

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



Facultad de Ciencias Políticas
y Sociales

**EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y SU IMPORTANCIA
PARA LA EMPRESA PUBLICA DE MEXICO: EL CASO DE
PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS EN EL PERIODO
1978 - 1980.**

T E S I S

Que para obtener el Título de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración
Pública

P r e s e n t a

MARIO ALBERTO FLORES ALARCON



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

C O N T E N I D O

Introducción	6
1.- Participación económica del Estado a partir de la crisis de 1929	8
1.1. Antecedentes generales	9
1.2. El caso de México	14
1.3. La participación económica del Estado y el origen de la empresa pública	20
2.- La técnica del presupuesto por programas.	
2.1. Génesis	25
2.2. Descripción del P ⁵	27
2.2.1. La planificación - programación como sistema	29
2.2.2. La planificación - programación como proceso	32
2.2.3. La presunestación	34
2.3. Definición del presupuesto por programas	35
2.4. Objetivos	36
2.5. Principios presupuestarios	37
2.5.1. De política económica y programación	37

2.5.2. Como mecanismos administrativos _ _ _ _ _	38
2.6. Categorías programáticas _ _ _ _ _	40
2.7. Criterios de apertura programática _ _ _ _ _	42
2.7.1. En función de la estructura administrativa _ _ _	42
2.7.2. En función de criterios técnicos _ _ _ _ _	43
3.- Productos Pesqueros Mexicanos ; empresa paraestatal.	
3.1. Origen _ _ _ _ _	46
3.2. Estructura orgánica durante el periodo de estudio _ _	49
3.3. Proceso de implantación del P ⁵ en PROPEMEX _ _ _ _ _	51
3.4. Marco jurídico de la presupuestación programática _ _	52
3.5. Operación interna del P ⁵ : sus resultados _ _ _ _ _	53
3.5.1. Alcance de programas en 1979 _ _ _ _ _	55
3.5.2. Alcance de programas en 1980 _ _ _ _ _	57
3.5.3. Ejercicio deflactado del flujo de efectivo - in gresos 1978 - 1980 _ _ _ _ _	58
3.5.4. Ejercicio deflactado del flujo de efectivo - -- egresos 1978 - 1980 _ _ _ _ _	61
3.6. Diagnóstico _ _ _ _ _	65

3.7. Recomendaciones generales	64
Conclusiones	72
Anexos	76
Citas bibliográficas	80
Bibliografía	81

INTRODUCCION:

En esta investigación se analizan los resultados obtenidos por la empresa paraestatal, Productos Pesqueros Mexicanos durante la primera mitad del sexenio pasado, mediante la utilización del presupuesto por programas al interior de su administración.

El estudio de esta temática y en un periodo que a simple vista carecía de importancia, resultó interesante porque es una pequeña muestra de la mala calidad de los insumos con que se dotó al tristemente célebre Sistema Alimentario Mexicano. Los resultados?... todos los conocemos.

Se pretende, con este trabajo, comprobar la hipótesis de que en la administración pasada el presupuesto por programas fue utilizado más como un instrumento político que como medio que hubiera permitido ejercer racionalmente el gasto público.

Resulta interesante conocer, en esta investigación, el desaprovechamiento de recursos originado por pugnas internas de carácter político, que repercutieron económica y socialmente en una empresa con recursos potenciales, por explotar, fabulosos.

Es el mismo sistema político mexicano el origen de este tipo de situaciones, porque los altos puestos de la administración paraestatal se otorgan como prebendas políticas, y los resultados pronto se dejan sentir. La ineficiencia administrativa que se traduce en carga financiera onerosa, uno de los problemas principales de nuestra administración paraestatal.

De la situación que resultó, del análisis de los datos contenidos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, para esta empresa se presenta un diagnóstico levantado básicamente de lo obtenido en PROPEMEX por lo que respecta a lo programático y del flujo de efectivo, acompañada de algunas recomendaciones generales.

Finalmente se presentan las conclusiones de la investigación.

1.- PARTICIPACION ECONOMICA DEL ESTADO A PARTIR DE LA CRISIS DE 1929.

1.1. Antecedentes Generales:

A consecuencia de la gran depresión sufrida por el mundo capitalista en los años treinta, el Estado ya no fija su acción en las funciones tradicionales de administración, defensa, obras públicas que le habían sido asignadas por el pensamiento liberal de los economistas clásicos del siglo XIX.⁽¹⁾ A partir de entonces también enfoca su atención a cuestiones como la reglamentación de la vida económica y de su participación como inversionista.

En 1936, John Maynard Keynes asigna al Estado un papel primordial dentro de la economía, ya que lo considera como el arma más importante para combatir los desajustes que se presentan en el mundo capitalista. Por ello señalaba que en tiempos de depresión y altos niveles de desocupación, el Estado debería aumentar sus gastos tratando de asegurar un nivel deseable de empleo y recurriendo al financiamiento de los bancos y particulares, ya que estos por pesimismo imperante tendían a acumular saldos en efectivo. Para combatir la inflación, el Gobierno debería disminuir los gastos y aumentar sus ingresos para lograr un superávit en efectivo.^(x)

A diferencia de la teoría clásica que enfocó principalmente su análisis a la empresa individual, la teoría keynesiana efectuó un estudio macroeconómico señalando que también existían puntos de equilibrio en niveles inferiores a la ocupación plena y que el Estado por medio de distintos instrumentos de política económica (gastos, impuestos, colocación de empréstitos, etc.) podía actuar sobre la demanda, la oferta y el ingreso e inversión y por medio de ésto incidir los niveles de ocupación, de ingreso necesarios para contrarrestar los desequilibrios frecuentes que pudieran presentarse. A partir de entonces se formó una nueva filosofía sobre la intervención estatal en la economía, cada vez más amplia.

Por ello, las corrientes del pensamiento para hacer más profunda la actuación del Estado en la vida económica, han observado los fuertes desequilibrios ocurridos en los países más destacados y representativos de la libertad económica del mundo, de principios de este siglo.

La "gran depresión " señaló lo inadecuado del sistema para frenar la falta de consumo y el crecimiento de la desocupación. Es con éste fenómeno que los gobernantes adquieren la conciencia de que el propio Estado debería de cumplir un cúmulo de funciones, si es que las necesidades

de los individuos han de ser satisfechas.

En un principio la actuación del sector público fue limitada, pero _
ha ido creciendo en importancia hasta ejercer una influencia notable so
bre el funcionamiento de la economía en su totalidad. Es indispensable_
que los gobiernos con su autoridad, tienen que ejercer su poder para en
causar las decisiones de los miembros de la comunidad.

Aunque durante más de dos siglos se pensó que el principio de la eco
nomía de mercado o libre empresa era superior a otras formas de acción_
de la sociedad y de la autoridad económica de una nación, se puede afir
mar que ni aún en este sistema económico ni en ningún otro se ha visto_
completamente inmune a la actividad participativa del Estado, porque _
ninguna sociedad ha alcanzado una economía de mercado en su expresión _
absoluta, sin la intervención del gobierno central.

Indudablemente que al correr de los años, con la presencia intermi
tente y acentuada de fenómenos estructurales, tanto en las naciones de
sarrollados con manifestaciones de disminución de las tasas de empleo y
consumo, como en países en vías de desarrollo donde la pobreza se vin
cula al subempleo y a una carencia amplia de servicios de tipo social _
como la educación, salud, seguridad y otros. La intervención estatal en
naciones de esta naturaleza es cosa obligada que busca amortiguar esos_

fenómenos estructurales.

Actualmente se reconoce que en estos países se debe buscar y tratar de alcanzar determinadas metas de bienestar económico y social, para desterrar la pobreza de la mayoría de la población. Por lo tanto, la intervención del Estado se explica en un examen detenido de hasta que punto una sociedad basada en el sistema de libre empresa privada alcanza o no las metas de bienestar económico que los pobladores necesitan y reclaman.⁽³⁾

En las economías desarrolladas tal expansión fue resultado no solo de las crisis económicas periódicas, sino también de que al volverse más organizadas y muy destructivas las guerras exigieron un empleo creciente de recursos de todo tipo, liberado necesariamente por el Gobierno. También influyeron los avances de la legislación social, la modernización de los medios de transporte que a su vez exigió el establecimiento y conservación de una diversificada infraestructura de carreteras, puertos, aeropuertos, así como aquellos problemas resultantes de una acelerada urbanización.

En los países tercermundistas, la expansión de las actividades estatales guarda similitud con las de las economías desarrolladas en la me-

dida que copian a éstas ciertos patrones de crecimiento. Pero la expansión y diversificación de las actividades públicas en países subdesarrollados se deriva del papel progresivo de la atribución del Estado en establecer y mantener la base operativa del sistema, como transporte, comunicaciones, servicio eléctrico, etc. Además, en muchas ocasiones es el Estado quien inicia grandes empresas en la industria pesada, como el petróleo y la siderurgia, así como la creación y operación de organizaciones financieras de gran magnitud. Con ésto el Estado asume de manera simultánea funciones de reformador de estructuras y de empresario en las actividades básicas. (4)

De dicha forma surgió el sector público moderno, integrado no solo por el Gobierno Central, sino que además por organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria, las financieras y compañías de seguros. Con ello, la actividad del Estado se dá básicamente a dos niveles: el del gasto y el de los ingresos, éstos últimos compuestos por los impuestos directos (aquellos que gravan a personas físicas y a las empresas) y los indirectos (que gravan a las mercancías), los pagos que efectúan los usuarios por los servicios públicos recibidos: los que se obtienen de la venta de productos de las entidades paraestatales.

Además de estos existen también aquellos derivados de la emisión de títulos, bonos, contratación de empréstitos y la fabricación de papel moneda, algunas veces utilizado para financiar sus gastos.

Por lo que respecta al gasto público, según la clasificación por objeto del gasto de la Secretaría de Programación y Presupuesto se integra de la siguiente manera:

- 1- Servicios personales
- 2- Materiales y suministros
- 3- Servicios generales
- 4- Transferencias (subsidios y aportaciones)
- 5- Bienes muebles e inmuebles
- 6- Obra pública
- 7- Inversiones financieras
- 8- erogaciones extraordinarias
- 9- Deuda pública (pago de pasivo y de intereses) (5)

De todo lo expuesto con anterioridad se puede observar la importancia de la participación económica del Estado, sobre todo en países como el nuestro donde se superan las funciones asignadas por los economistas clásicos, así como aquellas medidas de intervención a partir de la ori-

sis capitalista de 1929, cuando fue necesaria la ingerencia del Estado que a la fecha se ha convertido en una fuerza de apoyo complementaria al sistema económico.

1.2. El caso de México.

Iniciado el movimiento de la revolución mexicana de 1910, que culminó con la promulgación de la Constitución Política en 1917, el país _____ atravesó por un periodo de tensiones sociales, estancamiento económico e inestabilidad política. De la nueva Constitución se desprende una nueva relación Estado - Economía, adoptándose medidas que acentuaron la intervención estatal buscando de esta manera la satisfacción de aquellas _____ demandas sociales surgidas del movimiento armado.

