

PLANIFICACION
Y
PROGRAMACION
DEL
TRABAJO

(DOCUMENTO DE TRABAJO)
1992



POR
JUAN E. RIVERA JR

PLANIFICACION Y PROGRAMACION DEL TRABAJO
(DOCUMENTO DE TRABAJO)

Por:

Juan E. Rivera Jr.

-1992-

CONTENIDO

Página

INTRODUCCION

I. MARCO CONCEPTUAL DE LAS UNIDADES PROGRAMATICAS.....	1
1. Función.....	1
A. Concepto.....	1
B. Clasificación de las funciones.....	1
C. Administración Pública.....	4
D. Función Administrativa.....	7
2. Unidades Programáticas.....	12
A. Programa.....	12
B. Sub-Programa.....	12
C. Programa Nacional.....	13
D. Características de un Programa.....	14
E. Requisitos de los Programas.....	15
F. Otras unidades programáticas.....	16
3. Objetivo.....	20
A. Concepto.....	20
B. Finalidad básica del objetivo.....	20
C. Función que cumplen los objetivos...	23
D. Jerarquía de los objetivos.....	23
E. Clasificación de los objetivos.....	26
F. Reglas para fijar objetivos.....	28
4. Metas.....	29
A. Criterios para evaluar la redacción de metas.....	29
5. Unidad de medida.....	29
A. Concepto.....	29
B. Unidades físicas de medidas.....	29
C. Unidades financiera de medidas.....	32
II.LA PLANIFICACION DEL TRABAJO.....	33
A. Elementos que conforman la Planificación del trabajo.....	33
1. Trabajo.....	33
2. Planificación.....	36

A.	Concepto.....	36
B.	Objetivo.....	37
C.	Importancia de la Planificación	37
D.	Principios de Planificación...	37
3.	El Proceso de la Planificación...	41
4.	La Previsión	45
5.	Clasificación.....	48
6.	Plan.....	48
III.	PROGRAMACION DEL TRABAJO.....	54
A.	Naturaleza y elementos componentes del Programa.....	54
B.	Contenido y elementos componentes del Programa.....	56
C.	Beneficio de un plan de trabajo.....	58
D.	Consideraciones para la elaboración de un plan de trabajo.....	61
E.	Aplicación del proceso para la planificación del trabajo.....	63
IV.	EJECUCION, SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL PLAN DE TRABAJO.....	94
1.	Ejecución del Plan de Trabajo.....	94
A.	Comunicación del Plan.....	95
B.	Distribución de tareas.....	95
C.	Coordinación de esfuerzos.....	95
2.	Seguimiento del Plan Institucional.....	110
A.	Requisitos para un sistema de seguimiento.....	110
B.	Medios y Mecanismos de seguimiento..	110
C.	Fases del seguimiento.....	111
D.	Características del seguimiento.....	112
E.	Requisitos para un sistema de seguimiento.....	114
F.	Situaciones que deben evitarse en la etapa de ejecución.....	114
3.	El Control.....	115
A.	Concepto.....	115
B.	El proceso básico de control.....	115
C.	Tipos de Control.....	118
D.	Requisitos para un control adecuado	124
E.	Técnicos de Control.....	124

V. EVALUACION.....	125
A. Concepto.....	125
B. Fines.....	125
C. Objetivo de la evaluación.....	125
D. Propósito de Evaluación.....	126
E. Fundamentos básicos de la evaluación...	127
F. Medición de Resultados y Costos.....	132

I. MARCO CONCEPTUAL DE LAS UNIDADES PROGRAMATICAS

1. Función

A. Concepto

Qué es una función?

Una función es un grupo de actividades afines y coordinadas necesarias para alcanzar los objetos de la institución, de cuyo ejercicio generalmente es responsable un órgano o unidad administrativa.

A nivel de la Administración Pública una función es: un propósito directo establecido por los órganos políticos, que debe cumplir el Gobierno a través de la prestación de servicios públicos determinados y de la producción de ciertos bienes destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad. Estos pueden referirse a la educación, salud pública, defensa nacional, fomento económico.

B. Clasificación de las funciones

Las funciones se clasifican por su naturaleza, por su objeto y por su grado de especialización.

1. Por su naturaleza éstas se clasifican en:

a. Generales o Fundamentales

Este tipo de función es la realizada por todos los Administradores, en mayor o menor grado, en el ejercicio normal de sus funciones específicos, independiente

CLASIFICACION DE LAS FUNCIONES

FUNCION

Por su naturaleza:

- a. Funciones Generales o Fundamentales
- b. Funciones Específicas

Por su objeto:

- a. Funciones de líneas o sustantivas
 - b. Funciones de asesoría
 - c. Funciones complementarias
- Adjetivos
o
Apoyo

Por el grado de especialización:

- a. Funciones Primarias
- b. Funciones Secundarias o Sub-Primarias

de su rama de especialización o área de actividad.

A través de ellas los Administradores pueden cumplir eficientemente sus funciones de ramo. Estas son la planeación, organización, coordinación, la supervisión, etc.

b. Específicos o de rama

Estas varían de acuerdo con la naturaleza del organismo de que se trate.

Son un grupo de actividades afines cuyo ejercicio está reservado, a veces con cierta actividad a los funcionarios de rama a que corresponden y que suponen un área de especialización.

Como ejemplo véase las señaladas a las Direcciones Generales, Dirección Administrativa, Dirección de Planificación, etc.

2. Por su objeto se clasifican en:

a. Funciones de línea o sustantivas

Una función de línea o sustantiva, también llamada básica o función fin, es una función específica o de rama, directamente relacionada con el objeto de la institución.

b. Funciones de Asesoría

Una función de asesoría es un grupo de actividades que tienen por objeto aconsejar e informar a los órganos que realizan una función en aquellas actividades

o campo que requieren conocimiento y experiencia técnica especializada.

c. Funciones Complementarias

Una función de este tipo es un grupo de actividades auxiliares o de servicio de los que requieren los órganos básicos y asesores de otros órganos de servicio para el cumplimiento de sus funciones específicas.

Estas pueden ser de tipo técnico como el de contabilidad o auditoría; o de carácter práctico, como el de mensajería.

Las funciones de asesorías y complementarios son conocidas como funciones adietivas o de apoyo.

3. Por su grado de especialización, se clasifican:

a. Funciones Primarias o Areas de Actividad

Una función primaria es el conjunto de actividades afines de cuyo cumplimiento es responsable un alto nivel ejecutivo, como un Gerente o Director. Estas actividades forman un área de trabajo o esfera de acción, sobre la cual el Gerente o Director tiene autoridad.

Ejemplo: la producción de bienes o servicios.

b. Funciones Secundarias o sub-funciones

Estas funciones se asignan generalmente a un órgano de dirección media como un Departamento u oficina. Forman el ámbito sobre el cual el Jefe de la unidad administrativa tiene autoridad.

Ejemplo: las funciones de reclutamiento y selección, adiestramiento, administración de salario, servicios médicos, dentro de la función de Administración de Personal.

Es pues un sub-grupo de actividades de la cual forma parte en una función primaria.

C. Administración Pública

La Administración Pública contempla todas las funciones vistas en las clasificaciones anteriores. Una clasificación de las funciones del sector público según su objeto nos lleva al siguiente esquema.

-Funciones Económicas

Son aquellas que afectan negativa o positivamente, el crecimiento económico del país, y son:

1. Comercio
2. Industrias
3. Banca
4. Finanzas
5. Turismo
6. Agricultura
7. Ganadería
8. Regulación de la explotación de recursos naturales

9. Ecológicos
10. Hacienda Pública
11. Económica

Estas funciones se definen a través de la Constitución Política, observándose con claridad en los títulos III, Capítulo 7o. y 8o., Título IX Capítulo 1o; y Título X, Artículo 278 al 272.

-Funciones Sociales

Ofrecen el bienestar de la ciudadanía en toda su magnitud.

1. Salud
2. Higiene
3. Vivienda
4. Relaciones Laborales
5. Asistencia Social
6. Urbanismos
7. Educación
8. Arte
9. Investigaciones Científicas
10. Promoción Laboral
11. Protección Familiar
12. Seguridad Comunitaria

Se desarrollan estas funciones a través del Título III, Capítulos 2o. al 6o. de la Constitución Política.

-Funciones de Infraestructura o de servicios básicos

Son aquellas que promueven la construcción de las instalaciones o infraestructura necesaria para la prestación adecuada de los servicios básicos tales como: correos, electrificación, aseo, disposición de escretas, disposición de basura, agua potable, etc.

- a. Energía Eléctrica
- b. Comunicación
- c. Transporte
- d. Producción de Agua Potable
- e. Construcción y mantenimiento de alcantarillados y tratamiento de aguas negras y excretas.
- f. Tratamiento y recolección de basura y desechos.
- g. Estas funciones se destacan en el título IV, Capítulo 1, 2, 3; y el Título XII. de la Constitución Política.

-Funciones Normativas o Legislativas

Tienen relación con el establecimiento de las leyes que regularán tanto el comportamiento de la sociedad panameña como su forma de desarrollo económico, político, social y cultural.

Estas funciones se destacan en el Título V. de la Constitución Política.

-Funciones de Política y Soberanía

Son aquellas que tienen que ver con los deberes y derechos políticos del ciudadano y la integración de la Nación Panameña como Estado soberano con la capacidad de establecer y desarrollar su propio destino.

- a. Defensa y seguridad nacional
- b. Relaciones exteriores
- c. Sufragio
- d. Defensa de los derechos y deberes individuales.
- e. Defensa jurídica del Estado.

Estas funciones se desarrollan a través de los Títulos: I, II, y VII, Capítulo 2o. Artículo 217, y Título XII. de la Constitución Política.

-Funciones Administrativas

Son aquellas que corresponden al proceso administrativo

- 1.. Planificación
2. Programación
3. Organización
4. Dirección
5. Administración de Personal
6. Coordinación
7. Presupuestación
8. Control
9. Información

Estas funciones se establecen en el Título VI, y IX, Capítulo 2o. Título X, Artículo 277 y Título XI. de la Constitución Política.

Todos estas funciones son normadas a través de códigos, leyes, decretos, resoluciones, acuerdos municipales, etc.

D. Función Administrativa

El desarrollo del tema ,nos ha permitido recorrer aspectos de nuestro diario accionar; hemos visto como la función nos abre el camino para conocer elementos de la organización en que trabajamos o podemos trabajar. Hasta ahora hemos visto este concepto dirigido a unidades administrativas.

Ustedes como funcionarios tienen deberes y responsabilidades que su cargo define.

Si a lo anterior agregamos el nivel jerárquico que poseen dentro de la institución observamos una mayor responsabilidad.

En consecuencia como directivos deben ustedes realizar la función administrativa la cual hemos visto en la clasificación de la función por su naturaleza como funciones generales.

¿Qué son las funciones administrativas?

Sobre ellas, muchos autores han opinado y clasificado. Si bien existen algunas diferencias éstas podrán identificarse como veremos más adelante.

Las funciones administrativas son un conjunto de funciones que le permite al funcionario directivo cumplir con sus responsabilidades dentro de aquellas actividades que lo llevan a lograr un objetivo.

Estas funciones son: Planificar, organizar, seleccionar al personal apropiado, dirigir, coordinar, informar y presupuestar.

Gulick presenta esta clasificación a través de su famoso Podcorb, palabra que recoge cada letra inicial de las funciones citadas; pero en inglés.

Planing	-	Planificar
Organization	-	Organizar
Staffing	-	Obtener personal apropiado
Directing	-	Dirigir
Coordinations	-	Coordinar
Reporting	-	Informar
Budgeting	-	Presupuestar

1. Poscorb De Gulick

Planificación:

Es la tarea de delinear las actividades que necesitan ejecutarse y los métodos para llevarlas a cabo, de modo que se logre el propósito que persigue la empresa.

Organización:

Es el establecimiento de la estructura formal de autoridad a través de la cual se distribuyen los distintos grupos de trabajo y se definen y coordinan para alcanzar el objetivo propuesto.

Personal Apropriado:

Es la función que consiste en seleccionar y adiestrar al personal y mantener favorables condiciones de trabajo.

Dirección:

Es la tarea continua consistente en tomar decisiones y darles cuerpo en forma de órdenes e instrucciones tanto específicas como generales. Es la habilidad de servir como jefe de la empresa.

Coordinación:

Es el deber que consiste en inter-relacionar las distintas partes del trabajo administrativo.

Información:

Es la tarea que reside en conservar enterados a todos aquellos ante quienes es responsable el ejecutivo de lo que se está haciendo, lo cual incluye estar informado por sí mismo, así como mantener a sus subordinados convenientes enterados a través de registros, investigaciones e inspección.

Presupuesto:

Es la tarea que concierne a todo aquello que se relaciona con la planificación, contabilidad y control financiero.

2. Las funciones del Ejecutivo

Organizar:

Analice la misión o asignación; determine las tareas tanto de los departamentos como de los individuos; establezca la estructura; asigne el personal (a quién, por quién, con quién y para qué).

Planificar:

Proyéctese usted dentro de las distintas situaciones (personas, lugares y condiciones); examine su plan utilizando las preguntas: por qué, qué, dónde, cuándo, quién, y cómo; utilice un sistema básico para planificar (indague, analice, suponga, confronte y siga los hechos).

Dirigir:

Asigne al personal sus deberes básicos; ubíquelo apropiadamente en la organización; haga uso de asignaciones especiales (órdenes escritas) para orientarlos, ajustarlos, y encauzarlos; controle el trabajo, preferentemente a través de órdenes escritas y con un mínimo de órdenes verbales.

Coordinar:

Haga contactos horizontales para conservar el equilibrio en las actividades, capitalizar experiencias y conocimientos, incorporar demandas y deseos y obtener objetividad.

Controlar:

Establecer controles mecánicos y gráficos; establecer normas; inspeccionar en términos de dichas normas; actuar de acuerdo en el resultado de su inspección (esto puede involucrar todas las otras funciones, la cantidad, la calidad y el tiempo apropiado).

Desarrollo preciso de las funciones Control del Tiempo

Para controlar el tiempo. cuyo factor es básico en las funciones administrativas:

Establecer un presupuesto de tiempo basándose en el trabajo de rutina, regular, especial y creativo; determinar itinerarios; (es más tarde de lo que usted piensa); nunca trabajar más, tratando de trabajar menos.

II. UNIDADES PROGRAMATICAS

A. Programa

1. Concepto

Es un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por lo cual se establecen objetivos, metas cuantificables, expresadas en términos de productos finales, a cumplirse mediante el desarrollo de una serie de acciones coordinadas y/o de proyectos específicos coordinados con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, a un costo global y unitario que es deseable determinar y cuya ejecución queda a cargo de una o más unidades administrativas de alto nivel del Gobierno.

Ejemplo: Dentro de la función de educación, se pueden abrir los programas de educación primaria, educación media y educación superior, etc.

B. Sub-Programa

1. Concepto

Es una división de ciertos programas complejos, destinados a facilitar de un campo determinado, en virtud de la cual se fijan metas parciales y cuantificables a cumplirse mediante acciones concretas y/o proyectos específicos, a realizarse por unidades de operación definidas con los recursos humanos, financieros y materiales asignados, a un costo global y unitario calculado.

Este concepto de sub-programa debería en lo posible, limitarse al máximo en su uso y aplicarlo preferentemente a aquellos casos en que efectivamente se trate de programas complejos, susceptibles de separarse en partes homogéneas.

c. Programas Nacionales

Los Programas Nacionales se derivan de las macrofunciones del Estado establecidas mediante la Constitución Política Panameña y que son: Social, Económica y Servicios Básicos de Gobierno. Estas macrofunciones forman la plataforma sobre la cual se basa el Gobierno para producir los bienes y ofrecer los servicios que la Administración Pública debe cumplir a través de sus instituciones públicas.

La participación de cada institución dentro de cada programa varía de acuerdo a las funciones a ella establecidas, y de las actividades que ella realizan y que son parte de uno o varios programas.

El conocimiento que tengan las instituciones sobre el o los programas que les corresponde coordinar y de aquellos otros en que deben participar permitirá, en uso adecuado y razonable de los recursos del Estado; lograr los objetivos de gobierno, brindar una mejor respuesta a las comunidades y, lograr una ciudadanía mas satisfecha por la acción de sus dirigentes.

El éxito de cada programa se va a obtener en función del grado coordinación que se de durante el desarrollo del mismo. Lo contrario, daría como resultado programas parcialmente ejecutados, incumplimiento de los objetivos establecidos; demanda de mayores recursos que los previstos y finalmente se obtendrían productos aislados e ineficaces.

1. Concepto

Un Programa Nacional es un conjunto de actividades que corresponden a un objetivo gubernamental y que generalmente se ejecuta a nivel interinstitucional

con el fin de producir un bien o servicio final a la sociedad. (1)

D. Características de un Programa (2)

El conjunto de actividades que entregan un programa deben estar dirigidos hacia la consecución de uno o varios objetivos.

Los objetivos de los programas deben vincularse a los objetivos de la organización a la cual pertenecen.

La ejecución de un programa debe dar origen a la obtención de un producto final que represente el resultado de la gestión administrativa del jefe del programa, en base a la coordinación del esfuerzo humano y los recursos materiales y tecnológicos.

Todo programa debe tener uno o más unidades ejecutivas, es decir, una o varias dependencias a cuyo cargo esté la realización de las actividades inherentes al programa.

El programa debe concebirse en forma tal que permita la comparación entre diversas alternativas para la consecución de los objetivos.

En todo programa la ausencia de uno de sus componentes básicos anula la efectividad de los resultados.

(1) Estudios de las Relaciones Interorganizacionales en torno a Programas Nacionales, ERI, San José, Costa Rica, 1981.

(2) RODRIGUEZ MENA, Luis. Introducción al Estudio del Presupuesto por Programas, Caracas, abril, 1972, página, 149 a 153.

Mediante la estructura y los mecanismos de un programa debe ser posible responder a las siguientes preguntas:

- Cuáles son los objetivos del programa?
- Cuáles serán las metas?
- Cómo se proyecta alcanzar tales metas?
- Por qué y cómo se eligieron determinadas alternativas?
- Qué métodos se utilizaron?
- Son tales métodos los más eficientes?
- Quiénes dirigirán y ejecutarán el programa?
- Qué nivel de eficiencia se obtendrán?
- Que mecanismos existen para promover el permanentemente mejoramiento administrativo del programa?
- Por cuánto tiempo se justificará el programa en el futuro?

1. Características de los Programas Nacionales

- Responden a una o más macrofunciones del Estado.
- Se desarrolla en un ámbito territorial nacional.
- No son administrables: son gobernables.
- Son formalizados a través de las funciones asignadas a las instituciones mediante ley.
- Son responsabilidad de las unidades administrativas de nivel directivo y de línea.

D. Requisitos de los Programas

- Debe partir de un objetivo. Traducirse en bien y servicio y llevar un producto a la comunidad.
- Que pueda ser medido su resultado.
- Que tenga unidad ejecutora responsable.
- Que pueda ser contabilizado.
- Que se le pueda asignar recursos.
- Debe abarcar el esfuerzo en el área específica que le corresponde.

- Debe tener complementariedad con los demás programas.
- El éxito de alcanzar determinado propósito depende directamente de que se cumplan las metas de varios programas que desarrollan acciones complementarias.
- Si ésta coordinación no se establece se dificulta la tarea de asignación de recursos.

· F. Otras Unidades Programáticas

1. Actividad

Concepto:

Es una división más reducida de cada una de las acciones que se deben desarrollar para cumplir las metas de un programa o sub-programa de funcionamiento y consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos, mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados, a un costo global y unitario determinado y que queda a cargo de una unidad administrativa de nivel intermedio o bajo, como podría ser una sección.

2. Tarea

Concepto:

Es una operación específica a efectuarse dentro de un proceso realizado para la obtención de un resultado específico.

Ejemplo: En una actividad de publicación de materiales didácticos, se pueden establecer las tareas de redacción de textos, de edición, de distribución, de almacenaje.

Estas tareas no se llevan al presupuesto, lo que se lleva son sus volúmenes en término de unidades físicas.

Dentro del presupuesto de capital (inversiones) se utilizan las siguientes clasificaciones que detallarían un programa o subprograma de capital.

3. Proyecto

Concepto:

Es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa de inversión ejecutadas para la formación de bienes de capital constitucionados por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente.

4. Obras

Concepto:

Es un bien de capital específico que forma parte de un proyecto, como una escuela, una carretera, un hospital y un edificio.

5. Operación

Concepto:

Es un esfuerzo sistemático, efectuado con el objeto de ejecutar cada una de las fases del proceso de producir una obra, como el desmonte, la nivelación, el desbroce, etc., necesario para la construcción de una carretera.

Tanto las tareas como las operaciones sólo se indican en términos y unidades físicas.

