



29/89

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE ECONOMIA

"LA TECNICA DE LA PRESUPUESTACION POR PROGRAMAS
EN LA SUPERVISION Y CONTROL DE LOS INIERMEDIARIOS
Y PRESTADORES DE SERVICIOS TURISTICOS 1978 - 1982"

T E S I S

Que para obtener el Título de

LICENCIADO EN ECONOMIA

P r e s e n t a

FRANCISCO XAVIER VENUSTIANO TRUEBA PEREZ



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

I N D I C E		Pág
	I N T R O D U C C I O N .	4
CAPITULO I.	PROBLEMAS PRESUPUESTARIOS EN MEXICO.	6
	1.1 Antecedentes de Presupuestación por Programas en México.	7
	1.2 Ensayos de la utilización del Presupuesto por Programas como herramienta de planificación económica en México.	20
	1.3 Análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.	24
CAPITULO II.	ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PERIODO -- 1978 - 1982.	29
	2.1 La Política Económica en México 1978 - 1982 (marco teórico).	30
	2.2 Filosofía de la Sectorización promovida por la Reforma Administrativa en el período 1978 - 1982.	32
	2.3 Definición del Sector Administrativo.	37
	2.4 Las Dependencias de Dirección y Apoyo Global y Sectorial.	46

	2.5 Modalidades y Mecanismos de Operación Sectorial.	52
	2.6 Critica.	58
CAPITULO III.	METODOLOGIA PARA LA INTEGRACION DEL PROGRAMA QUINQUENAL.	62
	3.1 Elementos que componen la técnica de la Presupuestación por Programas.	66
	3.2 La Terminología empleada como elemento modificador de criterios.	68
CAPITULO IV.	EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA SUPERVISION Y CONTROL DE LOS INTERMEDIARIOS Y --- PRESTADORES DE SERVICIOS TURISTICOS 1978 - 1982.	74
	4.1 Elementos que componen el Programa.	76
	4.2 Formatos de Presentación del Presupuesto para 1978 - 1982.	78
	4.3 Atribuciones de la Unidad Administrativa que ejerce el Presupuesto.	91
	4.4 Metas y Objetivos Quinquenales 1978 - 1982 del Programa de Supervisión y Control de los Intermediarios y Prestadores de Servicios Turísticos.	94

4.5 Elementos para la Evaluación de Resultados. 98

4.6 Critica. 99

CONCLUSIONES 102

APENDICE A-1

BIBLIOGRAFIA.

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

En virtud de que en la actualidad el país vive sacudidas constantes en sus estructuras política, económica y social, consideramos de suma importancia reflexionar sobre los aspectos que predominaron en la vida nacional en el período de 1978 - 1982, - durante los cuales se propiciaron cambios cualitativos de relevancia en el entorno administrativo del Sector Público, con el objeto de analizar si la Reforma Administrativa emprendida aportó elementos innovadores para el manejo de las finanzas públicas que coadyuven al mejoramiento de los sistemas utilizados para la racionalización y optimización de los recursos humanos, materiales y financieros del sector central.

Es nuestro propósito incursionar en la técnica de la -- Presupuestación por Programas, que se utilizó concretamente en el ámbito del sector turismo, particularmente del área de supervisión y control de los intermediarios y prestadores de servicios turísticos, con el afán de conocer en la medida de nuestras posibilidades, si la planeación en este rubro alcanzó los propósitos señalados en su oportunidad, para determinar si la elaboración de los planes de desarrollo que se elaboran en cada sexenio, son atendidos en forma congruente con las condiciones económicas imperantes en su momento y proponer algunas sugerencias encaminadas a resolver deficiencias de carácter operativo que restringen en la práctica el cabal cumplimiento de las normas dictadas en estos procesos.

La Presupuestación por Programas, objeto principal de este trabajo, es una técnica que adoptó el Sector Público hace aproximadamente diez años, sin embargo el ejercicio de este instrumento y el procedimiento para elaborarlos se encuentra en constante revisión incorporándoles aquellos ajustes derivados de las necesidades señaladas por las áreas que los ejecutan. Siendo la actividad turística una de las más importantes en nuestra economía como fuente captadora de divisas, requiere, día con día de una mejor distribución de los recursos que permita fortalecer el intercambio comercial a precios competitivos para nuestros servicios tradicionalmente aceptados en todos los continentes y esta herramienta en la planeación económica ha mostrado alternativas viables para alcanzar en el corto y mediano plazo los objetivos y metas rentables que exige nuestra situación económica.