Concluida la etapa de consolidación de la revolución y los efectos _____ de la crisis 1929 - 1933, se establecieron las bases del sistema político que trasciende hasta la actualidad. A partir de entonces el Estado orienta el gasto público buscando promover el desarrollo económico y social, participa para fortalecer el sistema financiero, monetario, agrícola e industrial y promueve la expansión de los servicios públicos.

Durante el periodo 1934 - 1940, dentro de las políticas de desarrollo impulsadas por el sector público, destacaron básicamente la reforma agra

ria, la expropiación petrolera, la creación de organismos financieros y la utilización del gasto para la formación de capital. (6)

En el transcurso de la 2a. guerra mundial y el período de la posguerra que se recurrió a la política de sustitución de importaciones, ampliando así la actividad empresarial del Estado. Durante la década de los 50's continuó vigente dicha política, buscando de esta forma mejorar las deficiencias y contradicciones planteadas por el desarrollo nacional.

En el decenio de 1960 - 1970 se siguió la estrategia del llamado "desarrollo estabilizador", con lo que se trató de acelerar el proceso de formación de capital, actuando sobre las variables del ahorro voluntario y dando fuerza al financiamiento de los inversionistas privados; mientras el sector público recurría al endeudamiento externo para complementar los ingresos fiscales, dedicando parte de ellos a la inversión pública.

La estrategia del "desarrollo estabilizador" tuvo un costo elevado porque limitó el desenvolvimiento de las empresas públicas más importantes, por ejemplo, se suspendieron las inversiones en la exploración petrolera, además se redujeron las inversiones de expansión y mantenimiento

to eléctrico, así como las de transportes y comunicaciones. Esto originó retrasos en el programa de inversiones del sector público.

Esta estrategia de desarrollo estabilizador, otorgó al Estado la responsabilidad para crear condiciones favorables y estimular el proceso de crecimiento económico en un ambiente de estabilidad económica y social, que diera seguridad tanto al inversionista nacional como extranjero. En este marco, la inversión de las empresas públicas se orientó a sectores que no fueran competitivos con el sector privado.

Para los años 70- 76 , después de analizarse los resultados logrados por el modelo de desarrollo estabilizador, se postuló una nueva estrategia bajo la concepción de que no basta el simple aumento cuantitativo de las magnitudes con que se mide una economía, para demostrar que ha habido desarrollo, sino que era necesario un conjunto de cambios sociales, culturales y organizativos de utilidad para la población del país.

Esta nueva estrategia, llamada " desarrollo compartido " , planteó como principales objetivos: Abatir los desequilibrios, superar el ritmo de crecimiento del pasado y elevar el nivel de vida de la mayoría de la población; fortalecer las finanzas públicas para emplearlas como instrumento redistributivo; racionalizar el desarrollo industrial y uso de los

recursos de inversión orientándolos para enmendar los desequilibrios sectoriales y regionales, y reordenar las transacciones económicas con el exterior para conseguir una mayor soberanía nacional.

De 1970 - 1976 , la economía mexicana evolucionó de manera irregular debido a factores coyunturales y problemas de carácter estructural que adquirieron una connotación intensa durante éste sexenio. Esto ocasionó que el crecimiento en términos reales del P.I.B. fuera, en promedio, de al rededor del 5% anual, inferior al observado durante la década de los sesenta (7%) pero ligeramente superior al crecimiento de la población (3.5%). En lo que respecta al ahorro interno se hizo, difícil generar una tasa acorde a las necesidades de expansión de la inversión bruta, pública y privada resultando de lo anterior un crecimiento en el déficit presupuestario del sector público, y un aumento del endeudamiento externo.

La estrategia de desarrollo para el cambio estructural que planteó la pasada administración que tomó posesión del Gobierno en diciembre de 1976 fue muy ambigua , ya que pretendía la independencia económica y una justicia social; ambas situaciones se incluyeron en los objetivos inmediatos y de mediano plazo. Para poner en práctica las acciones que per

mitieran lograr esas pretensiones llevó al gobierno a concertar actividades con el sector privado empresarial y el sector laboral; ello evitó del instrumento político denominado Alianza Nacional, Popular y Democrática para la Producción, compromiso táctico para coordinar el esfuerzo y la acción de todos los sectores de la sociedad en función de la actividad productiva nacional. El resultado no fue otro que el acatamiento, por parte del sector obrero organizado y cautivo, de tal alianza y no ocurriendo lo mismo por parte del sector empresarial.

Para el cumplimiento de esa estrategia de desarrollo, el gobierno planteó cuatro objetivos nacionales, enumerados en el Plan Global de Desarrollo 1980 - 82, y que son:

- a) "Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- b) Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- c) Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- d) Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas." (7)

La estrategia definida en el Plan Global de Desarrollo, se basó en políticas que implicaron la utilización de los instrumentos y medios a disposición del sector público, como: El gasto e ingreso público, la contabilidad nacional, la reforma administrativa, la política económica, el aparato administrativo, investigación científica y tecnológica, programas de educación, capacitación y extensión académica.

Las políticas y cambios introducidos en los mecanismos de dirección política del desarrollo, originaron que el gasto público se orientara a las empresas paraestatales de energéticos y alimentos básicamente, tomando en cuenta el impacto regional, sus efectos en el empleo y con la pretensión de elevar la eficiencia y productividad.

Por lo que respecta a la reforma política, ésta se convirtió en una válvula de alivio para el sistema político de nuestro país, permitiendo la participación moderada y controlada de los partidos de oposición.

La reforma administrativa pretendió aportar soluciones a los obstáculos de nuestro desarrollo esta reforma teóricamente pretendió que se introdujera la programación a las acciones del Estado, el control del ingreso del gasto público que permitiera una mayor racionalidad en la asignación de tareas, responsabilidades y recursos.

Dentro del programa de reforma económica, la programación regional -

constituyó un buen esfuerzo del Gobierno Federal para establecer un orden de las prioridades y racionalizar la acción del Estado en sus diferentes niveles.

1.3. La participación económica del Estado y la empresa pública.

La intervención del Estado en nuestra economía ha sido la respuesta a la necesidad de los gobiernos por buscar orientar el desarrollo económico del país. La mayor o menor intensidad ha dependido de la orientación en la política económica implantada en cada una de las administraciones que han gobernado al México posrevolucionario.

La actuación estatal en nuestra economía, ha sido encaminada básicamente al fomento y estímulo de las actividades productivas fundamentales. En este sentido, en nuestra nación, uno de los principales instrumentos de acción directa que tiene el Estado, corresponde al sector paraestatal, el cual está constituido por organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, que en conjunto conforman el sistema de empresas públicas.

La actividad empresarial del Estado está ligada a la participación económica que el sector público ha ido adquiriendo por medio del establecimiento de empresas públicas en los sectores claves de nuestra economía. Esta actividad se ha acrecentado en los últimos años, como con-

secuencia del control que tiene sobre los recursos naturales básicos, especialmente el petróleo y gas natural.

La experiencia empresarial, del Estado surgido de la revolución, data de 1925 a la fecha." En la década de los veinte al término de la etapa violenta del proceso revolucionario, el gobierno decidió emprender la reconstrucción económica y política del país." ^(B) Para tales fines, se crearon diversas instituciones, de las que destacan: la Comisión Nacional Bancaria; el Banco de México; la Comisión Nacional de Caminos; y el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

En 1958, la expropiación petrolera fue una decisión trascendente y significativa, por medio de la cual se amplió la actividad estatal empresarial, diversificándose así la capitalización del sector público.

La crisis de postguerra influyó para ampliar la actividad interventora, fortaleció los planteamientos de la política de sustitución de importaciones y la necesidad de impulsar un proceso de industrialización nacional. A esta fecha, el sector público tenía cierto grado de control importante en ramas de la industria y en sectores de la economía, tales como: hidrocarburos, siderurgia, fertilizantes, sistema financiero y comunicaciones y transportes.

El sector público ha ampliado su capitalización y participación en la actividad productiva nacional, sin cuestionamientos ni antagonismos a los sectores privado interno y extranjero, respectivamente. Esto debido principalmente a la presencia necesaria del Estado en los procesos de producción y distribución, buscando de esta manera una reactivación de la economía nacional. Actualmente el Estado participa directamente en las actividades mineras, industriales, comerciales y financieras, apareciendo como administrador directo o asociado, lo que ha otorgado al sector paraestatal importancia económica determinante.

Los motivos generales y específicos que en México han determinado la creación de empresas públicas son variados y van desde aquellos de utilidad pública a los de defensa nacional, como son:

- 1.- " Que al haber cubierto ya las principales necesidades de infraestructura, los gobiernos han incursionado en otros campos de la actividad económica, sobre todo en aquellos donde no acude la iniciativa privada o no existe suficiente capacidad de inversión.
- 2.- Que en algunos países, los movimientos independentistas en muchos casos implicaron la nacionalización de compañías extranjeras que pasaron a la administración gubernamental.

3.- Que algunos países han decidido participar en ciertas líneas de producción y en la comercialización de bienes de consumo y bienes de uso general para instrumentar políticas de justicia social y apoyar a los sectores marginados de la población.

4.- Que la necesidad de generar ahorro público ha llevado también a algunos gobiernos a incursionar en áreas industriales y comerciales altamente rentables con la idea de contar con recursos financieros que puedan destinarse a la inversión pública dentro del proceso de desarrollo social y económico.

5.- Que en algunos países, las políticas sociales han conducido a la incorporación gubernamental de casi todas las empresas grandes y medianas. (9)

" Este marco general permite afirmar - dice Naciones Unidas - que el fenómeno de crecimiento y diversificación del sector de empresas privadas en los países en desarrollo ha seguido, en cierta manera, patrones y tendencias comunes. "

6.- Salvar y rehabilitar empresas privadas que están mal administradas y en situación de quiebra.

7.- La necesidad de proporcionar a precios reducidos, insumos básicos

para el desarrollo industrial.

Todos estos motivos para la creación de empresas públicas se apoyan y reflejan en un precepto constitucional que reserva al Estado el derecho exclusivo de explotar recursos naturales de carácter estratégico para el desarrollo del país y regular aquellos que resulten de beneficio social, fortaleciendo con ello la soberanía de la nación." (10)

2.- LA TÉCNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

2.1. Génesis

Estados Unidos de Norteamérica fue el país que inició la aplicación de la técnica del presupuesto por programas como una necesidad orientadora a la racionalización de los gastos de guerra y defensa, así como a una reducción de los costos de operación de las empresas productoras de armamento. En 1946, el Departamento de Marina presentó un presupuesto con dos sistemas de clasificación, una por objeto del gasto y otra por programas.

Con base en las recomendaciones de la Segunda Comisión Hoover, en 1956, se introdujeron cambios en el sistema de contabilidad y un presupuesto basado en costos de cada una de las dependencias del Ejecutivo. En tales condiciones, empieza el llamado cost - based - budget, que dá especial énfasis a la medición de los costos de las actividades a realizar para cumplir los programas.