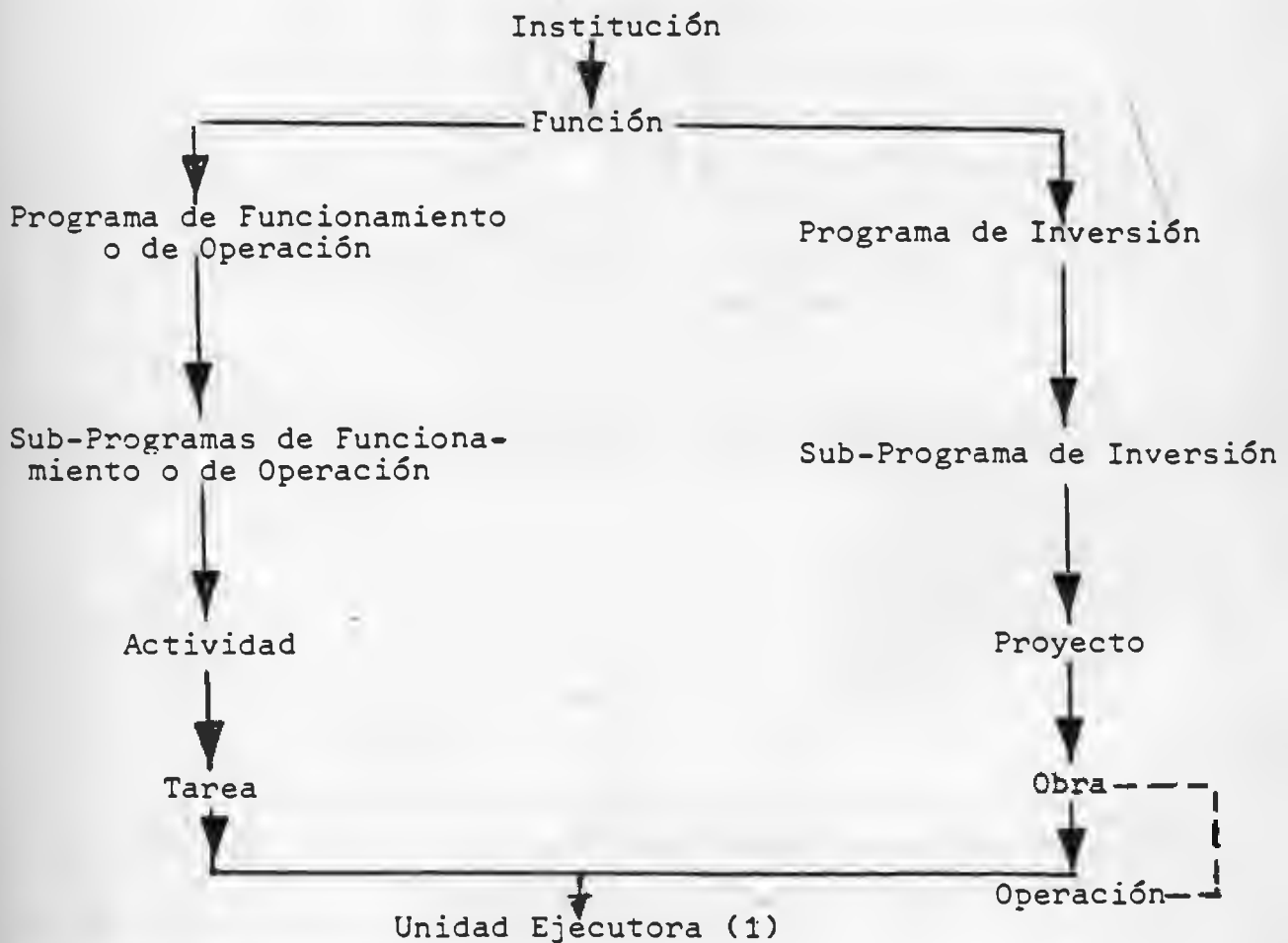
La clasificación anterior puede apreciarse en el cuadro siguiente:

CUADRO 1

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

Presupuesto de Funcionamiento

Presupuesto de Capital



(1) Esto puede darse por separado para cada presupuesto o en forma integral, si ésta es responsable de programas tanto de Funcionamiento como de Inversión.

6. Unidad Ejecutora

Concepto:

Se refiere a la unidad administrativa que dentro de la estructura orgánica de la institución tiene la responsabilidad de ejecutar el programa establecido dentro del presupuesto.

Para cada unidad programática; programa, subprograma, actividad, tarea, proyecto, etc., se identifica la unidad administrativa, ejecutiva de los mismos. Para efectos presupuestarios sólo se llega a los niveles de actividad y de proyectos y en algunas instituciones, específicamente las empresas públicas o instituciones descentralizadas, se acostumbra a nivel interno llevar hasta la última unidad programática, la identificación de las unidades ejecutoras.

III. OBJETIVO

Un elemento que se ha venido mencionando y que tiene gran importancia en las responsabilidades del Ejecutivo, es el objetivo, pues éste señala la dirección de los esfuerzos del Administrador.

Warren B. Brown y Dennis J. Moberg, en su obra "Teoría de la Organización y Administración, Enfoque Integral", plantean lo siguiente entorno a los objetivos.

"Si las organizaciones carecieran de objetivos no tendrían propósitos y serían caóticas.

Los objetivos le proporcionan dirección, mantienen la atención enfocada en propósitos comunes y definen su lugar en el mercado y en la sociedad".

Por qué son importante para los Administradores o Directivos?. Estos son responsables de una actividad constante de establecer y poner al día los objetivos, de juzgar la mejor manera de alcanzarlos, y de hacer que sus subordinados se entreguen a la consecución de los mismos.

Vista la trascendencia de los objetivos para las directrices, conozcamos el significado de éste.

A. Concepto

George R. Terry

Son las metas proyectadas que prescriben o establecen un determinado criterio y señalan direcciones a los esfuerzos del administrador.

Agustín Reyes Ponce

Son los fines que nos proponemos, y entendemos por éstos aquellos que se pretenden obtener en toda operación o actividades.

Ezequiel Ander Egg

Aquello hacia lo cual se dirige un acto intencionalado.

Fernando Guilherme Tenorio

Es una expresión exacta de una intención, en la cual se describe un erecto importante para cuyo logro se requiere una planificación.

Koontz y C'Donnell

En vez de una definición señalan que estos son diversamente conocidos como "propósitos", "misiones", "metas o blancos" y que "nadie puede especificar como cumplir un objetivo vago e indeterminado..." "por lo que los objetivos deben estar identificados de tal forma que pueda determinar el éxito o fracaso final.

Warren B. Brown y Denis J. Mobery

Son los resultados futuros que una organización se esfuerza por lograr.

Adicional a las definiciones anteriores, que nos dan una orientación conceptual, se considera como sinónimo de objetivo las palabras metas, goles, estandares y sobre todo fines.

Si bien muchos tratadistas mantienen este criterio, otros presentan algunas diferencias por ejemplo: para Jorge Ahumada en sus notas para una Teoría General de Planificación considera como una META a un objetivo que fija el sujeto de la acción, se cuantifica y determina un plazo para alcanzarlo.

Ejemplo: La reducción de la malaria en 10% en el transcurso de dos años en la provincia de Veraguas.

En esta descripción, encontramos:

Sujeto de Acción- La Provincia de Veraguas.

Cuantificación del Objetivo - Reducción del 10%

Determinación de Plazo - Dos (2) años.

Para observar la diferencia entre propósito, fin y objetivo, tomemos el ejemplo de lo expuesto en la Estrategia para la Modernización y Simplificación de la Administración Pública, que se elaborará en la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del Ministerio de Planificación y Política Económica con la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

Objeto:

Principios: Viabilizar, mediante la modernización administrativa, el pleno cumplimiento de los lineamientos, políticas y disposiciones para el desarrollo nacional; y facilitar, a través de la simplificación administrativa, el acceso de la comunidad a los servicios que demanda del Estado, al mismo tiempo que se fortalece la imagen del sector público.

Fines: Asegurar la eficacia de las funciones administrativas tal como lo ordena la Constitución Política en su Artículo 153, Ordinal Doce.

Propósito: Fortalecer administrativamente al Gobierno para que desempeñe con la mayor calidad, eficiencia, responsabilidad el ejercicio de las atribuciones que se le han encomendado.

Objetivo: Reforzar la capacidad de gestión del Organo Ejecutivo y de las entidades descentralizadas, mediante el desarrollo de sus recursos humanos y la introducción de innovaciones organizativas, legales y administrativas.

B. Finalidades Básicas del Objetivo

- Orientar a los funcionarios de una organización hacia las acciones que deben ejecutar para obtener los resultados previamente estipulados.
- Establecer criterios para diseñar los planes y procedimientos de trabajo.
- Servir de patrón de medida tanto a los funcionarios de la institución como su clientela y otras personas al efectuar las evaluaciones sobre la eficiencia y rendimiento de la organización y conocer sobre sus niveles de rendimiento.
- Indicar las rutas nuevas que seguirán las instituciones.

C. Funciones que cumplen los Objetivos (1)

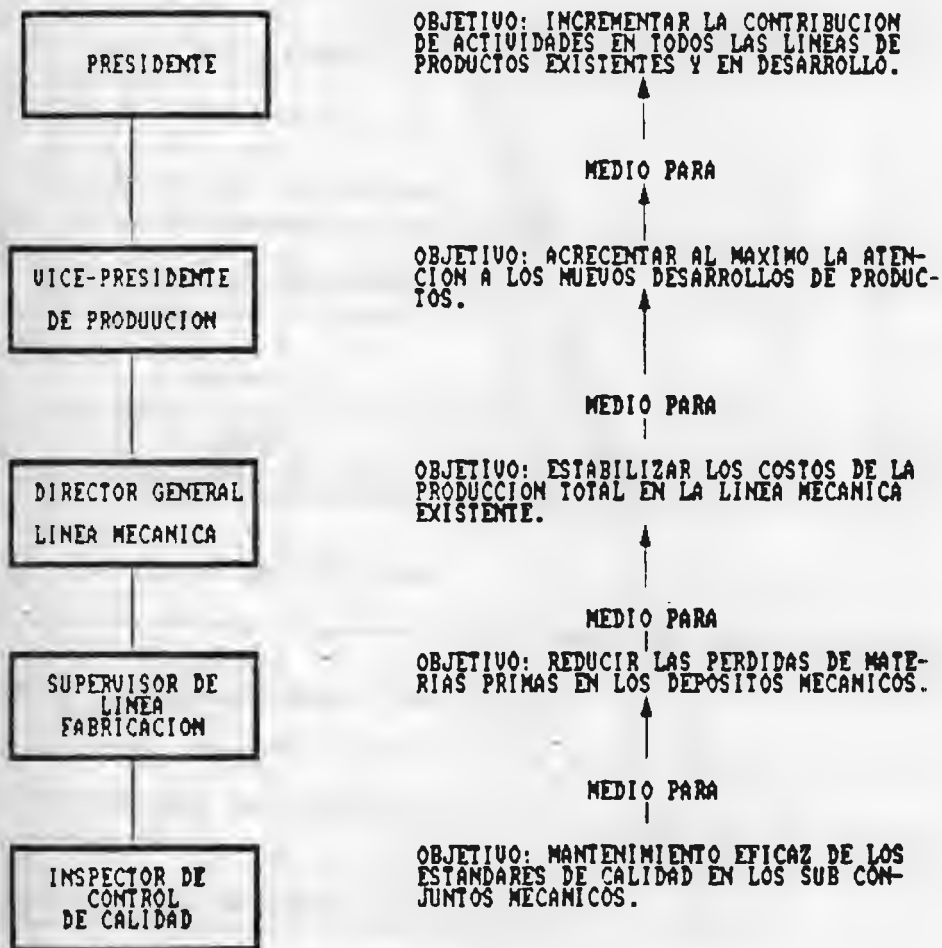
- Ayudar a legitimar el papel de una organización en su medio ambiente y a definir y crear para la institución un lugar único de la sociedad.
- Indicar la dirección de la institución y atraer el apoyo de diversos grupos del medio ambiente.

D. Jerarquía de los Objetivos

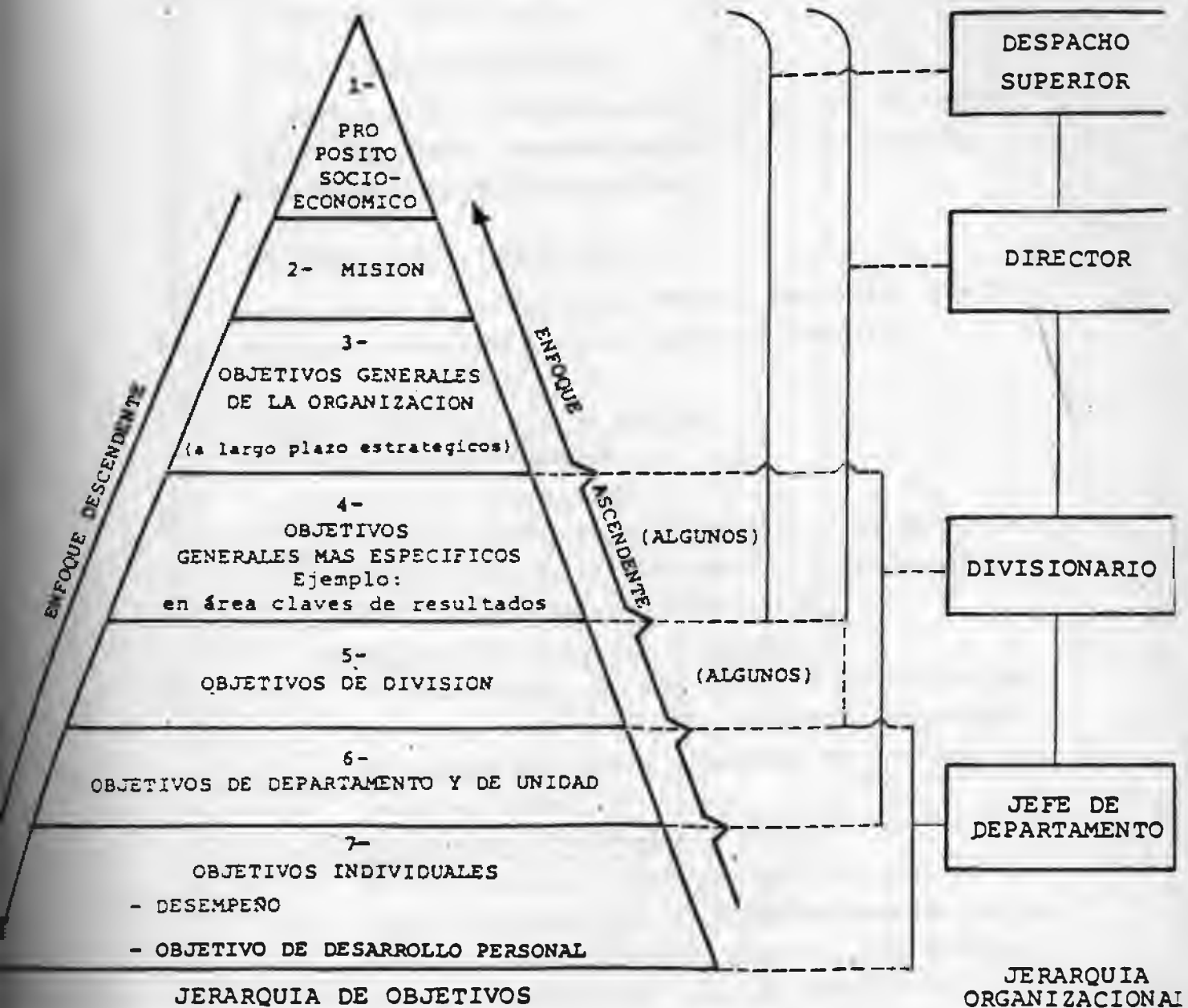
Los objetivos forman una jerarquía que va desde el objetivo global hasta objetivos individuales específicos.

(1) Brown, Warre B; Moberg, Denis J.- "Teoría de la Organización y la Administración, Enfoque Integral". Editorial Limusa, México, 1983, pág. 259-260.

JERARQUIZACION DE OBJETIVOS DE UNA FIRMA MANUFACTURERA



RELACION DE OBJETIVOS Y LA JERARQUIA ORGANIZACIONAL ①



① Koontz, Harold; Weihrich, Heinz, Administración, Mc Graw Hill, Mexico - 1990, pag. 94.

La cúspide de la jerarquía es el propósito, que tiene dos dimensiones:

Propósito de la Sociedad

Obligar a que la organización contribuya al bienestar de los seres humanos proporcionando bienes y servicios a costos razonables.

Propósito de la Institución

Consiste en proporcionar bienes y servicios adecuados y de bajo costo a los usuarios normales.

E. Clasificación de los Objetivos

1. Clasificación General

a. Objetivos Sociales

Se relacionan con la creación y el mantenimiento de valores culturales a través de la producción de bienes y servicios.

b. Objetivos de Bienes o Servicios

Se relacionan con los tipos de productos generados, como artículos duraderos, educación, actuación sanitaria y sistema de información para negocios.

c. Objetivos de Sistemas

Se refiere a la forma en que funciona el sistema organizacional independientemente de los bienes o servicios que produce. Se incluye las características como el crecimiento, la estabilidad, la rentabilidad y la eficiencia.

d. Objetivos del Producto

Se relacionan con las características específicas de los bienes y servicios de la organización. Por ejemplo, una firma puede establecer objetivos específicos acerca de la calidad, cantidad, estilo, asequibilidad o novedad de sus productos.

e. Objetivos derivados

Se refieren al uso del poder de una organización en áreas secundarias o derivadas.

Ejemplo: la estimulación a las actividades políticas, o la contratación de personas inválidas.

f. Objetivos operacionales

Son aquellos que guían el comportamiento real de los miembros de la organización.

g. Objetivos Establecidos

Son las metas que aparecen en las declaraciones oficiales de la organización.

h. Objetivos Organizacionales

Son el estado deseable que la institución se propone alcanzar.

2. Los Objetivos pueden ser clasificados en las entidades públicas de acuerdo a su finalidad, contenido y área o ámbito de aplicación.

Según su finalidad:

a) Objetivo Estratégico

Se refiere al objetivo que en forma integral, combinan una serie de acciones y operaciones de lo que se desea alcanzar.

b) Objetivo General

Constituye aquel objetivo que se desea alcanzar en forma global.

c) Objetivo Específico

Se refiere al objetivo que se pretende alcanzar en forma parcial.

3. Según su contenido

a) Objetivo Principal:

Es aquel objetivo que expresa lo que se desea alcanzar o realizar con antelación.

Ejemplo: Objetivo a nivel nacional gubernamental o sectorial.

b) Objetivo Colateral:

Es aquel que determina y explica el objetivo principal sin oponerse a éste.

Ejemplo: Objetivo a nivel de toda la institución o grandes segmentos de ella.

c) Objetivo subordinado o secundario:

Se refiere a aquel objetivo de contenido limitado pero congruente con los objetivos principal y colateral.

Ejemplo: Objetivos a nivel de sección. Departamento o Dirección en una organización.

4. Según su área o ámbito de aplicación

a) Objetivo Nacional:

Expresa los fines políticos, económicos y social que el Gobierno, desea alcanzar en forma global. Por lo general este tipo de objetivo aparece en los planes de desarrollo o en disposiciones jurídicas.

b) Objetivo Sectorial:

Presenta en forma desglosada el objetivo nacional atendiendo el sector de actividades gubernamentales que se desea desarrollar.

c) Objetivo Institucional:

Describe el propósito que desea alcanzar cada institución de la administración pública, considerando para su diseño el marco de referencia de los objetivos nacional y/o sectorial.

d) Objetivo Departamental:

Manifiesta los fines específicos que cada unidad administrativa de la organización desea alcanzar.

e) Objetivo por Programa:

Expone los fines operativos que se desean alcanzar a través de los objetivos, nacional, sectorial y/o institucional.

5. Según el período a cubrir

a) Objetivo a corto plazo:

Expresa que el objetivo se logrará en un período no menor a un (1) año ni mayor a dos (2) años.

b) Objetivo a mediano plazo:

Expresa que el objetivo dentro de dos (2) a cinco (5) años.

c) Objetivo a largo plazo:

Expresa que el objetivo se alcanzará entre cinco (5) a diez (10) años.

6. Por su Naturaleza (1)

Según sea el contexto de referencia de los cambios buscados a los cuales se refieren los objetivos, éstos pueden clasificarse así:

- a) Objetivos que buscan en los individuos a nivel de:
 - Sus posiciones (ingresos monetarios, etc.).
 - Conductas.
 - Actitudes.
 - Conocimientos.
 - Ideologías (imágenes, representaciones, creencias, etc.).
- b) Objetivos que buscan cambios en las relaciones sociales:
 - En la comunicación interpersonal.
 - En la cooperación-asociación.
 - En la participación.
- c) Objetivos que buscan cambios en la infraestructura:
 - Física.
 - Social.
 - Cultural.

F. Reglas para fijar los Objetivos

- Fijarse por escrito.
- Fijarse en forma separada.
- Fijarse la fecha en que los objetivos se lograrán.
- Deben ser específico, claros y precisos.
- Deben ser posible de obtener.
- Debe revisarse si los objetivos fijados van de acuerdo con las políticas y programas generales de la institución
- Debe revisarse si los jefes encargados de alcanzar los objetivos cuentan con la autoridad necesaria, formal, operativa o técnica.
- Estos deben ser siempre un grado más o menos, amplio de decisiones a los jefes inferiores.

IV. METAS

Una meta es la cuantificación de un objetivo el cual ha definido el sujeto de acción y determinado un plazo para alcanzarlo.

Ejemplo: Reducir el 10% de la fiebre aftosa (cuantificación del Objetivo) en Darién (sujeto de acción) en dos años (determinación del plazo).

A. Criterios para evaluar la Redacción de Metas

Ver punto E del ejemplo de redacción de metas.

V. UNIDAD DE MEDIDA

A. Concepto

Es una expresión cuantitativa por medio de la cual se mide el trabajo a desarrollar en los distintos niveles programáticos (programa, sub-programa, actividades, etc.) Estas pueden ser físicas o financieras y se expresan en términos absolutos o en forma de razones o proporciones.

B. Unidades Físicas de Medidas (1)

Básicamente es posible distinguir tres tipos de unidades físicas de medida:

1. Méridas de Volumen de Trabajo:

Las cuales se expresan en unidades de medición del trabajo que reflejan el volumen de acciones internas que se ejecutan en un organismo para lograr los resultados previstos. Se relacionan, por ejemplo, con el número de clases dictadas en un establecimiento educacional y no con el número de estudiantes graduados o capacitados.

(1) ACUÑA, GUSTAVO. Apuntes de Clase sobre Presupuesto. Capítulo VII, CICAP-OEA, 1968.

- S I T U A C I O N D E S E A D A -

Factores \ Pasos	Verbo-Acción	Cantidad	Objeto	Lugar	Fecha (Terminal)	Costo (B/.)
HUMANO	Reducir	A menos de un 40%	El ausentismo	En la DPDI	Al final de 1985	A un costo no mayor de B/.200.00 por persona
	Disminuir	a un 10%	La rotación del personal	En el MIPPE la DPDI	De 1986 al 1987	
	Realizar	con una duración de 20 hrs. Un	Programa de Capacitación		En Dic. de 1986	
ESTRUCTURAL	Diseñar e implantar	Una	Organización por proyectos	En la DPDI	Durante 1987	—
TECNOLOGICO	Incrementar	Un 25%	La productividad de los centros de computo de oficinas	En la Administración Pública de la C.S.S.	De 1986 a 1990	A un costo aproximado de B/.10 millones
TECNOLOGICO	Concentrar	el 80%			En el período 86-87	
TECNOLOGICO	Tramitar en un máximo de 30 minutos	el 70%	De solicitudes que se presentan de Paz y Salvo de Imp. de Renta	En ventanilla de Paz y Salvo de Hacienda y Tesoro	En diciembre 1985	

E. CRITERIOS PARA EVALUAR LA REDACCION DE METAS
CRITERIOS

1. ¿Empieza la redacción con un verbo en infinitivo que implique acción?
2. ¿Es medible y verificable (en cantidad y calidad)
3. ¿Específica el objeto de la acción
4. ¿Precisa el lugar o sitio de realización?

