bases legales de estas entidades; promover la revisión de los instrumentos jurídicos de creación de las comisiones intersecretariales y mixtas existentes, para determinar en cada caso su vigencia y adecuación administrativa, así como proponer las medidas -- que deben tomarse para que efectivamente sirvan de mecanismos de coordinación entre las entidades del sector público; proponer criterios homogéneos para la elaboración de instrumentos similares y comunes a varias dependencias, y promover la investigación de los antecedentes -- históricos y jurídicos de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal; analizar la legislación que regula las actividades del Ejecutivo Federal, en función de instituciones, sectores y sistemas con el objeto de determinar sobre una misma materia existen ordenamientos vigentes -- que no han sido abrogados; a través de analizar las disposiciones jurídicas que regulan la estructura y funcionamiento macroadministrativo de los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal, para proponer lineamientos básicos comunes en su organización y -- funcionamiento; promover la codificación de las disposiciones jurídicas del sector público.

Para hacer operantes las acciones propuestas se deberá considerar la implantación de: Un Comité Técnico Consultivo de Normas Jurídicas del Sector Central, de Comisiones de Revisión y Análisis de Normas Jurídicas Internas y de un Comité Técnico Consultivo de Normas Jurídicas del Sector Descentralizado.

7.- Programa de Restructuración del Sistema de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos:

Los objetivos generales de este programa son - en el ámbito macroadministrativo, "la racionalización de las estructuras y los procesos de administración de recursos humanos en aquellos aspectos de aplicación e interés común a dos o más dependencias del sector público". En el ámbito microadministrativo, "la racionalización de las estructuras y procesos de administración de los recursos humanos en cada entidad del sector público atendiendo a sus peculiaridades y problemas específicos".

Para cumplir con los objetivos señalados es necesario llevar a cabo una serie de acciones específicas orientadas al diseño e implantación para planear, emplear, capacitar, desarrollar y motivar al personal y todos los demás aspectos relacionados con la correcta administración de personal.

El objetivo señalado anteriormente se alcanzará a través de: la creación de mecanismos normativos neces-

rios, tanto a nivel de cada dependencia como para el sector público en su conjunto; del diseño e implantación de un sistema administrativo integral de recursos humanos para el sector central.

El Programa de Restructuración del Sistema de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos está integrado por subprogramas con objetivos particulares bien definidos.

a).- Subprograma de Administración de Recursos Humanos:

OBJETIVOS PARTICULARES:

Realizar un levantamiento del censo de Recursos Humanos del Gobierno Federal, como punto de partida para los demás programas orientados a reestructurar la administración de Recursos Humanos; reformar las estructuras, objetivos, políticas, funciones y métodos de las Unidades de Administración de Recursos Humanos del sector público, atendiendo, en primera instancia, al subsector central; diseñar alternativas de estructuras, objetivos, políticas y tema educativo nacional; definir el programa de capacitación; realizar la investigación de necesidades y, con base en esta, planear la capacitación a nivel micro y macroadministrativo; identificar y jerarquizar las necesidades inmediatas; sistematizar e implantar los programas específicos y configuración de las es-

trategias adecuadas para su realización; determinar los requisitos y limitaciones para ubicar este programa dentro del contexto del sistema integral de la administración de los Recursos Humanos a nivel micro y macroadministrativo; formular recomendaciones para normar la orientación de los programas; la producción en sus fases (adiestramiento para el ingreso y puesto, desarrollo en el puesto, adiestramiento para promociones y desarrollo para el cambio), y diseñar la metodología para evaluar, controlar y ajustar los programas.

Para llevar a cabo las acciones propuestas se considera indispensable la implantación de mecanismos normativos. Al respecto se propuso la creación de los siguientes: un Organismo Central del Personal del Gobierno Federal; Comités Técnicos-Consultivos, Unidades de Administración de Recursos Humanos y Subunidades de Capacitación y Desarrollo.

8.- Programa de Revisión de la Administración de los Recursos Materiales:

El Ejecutivo Federal, para la adecuada administración de los Recursos Materiales determinó el siguiente objetivo "Contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas, control de existencia y aprovechamiento de materiales, equipo y herramientas, así como de los

bienes muebles e inmuebles del sector público federal".

Como el control de los Recursos Materiales necesita de un correcto aprovechamiento a través de la implantación de sistemas de adquisiciones, aprovechamiento y administración de los mismos, fue necesario dividir este programa en cuatro subprogramas específicos.

a).- Subprogramas de Administración de las Adquisiciones y control de Almacenes.

OBJETIVOS PARTICULARES:

Realizar los macro y micro sistemas y procedimientos utilizados para la adquisición y control de bienes y servicios; definir e implantar políticas para la adquisición de bienes y servicios; consolidar en forma progresiva, las adquisiciones del Gobierno Federal otorgando prioridad a aquellos productos cuyo uso y volumen son más significativos; elevar la eficiencia y eficacia de las unidades administrativas que participan en la adquisición y control de bienes y servicios, y coordinar la acción de estas en su conjunto; capacitar al personal que participe en las adquisiciones y el control de bienes y servicios dentro del sector público federal y adecuar los instrumentos legales que rigen las adquisiciones gubernamentales a las exigencias actuales de la administración.

La Secretaría de la Presidencia, conjuntamente

con la Secretaría del Patrimonio Nacional, promoverá ante las dependencias competentes en cada caso, las medidas que procedan para el cumplimiento de los objetivos de este subprograma.

b).- Subprograma de Rehabilitación de Bienes Muebles:

OBJETIVOS PARTICULARES:

Elaborar un diagnóstico sobre el posible aprovechamiento de los bienes muebles que son dados de baja; formular e implantar políticas unitarias en materia de rehabilitación de los bienes muebles y establecer, siempre que resulte factible, talleres centrales donde se aplique la rehabilitación preventiva o correctiva, según sea el caso y siempre en relación a estudios de costo beneficio.

La Secretaría de la Presidencia, conjuntamente con la Secretaría del Patrimonio Nacional en colaboración con las entidades interesadas, promoverá los mecanismos de coordinación y participación en materia de rehabilitación, y en la implantación de políticas tendientes a la realización del gasto y el empleo de los bienes rehabilitados.

c).- Subprogramas de Racionalización del aprovechamiento de Equipos, Maquinaria y Herramientas de Alto Costo:

OBJETIVOS PARTICULARES:

Elaborar un diagnóstico sobre el uso y aprovechamiento de los equipos, maquinaria y herramientas utilizadas por el Gobierno; formular e implantar una política unitaria para racionalizar las prácticas y los procedimientos relativos a la obtención, uso, aprovechamiento, mantenimiento y sustitución de equipos, maquinaria y herramienta de alto costo, coordinar las dependencias del Ejecutivo Federal mediante un sistema permanente de comunicación que les permita evitar duplicaciones costosas - en la Adquisición de equipos, y aprovechar al máximo la capacidad de los existentes, así como intercambiar experiencias sobre los resultados obtenidos en la utilización de los mismos; establecer siempre que resulte conveniente, "bolsas" o "parques" centrales de equipos, maquinaria e implementos de alto costo a disposición de las dependencias, a fin de conseguir un máximo aprovechamiento, e incorporar técnicas modernas en su administración.