En este modesto ensayo se plantean como ya se apuntó, algunas ideas sobre la Presupuestación en una área específica, procurando englobar todos los elementos que contiene el proceso.

Hemos dividido la presentación de este trabajo en cuatro apartados que resumen desde los antecedentes de su aplicación en nuestro país, pasando por la legitimación en su ejercicio a la descripción de la organización y funcionamiento en la Administración Pública, a la metodología en la integración de los documentos de trabajo y finalmente al análisis del área que nos ocupa.

CAPITULO I PROBLEMAS PRESUPUESTARIOS EN MEXICO.

En los últimos tres lustros de la Administración Pública en México se ha venido incrementando el interés por examinar y aplicar las técnicas presupuestarias, en este momento difícil para el país, que afronta delicadas situaciones de endeudamiento, entre otras, y ante el imperativo de lograr una mejor asimilación de los recursos que permitan encausar nuevamente el proceso de desarrollo que necesitamos, en el que deberán quedar inscritos los distintos intereses políticos, económicos y sociales se acentúa la urgencia de utilizar como un instrumento "estratégico" de la política económica la técnica de la presupuestación por programas.

En su composición se reflejan las operaciones necesarias para ejecutar las metas de desarrollo a mediano y largo plazo que se trace el gobierno en turno, combinando los recursos humanos, materiales y financieros que deben invertirse para aliviar los problemas del crecimiento de la población, el proceso de urbanización, la industrialización, el comercio exterior y muchos otros que provocan cambios importantes en el Sector Público, el cual tiende a crecer significativamente en lo que se refiere al control sobre los recursos productivos como en el número de entidades que lo compone .

Todo esto implica un conjunto de presiones que repercuten sobre el sistema presupuestario en nuestro país, el cual debe resolverse jerarquizándolos en orden de importancia.

Un hecho que destaca sin duda es el crecimiento del aparato estatal, a través de una mayor participación del Sector público en las actividades productivas del país, manifestándose una expansión en sus gastos sobre todo en las actividades descentralizadas, lo que demanda la urgente racionalización de esos gastos y propiciar que se lleve a cabo la evaluación oportuna para conocer si las inversiones están proporcionando los beneficios sociales programados y si se está contribuyendo en el fortalecimiento a los apoyos para incrementar el desarrollo económico.

Para poder controlar todas estas operaciones, es indispensable contar con un instrumento que permita programar y corregir en tiempo los proyectos iniciales con el menor desperdicio posible, ya que el gobierno debe responder a presiones de grupos sociales organizados y a los mecanismos legales establecidos para distribuir sus gastos entre los servicios que presta.

En las últimas décadas el desarrollo del gasto público ha sido posible debido a la influencia de ciertos factores que han actuado en el sistema financiero del país, especialmente provenientes del sector externo, lo cual ha incrementado escandalosamente la deuda pública, situación que debe resolverse en forma rápida y eficaz mediante los canales que controlen y evalúen el ejercicio del gasto.

1.1 Antecedentes de Presupuestación por Programas en México.

Los antecedentes de Presupuestación por Programas se -

remontan al año de 1967, en el que la Universidad Nacional Autónoma de México adopta el sistema instituyéndose como unidad piloto. Se inició clasificando los objetivos más urgentes, seleccionando los medios alternativos para alcanzar dichos objetivos en la forma más eficaz y al menor costo, procurando obtener la información no sólo acerca de los costos del año en análisis, sino también para los posteriores y medir los resultados de los programas con el objeto de garantizar que por cada peso gastado se obtuviera un peso de servicios ejecutados.

Con algunas experiencias en esta institución educativa en el año de 1970 se implanta en empresas descentralizadas y de participación estatal como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Conasupo y Teléfonos de México, obteniéndose resultados altamente positivos en el ejercicio de los recursos asignados a cada empresa.

Tomando en cuenta este avance y observando la expansión del Sector Público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, organizó un seminario en el año de 1975, con el propósito de disertar sobre los aspectos fundamentales de este sistema y señalar la necesidad de implantarlo en todo el Sector Público.