CRITERIOS (Continúa)

5. ¿Señala un plazo para su logro?
6. ¿Establece cuánto costará llevar a cabo su cumplimiento?
7. ¿Es realista y alcanzable?
8. ¿Constituye un desafío significativo?
9. ¿Es comprensible para todos?

2. Medidas de Producto Final:

Las cuales reflejan los resultados de la actividad o trabajo de una organización y tienen por objeto directo lograr la meta fijada. Representan los bienes y servicios concretos proporcionados a la comunidad. Se refieren, por ejemplo, al número de estudiantes graduados o capacitados y no al número de clases dictadas.

3. Medidas de Realizaciones:

Las cuales reflejan los efectos de los resultados obtenidos de un programa en términos de logro de los objetivos señalados por la política gubernamental, para satisfacer una necesidad pública. Este tipo de medida tiene que ver, por ejemplo, con la disminución del porcentaje de analfabetos de un país y no con el número de clases ofrecidas o de estudiantes graduados.

C. Unidades Financieras de Medidas:

Estas se expresan en términos de dinero invertido o gastado; por volumen de actividades o productos; por unidad de productos; por volumen total de beneficios o por unidad de beneficios; por programas, etc.

CUADRO No. 12

EJEMPLOS DE TIPOS DE UNIDADES DE
MEDIDA

PROGRAMA	Unidades de Medida		
	De Volumen de Trabajo	De Producto Final	De Realizaciones &
Educación Secunda- ria	Horas de Clase.	Alumnos egresados de educación se- cundaria.	% de reducción del déficit educacional de nivel medio.
Alfabetización	Horas de alfa- betización.	Personas alfabe- tizadas.	% de reducción del analfabetismo.
Recuperación de la Salud	Horas de atención médica.	Enfermos dados de alta.	% de reducción del índice de morbilidad.
Forestación	Horas-Hombre Utilizadas en la plantación.	Plantas brotadas.	% de incremento área forestas del país.
Administración del Tributo.	Horas-Hombre utilizadas en la administración del tributo.	Monto de Recauda- ción.	% del financiamiento público total.

I. LA PLANIFICACION DEL TRABAJO

A. Elementos que conforman la Planificación del Trabajo

El término planificación del trabajo, si es dividido estructuralmente, se observan dos grandes elementos: la planificación, y el trabajo.

Como resultado de estos procesos, se tiene su expresión escrita, un documento contentivo llamado Plan. Estudiaremos cada elemento, iniciando el estudio con el trabajo.

1. TRABAJO

a. Concepto

El gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado de Selecciones de Reader's Digest; define el trabajo. entre otras como: "esfuerzo humano aplicado a la producción de riquezas.."

Ezequiel Ander-Egg (1) lo conceptua como "el esfuerzo humano (físico o intelectual) aplicado a la producción de riqueza. Es además, actividad mediante el cual el hombre proyecta a su alrededor un medio humano y sobrepasa lo circunstancial de la vida. De ahí que el trabajo, sea expresión de la esencia misma del hombre.

Rethelny Figuerva y Carlos Molina O. (2) consideran que el trabajo refiere a una o varias actividades humanas (acción, movimiento) orientadas a lograr determinados objetivos, determinados fines.

(1) Diccionario de Trabajo Social. Editorial-Librería ECRU, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1974, pág. 259.

(2) Organización y Gerencia Pública, ICAP, 1989, pág. 16.

b. Procesos de Trabajo

El Proceso de Trabajo específico se divide en determinadas acciones, movimientos, actividades, tareas que se realizan en un tiempo determinado para alcanzar un fin o producto.

Al interior de un proceso de trabajo específico, las tareas constituyen una cadena que a su vez se relaciona con otros procesos de trabajo, y en la que cada tarea contribuye a la realización de los otros.

c. Tipo de Trabajo

En términos generales todos los trabajos corresponden a dos categorías: las de operación y los de administración.

1. Trabajo de Operación:

Incluye a todas las actividades que son precisas que se realicen para que salga de trabajo, Ejemplo: las ventas, y el funcionamiento de las máquinas, la contaduría, la ingeniería, etc.

2. Trabajo de Administración:

Este comprende la dirección del trabajo de otros.

Si regresamos al módulo marco conceptual de las unidades programáticas, debemos relacionar esta clasificación con las funciones de líneas o sustentivas o de áreas y las funciones de apoyo auxiliares y las directivas.

. Tareas o Trabajo

La tarea o trabajo es la acción concreta que hay que realizar para obtener un resultado deseado, expresado en un producto o subproducto final a obtener. El volumen de

trabajo se mide en unidades de trabajo, como el número de clases dictadas para educar a tal número de estudiantes. Donde es posible identificar un conjunto de tareas o trabajo, se puede abrir la respectiva actividad, conforme a la definición vista en el párrafo anterior. (1)

Fuerza de Trabajo

La fuerza de trabajo está formada por el tiempo de que dispone el personal para ejecutar el trabajo. La medición de la fuerza de trabajo requiere el uso de una unidad de tiempo, que permite establecer el tiempo que dedica a su trabajo cada empleado. Las unidades de medida que se emplean para estos fines son las horas-hombres, días-hombre y años-hombre, que significan una hora, un día o un año trabajado por un hombre.

Es muy importante relacionar el número de de años-hombre con el número de unidades de producto final alcanzados.

Esta relación se establece con el coeficiente de rendimiento de la fuerza de trabajo y sirve para medir la productividad del personal.

-
- (1) En algunos países se da el nombre la subactividad a las tareas o trabajos. Tal es el caso del presupuesto de la ciudad de Los Angeles en los Estados Unidos.



2. PLANIFICACION

Hacer planes no es el fin de una institución, pero esta no puede sobrevivir sin una adecuada planificación. Cualquiera que sea la forma en que la institución plantee su actuación, para poder progresar requiere avanzar entre si como es lógico, el que un conjunto de personas, utilizando medios y técnicas diversas y complejas pueda avanzar como un todo, en aquellos aspectos que afectan al progreso de la institución, requiere una línea de acción y, sobre todo, de un planteamiento de lo que hay que hacer que pueda ser utilizado por todos y sobre el cual sean exigibles las asignaciones de responsabilidad.

a- Concepto

Reducido a la expresión mas simple, Planificar significa anticipar el curso de acción que ha de adoptarse con la finalidad de alcanzar una situación deseada. (1)

Ackoff la considera como un proceso de toma de decisiones. Koontz y O'Donnell la definen de la siguiente forma "Planear es decidir de antemano qué hacer, cómo hacerlo, cuándo y quién deberá llevarlo a cabo.

Las cinco preguntas clásicas definirán lo siguiente:

Qué	-	que define	Objetivos
Cómo	-	que define	Medios
Cuándo	-	que define	Oportunidad (programa)
Con quién	-	que define	Responsable
Con qué	-	que define	Recursos (Pre-supuesto)

La simplicidad de estas definiciones no deben confundirse con la complejidad de algunos de los instrumentos que se utilizan para efectuar diagnósticos implícitos.

b., Objetivo

El objetivo de la Planificación es producir un calendario de trabajo que asigne a cada actividad una fecha de comienzo y uno de término, a la vez que asegure que los medios necesarios para hacer cada actividad estén disponible cuando se necesiten.

c. Importancia de la Planificación

- Contribuye a reducir el riesgo de la incertidumbre del futuro.
- Contribuye a la ordenación de las actividades.
- Canaliza todos los esfuerzos hacia el objetivo deseado.
- Contribuye a que se medite bien todo lo que se emprende.
- Es un instrumento efectivo de coordinación.
- Evita la duplicidad en la ejecución de tareas.
- Es un instrumento muy ligado al control.

d. Principios de Planificación

La planificación, cualquiera que sea el campo en que se la aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales de validez general. Estas ideas han sido agrupadas y definidas en forma de principios básicos de la planificación, son los de: racionalidad, de previsión, de universalidad, de unidad de continuidad, de inherencia, participación y compromiso.

- Racionalidad (primer principio)

La planificación se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas e inconvenientes y reducirlas, a razonamiento, a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos. La planificación viene, en consecuencia a ser una expresión de la aplicación del criterio económico a la conducta del estado, o de una empresa o de una persona y al tiempo del criterio económico a la conducta del estado, o de una empresa o de una persona y al mismo tiempo del criterio "administrativo" al disponer las modalidades en virtud de las cuales se pondrán en movimiento dichos recursos.

- Previsión (segundo principio)

La planificación es "previsión" del futuro. Los planes y programas tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En función de este principio, se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican. Los gobiernos han preferido planificar para plazos de uno, dos, cuatro, cinco o diez años. La fijación de los límites de tiempo dependerá, naturalmente, de la clase de actividades, de los recursos disponibles, de las posibilidades de control y de los objetivos perseguidos. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas.

- Universalidad (tercer principio)

En virtud de este principio, la planificación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación. Como la sociedad y la economía se desenvuelven en una mutua y constante interacción, la planificación parcial frustra la posibilidad de dar coherencia a la conducta del Estado o de las empresas. Desde luego, la actividad del Estado debe programarse en todos los sectores y niveles de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión gubernativa, y abarcando toda la economía. La planificación es patrimonio exclusivo de los organismos superiores del gobierno; por el contrario, toda la rama ejecutiva del Estado debe planificar en los niveles correspondientes. Para lograr el equilibrio de la programación pública, los Estados formulan programas globales de acción y abarcan al sector privado.

- Unidad (cuarto principio)

Como consecuencia del principio anterior, se desprende la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir, que estén integrados entre sí y formen un solo todo orgánico y compactible. El principio de la unidad está estrechamente ligado al concepto de coordinación. Ella debe surgir como efecto de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y dar como consecuencia un proceso de ejecución que impida el malgasto de recursos en acciones duplicadas o no debidamente ajustadas. Por ejemplo, al formular un programa de industrialización, es indispensable concebir sumultáneamente

un programa educacional a proveer a las industrias nuevas de técnicas y personal calificado. Observar el principio de unidad significa eliminar el peligro de la aparición de estrangulamiento en la economía.

- Continuidad (quinto principio)

La programación no tiene en el fin en el tiempo; en efecto, mientras subsistan las empresas, el Estado y las familias, se deberán hacer cosas: por ello pueden variar los objetivos de los planes, en énfasis de la acción, los plazos fijados pero la necesidad de obtener el máximo de rendimiento de los recursos no desaparecerán. La programación es, en consecuencia, un proceso de duración ilimitada. Cumpliendo el plan, se formula el siguiente, o bien, como hacen algunos países todos los años, se revisa el plan y se le agrega un año más, manteniendo así la secuencia de la acción. La falta de continuidad en los programas va contra la idea misma de la planificación: el abandono de ciertas metas implica malgastar los recursos que se estaban empleando y atentar contra la eficiencia en su utilización y producir despilfarro.

- Inherencia (sexto principio)

La programación es necesaria en cualquier organización humana; es inherente a la administración. El Estado o la empresa privada deben planificar la forma de alcanzar sus objetivos. La administración del Estado, como la administración de una empresa, no se hacen independientemente de ciertas metas inmediatas o mediatas.

Una administración sin propósitos preconcebidos es una máquina guiada por la rutina, por la costumbre o por normas rígidas que anulan la discricionalidad de los directivos.

En consecuencia, en un Estado que no planifica no puede ser eficiente, ni estar habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea la mutación social. Cada estado planifica según sus criterios dominantes: puede hacerlo en forma democrática o por la fuerza, pero de todas maneras, si desea ser efectivo, debe programar técnicamente su actividad.

La empresa privada también necesita planificar, pues de la utilización eficiente de sus recursos depende su margen de utilidad y sus posibilidades de prosperidad y supervivencia.

- Participación (séptimo principio)

Este principio señala que durante el proceso de planificación, es necesario incluir en él al mayor número de personas que tengan conocimientos con respecto a lo que se está planificando, para poder incluir en el plan el mayor número de ideas y criterios técnicos. Esta situación da origen al último principio de la planificación: el principio de compromiso. »

- Compromiso (octavo principio)

Como se dijo anteriormente, la participación de distintas personas con criterio es bueno

porque tiene a tecnificar el plan; pero también esas personas crean un compromiso personal al tener que ejecutar en la práctica lo que han diseñado en teoría.

El principio de participación y el compromiso son particularmente importantes en la fijación tanto de objetivos como de metas y debe ser aplicado también en la estructura de las prioridades.

3. El Proceso de la Planificación

Es común que la secuencia de actividades que constituyen el proceso de Planificación se presenten en diversas maneras. No obstante la metodología básica es siempre la misma independientemente del problema que se pretende abordar.

a. Diagnóstico

Esto es una encuesta de la situación actual de aquello que se quiere modificar.

b. Las Restricciones

Una vez obtenido el cuadro de la situación actual a través del diagnóstico, se puede identificar las distancias que nos separa de la situación deseada.

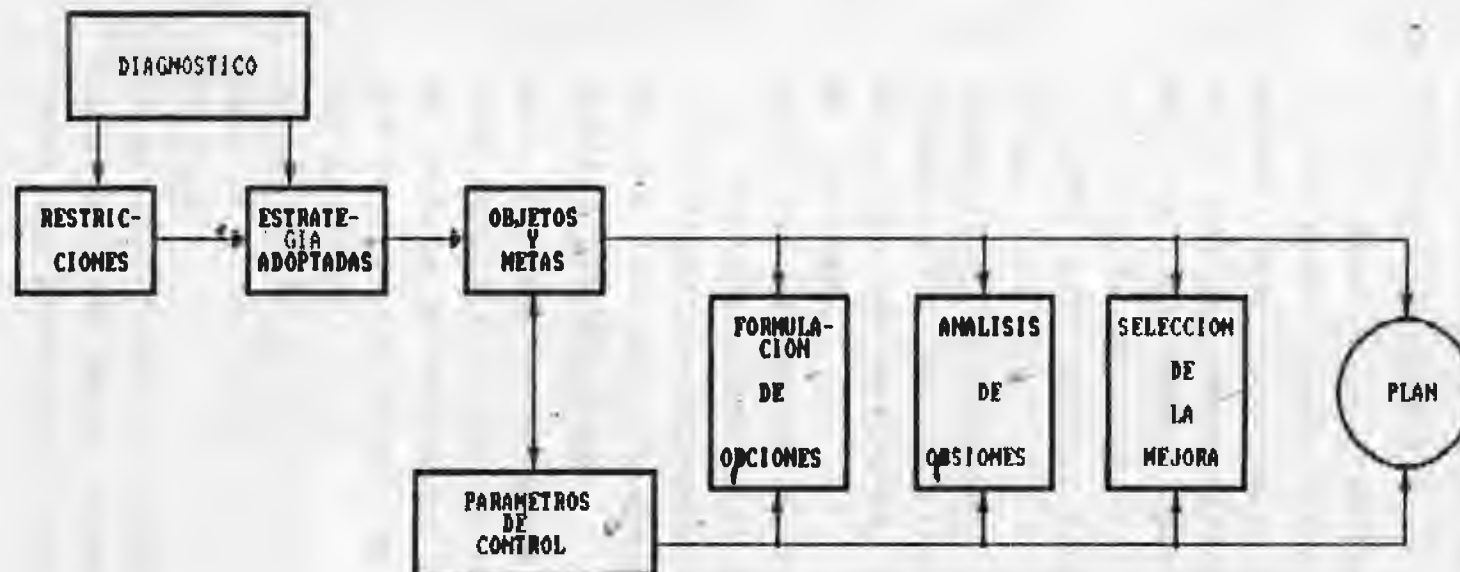
Esto nos señala las restricciones que deben tenerse en cuenta en el proceso de planificación. Estas restricciones pueden ser: sociales, económicas, financieras, técnicas, políticas, etc.

c. Estrategia o Directrices

Estas contienen una descripción amplia y comprensiva de la que se trata de alcanzar y los caminos y medios a utilizarse.

EL PLAN:

ES EL PASO FINAL DEL PROCESO DE PLANIFICACION BAJO LA FORMA DE UN DOCUMENTO QUE TRADUCE EN TODOS SUS ASPECTOS LA OPCION SELECCIONADA.



PROCESO DE PLANIFICACION

d. Criterios de Evaluación

Se refiere a los parámetros de control que se utilizarán para verificar el éxito o proceso de la estrategia adoptada.

e. Objetivos Específicos

Al tratarse de un plan descriptivo, las directrices deben traducirse en forma de objetivos específicos, las cuales deben ser claros y, en lo posible, mensurables, resultados específicos a alcanzarse, así como los respectivos plazos, recursos, criterios de eficiencia y demás restricciones asociadas a cada una de ellas.

f. Formulación de opciones

Establecidos los objetivos y los criterios de evaluación se procede a la formulación de opciones.

Estas son secuencias de acciones que combinan los recursos disponibles de diversas maneras, respondiendo de diferentes modos a los objetivos y a las restricciones impuestas.

g. Análisis de Opciones

Este análisis corresponde a una evaluación de cada opción a la ley de su contribución para el alcance de objetivos, la coordinación, los plazos y la eficiencia de la utilización de los recursos.

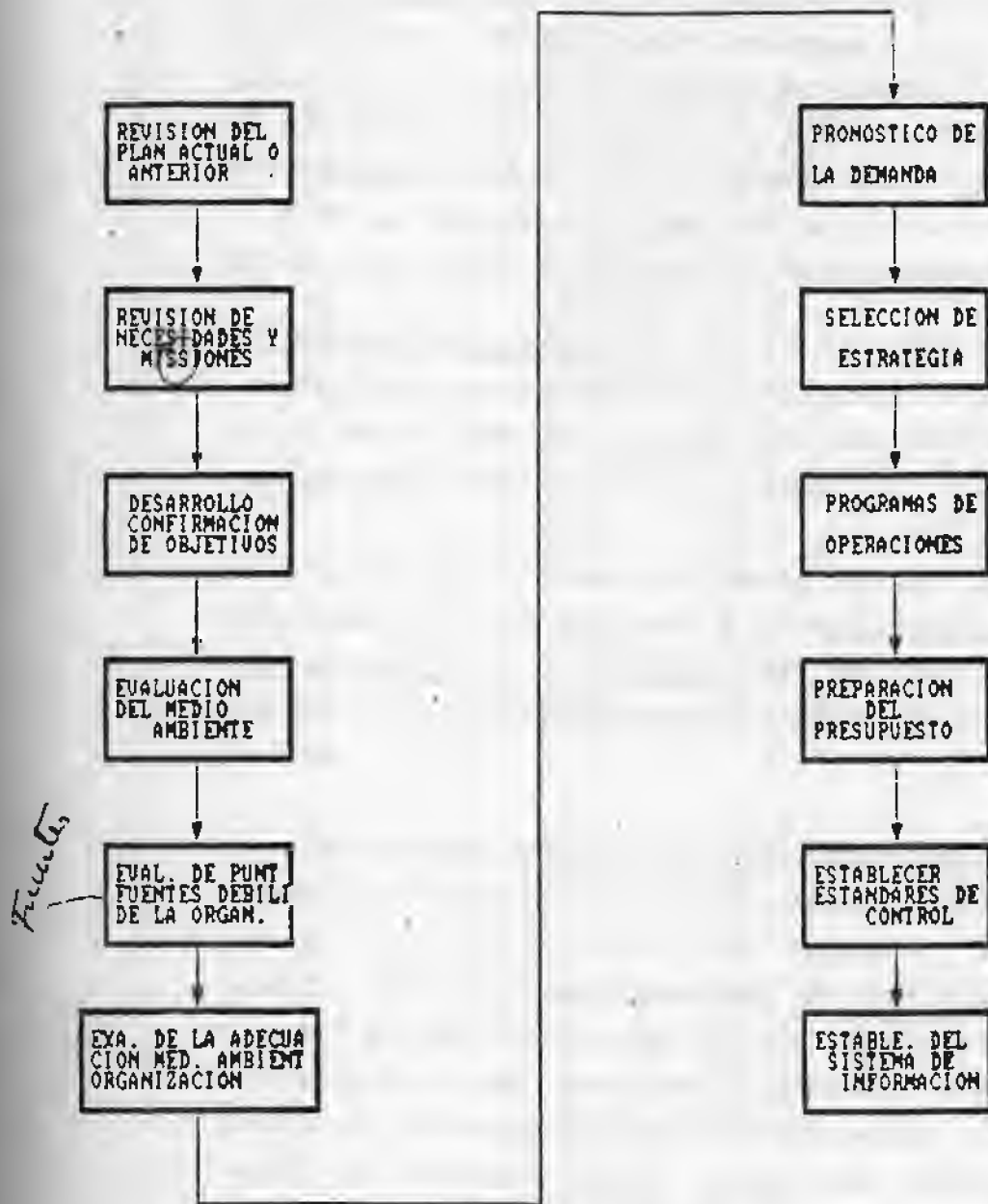
h. Selección de la mejor opción

Este es el resultado de la etapa anterior.

i. El Plan

Es el paso final del proceso de planificación bajo la forma de un documento que traduce en todos sus aspectos la opción seleccionada.

ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION



ACTIVIDADES PARALELAS: COMUNICACION Y COORDINACION

FUENTES: TECNICAS PARA EL CAMBIO ORGANIZACIONAL

EL CICLO DE CONTROL - STEPHEN MICHAEL.

4. La Previsión: Base de la Planificación

La planificación consiste en decidir las actividades futuras. El dirigente solamente puede planificar tomando como base datos presentes y estimando su posible variación en el futuro; futuro que ciertamente está lleno de incertidumbre pero sobre el cual el dirigente ha de formular ciertos pronósticos para poder enfrentarle adecuadamente.

La palabra previsión implica la idea de cierta anticipación de acontecimientos y situaciones futuras, que la mente humana es capaz de realizar y sin la cual sería imposible hacer planes.

Para hacer previsiones es indispensable fixar los objetivos que se persiguen e investigar los factores, positivos o negativos, que nos ayudan u obstaculizan de alguna manera en la búsqueda de esos objetivos.