En América Latina la implantación de la técnica del presupuesto por programas se inicia a finales de la década de los años cincuenta y principios de los sesentas.

El primer país latinoamericano que decidió, en 1929, adotar la técnica del presupuesto por programas, para su sistema de administración fiscal, fue Colombia.

De los años transcurridos desde la referida experiencia de Colombia, la gran mayoría de países de la región han realizado trabajos de adopción parcial o total de técnicas de programación y ejecución presupuestaria.

En México, el año de 1976, se inició una etapa de la administración pública. En esta fecha se iniciaron los trabajos de Reforma Administrativa, en los que la aplicación de nuevas técnicas en el presupuesto público tuvieron un papel de fundamental importancia. Tal es el caso de la técnica del presupuesto por programas, que fue introducida en 1976 con el denominado presupuesto de orientación programática, el cual incorporó los elementos de programa, subprograma, objetivos, metas, y de unidades responsables. La coordinación inicial de estas actividades estuvo bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Patrimonio Nacional y de la Secretaría de la Presidencia de la República.

2.2. Descripción del P³

De manera genérica pero significativa la técnica del presupuesto por programas es un sistema y un proceso que comprende a la planificación, la programación y la presupuestación, por ello algunos autores simplifican en P³ la denominación de esta técnica presupuestaria.

Para efectos de estudio, se realiza la separación de los elementos antes mencionados porque en la práctica operan como un conjunto ordenado interrelacionado, interdependiente e interactuante, cuya finalidad primordial es el logro de objetivos previamente determinados en un plan.

Desde esta perspectiva es la definición, acerca de planificación, que emite Guillermo E. Molina la que mejor resume la relación existente entre planificación, programación y presupuestación: "Planificación - señala- es tanto un proceso como un sistema a través del cual se seleccionan alternativas (sociales, políticas, económicas, tecnológicas, financieras, etc.) en forma racional y coherente con sus correspondientes objetivos y metas, los recursos necesarios para alcanzarlos en el corto, mediano y largo plazo, en un ámbito nacional, regional, estatal, departamental, provincial y municipal con un determinado carácter, ya sea integral, global o sectorial". (11)

Para el objetivo que se persigue con el desarrollo de esta investigación, sobre la participación estatal en la economía, E. Sierra define a la planificación de la siguiente manera: " Método para hacer más racional y coherente la política económica, que le dé mayor sentido y organización a la intervención estatal en la economía. " (12).

Como definición propia, planificación es la determinación estricta de objetivos a cumplir por unidades responsables, no solo de los logros físicos sino también de los recursos que para tal efecto se les asignaron.

2.2.1. La planificación - programación como sistema.

El esquema y explicación de él que a continuación se presenta se refiere a lo que los autores denominan pirámide de la planificación, misma que proporciona una visión más general de lo que implica el sistema del P³ como tal.

a.- Estrategia de Desarrollo o planes de largo plazo: En este punto se delinea la imagen objetivo de la estructura y funcionamiento del sistema económico y social en el futuro. Esto implica definir los grandes objetivos y metas para cada una de las etapas. Como una aportación en la conformación de lo que sería la imagen futura de la sociedad obliga a pensar en acciones económicas y sociales básicas y no en simples mag-

nitudes económicas.

b.- Planes de Mediano Plazo: Estos significan el logro dentro de la es trategia definida previamente en el largo plazo. De acuerdo a la imagen establecida y a los programas o proyectos estratégicos, se determinan las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y metas del mediano plazo.

c.- Planes de Corto Plazo: Esta etapa de la planificación, generalmente reviste dos formas; la orientadora que proyecta las variables macroeco nómicas, que reflejan las decisiones de acción frente al sistema econó mico, y otra operativa, a través de la cual se establecen dentro del marco de estrategias las bases del comportamiento de la economía en el corto plazo y se definen las metas correspondientes al sector público y las orientaciones de la acción del sector privado por medio de los programas de política económica.

Una vez que se han delimitado los objetivos y metas en cada uno de los planes, para la consecución de éstos resulta imprescindible confec cionar el plan anual que comprenda los siguientes elementos:

1.- Presupuesto Económico: Este deberá comprender la síntesis real fi- nanciera de las magnitudes macroeconómicas que respondan a las decisio

nes de relevancia contempladas en el Plan Operativo Anual.

2.- Presupuesto Monetario Financiero: Se utilizará como el instrumento de análisis de la correspondencia entre la evolución real de la economía y los flujos monetarios que hagan posible tal evolución.

3.- Presupuesto de Comercio Exterior: Es el medio de apoyo que mostrará la contribución que las relaciones económicas con el resto del mundo proporcionen al logro de un equilibrio interno. Se convertirá en la base para el establecimiento de políticas a organismos exportadores de mercancías.

4.- Planes Operativos Sectoriales: Aquí habrá que seleccionar entre objetivos e instrumentos aplicados al campo de acción de un sector económico social así como los efectos económicos y sociales.

5.- Programación de Recursos Humanos: Para estar en posibilidades de cumplir con el plan anual será necesario considerar la disponibilidad de mano de obra, su movilidad de aquellos susceptibles de ser utilizados, así como el incremento o decremento de ellos.

6.- Programación de Recursos Materiales: Esta resultará de la comparación de las existencias de determinado producto, comparándolo con las necesidades de consumo del mismo, durante el año.

7.- Proyectos principales y programas de ejecución: Si el gobierno busca lograr el desarrollo económico, será necesario acelerar la formulación y ejecución de proyectos de inversión. Por lo tanto, conviene contar con la organización y las bases necesarias para producirlos y ejecutarlos.

8.- Presupuesto del Sector Público: Habremos de considerar el área de las decisiones directas del Estado en la ejecución del plan anual. Como esta es la forma primordial de acción del gobierno, que por su intermedio controla directa o indirectamente una importante porción de los recursos nacionales, exige una programación suficientemente detallada que permita analizar tanto la racionalidad de los diversos programas, como su correspondencia con los objetivos y metas del plan de mediano plazo. Debe además permitir la terminación de las responsabilidades en la ejecución de las acciones directas o indirectas a cargo de las instituciones que integran el sector público.

Por otro lado, la planificación como un sistema lo vamos a entender como la etapa en que se elaboran planes y determinan estrategias, mientras que la fase operativa se constituye por lo que a continuación se señala.

2.2.2. La planificación - programación como proceso.

Vista la planificación de esta manera, es el conjunto ordenado de etapas de naturaleza dinámica y progresiva que lleva a la consecución de un resultado o producto final. Con un criterio de esta naturaleza las etapas del proceso son las siguientes:

- a - Programación y formulación
- b - Discusión y aprobación
- c - Ejecución
- d - Control y evaluación
- e - Reformulación

a - La programación y formulación consiste en definir los objetivos y metas consideradas como las más adecuadas y factibles de alcanzar. Estableceremos las necesidades de recursos de todo orden que nuestros pronósticos requieran.

Asimismo se señalarán las unidades de ejecución, marcando plazos y prioridades, instituyendo una organización coherente.

b - En la discusión, los planes y programas deberán de contar con la aprobación de los órganos superiores. Debe de someterse a discusión con objeto de mantener coherencia y consistencia con los fines del gobierno.

Además es necesaria la aprobación y presentación por parte del ejecutivo, contando con la debida ratificación del legislativo.

c - La ejecución se hará en base a las políticas y normas que para tal efecto señalen las entidades del ramo. Cabe señalar que antes de ejercer el presupuesto, éste deberá ser habilitado en forma física, económica - financiera, y administrativa.

- Física: Es la dotación de bienes y servicios, recursos humanos y estudios de factibilidad de proyectos estratégicos.

- Económica - financiera: Esta se realizará principalmente con el establecimiento de medidas de política económica, fiscal y monetaria.

- Administrativa: Deberá establecerse una organización administrativa responsable para el cumplimiento de objetivos en una forma eficaz.

d - El control y la evaluación implican valorar y verificar las acciones emprendidas. Además, en caso de desviaciones, habrá que aplicar las medidas correctivas que se consideren pertinentes.

e - La reformulación se convierte en la complementación del proceso, toda vez que se compara lo programado con lo alcanzado. Aquí habrá que seleccionar oportuna y adecuadamente las medidas correctivas, que per-

mitían no caer en estos errores dentro de la reformulación.

2.2.3. La presupuestación:

Esta opera como el instrumento de acción del Estado, por medio del cual se establece la coordinación entre los recursos y actividades del sector público. En él se establecen las autorizaciones máximas de gastos a efectuarse en un período determinado, y cumplir los propósitos o las metas de cada programa. Asimismo se realizan las estimaciones de los recursos necesarios y las fuentes de financiamiento para realizar el gasto.

De esta manera, el presupuesto por programas rebasa la etapa del presupuesto denominado tradicional, en donde este era un documento meramente legal y contable. Ahora el P³ abarca etapas de organización, dirección y control, lo que le sitúa dentro de una dinámica de conjunto.

Hablar del presupuesto por programas supone no pensar únicamente en el producto final que se espera obtener, sino en función de métodos y procedimientos racionales para alcanzarlo.

2.5. Definición de presupuesto por programas:

De las distintas concepciones que a este respecto han surgido a través del tiempo y de las diferentes posiciones doctrinarias y conceptuales, se presentan algunas de las que se consideran más importantes:

La División Fiscal de las Naciones Unidas, define:

"Es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. " (12)

Gonzalo Martner expresa:

" Es un método para ligar los fondos obtenidos, con las realizaciones que se persiguen con ellos, combinando los recursos financieros con los objetivos seleccionados. Este hecho posibilita la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos, permitiendo la evaluación técnica de los programas. " (14)

José V. Rodríguez Aznar señala:

" Es un instrumento de administración que presupone la interpretación de los elementos que fluyen de la planificación, contiene un conjunto armónico de programas y proyectos que se han de realizar a corto plazo y permita la realización de sistemas al identificar las acciones concretas para llegar a los objetivos deseados. " (15)

Como una definición propia se señala:

Es ubicar en el tiempo los fines económicos, políticos y sociales de un gobierno, mediante el establecimiento de programas con un costo determinado.

2.4. Objetivos:

El objetivo de esta técnica se define como la expresión cualitativa de ciertos propósitos para la realización de un programa. Esto lleva a considerar los recursos que se requieren, también expresan los fines principales de las entidades y representa al propósito final del programa y no los medios necesarios para lograrlo.

Los objetivos fundamentales, que la aplicación de esta técnica pretende son los siguientes:

- Lograr que la elaboración del presupuesto se convierta gradualmente en un proceso de programación del gasto público, que en base a lineamientos provenientes de un plan de desarrollo económico y social contemple la problemática de un país en el largo y mediano plazo y fije soluciones variables a través del cumplimiento gradual de las metas establecidas.