La Secretaría de la Presidencia, conjuntamente con la Secretaría del Patrimonio Nacional, promoverá los mecanismos de participación para el estudio de la Administración de los Recursos Materiales del que dispone el sector público, para la fijación de política y medidas tendientes a racionalizar el manejo de bienes muebles.

d).- Subprograma de Administración de Bienes Inmuebles del Sector Público Federal:

OBJETIVOS PARTICULARES:

Actualizar el inventario de bienes inmuebles - del sector propios o arrendados del Gobierno Federal; -- elaborar un diagnóstico sobre la situación que guardan - los bienes inmuebles con relación a las necesidades de - los organismos públicos, incluyendo los estudios de gas- to y capitalización de éste; sugerir políticas uniformes para la planeación, adquisición, renta, construcción, -- adaptación, y conservación de los inmuebles requeridos - por el sector público, a fin de racionalizar al aprove- chamiento de los mismos.

La Secretaría de la Presidencia, conjunta con_ las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patri_ monio Nacional, Obras Públicas, Educación Pública, Salu_ bridad y Asistencia y de Turismo, y aquellas otras insti_ tuciones con facultades en la materia que se avoquen a - los estudios y a la formulación de las recomendaciones - que procedan.

9.- Programa de Racionalización del Sistema de Procesamiento de Datos:

Ante las crecientes necesidades nacionales de_ computación electrónica, especialmente en las entidades_ gubernamentales, se hace cada vez más notoria la caren- cia de Recursos Humanos preparados en este campo, tampo_ co existen políticas que permitan al sector público regu

OBJETIVOS PARTICULARES:

Actualizar el inventario de bienes inmuebles - del sector propios o arrendados del Gobierno Federal; -- elaborar un diagnóstico sobre la situación que guardan - los bienes inmuebles con relación a las necesidades de - los organismos públicos, incluyendo los estudios de gas- to y capitalización de éste; sugerir políticas uniformes para la planeación, adquisición, renta, construcción, -- adaptación, y conservación de los inmuebles requeridos - por el sector público, a fin de racionalizar al provee- chamiento de los mismos.

La Secretaría de la Presidencia, conjunta con_ las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patri_ monio Nacional, Obras Públicas, Educación Pública, Salu_ bridad y Asistencia y de Turismo, y aquellas otras insti_ tuciones con facultades en la materia que se avoquen a - los estudios y a la formulación de las recomendaciones - que procedan.

9.- Programa de Racionalización del Sistema de Procesamiento de Datos:

Ante las crecientes necesidades nacionales de_ computación electrónica, especialmente en las entidades_ gubernamentales, se hace cada vez más notoria la caren- cia de Recursos Humanos preparados en este campo, tampo- co existen políticas que permitan al sector público regu

lar la utilización de los sistemas y equipos con que - -
cuenta, actualizar y desarrollar los Recursos Humanos --
que se requieran en las diversas especialidades de la in-
formática.

Por lo anterior, el objetivo de este programa_
es el de "optimizar, racionalizar y compatibilizar la ad-
quisición, instalación y utilización de los Recursos con
que cuenta el sector público en materia de procesamiento
electrónico de datos o informática, para auxiliar a dina-
mizar y modernizar la actividad de la Administración Pú-
blica, logrando al mismo tiempo una mayor productividad_
del gasto público en este renglón."

Para que se pueda cumplir el objetivo general_
de este programa, a través de la orientación y planifica-
ción del proceso de introducción de la computación elec-
trónica o informática y la modernización y racionaliza--
ción de la Administración Pública, requerirá de subpro--
gramas que permitan optimizar estos importantes plantea-
mientos.

a).- Subprograma de mejoramiento de la Organi-
zación, Operación y Funcionamiento del Sistema de Proce-
samiento del Sistema de Procesamiento Electrónico de Da-
tos:

OBJETIVOS PARTICULARES:

Diagnosticar y evaluar la organización, opera-

ción y funcionamiento de las actuales unidades de sistematización de datos del sector público federal; formular recomendaciones para mejorar el funcionamiento de estas unidades; publicar guías técnicas para orientar los aspectos de organización y funcionamiento de las unidades de sistematización de datos del sector público federal; proponer alternativas sobre organización e integración de un organismo normativo que coordine la política nacional en materia de sistematización de datos e informática; proponer alternativas sobre organización e integración de un organismo encargado de prestar servicio y apoyo técnico y proveer los requerimientos y necesidades actuales y futuras del sector público en materia de equipos, programas y consultoría especializada para la sistematización de datos e instrumentar en su caso tanto al organismo normativo como el de apoyo técnico.

b).- Subprograma para propiciar el intercambio de Recursos entre las entidades Públicas

OBJETIVOS PARTICULARES:

Diagnosticar, analizar y evaluar los Recursos Materiales y Técnicos con que cuentan las unidades de sistematización de datos del sector público federal, así como sus características, recomendando, en su caso, bases para la intercalación de datos como sistemas y equipos, a fin de establecer bases para intercambio; proponer una me

Metodología para establecer estándares en materia de análisis, diseño, programación, documentación e implantación de sistemas, normalizando los sistemas y archivos de información; proponer bases comunes para el procesamiento de datos, tales como establecimiento de una infraestructura de información y compatibilización de captura, entrega, procesos, almacenamiento y consulta, y promover mecanismos para poder intercambiar recursos, tecnologías y asesoría técnica con los estados y municipios de la República, así como eventualmente, con organismos internacionales y con otros países.

c).- Subprogramas para Planear, Desarrollar y Administrar con Criterios Uniformes los Recursos Humanos especializados en computación e informática del Sector Público:

OBJETIVOS PARTICULARES:

Levantar un inventario de los recursos humanos con que cuenta el Sector Público en materia de informática y planear las necesidades futuras; sensibilizar a los funcionarios, técnicos y empleado públicos acerca de los objetivos, usos, alcances e implantaciones de la informática en la función del procesamiento electrónico de datos; formular recomendaciones para mejorar uniformemente la administración y el desarrollo de los recursos humanos de las unidades de sistematización de datos; promo--

ver y coordinar el diseño e implantación, en su caso, de las políticas y los sistemas que permitan promover y satisfacer los requerimientos de recursos humanos para la informática, conforme a los lineamientos de las Reformas Administrativas y Educativa; proponer alternativas para crear los mecanismos de coordinación y, en su caso de -- operación necesarios, en la rama de capacitación en informática del sector público federal y establecer los -- instrumentos normativos, asesores y operativos idóneos -- para capacitar y desarrollar los especialistas necesarios.