Las previsiones administrativas deben realizarse tomando en cuenta que nunca alcanzarán certeza completa ya que por el número de factores y la intervención de decisiones humanas, siempre existirá un riesgo; aunque tampoco es válido decir que una empresa constituye una aventura totalmente incierta. La previsión descansa en una certeza moral o probabilidad, la que será mayor, cuando más puede apoyarse en la experiencia pasada, en el análisis de la situación presente y de las tendencias y correlaciones que se dan. Nuestras previsiones serán más válidas y confiables.

- a) Cuanto más analíticamente estudiamos cada uno de los factores que se han de intervenir en la realización de los hechos futuros en que descansa

el éxito buscado, y no sólo el conjunto de ellos globalmente considerados.

- b) Cuanto más nos fundemos en datos objetivos y no en meras opiniones.
- c) Cuanto más podamos aplicar a la determinación de estos factores medidas probabilísticas.

La determinación de los factores que influirán en la realización del objetivo se lleva a cabo mediante la investigación. La investigación es precisamente considerada como la base de la previsión y con ella, de la administración científica.

En la investigación de los factores pueden ayudarnos la observación de las siguientes reglas:

- a) Debe tenerse a la vista el mayor número de factores positivos y negativos que habrán de influir en la obtención del objetivo propuesto y, para ello, clasificarlos adecuadamente. Siendo tan grande el número de factores que intervienen en el logro del objetivo, uno solo que se nos escape, puede ser de influencia decisiva. La mejor forma de tener la vista en el mayor número de factores consiste en clasificarlos.
- b) Deben distinguirse los mensurables de los de mera apreciación. Los datos mensurables, al permitir la fijación de unidades y mediante ello, la cuantificación, constituyen una base más objetiva.

- c) Deben distinguirse los datos disponibles de los que no se hallan a nuestro alcance tratando de determinar dónde y cómo podemos allegarnos aquellos que no disponemos. Como es obvio, por importante que sea un dato, si resulta imposible obtenerlo, habrá que prescindir de tomarlo en cuenta.
- d) Deben seleccionarse los factores estratégicos. Como se comprende es imposible investigar todos los factores.
Por otra parte, es innecesario ya que dos o tres de ellos influyen sobre los demás en forma decisiva: de ahí su nombre de estratégicos.

Son factores estratégicos:

- a) Ante todo los factores variables o modificables. Si algún factor no puede cambiarse, está fuera de nuestra posibilidad el actuar sobre él.
- b) Los que influyen más sobre otros factores en amplitud y en intensidad.
- c) Es estratégico, entre dos factores de igual o parecida importancia el menos costoso y más rápido de obtener.
- d) Los factores críticos o limitantes porque causan los factores problemas.

Las medidas de que se vale el administrador para investigar son fundamentalmente dos: la observación y la encuesta; y la recopilación de series históricas.

5. Clasificación de la Planificación

En cuanto al objeto de la planificación puede tratarse de un campo del conocimiento, de un sector de la economía o de un sector de la sociedad.

De esta manera podemos tener:

- La planificación económica.
- La planificación social.
- La planificación industrial
- La planificación educacional, etc.

En cuanto al nivel o espacio de la planificación esta puede ser:

- Nacional (visión global)
- Regional (se refiere a una región o zona especial)
- Municipal

En cuanto al horizonte de tiempo de la planificación. Esta puede ser de corto, mediano y largo plazo.

6. Plan

a. Definición:

El plan es el resultado del proceso de planificación. Es el documento en fundamento y en el cual se deja constancia de las decisiones tomadas durante el proceso de planificación.

b. Descripción:

1. Describir acciones a ejecutar y sus resultados.
2. Constituir un vehículo formal de coordinación.

c. Características de un buen Plan:

Plan puede ser cualquiera, siempre y cuando reúna las normas establecidas para su elaboración; pero para que el plan sea realmente bueno; esto es, para que pueda ser ejecutado y cumplido, requiere

de unas características especiales. El plan pues no sólo debe ser riguroso en su formulación, sino que debe estar diseñado para que pueda cumplirse y para eso debe:

- Referirse a un objetivo definido.
- Estar completo.
- Ser sumamente flexible.
- Hacer uso sólo de los recursos disponibles.
- Ser compatible con otros planes.

A continuación procederemos a ampliar estas ideas:

- Referirse a un objetivo definido

Incuestionablemente todo plan debe estar destinado a solucionar un problema o a lograr un "algo", esto es, todo plan deberá contar con un objetivo, previamente definido.

Además de definirle un objetivo, este deberá estar en muy estrecha relación con el objetivo organizacional y ser un medio para alcanzarlo. Esto significará que no puede proponerse un plan de trabajo que no esté orientado hacia el mismo objetivo de la organización y mucho menos uno que se le oponga o el menos lo dificulte. Por lo tanto el plan y su objetivo deberán ser claros, concretos y precisos.

- Claro significa que no puede prestarse a interpretaciones y que se expresa en términos comunes para todas las personas que tengan relación con él.

Concreto significa que se refiere únicamente a los términos del "problema" o cuestión a resolver sin agregar o señalar nada más que lo estrictamente necesario.

Por preciso entenderemos como que señala perfectamente los límites de la acción tanto en tiempo como en lugar y contenido.

- Estar completo

El plan deberá hasta donde sea posible señalar todos los pasos requeridos para alcanzar el objetivo propuesto.

El plan no es una simple enumeración de propósitos de acción sino que es la guía de la acción misma y por lo tanto para que sea completo no sólo dirá el "qué" sino que deberá indicar los "cómos", los "con qué" los "cuándo" y los "cuántos". El plan entre más información proporcione a sus ejecutante mayor posibilidad de éxito tendrá. Esto no significa que debe de señalar pormenorizadamente todo, pues iría contra la facultad discrecional del administrador, sino que de una manera general dirá lo que se espera.

Estas última ideas nos llevan a recordar que uno de los principios generales de la administración es de flexibilidad y que este principio debe ser usado en la elaboración de los planes.

- Ser Sumamente Flexible

Entenderemos como flexibilidad la capacidad que tiene el plan para adaptarse a las condiciones del cambio de la manera más rápida y con el mínimo de costos no deseados.

Para poder hacer un plan flexible, es requisito básico, aparte de haberlo estructurado sobre un cúmulo de información amplio y confiable, señalarle diferentes altaernativas. Al menos, siempre es posible pensar en tres alternativas partiendo de la conjugación de los factores facilitantes y obstaculizantes que enfrenta el plan; estas alternativas son las siguientes:

• Alternativas normal o Realista

Es aquella en donde los factores facilitantes y los obstaculizantes son tomados de una manera objetiva en su justo valor, con la esperanza de que todo transcurra normalmente y sin alteraciones. Para poder realizar esta acción es necesario identificar además los factores estratégicos.

• Alternativas Pesimista

Es aquella donde a propósito se han exagerado los factores obstaculizantes para definir la peor situación a que se puede enfrentar el plan. La idea es que todo saldrá mal. En esta alternativa como en la siguiente no se deben tomar en cuenta los factores estratégicos.

• Alternativa Optimista

Es aquella donde a propósito se han exagerado los factores facilitantes para definir la mejor situación a que se puede enfrentar el plan. La idea es que todo saldrá bien.

-Hacer sólo uso de los recursos disponibles

Hemos señalado que la planificación trata como propósito principal además de escrutar el futuro, reducir los riesgos al mínimo. Si en el momento de preparar un plan incluiremos en él recursos que no

poseemos y que debemos conseguir, estamos agregando a la situación normal una posibilidad más de falla; no conseguir los recursos necesarios en el tiempo en la calidad o en la cantidad deseada. Para evitar esto, es necesario a la hora de establecer los planes de trabajo, preparar estos con base sólo en los recursos realmente existentes, aquellos que mediante contratos nos aseguren su consecución.

Para poder cumplir este requisito se hace necesario un proceso de investigación para poder levantar un inventario de recursos existentes bien depurado que se usará como parte integral del plan.

5. -Ser compatible con otros planes

Armonizar los planes es básico para su éxito. El uso racional de recursos materiales y hasta humanos posibilita la ejecución simultánea de dos o más planos. Recursos ocisos, como maquinaria, equipo, recursos de inventario, representan costos ocultos sumamente altos; si alternativamente se hubieran usado como inversión transitoria. La importancia de la elaboración de los planes lo resalta Raia en su obra cuando asegura:.

"Si bien un conjunto de objetivos claros reflejan los "fines" de la acción gerencial, planes de acción bien concebidos proveen los medios para alcanzar aquellos".

d. Clasificación de los Planes

1. Planes Permanentes: Aquellos que permanecen en vigencia por un tiempo indefinido.
2. Planes Ad-Hoc: Son aquellos que definen acciones a realizar por una sola vez o sea dejar de

estar en vigencia, automáticamente tan pronto se alcanza su objetivo.

3. Planes de Contingencia: Son planes de acción alterna, es decir planes paralelos cuya aplicación se aplaza hasta que un mejor conocimiento de la situación indique la ventaja de optar por uno de ellos.
4. Planes Funcionales: En estos planes las acciones son flexibles, es decir, se modifican en función de los resultados alcanzados (ejemplo, el presupuesto variable).
5. Planes Descriptivo: Estos describen unidamente de manera general el comportamiento esperado y permite al agente aplicar su propio juicio en las acciones que se realizan, (ejemplo, planes denominados directrices).
6. Planes Normativos: Estos definen rigurosamente las acciones a ejecutar en cada circunstancia, restringiéndose casi completamente la aplicación del juicio del agente.
7. De acuerdo a su periodicidad pueden ser planes:
 - a- A largo plazo de 3, 5, 10 años.
 - b- A corto plazo cubrir un año de operaciones.

III. PROGRAMACION DEL TRABAJO

A. Naturaleza y elementos componentes del programa

La programación constituye un elemento componente de apoyo y de continuidad de la planificación; ésta a su vez, presenta una de las funciones básicas de la administración.

1. Las distintas etapas que integran el proceso de la planificación:

- a) Estudio general de problemas, diagnóstico de la situación en el momento de inicio del proceso y proyección de tendencias.
- b) Formulación del futuro deseado (imagen- objetivo) y análisis del grado desfazaje entre esos objetivos y la situación actual y
- c) Proposición de cursos alternativos de acción y elección de una de las alternativas propuestas, concluyen seguramente con la elaboración y presentación formal de un documento, -el plan- que una vez aprobado corresponde comenzar e implantarlo.

A través de la ejecución de actividades concretas se irán logrando resultados de gestión que en conjunto contribuirán a alcanzar los objetivos que han sido fijados.

2. La implantación del plan en el corto plazo requiere, para asegurar una adecuada administración de los recursos asignados y disponibles, una tarea previa de programación, a través de la cual se identifique en forma muy clara y precisa, -siempre teniendo como marco de referencia los objetivos generales fijados en el plan-, los siguientes elementos:

- a) Los objetivos y metas que se espera lograr en el plazo para el cual se programa (un año por ejemplo).

- b) Todas las actividades necesarias para que de su ejecución y de los resultados emergentes, pueden alcanzarse en conjunto, las metas y objetivos establecidos.
- c) La secuencia cronológica de dichas actividades y las relaciones de dependencias entre las mismas.
- d) Los recursos necesarios y los disponibles para el cumplimiento de las actividades identificadas.
- e) La estimación del tiempo probable de comienzo y finalización de cada una de las actividades.
- f) La unidad y persona(s) responsable(s) por la administración general de todo lo relacionado con la ejecución de actividades, control y evaluación de resultados y la(s) unidad(s) y las personas responsables por el cumplimiento de cada una de las actividades en particular.
- g) La valorización del costo de los insumos necesarios para la ejecución de las actividades y el costo global del conjunto.
- h) La estructura organizativa, normas y procedimientos que regularán a la realización de las actividades.
- i) La unidad de tiempo que se utilizará en la estimación del tiempo de inicio y conclusión de cada actividad.

Además se definirá el período de tiempo para evaluar los logros alcanzados.

En este punto es recomendable una evaluación trimestral ajustándose, de esta forma, al esquema de asignación de recursos utilizados en el proceso presupuestario.

B. Contenido y Elementos Componentes del Programa

De la misma manera que el proceso de planeamiento tiene entre sus productos al plan, uno de los productos del proceso de programación es el programa.

- El programa como instrumento de programación constituye un documento cuyo contenido, de una manera u otra, debe reunir los elementos componentes identificados anteriormente. Además de dichos elementos la estructura del programa debe contemplar en forma complementaria la inclusión de:

1. Las características generales del programa y en especial los aspectos que en cierta medida justifican la necesidad de llevar a cabo las acciones previstas. Uno de los puntos más significativos que debe incluirse en esta parte de introducción está representado por la descripción, -enfaticando en los problemas detectados y en sus respectivas causas- del estado actual de la situación que se quiere cambiar, precisamente a través de la administración del programa que se trate. Ejemplo: Un Programa de Salud Rural, el diagnóstico sanitario de la posible puede ilustrarse a través de información sobre las características generales de la población, hechos vitales (nacimientos, defunciones, defunciones por causas, tasas de mortalidad materno infantil) índices de enfermedades infectocontagiosas, y datos socioeconómicos como ser de tipo educacional, saneamiento, viviendas insalubres o coberturas provisional.
2. Presentar un esquema de organización y funcionamiento, en especial vinculado con las fases de ejecución y coordinación de actividades, control de

gestión y evaluación, identificando para cada una de las distintas unidades intervinientes, en sus respectivos niveles:

- Los Tipos de Relaciones (Jerárquicos, técnicos-funcionales) con las demás unidades.
 - Las funciones y tareas asignadas y la responsabilidad por el cumplimiento de las mismas.
3. Identificarse el tipo de información necesaria que debe circular entre las unidades intervinientes, al igual que la periodicidad y oportunidad de la misma a efectos de asegurar una adecuada administración del programa.
4. En síntesis el contenido del documento del programa debe hacer referencia a:
- a) Los objetivos y metas a lograr, expresados en términos de productos finales y los destinatarios de los beneficios del programa.
 - b) Los antecedentes que lo justifican (problemas existentes, causas, opciones, alternativas, factibilidad, viabilidad).
 - c) Las actividades a desarrollar, el tiempo de inicio y de finalización de cada una de ellas y los resultados emergentes.
 - d) Las unidades responsables por el cumplimiento de las actividades.
 - e) Los medios y recursos necesarios para poder realizar las actividades.
 - f) El cálculo de costos de las actividades.
 - g) La estructura de organización, las funciones y los procedimientos para la administración del programa.

- h) El calendario de trabajo basado en las actividades descriptas en el punto c., las relaciones entre las mismas y la identificación de aquellas actividades que en su ejecución, puede demorar el tiempo previsto de ejecución del programa.

La secuencia del desarrollo cronológico de las actividades y las interrelaciones entre las mismas se suele presentar, con fines de análisis y de orientación para la ejecución y el control, a través de diseños gráficos.

C. Beneficios de un Plan de Trabajo

1. Permite en primera instancia al Director de cada programa, evaluar el mismo en forma global ,preguntándose si el programa está cumpliendo con los objetivos generales para la política general de gobierno y si el mismo se enmarca dentro de los planes a mediano plazo en aquellos sectores gubernamentales donde existen planes. Así pues, la confección de un Plan de Trabajo proporciona la ocasión de evaluar en forma general la marcha del programa y redefinir si es necesario los objetivos del mismo.
2. En segundo lugar la confección de un Plan de Trabajo permite determinar si los recursos humanos y financieros con que cuenta el programa son suficientes para llevar a cabo las acciones que se han de ejecutar durante el próximo año o si es necesario solicitar recursos adicionales. Es decir, un Plan de Trabajo bien estructurado permite confeccionar un Presupuesto que llene las necesidades del programa.

3. La elaboración de este documento, sirve también para determinar la factibilidad de llevar a cabo las metas que se proponen para el próximo año.

El ejercicio de elaborar concienzudamente el Plan de Trabajo sirve para detectar dificultades que impidieron ejecutar las acciones que en casos el factor tiempo es limitante; al tratar de determinar el tiempo que tomaría llevar a cabo las diferentes acciones propuestas se concluye que las metas deben ser reducidas. En otros casos, la falta de ciertos recursos humanos, como técnicos especializados, requerirá la modificación de las metas. En otras palabras, el ejercicio de confeccionar un plan concienzudamente resulta en la formulación de metas realista para el año.

4. Otro beneficio de la elaboración de un Plan de Trabajo es que permita anticipar dificultades y prepararse para hacerle frente a las mismas con tiempo.

La falta de planeamiento da consecuencia el encontrar dificultades durante el año que demora la consecución de las metas o requieren soluciones imprevistas que siempre son costosas y pocos eficaces.

5. En forma similar la confección de un Plan de Trabajo señala de antemano la necesidad de coordinar acciones específicas con otras dependencias estatales.

El detectar estas necesidades de antemano permite a un Jefe de Programas asegurar con tiempo la cooperación de otra entidad dentro o fuera de su Ministerio o Institución autónoma para llevar a cabo existosamente el programa.

6. Un Plan de Trabajo bien confeccionado establece claramente, los beneficios que rendirá el programa durante el año. En esta forma le permite al Ministro o Director de

Entidad Autónoma realizar una mejor evaluación de Anteproyecto de Programa, en igual forma permite al Ejecutivo apreciar la importancia del programa.

De todos es conocido los casos en que se realizan recortes presupuestarios sin pleno conocimiento de los efectos negativos que tengan esos recortes en las acciones y servicios que prestan los programas. Con estos documentos tanto a nivel Ministerial como a nivel Presidencial, se pueden tomar decisiones en cuanto a la asignación de recursos.

7. Finalmente el programa del Plan de Trabajo se convierte en un instrumento de la evaluación durante el año. Para el Jefe del Programa este documento constituye una herramienta útil para su propia evaluación. Consultando este documento periódicamente se pueda determinar si está marchando formalmente por los derroteros que inicialmente se señaló.

La presión de continuos asuntos de urgencia a menudo desvían al Jefe de un Programa de las metas esenciales que se había propuesto para el año. Las revisiones periódicas del Programa de Trabajo permite una corrección de rumbos para así poder llevar a cabo en la medida de lo posible las metas trazadas.

Esto no quiere decir que las metas una vez presentadas en un Plan de Trabajo son inflexibles pero sí constituyen derroteros que guían al Ejecutivo del Programa la ejecución del mismo.

D. Consideraciones para la Elaboración de un Plan de Trabajo

1. Como primer, paso en la elaboración de un Plan de Trabajo es necesario que el Ejecutivo del Programa evalúe y redefina los objetivos que el programa debe cumplir. Esto requiere una evaluación de las realizaciones del año anterior, de los beneficios que está rindiendo el programa, como también una consulta en algunos casos a los instrumentos jurídicos que rigen la unidad administrativa. En caso de que existan planes a mediano plazo conviene tomar en cuenta el mismo al elaborar un programa de trabajo. Es conveniente pues, como paso previo a la confección de un Plan de Trabajo realizar una revisión general de los objetivos básicos del programa.
2. El segundo paso en la elaboración del Plan de Trabajo consiste en determinar los servicios y actividades significativas que el programa propone realizar durante el año.

La estructura presupuestaria programática proporcionará una buena guía para llevar a cabo esta tarea.

Una vez que se identifiquen las actividades significativas, conviene describir brevemente en qué consiste y cuál es el beneficio que rinden a las comunidades o a otras agencias del Gobierno. Inmediatamente se debe cuantificar en la medida de lo posible la meta a realizar: cédulas expedidas en su Programa de Cedulación; kmt. reparados en su programa de mantenimiento; patentes que se otorgarán; consultas médicas, matriculas, etc.

Para lograr lo anterior, es conveniente revisar lo realizado durante el año anterior para tener una mejor base con qué estimar lo que se va a realizar durante el próximo año. Definitivamente, aquellos programas que tienen sistemas de información podrán llevar a cabo este requisito con mayor facilidad.

4. Seguidamente se debe describir y dónde recibieron los servicios que presta el programa, es decir, cuál es la población servida en caso de los servicios a la comunidad y en dónde está localizada esa población. Así en programa de Extensión Agropecuaria se debe mencionar qué cantidad de agricultores favorecidos habrá y en qué lugares están localizados.
5. Seguidamente se debe determinar cuándo se realizarán las actividades se han definido o sea definir para cuándo durante el año se debe tener lista las diferentes actividades y tareas que debe llevar a cabo el programa. En algunos casos conviene describir cómo se va a desarrollar las actividades o sea, cuáles son los pasos a seguir para lograr ciertas metas.
6. Finalmente se debe especificar quién dentro del programa se responsabilizará de cada una de las actividades y tareas definidas, lo que nos permite definir si tenemos suficiente personal para llevar a cabo el plan estructurado.
7. Con todo lo anterior, se puede calcular los recursos financieros necesarios tanto para personal como para otros gastos, preguntándose en cada

caso qué gastos de funcionamiento requiere la actividad, tales como viáticos, equipo, materiales y suministros honorarios, etc., para llevar a cabo las acciones especificadas en el Plan de Trabajo.

E. Aplicación del Proceso para la Planificación del Trabajo (1)

1. Etapas del Proceso:

- a. El proceso se inicia con la fijación de los objetivos, políticas generales y prioridades a nivel de la Dirección tomando en cuenta:
 - Objetivos, políticas y prioridades dentro del plan de desarrollo del sector público.
 - Factores del comportamiento del ambiente nacional que inciden en los planes y programas de la Dirección.
 - Los objetivos y políticas a nivel interno ministerial.

Una vez que los elementos básicos antes mencionados estén debidamente determinados, por la Dirección, serán compartidos con cada Jefe de Departamentos para que los mismos sean usados como marco de referencia para la fijación de los objetivos de los programas a nivel departamental.