- Los programas sectoriales y unitarios que se establezcan deben de ser reflejo anual de las políticas nacionales y no circunscribirse al cumplimiento de las funciones tradicionales encomendadas a cada entidad.
- Pretende que al formular el presupuesto se le dé principal importancia no a las adquisiciones listadas en partidas determinadas, sino a las realizaciones que habrán de lograrse con ellas, a los costos unitarios y totales que representarán y a la designación de los responsables de ejecutarlas.

Cabe señalar que la meta es la cuantificación del objetivo a alcanzar en un tiempo señalado y con los recursos necesarios para ello, debiendo ser compatible con el objetivo, es decir, asimilarse dentro de éste y permitir la medida de la eficiencia del cumplimiento de un programa. Así, la meta nos indica cuanto del objetivo se pretende alcanzar en un tiempo fijado.

2.5. Principios presupuestarios:

Los principios presupuestarios, de gran importancia para la presupuestación programática, se encuentran distribuidos en tres apartados:

2.5.1. De política económica y programación.

- Programación :

Este principio sostiene que el presupuesto debe de tener la forma y contenido de la programación. Además, debe de realizarse una selección adecuada de objetivos y de los recursos necesarios para la realización de las acciones.

- Universalidad:

En este postulado se sustenta la necesidad de que todo aquello que constituye materia de presupuesto debe de ser incorporado en el.

- Exclusividad:

Indica que sólo se incluirá en la ley anual de presupuesto asuntos inherentes a esta materia.

- Equilibrio:

En este principio se fija la atención esencialmente en el aspecto financiero del presupuesto. Interesa tener una idea de igualdad entre ingresos y egresos, así como el efecto neto que se logra de las políticas de financiamiento y en aquella referente al gasto.

2.5.2. Como mecanismos administrativos:

- Unidad:

Señala que los presupuestos de las instituciones deben de ser

elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados con plena sujeción a la política presupuestal única emanada de la autoridad competente.

- **Especificidad:**

En el renglón de los ingresos deben señalarse las fuentes que los originan, mientras que en los gastos, las características de los bienes y servicios por adquirirse.

- **Flexibilidad:**

Este principio sostiene el principio de que el presupuesto debe tender al cumplimiento de las orientaciones y metas.

Debe tomar en cuenta las situaciones coyunturales y ser susceptible a modificarse.

- **Periodicidad:**

Implica la adopción de un periodo presupuestario que no imposibilite una adecuada previsión, ni tan breve que impida la realización de las tareas.

- **Auciosidad:**

Este principio implica que, en la elaboración del presupuesto, se debe ser lo más minucioso posible.

- **Continuidad:**

Indica que cada etapa de ejercicio presupuestario debe

apoyarse en ejercicios anteriores, y tomar en cuenta las expectativas de ejercicios futuros.

2.5.5. Por la presentación y contenido del presupuesto:

- Claridad:

Que la implantación y presentación del documento deberá ser clara y ordenada, para que todas las etapas del proceso se realicen con mayor eficacia.

- Publicación:

Señala que será un documento al que pueden tener acceso todos los niveles de la Administración Pública. (16)

2.6. Categorías programáticas:

El presupuesto por programas utiliza un conjunto de categorías programáticas, en base a las cuales se distribuyen logros por alcanzar y recursos para poder cumplir con lo programado. Estas categorías conceptuales se definen en una nomenclatura uniforme que sirve de base técnica a la programación del presupuesto. Las categorías recomendadas por la Organización de las Naciones Unidas y utilizadas en nuestro sistema presupuestario, son las siguientes:

- Función:

Es una primera división que el Estado hace de las funciones que desarrolla como salud, educación, etc. Así, la función se convierte en 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.

- Programa:

Instrumento destinado a cumplir las funciones, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables, expresadas en términos de productos finales, a cumplirse mediante el desarrollo de un conjunto de acciones integradas y/o de proyectos específicos, coordinados, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, a un costo global y determinado, cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del Gobierno.

- Subprograma:

Es la división de ciertos programas complejos destinada a facilitar la ejecución en un campo determinado, en virtud del cual se fijan metas parciales y cuantificables a cumplirse por unidades de

operación definidas, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, a un costo global y unitario calculado.

- Actividad:

Es una división más reducida para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación. La consecución de ésta queda a ___ cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo.

- Proyecto:

Es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, ejecutados para la formación de bienes de capital, constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente.

2.7. Criterios de apertura programática:

Para realizar la apertura de programas existen dos criterios básicos; el primero, se basa en función de la estructura administrativa, y el segundo, desde el punto de vista técnico.

2.7.1. En función de la estructura administrativa:

En este criterio se busca relacionar las categorías programáticas ___ con la estructura administrativa en cada entidad, esta desagregación se

hace conforme al mismo nivel que se esté manejando, es decir, que se _
deberá relacionar la función con el nivel superior dentro de la estruc_
tura administrativa de la entidad para ir descendiendo hasta llegar a_
establecer una correspondencia del proyecto o actividad con la sección
o unidad administrativa. (Ver gráfica 1)

2.7.2. En función de criterios técnicos.

Dentro de este criterio existen otros, entre los más utilizados es-
tán los siguientes:

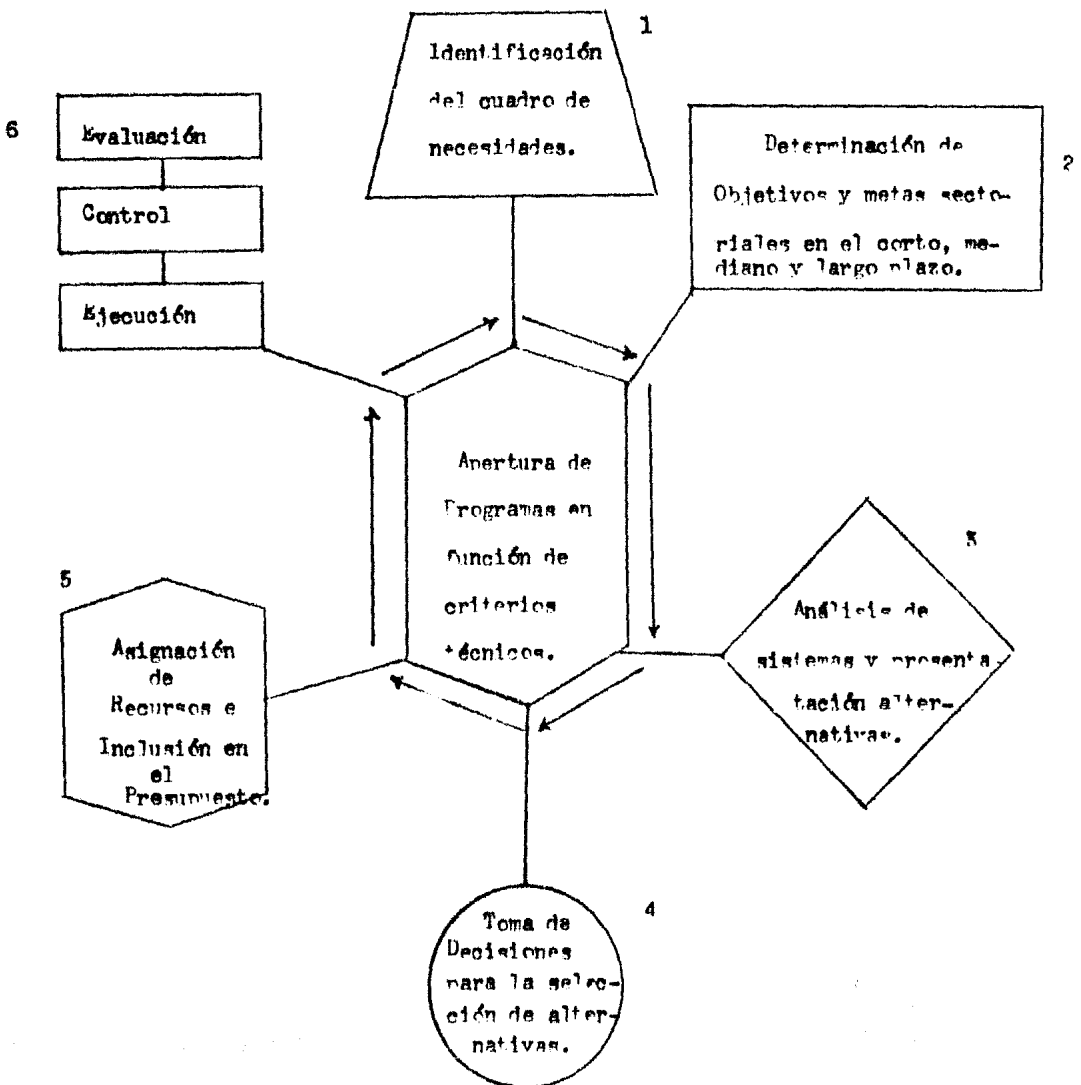
- Por el tipo de agregación o consolidación: Aquí los programas pueden
ser sectoriales o unitarios: en el primer caso, en un mismo programa_
podrán participar una o más instituciones. En el segundo, los progra-
mas únicamente serán desarrollados por una entidad.

- Por el tipo de gasto que se realiza: Según el tipo de gasto que se _
realiza y sus repercusiones en la economía, los programas pueden cla-
sificarse como de inversión y de operación: los primeros son aquellos
que incrementan el activo fijo de la Nación, mientras que los segundos
sirven de apoyo para la realización de obras y el desarrollo de las ac-
tividades administrativas.