Para llevar a cabo las acciones propuestas se consideró integrar: un Comité Técnico Consultivo, una -- Unidad Normativa Central, una Unidad de Apoyo Técnico y la Unidad para el desarrollo de Recursos Humanos.

10.- Programa de Reorganización de los Sistemas de Control Administrativo y de Contabilidad Gubernamental:

La expansión del sector público federal ha hecho cada vez más difícil el control efectivo de sus actividades, de tal forma que no es posible conocer, en un momento dado, en que momento los organismos e instituciones que lo integran cumplen con las normas jurídicas y administrativas que deben regularlos.

Gran parte de las deficiencias que existen en

materia de control tienen su origen en el hecho de que la contabilidad, instrumento que tradicionalmente le ha servido de base, no corresponde a los requerimientos actuales de la administración pública en México.

Por lo anterior, el objetivo que persigue este programa es el de "contar con un eficiente sistema de controles físicos, financieros y administrativos que permiten evaluar la eficiencia de las actividades realizadas en el sector público federal, en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.

Este sistema deberá

- a).- Simplificar y agilizar las funciones contables.
- b).- Permitir un adecuado control interno a priori, concomitante y a posteriori de las instituciones.
- c).- Controlar el ejercicio de las asignaciones presupuestales.
- d).- Generar información para su uso por los organismos ejecutivos, de Planeación y Control.

OBJETIVOS PARTICULARES:

Conocer la situación que existe en materia Administrativa en las unidades de contabilidad del sector público federal, para proponer las medidas tendientes a corregir las deficiencias en los registros y aumentar la

eficiencia de la contabilidad pública; establecer las bases para enmarcar la contabilidad pública en un sistema que comprenda a todo el sector público federal, y definir las áreas de competencia y coordinación entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, por lo que respecta al control de actividades del mismo e integrar al sistema de contabilidad pública federal y utilizarlo como fuente de información básica para la programación, la evaluación y el control de actividades, y como alimentador de datos para los sistemas de información y estadística.

Reforma Macroestructural en función del Programa de Desarrollo:

Los sectores de actividad económica y social no existen como una realidad administrativa, en virtud de que su concepto es básicamente analítico. Sin embargo esta agrupación convencional de actividades o productos sociales es fundamental para la realización de la acción pública en su conjunto.

Para coordinar un sector, se requiere de una serie de condiciones que permiten contar con instrumentos necesarios que permitan dirigir la política sectorial hacia la obtención de los objetivos deseados.

Lo anterior sirvió de base para determinar un programa de macroreforma sectorial y regional, cuyo objeto

tivo es el de dotar a la Administración pública de mecanismos que permitan racionalizar sus funciones en los ámbitos sectorial y regional, sentando las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado.

Este objetivo puede lograrse a través del cumplimiento de objetivos particulares;

Definir convencionalmente los sectores de actividad económica de acuerdo con lo que se considere más adecuado para el momento actual del País y en concordancia con los programas de desarrollo que se elaboren; diseñar o adecuar los mecanismos que permitan coordinar los sectores de actividad económica y social en que participa el sector público, a fin de darles consistencia interna y evitar duplicaciones y desperdicios de recursos; promover la agrupación sectorial de las distintas instituciones y organismos oficiales y definir en cada caso las unidades normativas o coordinadoras de sector y diseñar regionalizaciones convencionales y adecuar mecanismos que orienten en forma coordinada y coherente las distintas políticas sectoriales, buscando atenuar el desequilibrio regional que padece el país.

A fin de asegurar y coordinar el cumplimiento de estos objetivos se constituirán mecanismos de particio

pación integrados por representantes de las instituciones que integran cada sector y su coordinación por la institución que se haya definido como unidad normativa, permitirá la formación de objetivos comunes y coherentes así como la evaluación y control de sus actividades.

La sectorialización de la acción pública fortalecerá a las Secretarías de Estado que se definen como unidades normativas, frente a las otras entidades que integren el sector respectivo. Esta medida implicará una importante reforma estructural en el seno del Poder Ejecutivo Federal.

5.4. PROBLEMAS Y CONCEPTOS GENERALES DE LAS TECNICAS DE PROGRAMACION PARA EL DESARROLLO DE MEXICO.

El proyecto y la visión de conjunto del programa:

Es importante reconocer que los proyectos han de estar siempre relacionados con una apreciación del conjunto de la economía. Cuando se decide invertir capitales en determinada iniciativa, se adoptan aun cuando sea en forma implícita determinados supuestos acerca del desarrollo económico de la zona o país correspondiente. Este tipo de supuestos se investiga y formula del modo más científico posible al utilizar una técnica de programación. En todo caso se parte de cierta apreciación de conjunto sobre el panorama económico, y si bien la forma y el grado en que se haga dicha apreciación pueden ser diferentes, el hecho real es que el proyecto individual no se realiza en el vacío, sino dentro de un cierto medio del cual se nutre y a cuyo mejoramiento debe contribuir. Por ello, parece preferible reconocer claramente la existencia de esta relación y la conveniencia de investigarla de manera sistemática, en vez de dejarla abandonada a formas intuitivas de percepción. La limitación en los recursos disponibles para la inversión hace muy importante y necesario ese reconocimiento, lo que contribuye a explicar la creciente preocupación de los países poco desarrollados por la programación del desarrollo.

Es preciso admitir que la existencia de un programa de desarrollo formal y elaborado sistemáticamente no es, desde luego, condición indispensable, aunque si muy deseable, para estudiar y realizar proyectos individuales. Muy a menudo se elaboran proyectos con una simple apreciación superficial y casi intuitiva del conjunto de la economía. Supuesta esta circunstancia, hay aún diversos modos de proceder. Se puede por ejemplo, disponer simplemente de "La idea" y de algunas estimaciones de costos, y a base de ello decidir la inversión en un proyecto dado. Si "la idea" se desarrolla ampliamente, estudiándola lo más a fondo posible, será necesario analizar con cuidado las repercusiones e interrelaciones del proyecto, e indagar más en detalle sus ventajas e inconvenientes en relación con el resto del conjunto económico llegando otra vez a la necesidad de una apreciación general.

LA PROGRAMACION.