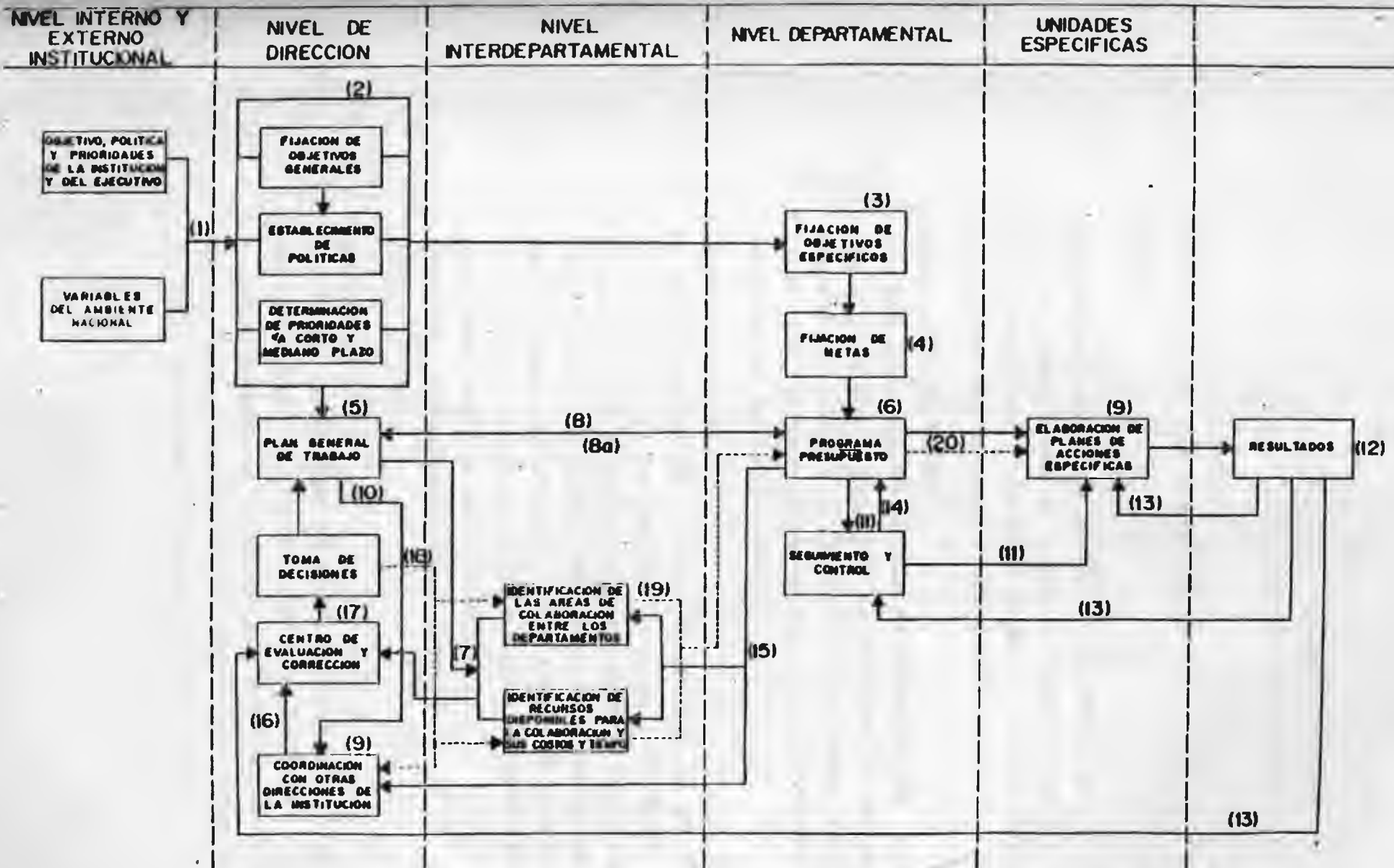
Se procede a la fijación de los objetivos a nivel de cada Departamento tomando en cuenta los siguientes criterios:

- Deben ser realizables (factibles).
- Mediables (verificables).
- Limitados en el tiempo.
- Con una clara secuencia de actividades.
- Deben ser claro en relación al objetivo final.
- Dirigido hacia las causas del problema.

Al revisar los objetivos establecidos a nivel de cada Departamento se debe identificar el área

(1) Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional (MIPPE)
Guía para la Aplicación del Proceso de Planificación y Programación de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, 1981.

PROCESO DE PLANIFICACION Y PROGRAMACION DE ACTIVIDADES



de colaboración que se va a requerir de los demás Departamentos indicando lo siguiente:

-Tipo de Colaboración

-Cuánto tiempo (en días/hombres)

-Cuándo

- b. El próximo paso es la fijación de metas del programa departamental o sea la cuantificación de los objetivos. Se debe tomar en cuenta los siguientes requisitos principales:

-Resultados deseados:

La meta debe ser redactada en términos de resultados. Ha que visualizar el producto final y expresarlo como ya existente o realizado, evitando que la meta se constituya en una simple declaración de intenciones.

-Plazo determinado:

En la redacción de la meta se señalan el período dentro del cual se logrará la meta. No debe existir metas a plazo indeterminado. Se trata de un plazo definido y realista en base a las actividades necesarias y a los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros disponibles para realizar las actividades.

Ejemplo: Nueva política elaborada al 15 de enero de 1982.

-Norma:

La norma constituye la determinación del grado de éxito obtenido en el logro de la meta. La especificación de la norma pretende aunar criterios sobre la manera de actuar para llegar a la meta y obtener el resultado previsto.

-El proceso:

En la redacción de la meta se debe indicar el proceso que se utilizará en su logro. En términos generales se enfoca el "Cómo de la Meta".

No se trata de un plan detallado sino una indicación sobre el proceso para evitar males entendidos y despilfarros de recursos. Ejemplo: Cinco personas adiestrados en diez técnicas de supervisión a través de cursos modulares del Centro de Adiestramiento del Ministerio de Planificación y Política Económica a julio de 1982.

-Claridad:

La meta debe ser redactada en términos tan claros y comprensibles que su contenido sea inteligibles para las personas extrañas al programa o proyecto.

El proceso de elaboración de objetivos y fijaciones de metas a nivel departamental debe involucrar la participación de los técnicos en sesiones de trabajo para que aporten sus ideas y al mismo tiempo tener una noción global de los resultados para ir desde ya visualizando la parte que le va a corresponder durante la implementación.

Con los elementos anteriores se procede a la programación a nivel departamental que permitirá responder a lo siguiente:

- a. Qué se puede hacer y con qué finalidad?
- b. Dónde se va a hacer?
- c. Cómo se va a hacer?
- d. Cuándo se va a hacer?
- e. Cómo se va a financiar?

- f. Quién o quiénes lo van a hacer?
- g. Quién o quiénes lo van a dirigir, coordinar y supervisar?

c. El próximo paso es la elaboración de planes de acción específico a nivel de cada técnico o equipo de técnicos de acuerdo a la naturaleza del trabajo. En algunos casos, la realización de determinadas metas requiere de una sola persona; otras a un equipo de personas. Se debe tomar en cuenta para la elaboración del plan de acción específico lo siguiente:

- Los objetivos y metas del Departamento que le corresponde alcanzar.
Cada objetivo puede tener una o varias metas lo cual hay que tener siempre presente.
- Las actividades que indican los pasos necesarios y suficientes que es preciso reconocer para alcanzar la meta.

La enunciación de las actividades indica los diversos pasos o escalones que es preciso ascender para garantizar el cumplimiento de la meta en todas sus condiciones (cantidad, calidad, y tiempo).

- Las fechas o plazos en que debe ser logrado cada producto final. En los planes de acción se acostumbra señalar el tiempo en que cada actividad específica debe ser realizada.

Esta previsión es particularmente útil porque ayuda a coordinar todas las tareas de manera

-que no se atrase el logro definitivo de la meta, lo cual puede traer consecuencia perjudiciales para la vida del grupo y de la misma institución.

-Los responsables. La adjudicación de funciones y responsabilidades es un paso delicado y afecta la calidad del resultado que se espera alcanzar.

¿Quién debe hacer cada cosa?

Se precisa distribuir adecuadamente tareas para no sobrecargar a algunas personas o para no encomendarles actividades que riñen con su capacidad, sus funciones y su disponibilidad de tiempo.

El grado de experiencia, la habilidad, la motivación de cada miembro del equipo debe tenerse en cuenta para obtener una óptima combinación de los recursos humanos disponibles, que se reflejará indudablemente en los resultados finales.

-El lugar. Se está respondiendo al dónde sea, la ubicación espacial de la acción, la localización tiene amplias connotaciones socio-económicas. En la medida que se haga más compleja la organización o se amplía los espacios geográficos.

-El Control. Un plan de acción que no se controla se convierte en letra muerta. Los responsables deben ejercer un control continuo para asegurar que las actividades destinadas a lograr una meta sigan un ritmo satisfactorio.

En la gráfica que a continuación se presenta, la columna de control se utiliza para verificar el cumplimiento y sólo se llena cuando se haya cumplido o terminado completamente el pago del plan de acción al cual se refiere. Se acostumbra anotar la fecha en la cual terminó la actividad, aunque ocurra con anterioridad o posterioridad a lo previsto.

PLAN DE ACCION

Objetivo	Metas	Actividad	Fecha	Responsable	Lugar	Control

- d. Una vez que se cuente con la programación a nivel de cada Departamento, la Dirección convoca a todos los Jefes de Departamento a una sesión de trabajo con los siguientes propósitos:

-Compartir los programas de cada Departamento con el resto de los Jefes.

- Concertar entre los Jefes las áreas de colaboración.
- Hacer los ajustes necesarios en cada programa como resultado del proceso.
- Preparar el borrador del plan global de la Dirección.

La Dirección recoge la información producto de la sesión de trabajo de los Jefes y procede a la integración final del plan global de la Dirección. En esta fase la Dirección podrá realizar algunas consultas específicas a cada Departamento si lo estima conveniente sobre todo para comprobar alguna información o consideraciones presupuestarias necesarias.

- e. El plan global después de su revisión final debe reproducirse y divulgar entre el personal de la Dirección y de otras dependencias de la institución. Además es conveniente que las instituciones del Gobierno receptor de los servicios de la Dirección reciban copias del documento.
- f. Mecanismos de control, seguimiento y retroalimentación dentro del proceso.

Es imprescindible contar dentro de todo el proceso y en los distintos niveles de los mecanismos que puedan brindar la información sobre la marcha de la planificación y programación, que permita a la Dirección hacer los ajustes necesarios, reprogramar o alimentar

a la Dirección datos confiables para la programación del año siguiente. Dichos mecanismos funcionarán en los siguientes niveles de la estructura.

-A nivel de unidades específicas, cada técnico o grupo de técnicos llevarán a cabo semanalmente una revisión de las metas y actividades y determinar en qué medida van avanzando de acuerdo a lo planeado. Los elementos del plan de acción de cada unidad que ayudará en la determinación de los niveles de progreso son:

- . Los resultados esperados en forma cuantificable.
- . Los plazos determinados para su consecución.

-Cada unidad específica presentará los resultados de sus evaluaciones en una reunión quincenal a nivel departamental en la cual tendrá la oportunidad de conocer los informes de progreso de otras unidades del Departamento.

Estas reuniones departamentales tendrán los siguientes objetivos:

- . Conocer las fuerzas y debilidades de los planes de acción de cada unidad específica.
- . Identificar las causas que están incidiendo en las mismas.
- . Tomar medidas correctivas para superar las limitaciones si corresponde a este nivel.

- . Fortalecer las relaciones y la comunicación entre los miembros del equipo departamental.

En síntesis se pretende ver dos aspectos fundamentales: el logro de la tarea y la forma de operar del equipo humano.

-Cada Jefe de Departamento preparará un informe de los resultados de sus reuniones evaluativas con sus unidades específicas.

Este informe será compartido en reuniones cada tres semanas a nivel interdepartamental. En estas reuniones participarán la Dirección y todos los Jefes de Departamento.

Los objetivos de estas reuniones son los siguientes:

- . Compartir las evaluaciones realizadas por cada Departamento.
- . Determinar el grado de progreso de los programas de la Dirección a través de la información de cada Departamento.
- . Analizar el funcionamiento de los esfuerzos de coordinación entre los distintos Departamentos de acuerdo a lo acordado durante las fases de planificación y programación.
- . Determinar las áreas limitantes en función a los objetivos, políticas, metas y prioridades previamente determinados.
- . Determinar si hay cambios en la situación por factores internos o externos, por qué y cómo afecta la programación?

- Aplicar medidas correctivas a nivel de la planificación global y a nivel de cada Departamento si es necesario.

-A final del año, se debe hacer una sesión de trabajo entre la Dirección y todos los Jefes con el propósito de evaluar los logros generales del plan global tomando en cuenta lo planeado y lo ejecutado.

La presente gráfica puede ser útil para uniformar la información entre los Departamentos y la Dirección es decir, que se puede condensar las actividades generales en un solo cuadro el cual servirá a la vez de mecanismo de control durante la ejecución y en la evaluación final del grado de eficacia.

Actividades Fundamentales o Metas	Tiempo (días, semanas, meses)		
	Enero	Febrero	Marzo
	P= Programado	E= Ejecutado	
Investigación de Necesidades	P		
	E		
Formulación de Objetivos, políticas y estrategias.	P		
	E		
Establecimiento de Metas	P		
	E		
Elaboración de Programación	P		
	E		

- Debe ser una norma de conducta de la Dirección, revisar anualmente los objetivos generales, políticas y prioridades para determinar si estas se mantienen o cambian a fin de poder orientar adecuadamente los otros niveles de la Dirección.

-Para los efectos de planificación del siguiente año, se utiliza el proceso tal como está descrito pero a la vez tomando en cuenta los insumos del proceso evaluativo del año anterior.

2. Estilo de la Dirección:

Para este elemento organizacional es indispensable cambiar el comportamiento de dos variables fundamentales de toda organización: la gente y la producción. Se ha comprobado científicamente el impacto del liderazgo por lo cual se pensó, importante incluir en este documento algunos estilos comunes para que puedan ser analizados a fin de determinar cuáles se ajustan más a la naturaleza de la organización y a las características de los recursos humanos que trabajan en las Direcciones.

a) Estilo terco y autocrático:

Este es el supervisor que cree que constantemente deberá vigilar a todo el mundo para mantener una productividad. El da órdenes y los empleados las llevan a cabo. Cree que la única manera de conseguir el cumplimiento concienzudo de los deberes es demandar y conseguir disciplina y que inmediatamente se acaten todas las órdenes.

Tiene cuidado de no echar a perder al empleado con demasiadas alabanzas, creyendo que a éste se le paga para trabajar y no necesita nada más. El deber del empleado es llevar a cabo las órdenes, no hacer preguntas, ni tratar siempre de entenderlas. Este tipo de supervisor o jefe generalmente está muy consciente de su posición y de su autoridad y cree que no se puede confiar por mucho tiempo de la iniciativa de los empleados.

- Reacciones del Grupo:

Los resultados de este grupo son como sigue: Hay un poco de sumisión a la autoridad del supervisor pero existe resentimiento y rebeldía tras bastidores. Nadie asume más responsabilidad de la que se le exige; y el delegar responsabilidad en otros es comportamiento corriente. Los empleados manifiestan irritabilidad y renuncia a cooperar unos con otros, y hay un considerable número de incidentes en que se hace comentarios hirientes y se menosprecia el trabajo de los demás. Solamente se mantiene un nivel regular de producción y el trabajo declina marcadamente cuando el supervisor no está presente.

- Estilo autocrata benévolo:

En contraste con el autócrata terco, se interesa en sus empleados, desea verlos contentos, los alaba tanto como los critica, raramente es rudo o severo y se siente satisfecho que está fomentando un grupo familiar y feliz. Insta a los empleados para que le refieran sus problemas y

se interesa en todos los detalles del trabajo. La clave de su autocracia reside en la técnica que se utiliza para conseguir la dependencia. Les cree con una palmadita en el hombro. "Esta es la manera que me gusta"... Me alegro que lo hiciera así, o esa es la manera que le dije lo hiciera... No lo está haciendo de la manera que me gusta". De esta forma domina a los empleados al convertirse en la fuente de donde salen todas las normas de producción. Cualquier desviación de estas normas recibe con dolorosas sorpresas y con gran irritabilidad, considerándola como deslealtad.

-Reacciones del Grupo:

Este grupo tiene una personalidad muy diferente del grupo bajo el supervisor terco. Los empleados están razonablemente contentos en su trabajo y la mayor parte siente simpatía por el supervisor o Jefe. Aquellos que puedan discernir sus motivos, sin embargo, no simpatizan con él. Un examen cuidadoso demuestra que se depende mucho del supervisor para la dirección en las diferentes situaciones del trabajo.

Nadie demuestra iniciativa sin asegurarse antes de las reacciones del supervisor y hay resistencias para aceptar mayores responsabilidades.

Nadie somete ideas para mejorar las técnicas del trabajo o los procedimientos, El grupo se caracteriza por su sumisión y por la falta de mejoramiento individual. Existe letargo y cierta rebeldía oculta que puede explotar si los empleados se les exigen gran cantidad de

trabajo en una emergencia. Debido al deseo de llenar las demandas del supervisor, la producción se mantiene regularmente alta, siempre y cuando esté cerca para suplir sus instrucciones.

b. El Estilo Laissez-Faire (dejar hacer):

El supervisor que deja hacer puede que sea aquel que no tiene confianza en su habilidad para supervisar y por lo tanto se sepulta en sus papeles o se mantiene alejado de los empleados. Puede que también sea el que cree que ser un "buen hombre" significa desorden. Les deja demasiada responsabilidad a los empleados, se establece objetivos claros a los cuales pueden ellos aspirar: no es capaz de tomar decisiones o de ayudar al grupo a llegar a efectuarlas; y tiende a dejar los asuntos sin resolver.

a) Reacciones del grupo:

Este grupo ha demostrado tener la mayor pobreza de ánimo y la más baja producción. El trabajo es descuidado, el rendimiento pobre y el empleado tiene poco interés en trabajo o en mejorarlo. Se le pasa a menudo "el muerto" a otros y muchos pagan culpas ajenas. Además hay irritabilidad y descontento entre los empleados. Prácticamente no existe el trabajo colectivo o cohesión en el grupo y nadie sabe qué hacer o qué esperar.

c. El Estilo Democrático:

El supervisor democrático trata siempre que sea posible de compartir con el grupo al hacer decisiones con respecto a la planificación del trabajo, asignaciones y programación. Cuando se ve precisado a tomar una decisión, ayuda al grupo de entender claramente la base para la misma. Tiene cuidado de fomentar en todos, tanto como sea posible, la participación, dar opiniones, tomar decisiones e inculcar un sentido de responsabilidad para el éxito de trabajo. Le preocupa que cada empleado entienda claramente su trabajo y que tenga oportunidades de triunfar en él. Sus elogios y críticas siempre se expresan objetivamente en términos de los resultados obtenidos y nunca personalmente en términos de lo que a él pueda o no gustarle. Estimula sugerencias que valgan la pena y la implantación de nuevos procedimientos.

- Reacciones del Grupo:

Este grupo despliega un gran entusiasmo por el trabajo. La calidad y la cantidad de la producción las más altas de todos los grupos y el grado de trabajo colectivo es mucho mayor. Los empleados progresan y asumen mayores responsabilidades. Saben que tienen éxito a menudo, porque los miembros de este grupo espontáneamente se elogian unos a otros. Ya de los deberes y de motivación, el supervisor está más tranquilo y puede dedicar más tiempo a organizar el trabajo y a tareas constructivas.

3. Programación de Actividades

La programación de actividades se clasifican en dos grandes áreas y con tres niveles cada una:

Ara A: Programación y Area B: Ejecución.

Ambas áreas constarán de los siguientes niveles:

Nivel Central: Se refiere a la programación y ejecución de actividades a nivel macro o sea de la Dirección (responsable-sub Director).

Nivel Departamental o Intermedio: Se refiere a la programación y ejecución de actividades específicas de cada Departamento en atención a la programación de la Dirección (responsable- Jefe de la Unidad Administrativa).

Nivel Técnico o Micro: Se refiere a las distintas tareas que habrán de programarse y desarrollar el personal profesional de cada Unidad Administrativa (responsable - Personal Profesional de cada Unidad Administrativa).

A través de los cuadros No. 1, No. 2 y No. 3 se da la programación de actividades, a los niveles señalados mientras que los identificados con los No. 4, No. 5, y No. 6 se presentarán los avances de las acciones en cada nivel, a estos cuadros se denominarán informes de avances de actividades.

A nivel de cada instancia de la programación se refleja un ejemplo. Para la información de los avances se presenta un sólo ejemplo el cual se dirige al nivel técnico ya que la sumatoria de estos informes, permitirá la confección de los informes por unidad administrativa y por Dirección.

Con el propósito de explicar cómo se llenará cada formulario, se incluye por cada uno, un detalle de los datos que habrá de anotarse en cada columna, facilitando su comprensión.

a) Programación General

Las actividades en que se involucrará la Dirección en cada período fiscal, serán señalados por el despacho superior de la Dirección.

- Objetivos, políticas y prioridades del ejecutivo los cuales se recibirán a través del Despacho de la Dirección Superior la Institución (Ministro y/o Viceministro, Director, Gerente General, Alcalde).
- Variables del ambiente nacional.
- Recomendaciones de las Jefaturas de las distintas unidades administrativas que comprenden la Dirección.

Estas recomendaciones deben presentarse durante el último trimestre de cada período fiscal.

Para los efectos, es importante que se considere, en éstas, las variables del ambiente nacional, los objetivos de la Dirección y de cada unidad administrativa, el recurso humano y los recursos presupuestarios autorizados una vez aprobados por las autoridades competentes.

Igualmente habrá de considerarse las posibilidades de apoyo de cada unidad administrativa que se involucre en el proyecto de programación individual de cada unidad administrativa.

b) Programación Individual

Las unidades administrativas, una vez recibidas las orientaciones del Despacho Superior y de la Dirección, elaborarán su programación de actividades y la presentarán a consideración de la Sub-Dirección.

c) Integración de Programas

La Sub-Dirección procede, una vez recibidos los programas de trabajo, a revisar las actividades programadas, sus vinculaciones a nivel global y las posibilidades de éxito.

En esta etapa se analizará si los lineamientos dictados fueron o no incorporados y si existe congruencia a nivel general de las actividades.

Completada las acciones, se procederá a remitir la programación consolidada, de la Dirección.

Durante el proceso anterior, se revisará si los compromisos interdepartamentales están claramente definidos en cuanto a actividad y tiempo.

d) Reuniones de Trabajo

Aprobada la programación de actividades de la Dirección se dará una reunión de trabajo a fin de conocer la misma y darse los ajustes a nivel de cada unidad administrativa.

Es conveniente que los resultados finales se den a conocimiento de los funcionarios de la Dirección a nivel de Departamento y a nivel general, incluyendo en este último consideraciones generales que tenga a bien ofrecer el/la Director(a).