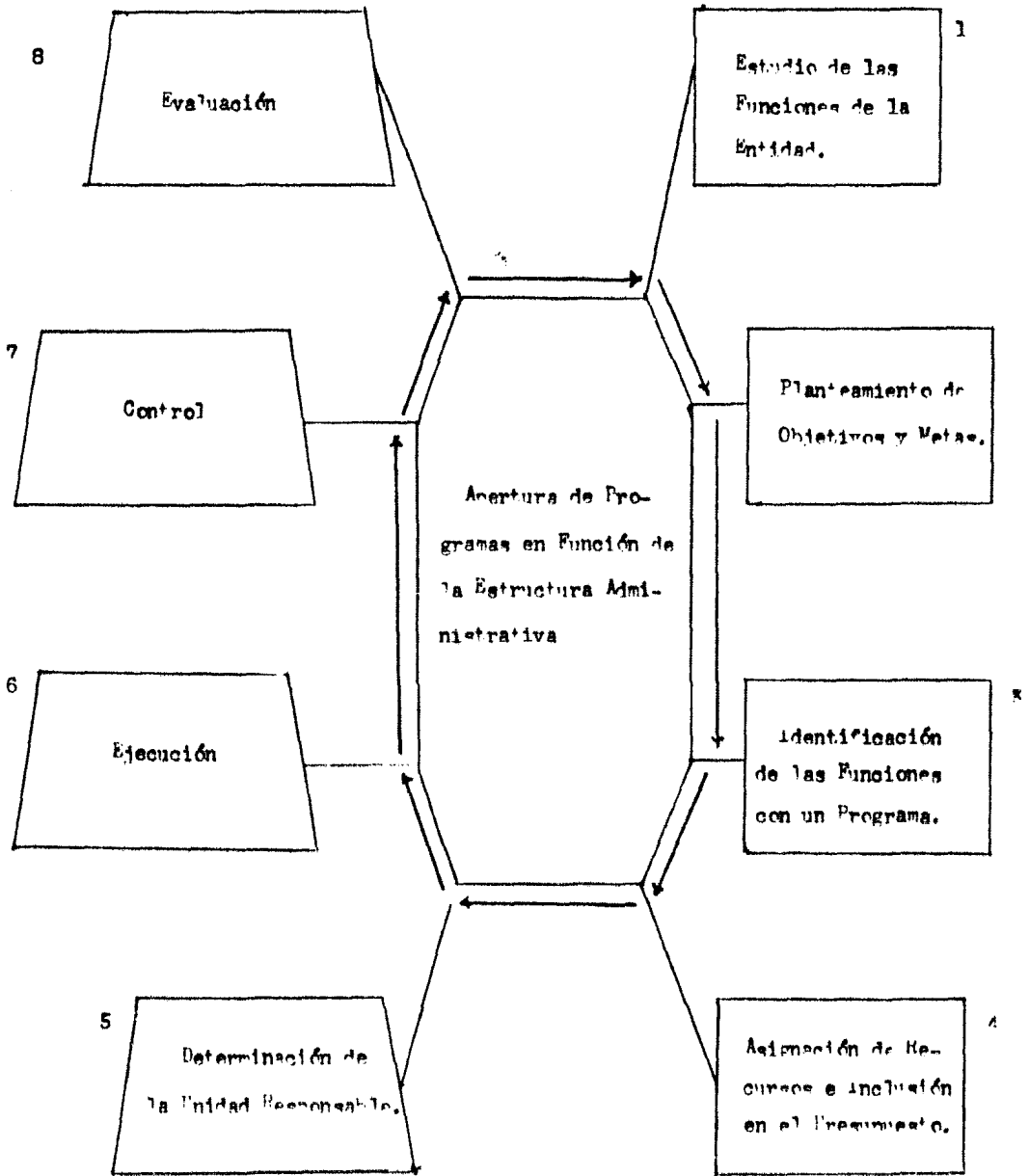
- Por la ponderación del programa: En este punto interesa tomar muy en

cuenta la importancia o prioridad de los programas; éstos se clasifican en indispensables, necesarios y probables.

La apertura de programas en función de criterios técnicos se resume a continuación de manera gráfica.



Gráfica 1



3.- PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS: EMPRESA PARAESTATAL

3.1. Origen.

Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V. , empresa pública que fue creada, mediante decreto, como sociedad anónima de capital variable el día 9 de febrero de 1971. Quedó formada su constitución el mes de mayo de ese año.

Hasta diciembre de 1970, el Gobierno Federal a través de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, tenía instalaciones y empresas pesqueras con flota propia, plantas enlatadoras, empacadoras, congeladoras, frigoríficos, almacenes y centros de distribución lo que le permitían manejar un considerable volumen de la producción pesquera nacional.

La creación de esta empresa paraestatal llevaba el propósito intrínseco de estimular a la actividad pesquera; industrializar las especies capturadas; asegurar volúmenes adecuados de productos pesqueros; otorgar beneficios al sistema cooperativista, por medio de la creación de fuentes de trabajo, así como el de incrementar los mercados de exportación.

Las 13 empresas aportadas por el Gobierno, con las que empezó a funcionar PROFEMEX, habían guardado la siguiente situación.

a) Empresas que en fideicomiso estaban administradas por el Banco Nacional de Fomento Cooperativo.

- Empacadora de Escuinapa
- Nueva Pesquera de Tonolobampo
- Congeladora Mexicana de Guaymas
- Congeladora San Juan
- Refrigeradora de Tepépan

b) Empresas propiedad de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial.

- Exportadores Asociados
- Ocean Garden Products

c) Activos fijos e instalaciones.

- Planta del Puerto Pesquero de Alvarado.
- Planta Beneficiadora de Tiburón, B.C.
- Frigorífico del Progreso, Yuc.
- Planta Experimental de Tecnología Pesquera en Zihuatanejo.
- Frigorífico de Yucalpetén, Yuc.
- Planta La Paz, B.C.

De las empresas señaladas, algunas de ellas se hallaban en plena actividad productiva y otras en franca situación de quiebra, por lo que encausaron esfuerzos para continuar o reiniciar las actividades buscan

do con ello hacerlas rentables económicamente.

Los objetivos con los que nació esta empresa, son los siguientes:

- 1.- Explotar en todas sus formas los recursos pesqueros y marítimos, desde la captura hasta su venta; incluyendo la industrialización y la exportación de los mismos.
- 2.- Adquirir acciones de sociedades o de empresas cuya actividad esté directamente o de manera indirecta a la pesca.
- 3.- Celebrar con las cooperativas de pescadores o con empresas particulares que se dediquen a las actividades pesqueras o conexas, y en general aquellos relacionados con las actividades pesqueras.

De lo anterior, y cumpliendo con una de sus atribuciones, en noviembre de 1974 pasaron a formar parte de este conjunto las siguientes empresas.

- Pesquera del Pacífico.
- Pesquera Leniniana
- Pesquera Isla de Cedros
- Pesquera Bahía de Tortugas
- Pesquera Matancitas
- Astilleros Rodríguez
- Refrigeradora del Morroste

En 1974, el número de empresas que conforman a Productos Pesqueros Mexicanos había crecido y llegaba a 21 en total, considerando la Oficina Mátriz de México D.F.

3.2. Estructura orgánica durante el período de estudio.

Por la cantidad y de la problemática en el manejo, desde la oficina Matriz, de aquellas empresas localizadas en la Península de Baja California, en 1979 se contó por un cambio en la estructura orgánica de la empresa. Desde ese momento en la ciudad de Ensenada, Baja California, se establecen un grupo de oficinas centralizadoras y captadoras de la información de las empresas enclavadas en la península. A partir de ese mismo año, PROFEMEX se conforma en dos divisiones: División Centro y la División Noroeste, conformadas cada una de la siguiente manera:

División Centro.

- 01 - Productos Pesqueros Mexicanos, Matriz.
- 02 - Productos Pesqueros de Sinaloa.
- 03 - Productos Pesqueros de Salina Cruz.
- 04 - Productos Pesqueros de Escuinapa.
- 05 - Productos Pesqueros de Mazatlán.
- 06 - Productos Pesqueros de Alvarado.

- 07 - Productos Pesqueros de Yucalpetén.
- 08 - Productos Pesqueros de Michoacán.
- 09 - Productos Pesqueros Mexicanos, planta Zihuatanejo.
- 10 - Refrigeradora de Tenéban.
- 11 - Exportadores Asociados.
- 12 - Ocean Garden Products, Inc.

División Noroeste.

- 13 - Productos Pesqueros Atún - Mex.
- 14 - Productos Pesqueros Bahía de Tortugas.
- 15 - Productos Pesqueros del Pacífico.
- 16 - Productos Pesqueros Isla de Cedros.
- 17 - Productos Pesqueros Peninsular.
- 18 - Productos Pesqueros de Matancitas.
- 19 - Productos Pesqueros Santa Isabel.
- 20 - Productos Pesqueros de La Paz.
- 21 - Productos Pesqueros de Guaymas.

Para 1981 se formaliza legalmente la separación de las dos divisiones; correspondiendo a la División Centro la denominación de Productos Pesqueros Mexicanos, en tanto que la entonces División Noroeste adquiere el nombre de Industrias Pesqueras Paraestatales del Noroeste.

Cumpliendo con uno de los objetivos institucionales, a partir del año 1980, la División Centro inicia la operación de Centros de Contación, ubicados en las siguientes entidades de la República: Campeche,

Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Sonora.

De las actividades que a la fecha realiza el consorcio PROPEMEX, destaca la captura de materia prima con flota propia: industrialización, que se realiza en todas las filiales del consorcio, a excepción de RETESA, Exportadores Asociados y Ocean Garden que realizan la actividad comercializadora, éstas últimas con el extranjero.

3.3. Proceso de implantación del P^o en PROPEMEX.

Al igual que en otras entidades, aquí se inicia la aplicación de la nueva técnica presupuestaria a partir de 1977. Dentro de las modalidades de trabajo más significativas, introducidas dentro del período de estudio, destacan las siguientes:

- Se maneja exclusivamente la categoría de programa para el aspecto del registro y agrupación de los gastos realizados en ese año. Así mismo, por vez primera se presentó el anteproyecto de presupuesto a las entidades globalizadoras encargadas del control del ejercicio presupuestal.
- Como parte del esquema de trabajo para la formulación del presupuesto

se desarrollaron una serie de cursos de capacitación en esta materia.

- Los reportes del ejercicio del gasto debían contener información derivada del flujo de efectivo, sino aquella originada de los movimientos devengables.

- Para el año de 1978, la primera tarea que se definió fue cumplir con los planteamientos de política económica, emanada del coordinador sectorial.

- Es quizás el año de 1979 cuando se trabajó más apegado a la nueva técnica, en virtud que la formulación y análisis del anteproyecto se basó en los lineamientos, rangos, formatos e instructivos, proporcionados y sancionados por la coordinadora sectorial y por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

5.4. Marco jurídico de la presupuestación programática.

En base a los objetivos que se persiguen con la realización de esta investigación conviene señalar dos artículos de la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público que se adecúan perfectamente a esta situación.

El artículo 4° señala que la programación del gasto público se ha-

sará en planes y directrices nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En el artículo 15 especifica que el gasto público se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos y metas, con sus respectivas unidades responsables. Además éste mismo artículo especifica, muy claramente, que la elaboración de los presupuestos se fundarán en costos.

Como veremos más adelante estos preceptos establecidos en la ley, no son sino únicamente de carácter teórico, ya que en la práctica cotidiana no son respetados por las instituciones.

3.5. Operación interna del P^U: resultados.

Productos Pesqueros Mexicanos inicia formalmente la utilización de la técnica del presupuesto por programas a partir del año 1977.

Uno de los primeros pasos emprendidos por la empresa fue el de la distribución de los elementos de planeación, programación y presupuestación en dos Direcciones de Área. Esta idea técnicamente era aceptable, porque era necesario buscar una identificación entre la estructura programática y la administrativa, solamente que no se visualizó que

ánhos vuestos, de carácter político, con distintos intereses cada uno de ellos, iban a contribuir enormemente a que no se cumplieran con los objetivos perseguidos con la implantación de esta técnica.

Erróneamente correspondió a partir de ese momento, la función de planear y programar las actividades de la empresa a la Dirección de Planeación y Desarrollo, en tanto que la presupuestación y el control sobre el gasto de la Matriz y filiales fue responsabilidad de la Dirección de Administración y Finanzas. En otras palabras, esto significó que en la práctica se desuniera lo que teóricamente es integral.