En esencia, la programación persigue obtener una visión integral del desarrollo económico del país o de la zona con objeto de establecer un sistema de metas de producción coherentes, compatibles con la estabilidad del sistema. Esta visión proporciona un marco de referencia que permite continuar con más detalle los estudios sectoriales y los de los proyectos específicos, y

aporta los criterios básicos para establecer las medidas fiscales, monetarias, de comercio exterior, de sueldos y salarios, y otras que conduzcan a los objetivos previstos. De ahí que las tareas de programación comprendan, en primer término un análisis de las tendencias históricas del desarrollo económico del país y la formulación de lo que podría denominarse un diagnóstico de la situación actual. Este análisis hace posible reconocer los cambios que han tenido lugar en la economía y los factores que los han causado, a la vez que señala una apreciación acerca de la probable evolución, en el supuesto de que dichos factores continúen actuando como en el pasado.

Obtenida esta base analítica, se puede proyectar un sistema de objetivos coherentes de producción, compatibles con la estabilidad, a fin de alcanzar el ritmo máximo de desarrollo que se estime posible en las condiciones reveladas por el análisis, y con el conocimiento que se tiene acerca de la disponibilidad de activos fijos renovables y de recursos naturales, humanos y financieros.

La coherencia de los objetivos globales y sectoriales se debe reflejar en la proyección de un sistema de cuentas nacionales y de producciones sectoriales compatibles con la estructura de la demanda y con el desarrollo previsto para el comercio exterior. Así, la cuantía de -

de las inversiones debe guardar relación con el volumen de ahorros que la comunidad podría reunir y con los aportes extranjeros de capital destinados a suplir dichos ahorros; por otra parte, la cuantía y composición de estas inversiones debe ser tal, que permita alcanzar las producciones previstas para cada sector. La proyección de la balanza de pagos plantea cuestiones fundamentales de coherencia y estabilidad. ¿Qué parte de la demanda se atenderá con producción nacional y que parte con importaciones? ¿Qué esfuerzo de sustitución de importaciones y aumento de exportaciones, o de ambas, sería necesario para equilibrar la balanza de pagos, suponiendo cierta cuantía de aportaciones externas? En esta somera enumeración se mencionarán también los problemas que plantean los posibles desplazamientos demográficos y la productividad de la mano de obra en la programación del desarrollo. En efecto, el crecimiento de los sectores industriales implica entre otras cosas, el traslado de la mano de obra desde el campo a la ciudad así como la elevación en su productividad, lo que produce una serie de repercusiones sobre la estructura de la demanda y la composición de las inversiones. Dicho crecimiento exige analizar el problema de la ocupación y los excedentes que se podrían producir en la fuerza de trabajo, si el ritmo del desarrollo no fuera suficiente para absorber

las disponibilidades resultantes del crecimiento vegetativo o de los excedentes virtuales en los sectores primarios. Estas breves consideraciones muestran algunas de las cuestiones fundamentales que plantea la programación del desarrollo: la importancia de asegurar la coherencia de los objetivos, el tipo de visión de conjunto que se puede obtener y las ventajas que resultan de referir a ella las iniciativas individuales.

Cabe señalar que, se cuente o no con una investigación sistemática y racional de las metas y objetivos de producción que se puedan alcanzar, el sistema evolucionará de modo que alcance cierta compatibilidad entre las variables económicas (producción e ingreso, inversión y ahorro, balanza de pagos, consumo público y privado, etc.). El verdadero problema está en evitar que estos equilibrios de hecho se logren a gran costo social y con desperdicio de los recursos disponibles.

El programa revelará la naturaleza y la cuantía de los posibles cambios estructurales previstos en el desarrollo y planteará una serie de problemas relativos al financiamiento, al aparato institucional necesario y la política económica que hay que seguir para alcanzar los objetivos. Ello requiere contar con una adecuada organización para el cumplimiento del programa, formular determinada política fiscal y de comercio exte-

rior y establecer la línea divisoria entre los campos de acción de los sectores público y privado, a fin de crear las condiciones necesarias para que los empresarios se sientan estimulados a realizar la parte del programa que se espera de ellos.

Así, por ejemplo, el sistema tributario deberá atender a las necesidades de financiamiento de las inversiones del sector público y a la vez otorgar protecciones aduaneras a las industrias que se desee amparar, liberar de impuestos internos a las que se trate de estimular y gravar más fuertemente a la que se quiera inhibir.

Pueden variar el grado de detalle a que se lleve en la programación y las técnicas empleadas para aplicar un modelo coherente y realizable. Cualquiera que sea, la técnica deberá incluir un proceso de aproximaciones sucesivas para obtener la primera formulación del programa y un proceso de continua revisión y ajuste para adaptarse al curso de los acontecimientos y a las nuevas informaciones, antecedentes y experiencias acumuladas en el transcurso del tiempo.

Desde el punto de vista de la realización de un programa, las medidas que hay que adoptar se orientarán finalmente a proponer la ejecución de los proyectos concretos y a canalizar de determinada manera los recur-

sos disponibles.

Según se ha visto, las dos direcciones principales que se pueden distinguir en principio son la del sector público y la del sector privado, lo que conduce a dos órdenes de decisiones: a) Asignación de los recursos necesarios para financiar determinados proyectos del sector público, y b) Adopción de medidas concretas de política económica que lleven a los empresarios a orientar sus recursos hacia los fines deseados, conforme al programa. En este plano es donde mejor se destaca el papel que desempeña el estudio y cotejo de los proyectos en la programación, así como la naturaleza de las relaciones que hay entre proyecto y programas.

PROGRAMAS Y PROYECTOS.

La necesidad de coherencia y las decisiones de naturaleza política que comprende todo programa hacen conveniente analizar varias alternativas y establecer algunas hipótesis como punto de partida para el estudio de las metas, a fin de cifrar en una primera aproximación la cuantía de las inversiones, de la demanda de las importaciones y de las demás magnitudes fundamentales del modelo.

Las proyecciones globales sólo pretenden establecer marcos de orientación de las inversiones y de la política económica del país, señalando las líneas básicas

de acción en el futuro estableciendo, de la manera más - aproximada posible, los parámetros y las variables que - decidirán acerca del desarrollo económico de acuerdo con el modelo econométrico adoptado. Al realizar los estu-- dios de proyectos concretos y disponer de informaciones_ más detalladas, se podrán corregir los diferentes rubros del programa a fin de hacer los congruentes con las nue-- vas informaciones disponibles. Los proyectos constitu-- yen así un eslabón en el proceso de aproximaciones suce-- sivas que implica la técnica de la programación y un ele_ mento importante relacionado con los requisitos de flexi_ bilidad y revisión continua del programa.

En efecto, cuando se estudian las posibilida-- des individuales de inversión, se dispone de anteceden-- tes más concretos sobre los recursos naturales, necesida_ des de capital y mano de obra, localización y otros as-- pectos relacionados con la creación de nuevas unidades - productoras. Este conocimiento más cabal permitirá con_ firmar o rectificar las hipótesis iniciales y formular - los objetivos más adecuados. La visión de conjunto que_ proporciona el programa dará elementos de juicio para -- elegir los proyectos que conviene preparar y estudiar en función de esos objetivos. A su vez, el estudio de los_ proyectos individuales influirá en la formulación de los objetivos y de la política de los programas, establecien_

do así un proceso continuo de revisión y ajuste.