PROGRAMACION GENERAL DE ACTIVIDADES

PERIODO _____

Cuadro No. 1

OBJETIVO CENTRAL	PROGRAMA/ SUB PROGRAMA	METAS	PERIODO	UNIDAD ADMINIS- TRATIVA RESPON- SABLE	UNIDAD ADMINIS- TRATIVA PARTI- CIPANTE
Promover y coor- dinar acciones que permitan, a través de inves- tigaciones políti- cas, sistemas y normas adminis- trativas, una adecuada planifi- cación y uso ra- cional de los re- cursos institucio- nales y la admi- nistración eficien- te y eficaz de los programas y proyec- tos de gobierno a nivel nacional, sectorial, regional y local.	<u>1. Planificación Institu- cional</u>				
	A. Investigaciones	- Diagnóstico Ad- ministrativo del Sector Salud.	-30 de sept. de 1984	- Departamento de Pla- nificación Adminis- trativa	Departamento de Re- cursos Humanos del Sector Público.
		- Diagnóstico de los programas de capacitación del Sector Público.		- Departamento de Adies- tramiento.	Departamento de Adiestramiento Departamento de Recursos Humanos del Sector Público
	B. Políticas y Siste- mas Administrati- vos.	- Diseño de la Carrera Adminis- trativa		Departamento de Re- cursos Humanos del Sector Público.	Departamento de Pla- nificación Adminis- trativa Departamento de Adiestramiento

DIRECCION DE PLANIFICACION Y DESARROLLO INSTITUCIONAL
PROGRAMACION DE ACTIVIDADES

DEPARTAMENTO DE: _____

PERIODO _____

Cuadro No. 2

OBJETIVOS ESPECIFICOS	SUB-PROGRAMA ACTIVIDAD	METAS	PERIODO
Participar en el desarrollo institucional del Sector Público a través de estudios dirigidos a las estructuras, organización, operación del mismo, en la búsqueda de una eficiente y eficaz gestión gubernamental de los programas y proyectos nacionales.	<u>Investigación</u> 1. Diseño de Metodología para el análisis sectorial. 2. Planificación y Programación de la Investigación 3. Ejecución de la investigación. 4. Análisis y resultados.	Diagnóstico sobre la Organización y Operatividad del Sector Público al 15 de oct. de 1999.	15 de septiembre de 1984

4. Descripción de los Cuadros

Cuadro No. 1-Nivel Central-Programación

Columna No. 1_Objetivo Central

En esta columna se anotará el objetivo central, básico o principal de la Dirección respectiva. Este objetivo responderá al aobjetivo de la Institución.

Columna No. 2- Programa-Sub/Programa

En esta columna se anotará el nombre del Programa y su-Programa que desarrollará actividad durante el período vigente.

Columna No. 3- Metas

Las metas que se establezcan para cada año fiscal responderán a los propósitos cuantificados que agregados, presentarán una mejor proyección del impacto de las acciones a desarrollar.

Columna No. 4 - Período

Se anotará la fecha en que se programa el alcance de las metas.

Columna No. 5.- Unidad Administrativa Responsable

Indicar el nombre de la Unidad Administrativa que dentro de la Dirección será la responsable de que la meta establecida se de en el período señalado.

Columna No. 6 Unidad Administrativa Participante

Indique la unidad administrativa de la Dirección que colaborará con la unidad administrativa responsable, en el logro de la meta en la fecha programada.

Cuadro No. 2 Nivel Departamental -Programación

Columna No. 1 Objetivo Específico

Indique el objetivo específico de cada unidad administrativa que conforma la Dirección. Este objetivo se refiere a la área específica que cada unidad administrativa debe alcanzar para lograr el objetivo control.

Columna No. 2 Sub-Programa Actividad

Anote el nombre del sub-programa que desarrollará las actividades durante el período fiscal y describa las actividades por etapa que bajo este sub-programa se alcanzarán.

Columna No. 3 Metas

En esta columna deberá anotarse las metas específicas que por unidad administrativa y bajo el marco de referencia de la Programación de actividades globales de la Dirección, debe alcanzar cada unidad administrativa.

Columna No. 4 Período

Anote la fecha en que se ha establecido que se alcanzará la meta de cada unidad administrativa. Este período debe estar integrado al señalado a nivel de la Dirección.

PERIODO: _____

[illegible]

DIRECCION DE PLANIFICACION Y DESARROLLO INSTITUCIONAL
INFORME GENERAL DE AVANCES DE ACTIVIDADES

PERIODO: _____

FUNCIONARIO: _____

PROGRAMA/SUB PROGRAMA	META	AVANCES	Días Hombres	Tiempo Utilizado

INFORME DE AVANCE DE ACTIVIDADES

DEPARTAMENTO: _____

FUNCIONARIO: _____

PERIODO: _____

1	2	3	4	5	6
SUB/PROGRAMA ACTIVIDAD	TAREA O ACCIONES	PERIODO DE EJECUCION	AVANCE	TIEMPO UTILIZADO	OBSERVACION
<u>Investigación</u>					
1.Diseño de metodología para el análisis sectorial.	1.Diseño de metodología	15 de mayo/84	-Presentación de la metodología y discusión de la misma en grupo- 18 de mayo/84	91 horas	
	2.Análisis de la metodología en grupo.	15 de mayo/84		14 horas	
	3.Seminario Taller	30 de mayo/84			Falta de espacio en el Centro de Adiestramiento para la ejecución del Taller.
	4. Presentación oficial de la metodología.	30 de mayo/84			

Cuadro No. 3 Nivel Técnico-Programación

Columna No. 1 Sub-programa/Actividad

Anotar el sub-programa y actividades que se realizarán durante el período fiscal a través de las distintas unidades administrativas que integran la Dirección,

Columna No. 2 Tareas o acciones

Las tareas o acciones que se anotarán en esta columna es un desglose al detalle de las actividades expuestas en la columna No. 1.

Columna No. 3 Período

Se indicará en esta columna a través de una gráfica de gann, el período en que se desarrollarán las tareas señaladas en la columna No. 2.

Cuadro No. 4 Nivel Central - Ejecución

Columna No. 1 Programa/Sub-programa

Indique el programa y sub-programa que desarrollará actividades durante el período fiscal incluido en la programación.

Columna No. 2 Meta

Señale las metas establecidas en la programación y que responde a los programas y sub-programas indicados en la columna No. 1.

Columna No. 3 Avance

De acuerdo con las metas establecidas en la columna No. 2, indique las acciones realizadas durante el período en que se presenta el informe y que responda al avance de acciones para la consecución de las metas.

INFORME DE AVANCE DE ACTIVIDADES

DEPARTAMENTO: _____

PERIODO: _____

Cuadro No. 5

[illegible]

Columna No. 4 Funcionarios -(Días - Hombres) ·
Indique el número de funcionarios que participan
en las acciones de avance para el logro de las
metas.

Columna No. 5 Tiempo utilizado
Indicar el tiempo en días/hombres, utilizados por
la Dirección en el cumplimiento de las acciones
realizadas para la consecución de las metas.

Se sumará el tiempo utilizado por cada unidad admi-
nistrativa en el desarrollo de cada acción para
lograr las metas de la Dirección.

Cuadro No. 5 Nivel Departamental-Ejecución

Columna No. 1 Sub-Programa/actividad
Indique el sub-programa que desarrollará las activi-
dades programadas y el desglose de estas por cada
unidad administrativa de la Dirección.

Columna No. 2 Metas
Anote las metas específicas de cada actividad señala-
da en la columna No. 1.

Columna No. 3 Avances
Anote a través de acciones concretas como se ha avan-
zado en el logro de las metas programadas y señaladas
en la columna No. 2.

Columna No. 4 Funcionarios
Indique las personas que participaron en el avance de
las acciones para el logro de las metas.

Columna No. 5 Tiempo Utilizado
Anote el total de días/hombre utilizado por la
unidad administrativa en el desarrollo de las
acciones para alcanzar las metas.

Cuadro No. 6 Nivel Técnico-Ejecución

Columna No. 1 Sub-Programa/actividad
Anote el sub-programa y el detalle de las actividades
que responderán al marco de referencia estableci-
do en la programación de la unidad administrativa.

Columna No. 2 Tareas o acciones
Anote el detalle de tareas o acciones en que se
desglosan las actividades indicadas en la columna
No. 1.

Columna No. 3 Período de Ejecución
Indique el período que fue establecido para el cumpli-
miento de cada tarea o acción. Este período estará
enmarcado dentro del señalado en la programación de
las unidades administrativas para cumplir en las
actividades y metas.

Columna No. 4 Avance
Señale las tareas o acciones cumplidas, en desarrollo
y por cumplir. Estas tareas o acciones responden a las
indicadas en la columna No. 2.

Columna No. 5. Tiempo Utilizado
Indique el tiempo en horas/hombres utilizado para la
ejecución de las tareas o acciones señaladas en la co-
lumna No. 4.

Columna No. 6 Observaciones
Señale cualquier comentario importante sobre aspectos
que se dieran en el avance de las tareas o acciones.

I. EJECUCION DEL PLAN DE TRABAJO

Aprobado el plan de trabajo se inicia la ejecución del mismo desencadenando una serie de acciones destacándose entre ellas, la comunicación del plan al personal, distribución de tareas, la designación de responsables, la coordinación de esfuerzos, el seguimiento y el control.

A. Comunicación del Plan

Conocidos por los directivos de cada nivel el plan de trabajo, éstos tienen la responsabilidad de comunicarle al personal bajo su dirección, en qué consiste el plan, todos los detalles de la programación, las tareas asignadas a la unidad, la redes de la programación y el período que cubre la ejecución.

Igualmente informará sobre las áreas de coordinación los mecanismos establecidos para el seguimiento, control y evaluación de la programación. Se determinará la reglamentación de los deberes, derechos e incentivos a los cuales se ajustará el personal.

B. Distribución de Tareas

Informado el personal sobre el plan de trabajo a realizar, cada parte del plan que le corresponde a la unidad será igualmente programada.

Para los efectos, el directivo deberá establecer los líderes de aquellas secciones que deberán ser realizados en grupos de trabajo y/o asignar responsabilidades a cada funcionario, señalándole el tiempo en que debe cubrir su tarea y la forma en que éste deberá presentar los avances de la tarea a él asignada.

C. Coordinación de esfuerzos (1)

Está comprobado que el fracaso de muchos planes, políticas, programas, etc., fracasan o se realizan con defectos, debido a la falta de una adecuada coordinación de esfuerzos entre los diferentes actores y protagonistas.

Profundizamos un poco en esta importante función.

1. Definición y concepto:

Tradicionalmente se ha considerado la coordinación como la sincronización y unificación de las acciones que realiza un grupo de personas que trabajan juntas para el logro de un propósito común. Por tanto, una operación coordinada será aquella en que las actividades de los que participan en la misma son armoniosas, libres de fricción y dirigidas hacia un objetivo común.

En consecuencia, la coordinación abarca los tres factores fundamentales del proceso administrativo, a saber: el factor estructural, el factor humano y el factor económico y, por lo tanto, podría definirse como los recursos a través de una estructura adecuada, de un grupo de personas que trabajan juntas en la consecución de un propósito común.

Lograr la coordinación es, pues, uno de los objetivos primarios de todo administrador. Sin embargo, no debiera considerarse como una actividad separada

(1) Síntesis del tema tratado por José Galván Escobedo en su obra "Tratado General de Administración Pública".

y distinta, porque es parte de todas las fases de la administración. La planificación, la organización, la dirección, el control, etc., deben contribuir a la coordinación. La coordinación es una condición que debe impregnar a toda la administración y no sólo uno o dos instrumentos destinados a auxiliar a llevarla a cabo.

Si la organización es por procedimientos, entonces los métodos de trabajo, dentro de cada Departamento, seguirán normas específicas de tipo profesional y el Director General tendrá que ocuparse de que éstas estén sincronizadas de manera que produzcan los resultados y proporcionen los servicios que están bajo la responsabilidad de la Dirección. Si la organización departamental se basa en áreas geográficas, es decir, si los servicios están descentralizados, entonces la tarea del Director General no consistirá en coordinar localmente las actividades, sino en vigilar que cada uno de los servicios emplee las normas y técnicas administrativas adecuadas que correspondan a los objetivos de la política general de la empresa.

Si la organización se hace parte a base de objetivos, parte a base de procedimientos, parte a base de clientela y parte a base de lugares, entonces los problemas de coordinación se multiplica y la tarea del Director se hace mucho más acentuada y variable. En una organización de este tipo, estructurada de acuerdo con dos o más sistemas departamentales, la tarea del Director

o Jefe se complica extraordinariamente y existe siempre el peligro de que un Departamento deje de colaborar con el que le corresponde e incluso estorbe a los otros.

Pero, en una organización compleja, el Jefe ejecutivo no puede desempeñar esa función de manera inteligente y eficaz a menos que disponga de ayuda adecuada y eficiente; cuando no tiene esa asesoría se ve obligado a actuar tardíamente o en forma inapropiada.

El método normal de coordinación interdepartamental dentro de la administración es el que toma en cuenta el carácter jerárquico; es decir, que si surge un conflicto entre el funcionario de un Departamento y el funcionario de otro, el asunto se soluciona elevándolo al jefe inmediato.

En la práctica, sin embargo, existen otros medios de coordinación interdepartamental que tienen que ser considerados como parte de la estructura organizativa. Entre éstos podrían mencionarse las juntas, los comités interdepartamentales, los supervisores, o inspectores, las juntas regionales, etc. Todos estos instrumentos técnico-administrativos, la rigidez en los procedimientos y el papeleo a que da lugar la coordinación exclusivamente jerárquico que aumenta notablemente los procedimientos administrativos de consulta.

Cuando un organismo tiene que estar recurriendo continuamente a estos instrumentos para el desempeño de sus funciones de rutina, da muestras de estar

mal organizado. Estos organismos especiales de coordinación derivan su poder de la estructura ejecutiva y ésta deba prestar especial atención a su funcionamiento.

2. El Poder de una Idea.

El poder de una idea como base fundamental de la coordinación es tan grande, que es fácil encontrar ejemplos de coordinación espontánea aún en ausencia de un líder y del principio de autoridad.

Quizás el mejor ejemplo es un país en guerra. Todos sus habitantes centralizan su atención en ganar la guerra y, a este respecto, la coordinación es entusiasta.

3. Disciplina.

Directamente relacionado con lo anterior, está el lugar que debe tener la disciplina dentro de la coordinación. El pensamiento, y las doctrinas sobre administración de personal, se han ceñido siempre a la idea de que el poder de emplear y despedir debe ceñirse a las líneas de la organización jerárquica. Inclusive, los técnicos en administración han dado por cierto que un organigrama debe dibujarse lo mismo en términos de los niveles jerárquicos que de las tareas que se van a desempeñar, porque ambas cosas se corresponden o debieran corresponderse.

En la práctica diaria los Jefes no tienen el poder de despedir a su antojo aunque tengan

derecho legal para hacerlo. Existe lo que se ha dado en llamar las relaciones públicas y existen también, cada vez en mayor escala, los sindicatos, las asociaciones de empleados y el servicio civil.

4. Principios de la Coordinación

La coordinación, si bien es sólo uno de los factores administrativa es, sin embargo, un factor muy importante. Para resolver un problema de coordinación, el Jefe o Director de un organismo debe considerar los siguientes principios.

- Simplificación de la Organización.
- Programas y directrices armónicas.
- Medios de comunicación bien establecidos.
- Fomento de la coordinación voluntaria.
- Coordinación a través de la supervisión.

Primer Principio

a) Simplificación de la Organización

En toda organización existen ciertas actividades que necesitan sincronizarse debidamente una con otra. Si se colocan en la misma unidad administrativa todas las actividades que tienen relación, la coordinación se hace más fácil, pues habrá más contactos informales entre las personas que trabajan en tareas que están íntimamente relacionadas y un sólo Jefe podrá hacerse cargo de que dichas actividades se lleven a cabo sin fricción. La especialización funcional

requiere una organización dividida en una serie de unidades, cada una de las cuales se concentra en una sola fase de la operación total.

A medida que las actividades crecen cada unidad se hace más grande y más burocrática, por lo que llega el momento en que deben sacrificarse algunos de los beneficios de la especialización y colocar, bajo un solo Jefe, operaciones que estén íntimamente relacionadas con el objeto de coordinarlas más fácilmente.

Segundo Principio

b. Programas y Directrices Armónicas.

El tiempo ideal para llevar a cabo la coordinación es, desde luego, en la etapa de planificación. De hecho, una de las razones para hacer un plan por anticipado y con algún detalle, es la posibilidad que brinda el examinar y comparar un plan de otro, para estar seguro de que se entrelazan en un todo bien equilibrado, integrado y completo. Al respecto, existen dos aspectos de la planificación particularmente importantes en lo que atañe a la coordinación y que son: Consistencia de los planes entre sí y distribución de la actividad a través del tiempo.

Las actividades coordinadas no solamente deben ser consistentes unas con otras, sino también desarrolladas en el tiempo preciso y apropiado.

El cálculo apropiado del tiempo es vital, aunque no se eche mucho de ver algunos casos.

Aún en operaciones que requieren sólo un corto número de pasos, es necesario calcular el tiempo con propiedad.

Factores que habrá de tomarse en cuenta para elaborar un itinerario con propiedad son:

- Determinar cada una de las tareas necesarias para llevar a cabo un trabajo y, cuando una depende de otra, la secuencia en que debe realizarse.
- Calcular el tiempo necesario para llevar a cabo cada una de las tareas.
- Tomar un punto de partida fijo cualquiera, y establecer el tiempo de iniciación y terminación.

Tercer Principio

c. Medios de Comunicación bien establecidos.

Las buenas comunicaciones ayudan a la coordinación de las actividades. Por ejemplo, es importante saber con propiedad y rapidez si las operaciones se están realizando de acuerdo con el plan, de modo que se puedan hacer ajustes cuando sea necesario.

El intercambio de información sobre las condiciones de operación y de los cambios previstos es también vital para preparar los programas, y los sistemas de comunicación debieran facilitar en forma normal la afluencia de esa información para que se haga posible la coordinación.

Otro medio de comunicación que contribuye a la coordinación, son los informes escritos.

Si se reconoce desde un principio la existencia de estas discrepancias y se estimula a todos los interesados a conocer y confrontar las dificultades que surgen al principio, las posibilidades de ajuste y de integración serán buenas. Pero si, en vez de esto, se da la buena voluntad general, sin tratar de resolver los problemas, los cuales obrarán como un freno al freno al impulso de cooperación, las oportunidades serán menos favorables.

. Relaciones recíprocas de todos los factores.

En tercer principio, coordinación como una relación recíproca de todos los factores de una situación, es una aplicación del aspecto dinámico de la organización, de la misma verdad psicológica que la base en que descansa el principio del límite en el alcance del control.

Coordinación significa cambio en las partes coordinadas. Esta interrelación de cada parte de la organización con las otras y de nuevo con cada una de las otras partes influenciadas recíprocamente es, desde luego, un ideal nunca realizado perfectamente en la práctica, pero es una meta a realizar, razonable y práctica.

. Coordinación como proceso continuo.

El cuarto principio, la coordinación como un proceso continuo, descansa en el hecho de que todo proceso, para llegar a un ajuste

La coordinación voluntaria puede fomentarse a través de una organización bien establecida, planes armónicos y sistemas bien diseñados de comunicación formal, como los que ya se han descrito. Puede también estimularse en otras formas, como las que se describen a continuación y que son lo suficientemente importantes como para merecer una consideración cuidadosa.

-Un objetivo dominante, que sea aceptado por las personas cuyas actividades necesitan coordinarse, tiene una gran influencia sobre la coordinación voluntaria.

-La coordinación voluntaria se hace más posible cuando las personas encuentran fácil trabajar una con otra. Esto puede lograrse, en parte, mediante el estímulo del desarrollo de costumbres y términos de trabajo ampliamente aceptados.

-Los contactos informales son esenciales para complementar las comunicaciones formales.

. . El contacto directo.

. Coordinación en los primeros estudios.

Es posible asegurar la adhesión entusiasta de los participantes en una empresa a cualquier principio o nueva directriz, a menos que haya participado desde el principio en el proceso de desarrollo mental, del cual ha surgido el principio o directriz.

Hay una gran diversidad de informes que es posible elaborar, muchos de los cuales serán útiles tanto para el control como para la coordinación.

Existen otros medios de comunicación que debieran incorporarse al sistema total. Ejemplo , los informes orales consumen mucho tiempo, pero dan la oportunidad de explicar e interpretar, lo cual es, con frecuencia, muy importante en la coordinación. En los casos en que no es práctico el contacto personal , debiera hacerse uso de cartas, memorando e informes especiales para complementar el contenido de los informes regulares y los informes de trabajo.

Como la coordinación persigue la interrelación de actividades que están separadas, tal coordinación se realiza mediante la transferencia de información de dichas actividades hacia algún punto o puntos comunes, donde las actividades se están coordinando.

Cuarto Principio

d. Fomento de la Coordinación Voluntaria.

En cualquier organismo administrativo la mayor parte de la coordinación debiera tener lugar a través de una cooperación voluntaria de sus miembros. Las diferentes personas o grupos de personas que forman una organización, pueden y deben adaptar su tarea en forma que se obtenga una acción unificada.

que proceden armoniosamente. Tendrá que estimular por un lado, frenar por otro, proveer de auxilio complementario en algún otro; revisar itinerarios para hacer frente a emergencias; servir de árbitro en diferencias de opinión entre sus subordinados, y todo con el objeto de mantener un equilibrio que asegure los resultados apetecidos.

5. Formato para establecer las áreas de Coordinación

Uno de los problemas con el cual se enfrenta el directivo es la no claridad o reconocimiento de coordinación con otra unidad para lograr no sólo el cumplimiento del plan de trabajo, sino la correcta ejecución de las funciones de la unidad administrativa que lideriza.

Para los efectos presentamos un formato sencillo que ayuda a resolver lo planteado arriba.

Area de Coordinación

Unidad Administrativa

<u>Función</u>	<u>Actividad</u>	<u>Con quién</u>	<u>Para qué</u>	<u>Cómo</u>
xxx		a	m	w
yyy		b	n	l
zzz		c	p	j

En la primera columna se identifica cada una de las funciones que realiza la unidad administrativa. La columna segunda de actividad es para que se registren las actividades que se desprende de cada función y que son sujetas de coordinación.

La columna con quién permite identificar las otras unidades administrativas con las cuales se debe coordinar para llevar a efecto la actividad.