Un fenómeno observado durante el período de análisis señala que las clasificaciones del gasto ejercido por el consorcio PROPRIMEX se realizaban mediante la aplicación unilateral del P^o, es decir, en base a las categorías de programa, subprograma y capítulo sin considerar el avance físico logrado con lo ejercido presupuestalmente. Es decir que la preocupación primordial de las autoridades de la empresa fue la comprobación del gasto, dejando en último término el control sobre el avance físico de las metas.

El medio establecido por la oficina matriz para la clasificación del gasto fue el documento llamado "Catálogo Presupuestal", que contenía con nombre y clave para los programas, subprogramas y capítulos

económicos. Este documento fue de uso común para la propia Matriz y sus filiales. Fue modificado este documento en 1970, porque según los nuevos lineamientos de la Secretaría de Programación y Presupuesto interesaba a partir de ese momento identificar a nivel de programa, subprograma, proyecto y partida presupuestal específica, cualquier tipo de erogación.

En este mismo año se empezó a establecer un método de trabajo que pretendía tener un conocimiento y control sobre el avance físico de los programas: se le llamó calendario anual de metas.

3.5.1. Alcance de programas en 1970.

En base a los datos de este año se observa que las metas iniciales son muy ambiciosas políticamente hablando, por lo que durante el ejercicio son recortadas.

No obstante que las metas iniciales fueron reducidas, lo alcanzado se muestra muy bajo. En el caso del programa Captura Tierra apenas sus metas en un 48.9 %. La Industrialización oscila entre 66.1 % y 71.4 % lo que implica que durante este año existió un nivel bajo del aprovechamiento de la capacidad productiva instalada.

Es el programa de Comercialización el que mejor operó, aunque no de manera óptima, en virtud de que alcanzó sus metas en un promedio de 74 por ciento.

Por lo que respecta a la relación interprogramática, el programa de captura muestra un logro de 67, 49% toneladas, mientras que en el de industrialización, subprogramas de proceso de diversas especies y el de obtención del producto final, suman entre ambos 237, 085 toneladas, lo que quiere decir que se industrializó un 351 % sobre lo capturado. En resumen; no hay consistencia en las cifras.

Para el programa Industrialización se señala la obtención de 237, 085 toneladas, en tanto que la comercialización interna reporta la venta de 75, 655 toneladas, apenas un 31.9 % de lo producido. Lo anterior da una idea del bajo nivel de los ingresos por venta de bienes de esta empresa, como se muestra en el ejercicio estructural del presupuesto. (Ver cuadro anexo número 1)

Con lo expuesto en el punto anterior, se puede señalar que la incompatibilidad encontrada se debió a que la falta de cooperación entre las dos Direcciones de Área no permitió que las actividades se desarrollaran en armonía, por la falta de interés y respeto institucio

nal. Esta situación causó que el sistema operara con grandes deficiencias.

3.5.2. Alcance de programas en 1980.

Para este año se observa que en los subprogramas que aparecen, a excepción del de "otros" en industrialización y el de " frescos y enhielados para mercado interno " de Comercialización, ven modificadas sus metas iniciales, con disminuciones todas ellas. Nuevamente, las metas originales, mantenidas políticamente, tienen que adecuarse durante el ejercicio presupuestal de 1980.

Para este año, el programa que mejores resultados ofrece es el de Comercialización con un logro del 90 %. En tanto que dentro del programa Industrialización únicamente obtiene un 69 % de las metas ya modificadas. En otras palabras: no existió un aprovechamiento de la capacidad instalada del grupo PROCHEMEX.

En este año existen divergencias interprogramáticas. Para el programa Captura se alcanzan un total de 129, 252 toneladas de las que sólo se industrializaron 90, 022 toneladas, que representa apenas el 69 % de lo capturado.

También, durante 1980 al igual que el año anterior, el programa de Administración Central no obstante su importancia, no observa meta alguna. Esto viene a corroborar que a la información programática no se le ha concedido la importancia que tiene dentro de la técnica del presupuesto por programas.

3.5.5. Ejercicio deflactado del flujo de efectivo - Ingresos 1979 - 1980.

Para el ejercicio fiscal de 1979 los ingresos propios, obtenidos por la venta de bienes, la venta de servicios, los ingresos diversos, en conjunto contribuyen en 46.39 % al total de los ingresos para ese año. Mirar las cifras de esta manera, no indica mucho; pero si tomamos en cuenta que en esos renglones se plasma, en gran medida, la forma en que operó la empresa durante ese año es entonces que se observa que la venta de bienes sólo alcanzó 44.39 % del total de los ingresos. En otras palabras, implica que existió una deficiencia en programas sustantivos como el de Generalización, lo que en consecuencia implicó un desaprovechamiento de la infraestructura industrial instalada. Por eso, los ingresos para operación se vieron complementados en 2.59 %

por subsidios del Gobierno Federal; para el gasto de capital un 6.24 % de aportaciones. Además, el renglón más fuerte lo constituyó el financiamiento, con un 36.88 %, del cual el externo formó parte de éste en 27.72 %, que generalmente se contrata a tasas flotantes como la Libor.

Esto quiere decir que la inversión realizada con recursos externos, a largo plazo se convierte en una forma para descapitalizar a la empresa.

Para 1979 la venta de bienes no mejora, por el contrario se observa una disminución con respecto al año anterior, ya que logra 45.02 %, mientras que la venta de servicios es de 1.39 % con respecto al gran total. Los subsidios disminuyen con respecto al año anterior. Esto se explicaría razonablemente si se hubiera incrementado la venta de bienes, que como ya vimos, ésto no sucedió.

Lo que respecta a las aportaciones para inversión física, ellas se incrementan en gran medida con respecto al año anterior. El financiamiento total logra disminuir en relación a 1978, más sin embargo aún participa en 15.45 %, y se dirige el endeudamiento con instituciones

internas.

En el ejercicio fiscal de 1980, los ingresos propios muestran un decremento con respecto a los dos años anteriores; únicamente constituyeron el 42.10 % del total de ingresos. Esto quiere decir que continuaron las deficiencias en la comercialización y el desaprovechamiento de la planta productiva.

De nueva cuenta hubo necesidad de recurrir al financiamiento, que porcentualmente no tuvo incrementos con respecto al año anterior, o sea que continuó el endeudamiento en el mismo nivel.

Lo que también se señala en el cuadro es el alza que con respecto a los años anteriores observó el subsidio para inversión, que básicamente se utilizó para la conservación y mantenimiento de las instalaciones. La aportación para inversión física fue del orden de 13.33 %, buscando así incrementar la infraestructura industrial.

Más sin embargo ésto poco se aprovechó en virtud de las deficiencias mostradas por el programa Comercialización.

La aportación para pago de pasivo es muy baja con respecto a los financiamientos contratados, o sea que los créditos fueron a largo plazo.

Por lo que respecta a las operaciones ajenas, éstas no se consideran para el análisis, en virtud de que no son renglones sustantivos en el flujo de efectivo, ni en las operaciones de la empresa.

3.5.4. Ejercicio deflactado del flujo de efectivo - Egresos

1978 - 1990.

Durante el ejercicio fiscal de 1978 el gasto corriente o gasto de operación, porcentualmente alcanzó el 49.71 % del total de egresos. Esto indica que PROPEMEX funcionó con un gasto de operación demasiado alto, sobre todo que la capitalización reflejada por los bienes muebles e inmuebles y la obra pública en su conjunto, apenas logran 2.9 %. La deuda pública o pago de pasivo alcanzó 89.68 %, lo que significa que se dedicaron gran parte de los egresos al pago de capital.

Desde otro punto de vista, fue una gran cantidad la que se dedicó a disminuir la deuda de la empresa, aunado esto a la baja capitalización y al alto costo de operación, éste fue un año de baja inversión: lo que repercutiría en el programa comercialización.

Para 1979 el gasto de operación logra una pequeña disminución con respecto a 1978, más sin embargo continuó siendo grande, ya que fue de

48.40 %. Mientras que sí se observa un incremento en la capitalización de la empresa, ya que en los bienes muebles e inmuebles se ejerció el 12.03 % del gasto. El pago de pasivo resultó del orden de 26.46 %. Para 1979 se ve una ligera mejoría en la operación de la empresa debido a que se invirtió en mayor cantidad, se disminuyó el gasto de operación con respecto al año anterior y se decrementó el gasto para el pago de pasivo.

En 1980, el gasto de operación aumenta y fue del orden de 55.05 % la inversión estuvo por debajo del año anterior apenas un 11.70 %. La deuda pública o pago de capital, también baja a un 20.27 %. Estos dos puntos anteriores serían sinónimo de buen funcionamiento de la empresa, de no ser porque el gasto de operación sobrepasó el 50 % de los egresos de 1980.

Del gasto de operación 1978 - 1980, el rubro más significativo fue el de materiales y suministros, en donde se contemplan las operaciones de compra de materia prima a cooperativas que PROPEMEX realizaba, siendo esta una función que teóricamente se le asigna a la empresa pública.

3.6. Diagnóstico.

Comparativamente hablando, la nueva forma de presupuestar si ha significado un avance en relación al presupuesto denominado " tradicional" porque con este último solo se cumplía con una responsabilidad de tipo legal y contable, donde se conocía únicamente en qué se había ejercido el gasto, mientras que con el presupuesto por programas no obstante la forma ínfima en que se le ha utilizado, proporciona una idea más clara sobre lo alcanzado con el ejercicio presupuestal. Más sin embargo, si es posible mejorar en mucho su aplicación, y por consiguiente los resultados económicos y sociales, benéficos para la empresa y al coordinador sectorial, pero sobre todo a las entidades globalizadoras para la formulación de los planes y en las medidas de política económica que se vayan a implementar.

El problema no radica en la técnica presupuestaria, sino en la utilización medrosa que de ella se ha hecho, sobresaliendo ante todo los intereses políticos personales o de grupo antes que los institucionales.

De lo anteriormente señalado se deducen tres consideraciones que a manera de diagnóstico es necesario considerar en ésta y en cualquier otra institución con una problemática semejante:

- 1.- Se careció de una estructura modelo capaz de especializar y realizar el trabajo de la administración por medio de la asignación de autoridad, responsabilidad y del establecimiento de canales de comunicación entre los grupos de trabajo que le hubieran permitido asegurar la coordinación y eficiencia en el desarrollo de las tareas asignadas.
- 2.- Los cinco elementos básicos de la teoría de la administración, la planeación, organización, integración, dirección y control, se vieron superados por las relaciones de poder y magmas internas.
- 3.- La inoperancia de los manuales de organización, que por su falta de actualización se volvieron obsoletos y la falta de manuales de procedimientos que normaran el proceso de planeación, programación, presupuestación interna originaron el desaprovechamiento de la nueva técnica.
- 4.- La ausencia de políticas internas para la autorización de los gastos, causó la incongruencia entre los alcances de las metas con el ejercicio del flujo de efectivo.

3.7. recomendaciones generales.