La forma en que se complementan las informaciones que aportan los estudios de proyectos individuales y la técnica de la programación puede apreciarse, por ejemplo, en las estimaciones de la demanda y de las inversiones y en la selección de la escala de producción del proyecto. Al elaborar un programa global, la estimación de la demanda futura probable de los distintos bienes y servicios se efectúa empleando en sustancia los mismos conceptos que se utilizan para investigar la demanda en los proyectos individuales. Pero habrá una diferencia importante: mientras en los programas las proyecciones de la demanda se aplican en la mayoría de los casos a grupos de bienes, en el proyecto individual las mismas técnicas se aplican a un solo bien (o a unos pocos si se trata de un complejo industrial). Por lo tanto en el caso del proyecto será más específico y refinado el estudio del mercado y se podrán utilizar en él, por ejemplo, todos los medios de investigación que se han desarrollado para los estudios de comercialización.

En lo referente a las inversiones del programa, la primera aproximación para estimar su cuantía se basa en los coeficientes que miden la relación producto-capital, es decir, la relación que existe entre la producción y las inversiones que es preciso realizar para lograrla. En muchas ocasiones estos coeficientes estarán

calculados para grupos de productos, y reflejarán por lo tanto promedios ponderados, que pueden ser válidos para esos grupos, pero no para cada componente. Por otra parte, los coeficientes globales sólo se pueden establecer a base de información estadística sobre lo que ha ocurrido en el pasado. Con posterioridad a la recopilación estadística pueden haber tenido lugar cambios importantes en estas relaciones, que, aún sin afectar seriamente los coeficientes promedios a corto plazo, influyen en los proyectos individuales. Al estudiar éstos, se dispondrá de informaciones directas y actuales para cada producto, y que tengan en cuenta, por ejemplo, las influencias de las innovaciones técnicas que han tenido lugar, o las previsibles. Esta información detallada permitirá verificar o rectificar la estimación de la cuantía de las inversiones realizadas en el programa con respecto a los coeficientes ya citados. Las modificaciones que pudieran resultar de esta confrontación forman parte del proceso de aproximaciones sucesivas y de continua revisión del programa de que antes se habló. Para preparar los presupuestos anuales y los calendarios de inversiones, será preciso contar en todo caso con la información precisa sobre cada proyecto, pues aparte de las prioridades que establece el programa global, hay también un problema de prioridades en el tiempo, a cuya solución contri-

buirán los estudios concretos de cada uno de los proyectos. Además, la fase práctica del cumplimiento del programa requiere la aprobación de los presupuestos concretos con que se va a operar administrativamente.

Consideraciones similares pueden hacerse respecto a las escalas de producción y al problema de la infivisibilidad de los equipos en general. Cuando en la primera formulación del programa se habla de alcanzar tal o cual volumen de producción manufacturera, no se pueden haber previsto totalmente los problemas derivados de las escalas mínimas u óptimas de producción de cada empresa. Estos problemas sólo se podrán abordar contando con informaciones más precisas en cuanto a mercado, localización, escalas mínimas y otros detalles que aportarán los proyectos y que no preven las proyecciones globales del conjunto económico.

Otro aspecto importante de la interrelación entre proyectos y programas proviene de las alternativas técnicas de producción de un determinado bien o servicio. Supóngase, por ejemplo, que los estudios de programación revelan una clara prioridad para destinar recursos a la producción de energía eléctrica. Quedará siempre el problema de seleccionar las técnicas que convendrá utilizar para lograr dicha producción, en el supuesto de que haya alternativas como centrales térmicas, de carbón, petróleo o gas, o hidroeléctricas. Se com--

prende fácilmente que la adopción de la solución térmica de carbón producirá sobre el resto de la economía repercusiones totalmente diversas a las de la hidroeléctrica, e influirá de distinta manera en la estructura del programa. Por ejemplo, puede implicar la asignación de recursos adicionales para abrir minas de carbón e instalar medios de transporte para movilizar ese producto. Es evidente que el análisis de las alternativas técnicas sólo se podrá hacer a base de estudiar los proyectos individuales.

Estos estudios contribuirán también a plantear en términos más definidos las líneas de acción de la política económica. Se puede adoptar en principio una política de protección arancelaria u otros estímulos para determinados rubros de producción en el país. Esta decisión se deberá concretar en la práctica cifrando estos estímulos e individualizando los bienes a que se refieren. El estudio de los proyectos permitirá disponer de los antecedentes necesarios para justificar estas decisiones de política económica, traducirlas a términos concretos y evitar protecciones desorbitadas e indiscriminadas.

Hay también algunas relaciones de orden puramente práctico entre los objetivos globales de un programa y el estudio de los proyectos, y que ofrecen especial interés para las iniciativas que pueden desarrollar el -

sector privado. Así, proyectos bien estudiados pueden constituir un valioso estímulo para la canalización adecuada del ahorro, poniendo en movimiento la capacidad de realizar de los empresarios. Una demostración seria, inteligente y bien presentada de las ventajas de un proyecto, puede facilitar la formación de ahorros y acelerar la movilidad del capital entre los diversos sectores.

La relación de interés proviene en otros casos de que la comunidad acepta que ciertos proyectos cuyo estudio resulta difícil o excesivamente costoso para el empresario privado pero cuya ejecución se prefiere dejar confiada a éste pueden ser recogidos por entidades gubernamentales, a fin de estudiar solamente, o de estudiar y ejecutar, los proyectos, o financiar estudios y subvencionar institutos de investigación o en fin, entrar en diversos tipos de combinación con el sector privado en las fases de estudio o de ejecución. Conviene advertir que este Manual se ha redactado pensando de modo especial en el proyectista que trabaja para el sector público, pero se pretende que sus consideraciones sustantivas sean también válidas para el que elabora proyectos destinados al sector privado. El proceso de elaboración es el mismo para ambos planteándose las diferencias sólo en relación con los criterios que han de emplearse para la evaluación económica. Recuérdese, finalmente, en relación con estas cuestiones prácticas, que una función de

los proyectos individuales es prever las posibles dificultades relacionadas con el montaje y el funcionamiento, solucionando a tiempo los problemas planteados. Los detalles administrativos financieros, de transporte o de otro tipo no considerados oportunamente pueden retrasar o hacer fracasar proyectos importantes poniendo en trance difícil a todo el programa. Los programas son a los proyectos lo que los planos de un edificio a los materiales de construcción. A la postre, el mejor plano resultará malo si los materiales son defectuosos.