En esta columna, al integrarse los planes individuales, debe haber reciprocidad, es decir, si la Dirección de Finanzas indica que coordina con la Dirección General de Cedulación para el pago correcto de las cuentas, ésta última debe igualmente indicar qué coordina con la Dirección de Finanzas para ese pago. Lo que varía en ambos casos es el instrumento. Finanzas utilizará los formatos de pago mientras que cedulación utilizará la certificación de recibo correcto de los materiales que originan la cuenta por pagar del Tribunal Electoral.

La quinta columna para qué representa la razón de la coordinación de una unidad con otra, lo cual es fundamental dentro del proceso y libera o compromete a cada unidad una vez se acepte tal coordinación.

La columna sexta se refiere al cómo se va a llegar la coordinación.

En ella se debe indicar el instrumento que se utilizará; ejemplo; informes, reuniones de trabajo, planes o programas, específicos o de contingencias, etc.

6. Medios de Coordinación

- a. El mecanismo más viejo, y al mismo tiempo el más importante para alcanzar la coordinación, es la supervisión. La principal tarea del supervisor es ver que los trabajadores mantengan esfuerzos coordinados, tanto entre ellos como en sus relaciones con otros grupos.
- b. La Planeación y el Control: Constituyen instrumentos de coordinación hacia ideas u objetivos comunes. En este aspecto, el presupuesto es uno de los principales instrumentos de coordinación.

- c. La organización es un medio mas importante para alcanzar la coordinación. Debe procurarse una organización en la cual la autoridad y las funciones de las diferentes divisiones estén claramente definidas y cuya estructura facilite la interacción esencial. Es básica la aplicación en este punto, de los sistemas y procedimientos.
- d. Aunque el concepto personal es quizás el mecanismo más efectivo de alcanzar tal coordinación, se utiliza también medios suplementarios. Estos incluyen todos los tipos de comunicación escrita, tales como cartas, boletines, aparatos electrónicos o mecánicos para la transmisión de ideas, etc.
- e. Las reuniones de grupo son efectivas para obtener coordinación. Ellas presentan un esfuerzo deliberado de parte del superior para poner en contacto personal a la gente especialmente interesada en una labor específica. Su propósito no es "decir" algo a los miembros (puesto que la coordinación no puede ser impuesta desde arriba), sino animar a los miembros para que integren sus propios esfuerzos.
- f. Finalmente, está el mecanismo no usual de "hombre-enlace", para facilitar la coordinación. Sin embargo, este mecanismo, como no sea temporal, puede evidenciar una planeación o una estructura de organización deficiente.

La responsabilidad del Administrador es optimizar la coordinación, y lo puede conseguir asegurándose que el medio ambiente facilite la coordinación, creando una estructura apropiada de la organización, seleccionando subordinados hábiles, entrenándolos y supervisándolos efectivamente; proporcionando y explicando los planes y los programas que se llevarán a cabo, y estableciendo medios para determinar si los planes están realizándose adecuadamente.

II. SEGUIMIENTO DEL PLAN INSTITUCIONAL

El seguimiento implica la posibilidad de comparar periódicamente las metas programadas con los resultados alcanzados. Ese cotejo tiene por finalidad corregir eventuales desvíos entre lo propuesto y lo realizado. Pero puede ocurrir también, que el sistema detecte cambios en las circunstancias políticas, sociales, económicas o de cualquier índole; en este caso, las metas y objetivos originalmente propuestos deberán ser adaptados a la nueva coyuntura.

Por otra parte, el sistema de seguimiento debe permitir identificar cualquier problema que surja durante la ejecución del plan y que pueda poner en peligro la realización de las actividades a desarrollar. La solución oportuna de los problemas emergentes permitirá que los objetivos y metas sean logrados adecuadamente.

Debe permitir, asimismo, canalizar la información necesaria hacia los niveles decisorios que tienen que ver con la ejecución del plan y debe suministrar los elementos necesarios para evaluar la eficiencia y la eficacia de las acciones realizadas. Cabe, con este último, objetivo distinguir productos (resultados previstos y obtenidos) de efectos (los impactos que dichos productos producen en el medio a que se destinan).

A. Requisitos para un sistema de seguimiento

Para que un sistema funcione adecuadamente, debe reunir imprescindiblemente, los siguientes requisitos:

1. La información debe ser la mínima indispensable.

Cualquier pedido de información no esencial recarga el sistema, quita tiempo para la acción y satura los registros y la capacidad de los responsables.

2. Sólo debe pedirse y recibirse información cuando se sepa con claridad qué es lo que se pide, para qué se pide y si es posible recoger esa información y procesarla posteriormente.
3. Debe haber fluidez en la información:
Ella debe llegar a las personas y lugares preestablecidos y en el momento oportuno.
Es decir, con la anticipación suficiente para considerar alternativas de acción que permitan corregir rumbos, prevenir problemas potenciales o resolver inmediatamente los problemas.
4. El personal
Encargado de las tareas de seguimiento debe estar adecuadamente capacitado, no solo en la utilización de mecanismos y medios de control, sino también en la importancia que él tiene en estas tareas y las trabas que puede crear un seguimiento excesivo o mal ejercido .
5. Debe definirse con claridad: quién hace el informe, quién lo procesa, qué se va a medir, cuáles son las unidades de medida.

B . Fases del seguimiento

1. Recolección de la información:
Ello se hará a través de los medios y mecanismos que se indican más adelante.
2. Recepción de la información:
En el órgano destinado para tal fin, que puede ser una unidad ya existente o una creada especialmente, se recibe y procesa la información.

3. Control de calidad de la información:

Ello se hará por parte del órgano precitado, que deberá verificar la exactitud y confiabilidad de la información. Tendrá facultad para exigir la corrección de los informes y para introducir modificaciones en los mecanismos ineficientes de producción de la información.

4. Clasificación de la información:

Ello se hará de acuerdo a la codificación existente.

5. Interpretación, análisis y evaluación de la información:

Comunicación a los órganos pertinentes a los fines de retroalimentación o del registro de la información.

C. Medios y mecanismos de seguimiento

1. Supervisión directa. Mediante inspecciones o verificaciones oculares.

2. Verificación del cumplimiento de los cronogramas físicos y financieros, lo cual puede realizarse a través de:

a.- Consulta a los beneficiarios y afectados.

b.- Sondeos de opinión. Debe establecerse e incentivarse un mecanismo de envío y recepción de sugerencias.

c. Procesamiento de reclamos.

Los beneficiarios, afectados y población en general podrán reclamar contra los efectos negativos del plan o contra su desarrollo ineficiente. Deberá mostrarse al público

que dichos reclamos son atendidos, aún cuando no sean considerados procedentes.

d. Atención a los medios de difusión.

Debe haber un mecanismo de captación y procesamiento de comentarios, sugerencias y reclamos efectuados a través de la televisión, la radio, los periódicos y otros medios de difusión.

e. Sistema de indicadores sociales y económicos. Este sistema, que habrá sido montado durante la etapa de implementación, suministrará datos adecuados para el sistema de seguimiento.

3. Reuniones periódicas de trabajo para consultas y evaluación

a. Autocontrol:

Para ello debe desarrollarse una mística de autocontrol, especialmente en lo que se refiere a la calidad de las acciones emprendidas y de los resultados pretendidos.

4. Informes:

Según su oportunidad, ellos pueden ser periódicos o eventuales. Según su contenido, ellos pueden ser: de situación (información sobre la marcha de actividades), de logros (información sobre la consecución de metas y objetivos), de alerta (información para prevenir sobre problemas reales y potenciales) y especiales (requerimientos específicos de los niveles competentes y evaluaciones).

Es aconsejable confeccionar un formulario para cada tipo de informes que contenga las instrucciones para su llenado. Ello facilitará su elaboración y su posterior procesamiento.

D. Características del Seguimiento

1. Implica la posibilidad de comprar periódicamente las metas programadas con los resultados alcanzados.
2. Debe permitir identificar cualquier problema que surja durante la ejecución del programa.
3. Debe permitir canalizar la información necesaria hacia los niveles decisorios que tienen que ver en la ejecución del programa.

E. Requisitos para un Sistema de Seguimiento

1. La información debe ser la mínima indispensable.
2. Solicitar y recibir información en forma oportuna.
3. Debe haber fluidez en la información.
4. Personal encargado del seguimiento debidamente capacitado.
5. Claridad en la información.

F. Situaciones que deben evitarse en la etapa de ejecución

1. No tener conciencia de que el sistema de seguimiento es para obtener información y corregir desvíos y no para sancionar responsables.
2. Que el seguimiento sea extemporáneo.
3. Ejercer control sobre actividades que no requieren correcciones eventuales.
4. Dejarse llevar por apreciaciones de grupos particulares que distorcionan.
5. Exceso de centralización en el ejercicio de la ejecución.
6. Burocracia excesiva en cualquier fase de la ejecución.

7. Duplicidad de instrumentos de control.
8. Indeterminación de la oportunidad en que debe efectuarse el seguimiento.
9. Embiguedad en los indicadores utilizados.
10. Exceso de supervisión.
11. Exceso de reuniones de trabajo, evaluación y seguimiento.
12. La información requerida no es procesada posteriormente.

III. EL CONTROL

A. Concepto

La función ejecutiva de control es la medición y corrección del desempeño a fin de asegurarse que se sumplen con los objetivos de la institución y los planes diseñados para alcanzarlos.

El control es una función de todos los directivos desde el Ministro, el Director o el Gerente General hasta el Supervisor. Algunos directivos, particularmente en los niveles bajos olvidan que la responsabilidad primordial para el ejercicio del control compete a todos los directivos a cargo de la ejecución de planes.

En esencia el control consiste en mantener las actividades de la organización alineadas y en curso con los planes y objetivos.

B. El Proceso Básico de Control

El proceso de control es básico y permanece esencialmente igual, cualquier sea la actividad de que

se trate o sus situación dentro de la organización.

- Establecimiento de normas o estándares.
- Medir el rendimiento o desempeño en comparación con esas normas y,
- Corrección de las normas y planes.

1. Establecimiento de normas o estándares.

Los planes son los puntos de referencia con que los directivos diseñan los controles, por lo que el primer paso en el proceso de control lógicamente será el establecimiento de planes.

Los planes varían en detalle y complejidad y como los directivos no pueden verlo todo, se establecen estándares especiales. Estos son por definición criterios para el desempeño. Se trata de puntos seleccionados en todo un programa de planeación en los que se realizan mediciones del desempeño que indica a los directivos la forma en que avanzan las cosas sin tener que evaluar cada paso de la ejecución de los planes.

Un ejemplo de estándares, son las metas.

2. Medición del desempeño.

Aunque la medición no siempre es factible, la medición de desempeño frente a los estándares debe en teoría realizarse en base al futuro para que puedan detectarse las desviaciones antes que ocurran y se eviten mediante acciones apropiadas.

Si se elaboran con cuidado los estándares y se dispone de los medios para determinar que están haciendo los subalternos, la evaluación del desempeño real o esperado es relativamente sencilla. Sin embargo, hay muchas actividades difícil de medir ejemplo, controlar el trabajo del sub-director de Finanzas o de Planificación no es tarea fácil y que podemos decir de un Director General.

Los estándares casi siempre utilizados son vagos.

3. Corrección de las Desviaciones

La corrección de las desviaciones es el punto en que el control puede verse como parte de todo el sistema de administración y es posible relacionarlo con las demás funciones administrativa. Los directivos podrán corregir las desviaciones mediante una nueva elaboración de sus planes o la modificación de sus metas.

También es posible que corrijan las desviaciones mediante el ejercicio de su función organizacional, a través de la reasignación o clarificación de responsabilidades.

Otra forma es haciendo correcciones con una integración adicional, una mejor selección y capacitación de los subordinados o con la acción final de la administración de personal: el despido.

Así mismo, es posible que corrijan a través de una mejor dirección (una aplicación más completa del puesto o técnicas de liderazgo más eficaces).

C. Tipos de Control

Hay dos tipos fundamentales de control: el control de la retroalimentación y el control de alimentación de entrada o de corrección anticipante.

El control de retroalimentación se basa en un mecanismo correctivo que regula el sistema después que ocurra un rendimiento por debajo del estandar.

El control de corrección anticipante es fundamentalmente previsorio: hace que el sistema sea regulado antes de que ocurra el rendimiento por debajo del estandar.

Estos dos tipos de control permite la siguiente clasificación:

- Control de Retroalimentación el cual comprende:
 - .Control homostático de retroalimentación.
 - .Control adaptable de retroalimentación.

- Control con corrección anticipante que comprende:
 - .Control interno con corrección anticipante, planeación a corto plazo.
 - .Control externo con corrección anticipante, planeación a largo plazo.

Véamos en síntesis que comprende cada grupo.

1. Control de Retroalimentación

Este tipo de control regula el sistema al reaccionar a las desviaciones en los estándares de salida. Con este método, los estándares usados se miden y comparan con otros estándares. Si la comparación muestra que no hay diferencia entre los resultados medidos y los estándares de salida no se requiere de ninguna acción y el sistema se mantiene tal y como es. Pero si hay diferencia entre los resultados medidos y el producto esperado, se precisa de la acción para establecer el equilibrio entre ellos.

Una alternativa es la de ajustar el sistema de modo que los productos concuerden con el estandar. otra sería cambiar el plan, y en consecuencia, el mismo estandar de salida.

Este tipo de sistema de control conduce a la Administración por el concepto de excepción: Sólo las desviaciones significativas (es decir, las excepciones a los estándares), se presentan a la atención del seguimiento nivel más alto de la administración.

El sistema de la retroalimentación es el tipo más dominante en las organizaciones modernas.

Ejemplo de este sistema, lo vemos en la evaluación del rendimiento del empleado, los sistemas de control de inventario.

a. Control homeostático de Retroalimentación

Este sistema mantiene un estado de cosas estable, no cambiante, sobre base de resultados provisionales.

Con el queremos que los resultados sean constante o fluctuén dentro de límites predeterminados.

Ejemplo: Mantenimiento de las políticas y procedimientos existentes en una organización.

b. Control adaptable de Retroalimentación

El sistema mantiene adaptación de las operaciones organizacionales a los cambios en el ambiente sobre la base de resultados provisionales.

Hace posible adaptar la organización mediante cambio de sus límites o parámetros, Utiliza la retroalimentación negativo y positivo.

La capacidad de los directivos de funcionar con un sistema de control adaptable de retroalimentación es principalmente una función de:

-Elaboración de productos, programas, o servicios estandarizados.

-Un medio ambiente poco fluctuante, si no completamente estable.

Estos dos factores permiten a los directivos administrar aspectos generales y especiales de sus operaciones y reaccionar a los cambios de la demanda temporal o anualmente.

Ejemplo: La Dirección General de Cedulación sabe que la demanda por la cédula de identidad personal aumenta cada período electoral; la Dirección General de Registro Civil sabe que durante los períodos de inicio escolar, aumenta la demanda de certificado de nacimiento.

La Oficina de Regulación de Precios sabe que tendrá que ampliar su inspección del precio al marisco todos los períodos de cuaresma.

C. Control con Corrección Anticipante

Este tipo de control suele realizarse con premisas de planeación, consiste en el proceso de planear operaciones, dirigir la implantación de planes y evaluar sus resultados.

Este control comprende sólo estimaciones del cambio requerido, ya que el futuro no puede predecirse con exactitud. En consecuencia lo que mas puede hacer es reducir la distancia futura entre las operaciones deseables y las actuales.

En control dirigido al futuro es poco apreciado en la práctica, esencialmente porque los directivos han utilizado en exceso los datos estadísticos y de contabilidad con fines de control.

Sin embargo, en ausencia de cualquier medio para ver el futuro, la referencia histórica, con base en la suposición cuestionable de lo que sucedió en el pasado, es prólogo de lo que ocurrirá, sin duda es mejor que no tener algún punto de referencia. .

La poca importancia que se da a este tipo de control no es indicativo que sobre el respecto nada se ha hecho.

Una de las mejores técnicas del control dirigida al futuro es la planeación de redes ejemplificadas por las redes PERT, la cual permite al gerente preveer que tendrá algún problema en áreas de costos o entrega a tiempo a menos que hagan algo ahora.

d. Control interno con corrección anticipante

Este tipo de control se basa en el uso de información ya disponible en la organización.

Mantiene adaptación de las operaciones organizacionales en breve plazo, con anticipación a las desviaciones de los objetivos sobre la base de información intraorganizacional acerca de cambios en el ambiente.

El presupuesto anual es ejemplo más completo de control interno con corrección anticipante.

En ausencia de un presupuesto, el informe de gastos constituye un control adaptable de retroalimentación. Cuando los gastos parecen reducir costos. El presupuesto anual reduce los problemas en gran medida. Los gastos se planifican y las cantidades presupuestadas se convierten en las estándares de costos.

e. Control externo con corrección anticipante

Promueve la adaptación de las operaciones organizacionales a largo plazo, con anticipación a las desviaciones de los resultados con respecto a los objetivos, sobre la base de información extra organizacional acerca del cambio del medio ambiente.

Ejemplo: Es posible detectar tendencias en el mercado sobre la base de los pedidos de compra que se hacen a la organización. Tal información sólo tiene validez de corto alcance, ya que no se puede imputar una cuidadosa exploración del medio ambiente externo, la organización puede descubrir uno o más sucesos que estén influyendo en las ventas; aumento en los ingresos personal disponible, cambio a largo plazo de la población en la región, etc.

f. Requerimiento del Control con Corrección anticipante

- Se debe realizar un análisis completo y cuidadoso del sistema de planificación y control y se deben identificar las variables de entrada más importante.
- Se debe desarrollar un modelo del sistema.
- Se debe tener el cuidado de mantener un modelo dinámico; es decir se debe revisar en forma regular el modelo para ver si las variables de entrada que se identificaron y sus interrelaciones.
- Se deben recopilar regularmente los datos sobre las variables de entrada que se tienen que introducir al sistema.
- Se deben evaluar en forma regular las variaciones de los datos reales de entrada respecto a los datos planeados y su impacto sobre los resultados finales que se desean.
- Se deben tomar medidas; al igual que cualquier otra técnica de planeación y control, todo lo que puede hacer es mostrar problemas a las personas y es evidente que se requiere tomar medidas para resolverlos.

D. . Requisitos para un control adecuado

- Los controles deben hacerse a la medida de planes y puestos.
- Los controles deben hacerse a la medida de Administradores y sus personalidades.
- Los controles deben señalar las excepciones en Juntas principales.
- Los controles deben ser objetivos.
- Los controles deben ser flexibles.
- El sistema de control debe ajustarse al clima de la organización.
- Los controles deben ser económicos.
- Los controles deben conducir a acciones correctivas.

E. Técnicas de Control

- El Presupuesto.
- Datos Estadísticos.
- Reportes y Análisis Especiales.
- Análisis de Fuente de Equilibrio.
- Auditoría Administrativa.
- Análisis de Redes de Tiempo y Eventos.
 - a. La Gráfica de Gantt.
 - b. PERT/CPM
 - c. A. B. C.

V. EVALUACION

A. CONCEPTO

Tipo de investigación que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados de un programa (1).

B. FINES

Proporcionar información de la cual se derivan criterios para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo (2).

C. OBJETIVOS DE LA EVALUACION

De manera general puede decirse que los objetivos de evaluación son los conocimientos o informaciones relativas a los objetos, instancias o características del programa que se necesita recoger y analizar de acuerdo con las finalidades que sirven de justificación al estudio evaluativo (3).

1. Clasificación:

Los objetivos de la evaluación se clasifican generalmente en objetivos descriptivos y objetivos explicativos (ver clasificación de objetivos).

a. Objetivos Descriptivos

Cuando la evaluación es de tipo descriptivo los objetivos se derivan directamente de los objetivos y/o por los otros componentes que se han tomado como focos u objetos de evaluación. (4).

b. Objetos Explicativos

Cuando la evaluación es de tipo explicativo, la formulación de objetivos se refiere a factores que expliquen o den cuenta de los niveles o de aspectos instrumentales funcionamiento, metodología, etc. (5).

(1) Briones, Guillermo. Evaluación de Programas Sociales, Teorías y Metodología de la Investigación-Evaluativo. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, Santiago, Chile, 1985. Página 4.

(2) IDEM

(3) Briones, Guillermo, Ibit, página 66.

(4) Briones, Guillermo, Opcit, página 67.

(5) Ibit. pág. 69.

D. PROPOSITOS DE EVALUACION (1)

- Mejorar la efectividad cuantitativa del programa, es decir, el logro de sus objetivos.
- Mejorar la calidad de los resultados, o sea, la efectividad cualitativa del programa.
- Aumentar la eficiencia interna del programa, o sea la relación entre insumos y resultados.
- Mejorar la eficiencia externa del programa o adecuación de resultados con objetivos externos.
- Someter a verificación la teoría o hipótesis que relaciona los componentes del programa con los resultados buscados.
- Redefinir la población objeto: reducirla, hanogizarla, etc.
- Modificar la estructura, el funcionamiento y la metodología del programa.
- Tratar de cumplir, si es pertinente, las expectativas de la población-objeto del programa (sobre funcionamiento, recursos, objetivos, etc.)'
- Controlar la aparición de posibles prácticas o resultados no deseadas.
- Tratar de homogenizar los efectos, consecuencias e impactos del programa en diversos sub-grupos de la población de referencia del programa.

1. Cuando no se requiere hacer evaluación

No siempre es necesario hacer una evaluación hay que recordar que ésta está consagrada al espíritu de utilidad. Si ésta no tiene influencia en las decisiones resultará una tarea en vano.

Planear cuatro (4) circunstancia Weis (2)

(1) Briones, Guillermo. Ibit. página 9.

(2) Weis, Caral H., Investigación Evaluativa, Editorial Trillos, México, 1980. página 23.

a. Cuando no hay nada que preguntar acerca del programa.

Se está realizando y las decisiones sobre su futuro o no se van a tomar o ya se han tomado.

b. Cuando el programa carece de clara orientación

El personal del programa improvisa sus actividades de un día para otro, basándose en pocas reflexiones y menos principios y el programa cambia y se va transformando, vagabundea y se orienta como puede.

Hay pocas razones para llamar esto programa.

c. Cuando las personas que deberían saberlo no pueden ponerse de acuerdo en que es lo que está tratando de realizarse en el programa.