La problemática detectada en esta entidad, y aquellas que presenten síntomas similares, proporciona la pauta para hacer las siguientes re-

comendaciones:

- a) Será necesario establecer una estructura administrativa cuyas bases deben de partir de las atribuciones que como entidad tiene. Que ésta derive de las funciones realizadas, además, que en la nueva estructura se haga énfasis de la estrecha relación que guardan la autoridad y la responsabilidad. Debe hacerse entender a los órganos directivos que el ejercicio de autoridad lleva consigo el compromiso ineludible de la responsabilidad.
- b) Los otros elementos del diagnóstico están muy relacionados, por lo que se sugiere que primeramente se elabore un manual de organización interna para la oficina matriz, estableciendo con claridad las funciones y de esta forma acabar con la duplicidad de funciones y atribuciones detectadas. Una vez organizada la matriz, se estará en posibilidades de poder establecer lineamientos para las empresas filiales. Esta innovación en la dirección empresarial repercutirá favorablemente, si además se complementa con el establecimiento de políticas comerciales, de producción, finanzas, de personal y del carácter que se requieran. Trabajar de esta manera implicará prestar más atención al proceso administrativo, elemental para realizar una buena administración.

Este tipo de situaciones son en donde el administrador público, por su formación académica, aparece como aquel profesional capaz de compatibilizar esa serie de situaciones político administrativas.

Por otro lado, y partiendo de la consideración de que la política económica cuenta con elementos definitorios, que incluyen cuestiones tales como la acción del Estado, con el fin de alcanzar metas u objetivos predeterminados de modo conciente y deliberado, con apoyo en el conocimiento de las leyes de la economía y mediante el uso de los medios específicos a disposición del propio Estado, se hacen las siguientes sugerencias.

a.- En nuestro país es necesario que la empresa pública adopte un carácter dual, lo que significará cumplir con los objetivos para los que fue creada, y al mismo tiempo deje de adoptar su tradicional papel y adquiera un carácter económico activo. La planeación y programación de las actividades debe adoptar criterios de eficiencia similares a los de la empresa privada, con un objetivo financiero definido, de tal forma que sea capaz de generar sus propios recursos para operar y posteriormente lograr su autocalitalización. En primera instancia, será necesario que la administración de la producción se refiera a la toma de decisiones

relacionadas con el proceso de producción de tal manera que los bienes o servicios resultantes se produzcan de acuerdo con las especificaciones en las cantidades, a un costo mínimo . Realizar así mismo una predicción de la demanda, de tal forma que el pronóstico de la demanda se convierta en un programa de producción.

Actuar de esta manera contribuirá a que se extinga del sector paraestatal a tanto " elefante blanco " que existe, en tanto que esos recursos se destinen a actividades productivas. Que las empresas se conviertan en generadoras de sus propios recursos implicará una forma sana de disminuir las transferencias del Gobierno Federal de manera inicial, y a mediano plazo extinguirlas por completo . Con la proporcionalidad costada entre el volumen de la producción y los ingresos obtenidos por la venta de ellos, permitirá terminar con la práctica de la no utilidad financiera paraestatal, sufragada con las contribuciones ciudadanas.

b.- Con la anterior perspectiva y haciendo una clasificación sui generis, tendríamos dos tipos de empresas: las productivas y las improproductivas. Para evaluar su funcionamiento, tres elementos del flujo de efectivo son los que proporcionan información fundamental para saber acerca de la capacidad de las empresas para generar sus recursos propios, ellos

son: transferencias para pago de pasivo, el gasto de operación y el gasto de inversión. Mientras que para los ingresos será necesario evaluar sus conceptos de venta de bienes y el de venta de servicios.

Aquellas empresas que en base al análisis de estos elementos resulten ineficientes será susceptible de promover su desamortización. Entender acciones como la que se acaba de señalar será el primer paso para denunciar nuestra gran administración, que por su número se ha vuelto obsoleta. Como país ya no es posible seguir con el dispendio por lo cual requerimos, para alcanzar los objetivos deseados, prestar la atención que merecen los problemas administrativos y financieros del sector para entatal.

A este nivel de nuestra administración pública conviene hacer valer la vertiente denominada de planeación obligatoria, además de que se considera pertinente reconducir aquellos controles que las bases programáticas de las coordinadoras sectoriales de la Secretaría de Programación y Presupuesto han implantado para conocer los indicadores básicos de eficiencia financiera y productiva, previa definición de qué eficacia social y política se espera.

En lo administrativo, a nivel interno de las instituciones, lo cier-

to es que han venido asumiendo mayores responsabilidades sin que con esto se haya desarrollado paralelamente su capacidad gerencial para la toma de decisiones de alta complejidad, por lo que para ello es necesario implantar un sistema de información idóneo para cada entidad.

Además hace falta crear medios para influir una nueva " cultura administrativa " capaz de hacer frente en forma efectiva la magnitud y dificultad de los problemas gerenciales planteados. Es también éste un campo fértil en donde considero que el administrador público tiene un importante papel por cumplir.

c.-Por lo que respecta al aspecto financiero de la empresa pública, y ella resulte rentable, creo en la conveniencia de realizar efectivamente la utilización de presupuestación programática, de tal forma que lo que en principio obedeció a criterios políticos no quede tan sólo en eso. Debiera prestarse más atención a la contabilidad de costos, buscando surtir el manejo de la contabilidad tradicional, que únicamente se aboca a los aspectos sintético generales de procedimientos, registros e informes, y que se adonte la contabilidad basada en el análisis detallado.

Crear la normatividad de un sistema de costos y aplicarla integral-

mente a todas las empresas del Estado, facilitará el conocimiento a cada entidad para determinar con precisión el costo de cada bien o unidad producida.

Con la implantación del sistema de costos se podrá resumir el control de las operaciones, de gastos, información amplia y oportuna. Con esto, se podrán determinar correctamente los costos unitarios, de donde se podrá facilitar la fijación de precios de venta, normas y políticas de operación o explotación, valuación de inventarios de artículos terminados, en proceso y costo de producción de lo vendido.

Tener implantada la contabilidad de costos permite un control adecuado de las operaciones efectuadas, repercutiendo en un aumento de eficiencia, que se traduce en una reducción de gastos, tanto en la producción como en la distribución.

Es necesario que dentro del sector paraestatal se comprenda que con el sistema de costos se persigue la determinación del costo unitario, donde se desprende una gran gama de elementos para la toma de decisiones, como la misma reducción del costo, que traerá consigo la información amplia y oportuna, el control de las operaciones y de los gastos.

Con la determinación del costo unitario se podrán fijar los precios

de venta, que aunque sujetos a la oferta y la demanda, y valuación de productos terminados, en proceso, y determinación del costo de producción de lo vendido, también ayuda a las políticas de operación de acuerdo con el mercado, y el aspecto financiero y de expansión.

Es un papel económico muy importante el de la contabilidad de costos, porque sirve de base para fijar normas o políticas de operación o de explotación, como pueden ser:

- Determinación del punto de equilibrio económico.
- El aprovechamiento de la capacidad productiva por tipo de artículo.
- Decidir sobre cerrar la empresa o empresas o seguir operando.

De esta forma, en nuestro país, donde el costo es un simple resultado hasta la fecha, en un futuro se convertirá en el medio basado en el análisis para la implantación de políticas y establecimiento de metas razonables. Esto contribuirá a efectuar un real control del presupuesto.

La contabilidad ya no puede seguirse entendiendo como un conjunto de hechos referidos al pasado, sino como previsora de situaciones, siendo de verdadera utilidad para una correcta utilización de la técnica del presupuesto por programas.

CONCLUSIONES ACERCA DE LA IMPORTANCIA DEL P³ PARA LA EMPRESA PÚBLICA

MEXICANA:

Con el desarrollo de esta investigación ha quedado de manifiesto la importancia técnica del presupuesto por programas para la administración pública, y a la empresa pública como parte integrante de ésta. Desafortunadamente, la aplicación de dicha técnica en toda su magnitud dentro del sector público, durante el periodo de estudio, siempre estuvo supeditada al interés político de los altos funcionarios.

Cabe reconocer que el aspecto antes mencionado no fue únicamente el caso de Productos Pesqueros Mexicanos, pero sí debe de entenderse que la situación que se vivió, en esa empresa, constituyóse en una muestra del resultado a que se llegó debido al manejo irresponsable, por parte de las entidades globalizadoras, de la nueva técnica presupuestaria.

Los resultados arrojados por la operación de esta empresa, durante el periodo analizado, demuestran que nuestro sistema funciona a base de prebendas de orden político, en donde como en el caso de las paraestatales, lo menos importante son los resultados de eficacia y eficiencia.

Por el contrario, los altos puestos dentro de esta administración _
son considerados y utilizados de la misma forma que en el sector central:
como peldaños políticos.

El resultado de esta situación repercutió negativamente a los fines
de la empresa como tal, lo mismo que aquellos derivados de los aspectos
técnicos, sociales y financieros. Es decir: el costo institucional fue
muy alto debido a que no se cumplió con los objetivos por los que se _
creó esa empresa.

A ello contribuyeron enormemente los endebles métodos y sistemas de
control y evaluación implementados por la coordinación sectorial y por
las entidades responsables de la política económica, la Secretaría de _
Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público.

Al interior de PROCEMEX, la preocupación primordial de las autorida-
des, en materia financiera y presupuestaria fue la comprobación de las
remesas recibidas de la Tesorería de la Federación, de tal forma que _
para el ejercicio fiscal siguiente no se otorgara la asignación corres-
pondiente.

Por ley, todas las entidades del sector central y del sector parasta-
tatal deben de conducir sus actividades en forma planificada. Así sin embar-

go , la realidad del quehacer público demostró la violación permanente a lo establecido por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. A este respecto resulta paradójico el hecho observado de que la administración creadora de esa ley, fuera la misma que no respetara algunos de sus preceptos más relevantes.

Otro elemento de suma importancia y que tampoco se respetó, no obstante de que se halla citado por la misma ley, por las instituciones del sector público en su conjunto , teóricamente relevante para la técnica, fue la contabilidad basada en costos. Es preciso señalar que ésta es imprescindible dentro presupuesto por programas y su falta de utilización, entre otras cosas, contribuyó a la subutilización técnica y los resultados saltaron a la vista de todos, finalizada la pasada administración.

La falta de observación de lo dispuesto por la ley de presupuesto no tendría mucho fondo si únicamente Productos Pesqueros Mexicanos hubiera incurrido en este hecho, pero la situación adquiere otras dimensiones cuando fueren las propias entidades globalizadoras quienes lo fomentaron y permitieron. Expresado en otros términos, y dadas las caracterís-

ticas de nuestra administración pública, esa situación se derivó del propio Ejecutivo Federal. Claro está que en este problema no convenía actuar como juez y parte, por lo que se optó por permitir que la programación - presupuestación se trabajara anómalamente.

El hecho vivido por esta empresa y los resultados, nada halagadores, no fue producto de una mala técnica aplicada. Si sí, sin embargo, una técnica mal aplicada. Este aparente juego de palabras sintetiza lo sucedido en Productos Pesqueros Mexicanos y en la administración pública en su conjunto, durante el pasado régimen.