NATURALEZA DEL ESTUDIO DE LOS PROYECTOS:

La realización de un proyecto significa introducir en la economía de un país un elemento dinámico que provoca repercusiones en todo el sistema. Conviene por ello exponer algunas ideas acerca de la amplitud conceptual con que el término "Proyecto" se emplea en este Manual y del alcance de los estudios que comprende.

1o.- Etapas de un proyecto.

Es un esquema ideal, el proceso de elaboración y selección de proyectos posibles debiera pasar por las siguientes etapas: a) Selección de los Proyectos; b) Preparación de anteproyectos que permitan justificar la asignación de recursos para estudios más avanzados; c) Elaboración de anteproyectos que permitan determinar relaciones entre las realizaciones posibles; d) Calificación de

prioridades entre los proyectos estudiados; e) Preparación de los proyectos finales; f) Montaje de las nuevas unidades productoras, y g) puesta en marcha y funcionamiento normal de las unidades productoras.

Las etapas b), c) y e), relativas al estudio de los anteproyectos y proyectos finales, constituyen el tema de la Primera Parte de este Manual. La etapa d) da origen al problema de evaluación económica, al cual se ha destinado toda la segunda parte, las etapas f) y g) abarcan la materialización del proyecto, una vez terminados los estudios; si bien son de importancia práctica para el buen éxito de la empresa, no plantean problemas conceptuales especiales en relación con la elaboración del proyecto propiamente dicho.

2o.- Fases técnicas y económicas de un proyecto.

En su etapa de estudio, el proyecto se puede definir como el conjunto de antecedentes que permiten juzgar las ventajas y desventajas que presenta la asignación de recursos económicos llamados también insumos a un centro o unidad productora donde serán transformados en determinados bienes o servicios. Si se decide llevar a cabo la iniciativa, se entra en una etapa de realización, y el proyecto pasa a ser el conjunto de antecedentes y planos que permite montar aquella unidad productora. En el primer caso es decir, en la etapa de estudio

el aspecto económico es el que se considera principalmente, mientras que en el segundo se da mayor interés al aspecto técnico.

En rigor, y tal como se hizo al presentar el esquema, se debiera designar el primer tipo de estudio como "Anteproyecto", reservando el nombre de "Proyecto" definitivo para el segundo. En la práctica se habla indistintamente de "proyecto" en uno y otro caso, y el significado preciso del término queda determinado según la materia de que se trata. Convendrá por ello examinar solamente los aspectos técnicos y económicos del estudio en relación con los conceptos de "Anteproyecto" y "Proyecto". En todo proyecto hay una fase técnica y otra económica, que están íntimamente ligadas y que se condicionan recíprocamente, el proyecto mejorará su calidad en la medida en que haya logrado la adecuada combinación técnico-económica, lo que a su vez implica, como ya se advirtió, un buen trabajo de equipo de ingenieros y economistas.

Una vez terminados todos los estudios que componen un proyecto, se podría, en forma convencional, hablar de la "ingeniería del proyecto", parece referirse a la fase técnica del problema, y de la "Economía del proyecto", para referirse a la fase económica propiamente tal del proyecto de inversión, dejando implícitas en es-

tas definiciones las influencias recíprocas antes mencionadas. Esta distinción se adopta sólo para fines de exposición, pues de hecho habrá un solo proyecto, que reunirá en un todo armónico los aspectos técnicos y económicos. En el caso de las manufacturas por ejemplo, lo que quede definido como "Proyecto de ingeniería" comprenderá: la descripción del proceso técnico de funcionamiento de la industria, la especificación de la cantidad y calidad de las materias primas y de los productos a fabricar, la estimación de las necesidades de energía y transporte, el estudio del tamaño y disposición de los edificios industriales, etc. A base de estos antecedentes se calculan las inversiones necesarias, se elabora el programa de trabajo, se organiza el calendario de aquellas y se estiman los costos de producción. Finalmente, todos estos elementos de juicio se pueden elaborar conforme a determinados criterios económicos, haciendo posible juzgar acerca de la conveniencia y oportunidad de la iniciativa, y llegar de esta manera a un proyecto de inversión.

Pero el paso de la fase técnica a la económica no es tan fluído como pudiera parecer por la explicación anterior - desde luego, no tendrá mucho sentido hablar del proyecto técnico, independientemente del problema de la asignación de recursos para la atención de cierta; carece asimismo de sentido asig-

nar recursos para producir determinado bien sin tener presente la existencia de ciertas exigencias técnicas de tal producción. - La estrecha interdependencia de los aspectos técnicos y económicos va más allá de los planteamientos generales del problema, - pues también en los aspectos parciales del estudio cada alternativa técnica implica una alternativa económica. Así, la alternativa del empleo del combustible A o B no sólo plantea un problema técnico, sino también la confrontación de determinadas ventajas o - desventajas económicas. De modo similar, la posibilidad de mecanizar la carga, movilización y descarga de materiales no sólo - responde al aspecto técnico sino también a un problema económico.

No hay, pues, una secuencia natural para las - cuestiones técnicas y económicas durante el estudio y ambas se deben considerar simultáneamente. Sin embargo, - establecidos los parámetros básicos de uno y otro aspecto del problema, después de su discusión conjunta, el -- proyecto constará de una fase técnica perfectamente discernible, en la que estarán debidamente incorporados los elementos económicos, y de una fase económica explícita_ con todo el análisis de evaluación del proyecto, en la - que estarán incorporados los elementos técnicos de jui-- cio.

Es evidente que la precisión alcanzada en el estudio de la fase económica deberá guardar relación con el grado de precisión de la fase técnica. Para adoptar una decisión no se requiere contar con todos los detalles técnicos de la etapa física de montaje del proyecto; lo que se necesita es que los estudios de ingeniería contengan suficiente información para poder basar en ella un juicio económico que permita decidir relaciones. Es evidente que las cifras variarán cuando se afinen los estudios y después al realizar el proyecto, pero esto no importará, siempre que las variaciones no sean de tal naturaleza que alteren la sustancia económica del anteproyecto.

Existe en realidad una amplia gama de interpretaciones acerca de lo que es un anteproyecto, se distingue en esta fase la información preliminar destinada a adoptar la decisión de asignar fondos para estudios más detallados, y los estudios necesarios para justificar una decisión económica de inversión. El grado de detalle de estos últimos variará en cada caso. Hay en ello un problema de criterio de los autores, lo cual es muy importante si se considera la limitación de expertos disponibles para realizar esta clase de trabajos. En efecto, no vale la pena derrochar los recursos y el tiempo de los expertos para pulir estudios más allá del grado de aproximación realmente necesari-

rio, por lo que deberán ser los propios técnicos quienes decidan la justa medida en cada caso. Esta sola decisión dará su sello al anteproyecto.