Para 1976 el gobierno federal decidió instaurar el "presupuesto con orientación programática" en todas sus áreas, y a partir de entonces se vienen haciendo esfuerzos para lograr la implantación integral del Presupuesto por Programas.

Es importante señalar que la diferencia fundamental entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas, radica en que el primero detalla las cosas que la institución compra y el presupuesto por programas, por el contrario, se interesa en lo que se hace. Su espíritu es pues, conocer lo que se va a realizar con los recursos disponibles, en vez de indicar los bienes que se van a adquirir. El sistema tradicional trata solamente los asuntos financieros imposibilitando la evaluación de eficiencia en el uso de los recursos, no indica, como se señaló antes, lo que se pretende hacer, solamente se refiere a lo que se quiere comprar, no informa a qué costos opera para ejecutar sus funciones en general. No se puede deducir a través de él de qué manera se distribuyen los recursos entre la operación y la formación de capital. No establece responsabilidades explícitas ya que no comprende metas ni objetivos a alcanzar. No prevé además ningún sistema de información que permita vigilar su ejecución, y no contiene por último una programación de los flujos de ingresos y egresos conforme a prioridades. Se dice entonces que está alejado del proceso de planeación y no refleja los objetivos fijados en los planes de desarrollo.

El Presupuesto por Programas permite justamente corregir las deficiencias antes mencionadas, de manera que sirve de instrumento de racionalización y como factor importante en el proceso de desarrollo. Procura dar idea de las relaciones programadas en términos reales, fijando las metas a alcanzar en cada período, -- permitiendo así la evaluación de resultados. Indica lo que se pretende comprar, pero correlacionándolo con lo que se habrá de reali

zer, permite establecer un sistema de costos que constituye un -- elemento de análisis y de control para la adecuada asignación de recursos y un indicador de productividad y eficiencia.

Al fijarse las metas a alcanzar y al solicitarse los re cursos necesarios para su ejecución, se establecen consecuentemente responsabilidades, por lo que desglosaremos un poco más su con tenido.

El proceso presupuestario tiene cuatro etapas principales:

1. Formulación
2. Aprobación
3. Ejecución
4. Control y Evaluación

1. Formulación. En esta etapa se efectúan todos los estudios de planeación y programación para la elaboración del proyecto de presupuesto del siguiente año. Durante este período se definen políticas y procedimientos, así como el diseño de un plan de trabajo y un calendario de actividades, el cual deberá ser ba tante estricto para su ejecución, ya que cualquier retraso impedirá la oportuna vigencia del presupuesto.

Aquí se desarrollan estudios tendientes a relacionar los planes de mediano plazo del organismo con los de corto, vinculándolos a través de la fijación de "cantidad tope", en éstas se expresa el límite máximo de que pueden disponer cada una de las unida--

des presupuestarias. Esto permite, que la programación sea hecha con algunas fases, ya que la experiencia demuestra que no se puede dar entera libertad para que cada unidad provea sus necesidades, pues dicha programación no encuadra a tal unidad como una parte del organismo, sino que se considera como un todo.

De ahí que sea saludable desde el punto de vista de la asignación de recursos, que cada unidad tenga su peso relativo dentro de los recursos del organismo, precisamente en esta etapa es donde se debe localizar los estudios relativos a la asignación de recursos, los programadores deben tener en cuenta los antecedentes del costo normal para cada unidad o dependencia, y es en el proyecto de presupuesto, donde se expresan todas las necesidades previstas por los programas de cada unidad, incluyendo sus gastos normales u ordinarios, y los extraordinarios o no permanentes.

2. Aprobación. En esta etapa se conocen las cantidades solicitadas por las unidades presupuestarias, a través de la formulación de sus proyectos de presupuesto. Estas son estudiadas y analizadas a fin de guardar equilibrio entre los gastos y los ingresos, amén del tipo del programa a desarrollar, en esta etapa los proyectos sufren los primeros ajustes en función a los planes de mediano y largo plazo del organismo, una vez integrado el presupuesto total, es presentado a las autoridades competentes para su análisis y aprobación.

3. Ejecución. En este punto se efectúan todas las operaciones de registro de los gastos, a fin de que posteriormente sea

posible establecer su periodicidad y costo de cada nivel de programación.