Por otra parte, en el momento que se tome la decisión de hacer funcionar de manera eficiente y eficaz a las empresas públicas, encontrarán en esta técnica presupuestaria la más firme herramienta para dicho fin. Adoptando esos criterios, estaremos en vías de hacerlas productivas y, con ello, rentables.

El funcionamiento de estas empresas a semejanza de las de la iniciativa privada, en su organización interna, deberá contar con una Contraloría Interna que cumpla con la finalidad básica de prevenir, de estudiar causas y no resolver únicamente con tintes policíacos los efectos, como actualmente lo hace la Contraloría de la Federación.

PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS, S.A. DE C.V.

ANALISIS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS 1979

PROGRAMA	DENOMINACION	T O N E L A D A S				%	M I L L O N E S		
		ORIGINALES	MODIFICADAS	AMPLIACION Y/O REDUCCION	ALCANZADAS		AUTORIZADO MODIFICADO	EJERCIDO	VARIACION
							10,082	6,654	(3,428)
H8	CAPTURA						1,226	656	(570)
	Capturar productos provenientes del mar	161,645	138,001	(23,644)	67,490	48.91			
LK	INDUSTRIALIZACION						3,133	2,922	(211)
	Procesar diversas especies	285,503	243,218	(42,285)	160,874	66.15			
	Procesar vegetales	16,269	16,269	--	11,618	71.42			
	Obtención del produc- to final en variadas presentaciones	135,252	111,636	(23,616)	76,211	68.27			
R3	COMERCIALIZACION Y TRANSPORTE						5,456	2,820	(2,636)
	Comercializar inter- namente	121,270	106,707	(14,563)	75,655	70.90			
	Comercializar en el exterior	33,819	21,767	(12,052)	16,973	77.98			
HI	ADMINISTRACION CENTRAL						267	256	(11)

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal. S.P.P. 1979

PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS, S.A. DE C.V.
ANALISIS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS 1980

PROGRAMA	DESCRIPCION	T O N E L A D A S				%	M I L L O N E S		
		ORIGINALES	MODIFICADOS	AMPLIACION Y/O REDUCCION	ALCANZADAS		AUTORIZADO MODIFICADO	EJERCIDO	VARIACION
H8	CAPTURA Incrementar y diversificar la captura de productos marinos	187,700	151,785	(35,915)	129,232	85.15	14,892	10,475	(4,417)
							2,471	1,561	(910)
LK	INDUSTRIALIZACION						5,280	3,365	(1,915)
	Enlatados	75,640	39,283	(36,357)	31,865	81.12			
	Congelados	50,320	26,594	(23,796)	21,214	79.77			
	Seco-Sal	6,170	1,287	(4,883)	544	42.27			
	Harina	35,090	14,817	(20,273)	12,972	87.55			
	Otros	8,320	42,367	34,047	22,427	52.94			
R3	COMERCIALIZACION Y TRANSPORTE						6,559	5,187	(1,372)
	Frescos y Enhielados para Mercado Interno	10,970	34,269	23,299	31,055	90.63			
	Transformados para Mercado Interno	149,220	83,735	(65,485)	61,236	73.13			
	Exportación	24,670	26,417	1,747	19,837	75.10			
H1	ADMINISTRACION CENTRAL						582	362	(220)

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal. S.P.P. 1980

PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS, S.A. DE C.V.
EJERCICIO DEFLACTADO DE EGRESOS 1978 - 1980
(MILLONES DE PESOS)

AÑO BASE 1978 = 100

EGRESOS	1978	ESTRUCTURA %	1979	ESTRUCTURA %	1980	ESTRUCTURA %
SERVICIOS PERSONALES	659	6.67	851	9.12	817	7.79
MATERIALES Y SUMINISTROS	3,252	32.87	2,607	27.89	3,623	34.49
SERVICIOS GENERALES	266	2.70	378	4.05	302	2.88
EROGACIONES EXTRAORDINARIAS	498	5.04	535	5.74	531	5.06
DEUDA PUBLICA (INTERESES, COMISIONES)	239	2.43	149	1.60	296	2.83
INTERNOS	183	1.86	149	1.60	296	2.83
EXTERNOS	56	0.57	--	--	--	--
GASTO DE OPERACION	4,914	49.71	4,520	48.40	5,569	53.05
BIENES MUEBLES E INMUEBLES	246	2.49	1,122	12.03	1,227	11.70
OBRA PUBLICA	--	--	--	--	--	--
INVERSIONES FINANCIERAS	--	--	--	--	--	--
EROGACIONES EXTRAORDINARIAS	--	--	--	--	--	--
DEUDA PUBLICA (CAPITAL)	3,920	39.68	2,469	26.46	2,126	20.27
INTERNA	490	4.96	825	8.84	710	6.77
EXTERNA	3,430	34.72	1,644	17.62	1,416	13.50
GASTO DE CAPITAL	4,166	42.17	3,591	38.49	3,353	31.97
EROG. DERIV. DE ING. POR CTA. 305	104	1.06	129	1.39	229	2.19
EROGACIONES RECUPERABLES	697	7.06	1,093	11.72	1,341	12.79
OPERACIONES AJENAS	801	8.12	1,222	13.11	1,570	14.98
TOTAL DE EGRESOS	9,881	100.00	9,333	100.00	10,492	100.00

Elaborado en base a datos de la Cuenta de la Hacienda
 Pública Federal. J.P.P. 1978, 1979, 1980.

PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS, S.A. DE C.V.
EJERCICIO DEFLACTADO DEL FLUJO DE EFECTIVO 1978 - 1980

(MILLONES DE PESOS)

AÑO BASE 1978 = 100

I N G R E S O S	1978	ESTRUCTURA %	1979	ESTRUCTURA %	1980	ESTRUCTURA %
VENTA DE BIENES	4,647	44.39	3,964	43.02	4,352	41.45
VENTA DE SERVICIOS	127	1.22	128	1.39	--	--
VENTA DE INVERSIONES	--	--	--	--	--	--
INGRESOS DIVERSOS	81	0.78	84	0.92	68	0.65
INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	4,855	46.39	4,176	45.33	4,420	42.10
INGRESOS POR CUENTA DE TERCEROS	110	1.06	94	1.03	221	2.11
INGRESOS DERIVADOS DE ERG. RECUP.	736	7.04	875	9.51	1,017	9.70
OPERACIONES AJENAS	846	8.10	969	10.54	1,238	11.81
INTERNOS	958	9.16	1,056	11.48	1,223	11.66
EXTERNOS	2,899	27.72	1,236	13.43	1,432	13.65
FINANCIAMIENTOS	3,857	36.88	2,292	24.91	2,655	25.31
PARA OPERACION	--	--	--	--	--	--
PARA INVERSION	250	2.39	55	0.60	431	4.11
SUBSIDIOS DEL GOBIERNO FEDERAL	250	2.39	55	0.60	431	4.11
PARA INVERSION FISICA	652	6.24	1,370	14.89	1,389	13.33
PARA INVERSION FINANCIERA	--	--	--	--	--	--
PARA AMORTIZACION DE PASIVO	--	--	343	3.73	350	3.34
AFORACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL	652	6.24	1,713	18.62	1,748	16.67
TOTAL DE INGRESOS	10,460	100.00	9,205	100.00	10,492	100.00

Elaborado en base a datos de la Cuenta de la Hacienda
Pública Federal. J.P.P. 1978, 1979, 1983.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1 - Adam Smith. Investigación acerca de la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones.
- 2 - Dudley Dillard. La Teoría Económica de John Maynard Keynes.
- 3 - John F. Due. Análisis Económico de los Impuestos. pag. 6
- 4 - Rosario Green. La Economía.
- 5 - S.P.P. Clasificación por Objeto del Gasto.
- 6 - S.P.P. El Papel del Sector Público en la Economía Mexicana.
- 7 - S.P.P. Plan Global de Desarrollo 1990 - 92
- 8 - Carrillo Castro Alejandro. Las Empresas Públicas en México. pag 17.
- 9 - Idem.
- 10 - S.P.P. Plan Global de Desarrollo 1990 - 92. pag. 104
- 11 - Polina López Guillermo. Presupuesto por Programas. pag 16.
- 12 - Idem.
- 13 - S.F.P. Aspectos Conceptuales de la Técnica del P³
- 14 - Idem.
- 15 - Idem.
- 16 - Jorge Estunillan. Presupuesto por Programas.

BIBLIOGRAFIA

Bachi Andreoli, Silvio.

Diccionario de Economía Política.

Madrid, Ediciones Castilla, 1962.

Gonnard, René

Historia de las Doctrinas Económicas.

Madrid, Ed. Aguilar, 1956.

Rosas Figueroa y Santillán López

Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México.

México, U/N/A/M/ , 1959.

Samora , Fernando

Ventajas y Desventajas de la Intervención Estatal.

México, Escuela Nacional de Economía, 1959.

Barre, Raymond.

El Desarrollo Económico.

México, F/C/E/ , 1967

Ayala, José

Auge y Declinación del Intervencionismo Estatal 1970 - 1976.

México, U/N/A/M/ , 1977

Autores extranjeros

Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal.

México, Of. de la Presidencia.

Autores Nativos

Empresas Públicas.

México, Presidencia de la República, 1973.

Carrillo Castro, Alejandro.

La reforma Administrativa en México

México, Ed. Miguel A. Porrúa, 1980

Molina López, Guillermo

Presupuesto por Programas

México, U.N.A.M. , 1979

Autores Varios

Presupuesto por Programas

México, U.N.A.M. , 1980

Ruiz Dueñas, Jorge

Eficacia y "ficiencia de la Empresa Pública Mexicana

México, Ed. Trillas, 1982

García Ramírez, Sergio

Derecho Social Económico y la Empresa Pública en México.

México, I.N.A.P. , 1982

Martner, Gonzalo

Planificación y Presupuesto por Programas.

México, Ed. Siglo XXI, 1967

Presidencia de la República

Fases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal.

México, Coord. Gral. de Estudios Administrativos, 1977

Coord. Gral. de Estudios Administrativos

Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal.

México, Presidencia de la República, 1977

Sánchez T. , Francisco

Administración del Presupuesto por Programas.

México, Ed. Ecasa, 1979

Vázquez Arrollo, Francisco

Presupuesto por Programas para el Sector Público de México

México, U.N.A.M. , 1976

Hanson A. H.

La Empresa Pública y el Desarrollo Económico

México, Ed. I.N.A.P. , 1978

Secretaría de Programación y Presupuesto

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1978

México, S.P.P. , 1978

Secretaría de Programación y Presupuesto

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1979

México, S.P.P. , 1979

Secretaría de Programación y Presupuesto

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980

México, S.P.P. , 1980

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Departamento de Capacitación

Aspectos Conceptuales de la Técnica del Presupuesto por Programas.

México, S.P.P. , 1980

Dr. John F.

Análisis Económico de los Impuestos

México, Ed. El Ateneo. 1959