Salvo referencia explícita, el término "proyecto" se empleará en lo sucesivo en el sentido de anteproyecto, es decir, referido a "un estudio con antecedentes suficientes para justipreciar el mérito económico de una iniciativa, pero sin los detalles requeridos para llevarla a cabo".

3o.- El Proyecto como centro dinámico.

Sobre la base del concepto de plan transformador de insumos en bienes y servicios, utilizado para definir el proyecto, pueden distinguirse dos direcciones generales por lo que toca a sus repercusiones: la una -- que se llamará "Hacia atrás" o "Hacia el origen" se relaciona con los insumos que demandará el proyecto y que -- dan lugar a lo que en términos técnicos se suele denominar "Problemas de la demanda derivada" la otra que se -- llamará "hacia adelante" o "hacia el destino" se refiere a la trayectoria y destino final de los bienes y servicios que se espera obtener de la nueva unidad, y guarda relación con el estudio del mercado.

Una perspectiva amplia a partir del proyecto -- supone reconocer que su ejecución provocará efectos di--

rectos e indirectos. Los directos se refieren sólo al primer eslabón de la cadena de relaciones que el proyecto establece (Pago de los insumos y venta de los productos), y los indirectos se refieren a todos los demás eslabones, tanto hacia el origen como hacia el destino (¿De dónde y a qué precio se obtendrán los insumos destinados al proyecto? ¿Qué trayectoria seguirán los bienes o servicios una vez adquiridos por el primer comprador?).

En cuanto a la demanda derivada, conviene distinguir entre la que proviene del montaje e instalación de la unidad productora y aquella que proviene de su funcionamiento. El tipo de recursos para uno u otra etapa, y los problemas prácticos que su abastecimiento plantea, son distintos, aun cuando forman parte de un solo todo orgánico, que es el proyecto mismo. La importancia relativa de las etapas es de caminos o en las plantas hidroeléctricas, el problema de la demanda derivada se refiere en gran parte a la primera etapa, mientras que en una industria manufacturera adquiere mucha importancia la demanda derivada del funcionamiento, la que será tanto mayor cuanto menor sea la inversión fija en relación con la producción.

En resumen, el concepto amplio de proyecto debe abarcar los efectos directos e indirectos y las repercusiones, tanto "hacia el origen" como "hacia el desti-

no", que en el sistema económico provoca su instalación y funcionamiento durante toda la vida útil.

El concepto expuesto es provechoso para establecer con mayor base y perspectiva las relaciones entre los proyectos. Son muchas las iniciativas que sólo se justifican económicamente al considerar en forma amplia sus relaciones con el resto de la economía. Estas posibilidades y formas de enlace se han resumido en un esquema simple que permite observar las interrelaciones de las unidades productoras a la vez que la variedad de actividades que pueden ser objeto de proyectos. Consideremos los tres grandes sectores de producción: el primario, el manufacturero y el de servicios. En el sector primario están comprendidas las actividades mineras, agropecuarias, pesqueras y forestales. En el sector de los servicios están comprendidos los transportes, la energía, la comercialización, las comunicaciones, las operaciones financieras, etc. Finalmente, el sector manufacturero, con ayuda de los servicios, transforma las materias primas que proceden del sector primario, dando lugar a una inmensa variedad de tipos de actividad fabril.

Cada uno de estos sectores produce dos tipos de artículos: uno destinado al consumo final y otro destinado a atender la propia demanda del sector o la de

los demás sectores. Así, dentro de la producción agrícola, una parte consistirá en alimentos directamente consumidos por el propio agricultor y su familia, o vendidos directamente al consumidor final; otra parte se guardará para semilla destinada a la misma producción; otra más se podrá vender como materia prima al sector manufacturero; finalmente, la última parte será demandada por el sector servicios para su venta final. De igual modo, parte de la producción manufacturera puede venderse directamente al consumidor, y parte al propio sector o a los dos, ya sea en forma de bienes intermedios o de bienes de capital. Consideraciones similares podrían hacerse en cuanto al sector servicios.

Al pensar ahora en un determinado proyecto, correspondiente a cualquiera de los tres sectores, se puede imaginar con más claridad el tipo de relaciones a que dará origen y los ajustes que se deberán realizar para su satisfactoria evolución. La preparación de proyectos requiere estudiar estas relaciones y repercusiones lo mejor posible, tanto "hacia el origen" (demanda derivada), como "hacia el destino" (Mercado), y prever los problemas de ajuste que puede plantear la realización del proyecto a la vez que las ventajas que son susceptibles de ofrecer a otras empresas.

4o.- Tipos especiales de proyectos.

Pese a la gran variedad de proyectos posibles,

existe un marco conceptual común dentro del cual se han situado las materias de que trata este Manual. Sólo se mencionará aquí en forma especial el caso de los proyectos múltiples y el de los destinos a servicios que no son materia de mercado. Los primeros refunden en un solo estudio varias clases de proyectos. Caso típico es el de la regulación de las cuencas de los ríos, en que se pueden considerar simultánea y armónicamente propósitos de regulación de las aguas, regadío, generación de energía eléctrica, navegación, abastecimiento de agua industrial y potable, defensa contra la erosión y pesca. Las explicaciones contenidas en el texto son también aplicables sin dificultad alguna a este caso. El problema especial que se plantea entonces es el de prorratar los costos de inversión y producción entre los aspectos parciales del proyecto múltiple.

El estudio de los proyectos referentes a producciones que no son materia de mercado por ejemplo, la construcción de escuelas públicas para proporcionar servicios gratuitos de educación se podrá abordar también conforme a las normas generales preconizadas en este Manual, pero el volumen de la demanda y la cuantía de los servicios producidos no se podrán apreciar mediante valores monetarios. Por esta razón los problemas de prelación y las

decisiones respecto a este tipo de proyectos se relacionarán más con cuestiones de política general y de visión de conjunto que con la comparación de determinados coeficientes de evaluación. Se volverá sobre el tema al tratar del estudio del mercado.

CONTENIDO DE UN PROYECTO.

Según se dijo antes, el objetivo del proyecto consiste en organizar y presentar los antecedentes necesarios para facilitar una justipreciación económica.

La primera parte de un manual de elaboración de proyectos se destinará a explicar la naturaleza de los antecedentes y los métodos que se pueden emplear para obtenerlos, organizarlos y presentarlos. En la segunda parte se explicará la forma de utilizarlos para establecer la comparación con otros proyectos, es decir para la evaluación económica del proyecto.

10.- Materias básicas del proyecto.