Si existen grandes discrepancias en las metas pensados, la evaluación carece de fundamento, sobre el cual levantarlo.

d. Cuando no hay suficiente dinero, ni personal lo bastante calificado para realizar la evaluación

Esta es una tarea exigente, que requiere tiempo, dinero, imaginación, tenacidad y destreza.

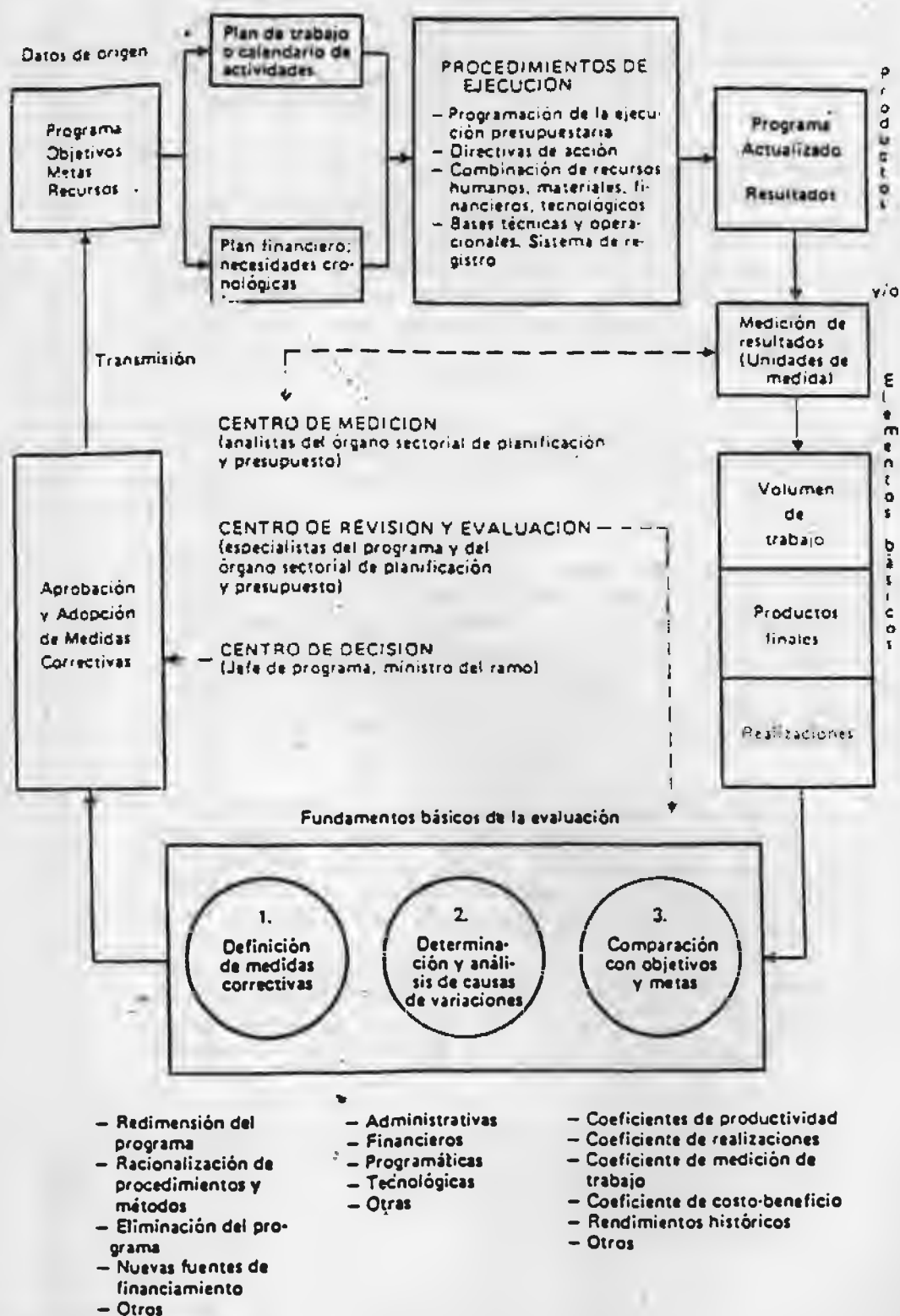
E. FUNDAMENTOS BASICOS DE LA EVALUACION

1. Análisis de Eficacia y Eficiencia

El análisis de la eficacia y eficiencia con que se han administrado los recursos programados, se realiza en función de ciertos factores internos y externos del programa y/o institución que se desea evaluar. En otras palabras, lo que interesa es estudiar la capacidad administrativa para obtener resultados a través de las unidades de organización o de las unidades de programación, según sea el caso.

Entre otros factores importantes, que deben tomarse en cuenta para el análisis antes mencionado, puede citarse, en primer lugar, el resultado de la gestión de un programa, actividad o proyecto, o bien el rendimiento del conjunto de hombres-recursos que tienen a su cargo la ejecución de las actividades propias de una organización.

Un segundo factor de análisis que conviene mencionar, es el que se refiere a las características de la estructura interna de las llamadas unidades ejecutoras de una unidad de programación, o de una unidad de organización. El análisis estructural debe comprender tanto el de las unidades que la integran, como el estudio de las interrelaciones que existen entre dichas unidades.



Además de los factores internos antes mencionados, es necesario referirse a algunos factores externos, que en general, están vinculados al medio en el cual se realiza la gerencia de un programa o la dirección de una unidad de organización. Es decir, el análisis de eficacia y eficiencia debe hacerse en el contexto de sistemas más amplios, como son los sectores, las regiones, o los núcleos organizacionales al que se integre la unidad de programación o la institución correspondiente.

En particular, es el medio el que condiciona, por ejemplo, la obtención de recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros que son necesarios para la ejecución de un programa o de una actividad. También es el medio el que determina el tipo de servicios que deben prestarse o de bienes que deben producirse. El medio condiciona el crecimiento de una de programación o de una organización y la obliga a adaptarse a los cambios.

Conjuntamente con la consideración de los factores antes mencionados, es necesario disponer de los siguientes, elementos para el análisis de eficacia y eficiencia.

- Unidades de Medida, que como se ha visto pueden referirse a volúmenes de trabajo o acciones ejecutadas para alcanzar los resultados previstos; a productos finales o bienes y servicios concretos proporcionados a la comunidad; a realizaciones que reflejen los efectos de los resultados obtenidos en términos de alcance de objetivos señalados por la política gubernamental.
- Un conjunto de indicadores que relacionen conceptos específicos de eficacia y eficiencia. Dichos indicadores entre otros, podrían ser aquellos que comparen la productividad, la realización, el costo y el beneficio, la temporalidad, etc.
- Una corriente permanente, oportuna y adecuada de información física, financiera y de costos. Se pone énfasis en las estadísticas, la contabilidad, general, de costos y presupuestaria.

2. Determinación y especificación de las causas de las variaciones observadas y/o de la ineficiencia en la gestión de los recursos asignados

La determinación de las variaciones entre lo programado y lo realmente ejecutado, puede resultar sencilla si se dispone de los indicadores apropiados y demás elementos señalados anteriormente, pero el análisis de sus causas y efectos dependerá, además, de la calidad del evaluador. Este será mejor o peor, según sea su capacidad analítica y de los instrumentos técnicos que posea. Puede ser relativamente fácil determinar si la productividad del trabajo en un programa o actividad específica ha disminuido. Esto es un dato que describe un hecho. Llegar a establecer las causas que lo originaron falta de motivación del personal, falta de recursos oportunos, mala calidad de los insumos, falta de liderazgo, etc., requiere de un análisis más extenso. (1)

Para determinar y especificar las causas que originaron desviaciones entre lo programado y ejecutado, es necesario considerar los siguientes elementos básicos que le den un marco de análisis coherente y consistente a la evaluación con todo el proceso-presupuestario. (2)

- Grado de realismo de la meta programada.
- Instrumentos y bases estadísticas que se utilizaron.
- Métodos utilizados para desagregar las metas globales y parciales en función temporal.
- Realismo de los costos estimados, en composición y estructura.
- Consistencia de los costos institucionales o programáticas y volúmenes de trabajo de los mismos.

1. Garnham, José Antonio: "Algunas consideraciones de carácter general sobre indicadores de medición de resultados y eficiencia". OEA 1975.

2. Molina López, Guillermo: "Elementos de Evaluación Presupuestaria" Tercera Jornada de Presupuesto por Programas". Paraná-entre Ríos, CICAP, CFI, 1974.

De acuerdo a la naturaleza del programa a ser evaluado, existirán diferentes tipos de medidas correctivas, pudiendo señalarse entre ellas las siguientes:

- Redimensionamiento del programa.
- Racionalización de procedimientos y métodos.
- Nuevas fuentes de financiamiento
- Redistribución de insumos humanos y materiales afectados al programa.
- Cambio de dirección del programa.
- Eliminación del programa.

Como las medidas correctivas son de distinto grado, ellas pueden afectar a los programas y a las instituciones encargadas de su aplicación en forma distinta, motivo suficiente para que las recomendaciones provengan de niveles jerárquicos adecuados para garantizar su aceptación, y evitar conflictos de autoridad.

F. MEDICION DE RESULTADOS Y COSTOS (1)

Un presupuesto por programas es más que una clasificación de los gastos. Es un método para ligar los fondos obtenidos con las realizaciones que se persiguen con ellos, combinando los recursos financieros y reales tras objetivos seleccionados. Este hecho posibilita la medición de resultados y su comprobación con los respectivos costos, permitiendo la evolución técnica de los programas.

- Conceptos básicos para la medición de los resultados

El presupuesto por programas y actividades utiliza ciertos conceptos básicos o categorías programáticas que procura medir, estableciendo al efecto las respectivas unidades de medidas.

Los conceptos fundamentales son: necesidad pública, resultado, producto final, sub-producto final, costo total de la fuerza de trabajo, costo unitario hombre-año, costo unitario de materiales, etc. Véamos el significado de cada uno de estos conceptos.

1. Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programa. Siglo veintiuno, Editores S.A., Primera Edición, 1967, página 201 a 211.

. Producto Final

Para obtener un resultado es indispensable fijar el producto final, a realizar, el cual constituye la meta de la acción. Cabe recordar que el programa se abre precisamente en aquellas acciones donde es posible identificar productos finales (o actividades significativas). Los productos finales o las cosas hechas pueden ser, por ejemplo, el número de expedientes tramitados, los informes hechos, las carreteras construidas, los soldados entrenados, las toneladas de alimentos transportados, el número de certificados de registro civil expedidos, las hectáreas de reforestación, el número de declaraciones de impuestos auditadas, el número de huelgas resueltas, el número de almuerzos escolares repartidos, etc. Para el presupuesto por programas, la definición de los productos finales es fundamental, es lo que da su significado a la técnica y es a la vez su factor más limitante.

El programador y el preparador presupuestario deben tener el suficiente criterio para seleccionar dentro de la variada gama de actividades que desarrolla un gobierno aquellas que sean más significativas.

Algunos productos finales pueden segregarse en sus partes componentes, llamadas subproductos finales. Tal es el caso del número de estudiantes de enseñanza media a capacitar, pueden separarse el número de alumnos de enseñanza secundaria, de enseñanza técnica, de enseñanza agropecuaria, de alfabetización, etc. Donde se pueden identificar subproductos finales, es posible abrir subprogramas. Como ejemplo, puede verse el cuadro adjunto.

. Materiales y Equipos

Para hacer el trabajo se necesita también de la disponibilidad de materiales y equipos. Es necesario medir el número de unidades de material que se requiere para ejecutar las operaciones dentro de un programa. Por ejemplo, si se va a dar enseñanza a tal número de alumnos y si es posible acomodar a dos por banca, se puede determinar el número de bancas necesarias.



.Coeficiente de Rendimiento

La forma de determinar los insumos de materiales y de personal es mediante el uso de coeficientes de rendimiento. Estos constituyen un indicador de relaciones entre los resultados y los recursos requerido. Por ejemplo, el coeficiente entre alumnos-profesor; entre días estada-camas, entre consultas externas médico; entre días/paciente, etc.

.Insumos

Aplicando los coeficientes de rendimiento expuestos, se calcula el volumen de insumos del programa, subprograma o actividad. Estos insumos pueden ser de personal, de materiales y de equipos.

El personal se establece clasificándolo según sus especialidades técnicas y según niveles de ingreso. Los materiales se indican según su origen, de acuerdo con clasificaciones sectoriales. Los equipos se ordenan según su naturaleza y usos.

.Costo total del Programa

La suma del costo de la actividad y del subprograma constituye el costo total del programa. El costo del programa se presenta clasificado según el objeto del gasto, según la clasificación que se presentó anteriormente. El costo total incluye por lo general, el costo en personal, materiales y las transferencias, en el caso de programas de operación. Y cuando se trata de programas de inversión incluye los gastos en sueldos y salarios para inversión, los materiales insumidos y todos los otros factores de costo de los proyectos.

.Costo de Operación

El costo de operación es aquel que no incluye las transferencias, ni los gastos de capital, sino que sólo los servicios personales y materiales.

- Medición de Resultados

Una vez adoptado el presupuesto por programas y actividades corresponde, en primer término, analizar

los programas y las actividades a fin de identificar las mediciones físicas que convienen mejor a la administración para los efectos de análisis, revisión y evaluación.

Para comenzar, bastarían sistemas simples con que identificar el volumen de trabajo con planes de perfeccionamiento y de mayor desarrollo.

La creación de un sistema de medición de resultados permitirá a la administración obtener datos más exactos sobre las necesidades financieras y de mano de obra. Según este sistema, habría que relacionar el tiempo empleado en ejecutar un trabajo con el volumen de actividades a fin de establecer un coeficiente de rendimiento que permita calcular la mano de obra, necesaria para su realización.

Es de suma importancia identificar las unidades de trabajo apropiado para establecer un sistema de medición de resultados; una elección inadecuada conduciría a resultados inexactos y éstos, a su vez, a erróneas decisiones administrativas.

Problemas que plantean las mediciones:

- . La tendencia a tratar de medir operaciones no mensurables.
- . Las dificultades de mantener la calidad en el trabajo, cuando la actividad está sujeta a un sistema de medición.

- Medición de Costos

La determinación de costos puede hacerse conforme a dos criterios: históricos y precalculados. Los primeros representan el valor de los costos hecho por la experiencia y los segundos los calculados en el presupuesto, es decir, antes de la ejecución de las actividades. Los costos precalculados pueden ser estimados o standard.

- Sistemas de Medición

En relación a los resultados:

En las primeras etapas de implantación de un sistema de evaluación presupuestaria, no siempre es posible identificar con propiedad todas las unidades de medida que se requieren para cuantificar adecuadamente los resultados de los programas y actividades.

En estos casos, resulta aconsejable establecer un plan de implementación, en que por etapas sucesivas, se perfeccionen las unidades e indicadores de medición. Al comienzo, y en los casos en que no sea posible determinar productos finales, se puede cuantificar el volumen de trabajo desarrollado en un programa y relacionar el trabajo terminado con el trabajo pendiente.

El Manual de Presupuesto por Programas y Actividades de Naciones Unidas da el siguiente ejemplo de este sistema de medición:

Oficinas de patentes del Departamento de Comercio U.S.A.	1960 Real	1961 Estimado	1962 Proyecto
Solicitudes nuevas recibidas	79,331	80,000	80,000
Solicitudes cursadas	79,339	87,000	90,000
Patentes concedidas	50,607	52,000	55,000
Solicitudes pendientes a fin de año.	195,885	189,000	179,000

Para hacer más útil este cuadro, se le podría agregar el siguiente renglón:

Relación trabajo realizado con trabajo pendiente	25,84%	27,51%	30,73%
---	--------	--------	--------

Un segundo paso en la medición de resultados estaría constituido por un refinamiento del sistema anterior, que consiste en identificar el personal que se requiere para realizar el volumen de trabajo proyectado.

Esto nos permite avanzar al segundo sistema denominado "de medición del trabajo", el cual relaciona el volumen de trabajo con el tiempo que emplea el personal existente para realizarlo, ofreciendo una visión conjunta del aprovechamiento del personal en relación con el trabajo realizado.

Coeficiente de Medición del Trabajo- $\frac{\text{Trabajo Realizado}}{\text{Tiempo}}$

Pero la realización de un trabajo o tarea requiere no sólo de recursos humanos, sino también de los materiales y equipos necesarios para ejecutar las diversas acciones de un programa o actividad. Un buen sistema de medición de resultados debe permitir determinar tanto el número de personas que se requieren en un programa, como el volumen de materiales que se consumirán durante su ejecución.

Para poder determinar los insumos de personal y materiales es necesario dar un tercer paso en el sistema de medición de resultados, el cual implica el uso de "coeficientes de rendimiento" y luego, en una etapa más refinada, de medidas standards".

Los coeficientes de rendimiento o medidas de productividad, constituyen un indicador de las relaciones entre los resultados y los recursos requeridos. Por ejemplo, el coeficiente entre médicos y pacientes atendidos; entre profesor y alumnos instruidos; entre tonelada de cemento y kilómetro de camino construido; etc. Estos coeficientes permiten calcular con precisión los programas o actividades, así, si se programa construir cierto número de kilómetros de carretera y se tiene la relación de toneladas de cemento por kilómetro, puede determinarse la cantidad precisa de cemento que se requerirá para ese propósito. Igual cosa se puede hacer para el cálculo de personal docente si se tiene la relación alumnos-profesor.

Coeficiente de Rendimiento-Productos Finales
Insumos

Para realizar un análisis más efectivo de un programa o actividad, es necesario comparar los coeficientes de rendimiento con normas pre-establecidas o standards.

Los "standards" son de gran utilidad, puesto que cuando un programa o una actividad se sujeta al sistema de medición de resultados en base a coeficientes de rendimiento, existe el peligro de que se tienda a producir más unidades de medida con detrimento de la calidad del producto o servicio. Además se hace indispensable contar con un medio confiable que permita establecer los requisitos cualitativos mínimos, especialmente los de tipo técnico, que deba reunir una unidad de resultado. En otras palabras, es necesario establecer normas de calidad o standards para la producción de bienes y servicios públicos. Por ejemplo, cuando se desea crear cierto número de escuelas primarias rurales, sería necesario tener una unidad escolar "standards", esto es, saber cuántos profesores necesita, cuánto personal administrativo y de servicio. Luego, sería necesario tener el "standards" de material didáctico para la escuela, asimismo el "standards" de material escolar por alumno. Aparte de todo esto, sería necesario tener un "standards" para la escuela misma, con cierto número de salas de clase, servicios, casa habitación para el director y profesores, etc.

El establecimiento de "standards" es uno de los aspectos técnicos de mayor utilidad y conveniencia dentro de un sistema de programación y evaluación presupuestaria, puesto que permite determinar con precisión los recursos necesarios para producir una unidad de medida y lo que es más importante, posibilita en los diferentes niveles de la administración el estudio comparativo de la calidad del bien o servicio producido.

En relación a los costos:

La determinación de costos es indispensable para el análisis de las nuevas peticiones y asignaciones de gastos, así como para el control y evaluación de la eficiencia en la ejecución de los programas presupuestarios.

Los costos unitarios, permiten perfeccionar el procedimiento de evaluación y programación presupuestaria puesto que posibilitan el cálculo de standards, herramienta básica en una etapa avanzada de control.

Los costos se obtienen de los datos registrados en el sistema de contabilidad, a través de una serie de cuentas en las que se consolidan todos los costos aplicables a una actividad, proyecto o programa. Generalmente, cuando se aplica un sistema de esta índole, se acumula información sobre el costo en base al uso de los servicios y bienes, es decir, cuando esos bienes y servicios se integran efectivamente o se consumen en un programa o actividad.

Sin embargo, como la aplicación de un sistema contable de costos requiere un largo período de desarrollo y mucha experiencia en la aplicación del presupuesto por programas, resulta más aconsejable utilizar en las primeras etapas, un sistema de registro estadístico de costo por programas.

El sistema estadístico de determinación de costos permite obtener información sobre costos en forma más simple y selectiva. Este sistema hace posible reunir una serie de datos importantes sobre costos globales, mediante el empleo de registros auxiliares, sin que sea necesario ubicar y registrar toda la información sobre los elementos de costos que integran la unidad de medida del volumen de trabajo o de producto final. Un sistema de este tipo permite tener costos globales sobre los servicios personales, bienes de consumo, servicios no personales, etc., que se utiliza en un programa o actividad.

Por lo general, en el presupuesto sólo se determinan los costos directos de cada programa, actividad o proyecto, o sea, se incluye el valor de los servicios personales y de los materiales y otros gastos directos. Así, en un programa educacional sólo se incluirían los gastos directos por concepto de sueldos de profesores, materiales de enseñanza, mantenimiento, arriendos, etc.

Como es sabido, el establecimiento de la medición de costos supone cambios en el sistema de contabilidad público. Por ejemplo, en cada ministerio,

empresa o entidad autónoma, habrá que crear secciones de costos en las oficinas de presupuestos, los cuales deberán encargarse de establecer registros de costos a los que se pueden imputar los ~~costos~~ de cada programa, actividad o proyecto, para los efectos de determinar el costo total de los mismos:.

. 'Procedimientos complementarios para la medición de resultados y costos.

Como ya hemos visto, el complemento más importante para la medición de resultados y costos es el establecimiento y empleo de normas o standards de calidad o eficiencia.

Otro auxiliar de la medición de costos y resultados es la técnica estadística de muestreo, que supone la obtención de costos globales a través de estimaciones que se basan en una muestra adecuada.

La existencia de un organismo central que tenga las atribuciones necesarias para recomendar el establecimiento de los registros básicos que deben emplearse para reunir los datos de los diversos sistemas de medidas, es fundamental en el presupuesto por programas. Con un sistema de registro uniforme, adecuadamente prescripto y bien administrado en las dependencias públicas, serán mayores las posibilidades de obtener de las diversas oficinas, datos comparables y de evitar las interpretaciones erradas acerca de la naturaleza de la información que se solicite.

Como complemento de los registros básicos, debe establecerse el sistema de información que permita disponer oportunamente de los antecedentes que se requieran para evaluar y tomar decisiones en la administración presupuestaria. Ello supone procedimientos eficaces para hacer afluir los datos desde su fuente de origen a la oficina central en que deben ser analizados, así como para poder preparar y distribuir a los funcionarios interesados, tabulaciones de unidades de medida más convenientes y significativas para una mejor administración presupuestaria. (1)

(1) Acuña, Gustavo: Op, cit.