Las materias de que trata un proyecto se pueden agrupar en capítulos, según un esquema común válido en todos los casos, advirtiendo que la importancia que se asigne a uno u otro punto del esquema general variará según la naturaleza del proyecto o según las circunstancias locales. Estos capítulos son a) Estudio del mercado; b) Determinación del tamaño y localización; c) Ingeniería del proyecto; d) Cálculo de las inversiones; e) Presupuesto de gastos e ingresos anuales y organización de los datos -

para la evaluación; f) financiamiento; g) organización y ejecución.

El orden en que se han enumerado las materias responde sólo a una sugerencia en cuanto a presentación y no guarda relación alguna con el orden en que se pueden o deben estudiar. Debido a que existe en esas materias una gran interdependencia, el estudio del proyecto se aborda de hecho simultáneamente por varias partes llegando al planteamiento de soluciones finales mediante un sistema de aproximaciones sucesivas.

Se comenzará por explicar someramente el contenido de los capítulos para mostrar en seguida algunas de las relaciones entre ellos; las demás se indicarán al tratar en detalle los problemas que se refieren a cada uno.

MERCADO.

Este Capítulo se destina al estudio de la demanda de los bienes o servicios a que el proyecto se refiere. En esencia, se trata de determinar cuanto se puede vender y a qué precio, especificando las características del producto o servicio en cuestión y abordando los problemas de comercialización y los conexos.

INGENIERIA DEL PROYECTO.

Comprende una descripción técnica del proyecto y abor

dará cuestiones relativas a las investigaciones técnicas preliminares y a los problemas especiales de ingeniería que plantea el proyecto; a la selección de los procesos de elaboración; a la especificación de los equipos y estructuras y a la justificación del grado de mecanización adoptado; a la cantidad y calidad de los insumos requeridos; a los problemas técnicos y diagramas de circulación relativos al montaje y realización del proyecto; a los programas del trabajo, y en general a los planes, esquemas y gráficos que faciliten la exposición y mejoren la presentación.

TAMAÑO Y LOCALIZACION

Este apartado trata sobre la determinación de la capacidad de producción que ha de instalarse y de la localización de la nueva unidad productora.

INVERSIONES.

Comprende el cálculo de las inversiones totales en moneda nacional y extranjera que el proyecto exige, considerando la inversión en activos fijos y el capital de trabajo o circulante.

PRESUPUESTO DE COSTOS E INGRESOS Y ORGANIZACION DE LOS DATOS PARA LA EVALUACION.

Se refiere a la presentación de un cálculo estimativo de los costos e ingresos que resultarían del funcionamiento de la empresa y se incluyen en forma ordenada aquellos anteceu

dentes que puedan ser necesarios para evaluar el proyecto; efectos sobre la balanza de pagos, presupuestos y disponibilidad de la mano de obra, examen o justificación de los tipos de cambio empleados en los cálculos, y otros puntos cuya discusión y análisis es anterior a la evaluación económica propiamente dicha. Se examina también la incidencia que tendrán sobre el presupuesto estimativo las variaciones en el porcentaje de capacidad instalada y realmente aprovechada, en el tipo de cambio, en el precio de venta o en otros factores significativos.

FINANCIAMIENTO.

En esencia se trata aquí de especificar las fuentes monetarias a que se recurrirá y las formas en que se proyecta canalizar los recursos financieros para traducir a realidad la iniciativa.

ORGANIZACION Y EJECUCION.

Se explicará como se propone resolver los problemas relativos a la constitución legal de la empresa y a la organización para el montaje y realización del proyecto.

Unos cuantos ejemplos pueden bastar ahora para mostrar las relaciones entre estas materias. Es obvio señalar que la cuantía de la demanda que ha de atenderse tendrá una influencia muy importante y a veces determinante en la deci-

ción respecto a la capacidad de la nueva unidad productora; pero la magnitud del mercado dependerá entre otras cosas, de la localización de la empresa, resultando de aquí una clara relación entre tamaño, localización y mercado. Por otra parte, los precios de venta tendrán a veces gran influencia sobre la cuantía de la demanda y como los precios están casi siempre relacionados con los costos de producción, que a su vez son por lo general función de la escala de producción y de la localización, se obtiene con esto una nueva relación entre lo concerniente a mercado, tamaño, localización y presupuesto de gastos e ingresos del proyecto. Nuevas relaciones recíprocas aparecen al tener en cuenta que las alternativas técnicas de producción (ingeniería) dependerán muchas veces de la escala de producción (tamaño), de los recursos financieros disponibles (financiamiento) o del tipo de materias primas con que se cuente (localización). Los problemas de financiamiento pueden a su vez influir sobre las decisiones relativas al tamaño, enlazándose así nuevamente todos los capítulos. Por consiguiente, no puede decidirse el tamaño del proyecto sin conocer la cuantía de la demanda, sin discutir los problemas de ingeniería, sin considerar la localización o sin tener una estimación sobre las inversiones necesarias y los costos de producción; pero para dilucidar cada uno de es-

tos puntos, es preciso conocer previamente el tamaño del proyecto, lo que conduce a un círculo vicioso que sólo puede romperse mediante aproximaciones sucesivas. En la práctica hay siempre una serie de antecedentes que limitan el grado de libertad del estudio; pero en realidad, el planteamiento del problema conduce a la solución por tanteos, adoptando varias hipótesis iniciales, hasta alcanzar la mejor fórmula posible desde el punto de vista del criterio de evaluación elegido para calificar los proyectos.

2o.- LA EVALUACION.

El objetivo básico de todo estudio económico de un proyecto es evaluarlo, es decir calificarlo y compararlo con otros proyectos de acuerdo con una determinada escala de valores a fin de establecer un orden de prelación. Esta tarea exige precisar lo que en la definición se llama "Ventajas y desventajas" de la asignación de recursos a un fin dado. En otras palabras, se debe establecer cuales son los patrones de comparación que se van a utilizar y cómo se podrán medir.

Es evidente que se tratará en todo caso de señalar el máximo de las "Ventajas" y el mínimo de las "Desventajas" pero tales ventajas o desventajas resultarán cualitativa y cuantitativamente distintas según el-

criterio de evaluación que se elija. El problema teórico de establecer cuál es el criterio de evaluación que se debe utilizar para establecer prelaciones no ha sido aún resuelto en definitiva; existen y se han aplicado al respecto diversas tesis que serán explicadas en la Segunda Parte del Manual. Ahora se anticipa solamente que se pueden distinguir dos: de un lado, los patrones de comparación de proyectos conforme al interés del empresario privado; del otro, los que interesan a la comunidad en su conjunto y que se pueden llamar criterios sociales de evaluación.

En qué consisten y por qué pueden existir esta diferencia; cuáles son los criterios representativos de una y otra forma de enfocar la cuestión y como se podrían reducir a cifras, es lo que constituye el problema concerniente a la evaluación económica de los proyectos.