Para esto, es necesario que se hayan preestablecido todos los procedimientos para ejercer el presupuesto, estos requisitos son variables para cada tipo de partidas y el tipo de gasto -- que ampara, además es necesario desde el punto de vista del control presupuestal.

Uno de los controles más importantes en esta etapa son -- los registros contables, puesto que cada vez que se incurre en un gasto, se debe descontar la partida, subdependencia, dependencia, subprograma, programa, tipo de programa y función que corresponda, a fin de mantener el saldo del presupuesto al corriente, aunque es -- to a veces no sea posible mantenerlo al día por la magnitud de los gastos y lo complejo de las administraciones, cuando los organis-- mos son grandes. Este control se debe llevar a dos niveles, por un lado, a nivel central por las unidades que sean las encargadas del registro y control del ejercicio de su presupuesto, o por aquellas que centralizan fondos o servicios, las que deben autorizar el mon-- to de los gastos. En otro nivel cada unidad presupuestaria debe -- llevar un control del ejercicio de su presupuesto, a fin de estable-- cer comparaciones en situaciones que así lo requieran y mantener -- actualizado su saldo, para diversos fines entre los que se podrían mencionar una buena política de adquisiciones, en función al desa-- rrollo del programa, evitando mantener recursos ocupados innecesaria-- riamente, para efectos del programa, ya que la mayoría de las acti

vidades en el desarrollo del programa se relaciona estrechamente con las erogaciones, en esta forma se corrigen oportunamente posibles desviaciones a los programas.

En consecuencia, la etapa de ejecución debe necesariamente fundamentarse en la programación, no sólo ajustarse a las orientaciones dadas por el presupuesto autorizado, sino además, buscar la máxima racionalización en el uso de los recursos, adoptando las mejores soluciones a aquellos factores o fenómenos imprevistos, que surgen en el momento mismo de la ejecución presupuestal.

Es natural pensar que con solo la programación de la acción concreta a veces no es suficiente su realización, depende de muchos factores, tales como la estructura orgánica de la institución, los sistemas de administración de personal, los métodos y procedimientos, etc., aspectos que constituyen los problemas de otras disciplinas distintas al presupuesto aunque relacionadas con él muy estrechamente.

La ejecución presupuestaria, por lo que se ha visto, no puede ser simplemente un conjunto de decisiones y acciones encaminadas a administrar los fondos asignados en el presupuesto o a modificaciones de acuerdo a previsiones o hechos imprevistos en la programación. La teoría del presupuesto por programas incluye el aspecto financiero, pero sólo como uno de sus elementos, si bien muy importante, aunque no el predominante, puesto que no es sino

el vehículo para adquirir los recursos, cuya utilización adecuada conduce al logro de los objetivos.

4. Control y Evaluación. La cuarta etapa del proceso -- presupuestario es el control y la evaluación, esta se inicia simultáneamente con el proceso presupuestario, puede algunas veces -- abarcar periodos mayores al presupuesto aunque limitando la información a una fecha determinada.

Resulta de gran importancia el desarrollo de esta etapa, puesto que en ésta se cuantifican y analizan las realizaciones de los programas que se tienen implementados y es la esencia de un sistema de presupuesto por programas.

En el momento de definir los resultados de los programas, en términos de producto final (los que pueden ser cuantificados o no) y con la ayuda de los responsables de los programas, mediante un proceso de permanente comunicación de arriba a abajo y viceversa, tales metas deberán ser coherentes a las actividades que se realizan y éstas deberán identificarse con el programa, de tal -- forma que su monto probable estimado deberá estar de acuerdo a -- los insumos programados, así como el período de realización.

El establecimiento de unidades de medida, permite no sólo cuantificar los resultados de los programas, sino que además -- de ciertos periodos pueden ser la base de la determinación de estándares de realización dadas ciertas características, posteriormente,

la planeación y la programación deberá ser desarrollada con mayor precisión dado que los antecedentes son más confiables y seguros de acuerdo a las condiciones en que fueron consideradas.

Sin embargo, la medición y evaluación resulte más compleja de lo que se cree pues requiere de estudios profundos y de un proceso que incluye etapas que deben ser cumplidas oportunamente de acuerdo a lo planeado. Además, tal proceso resulta difícil implantarlo inmediatamente en toda la organización, por lo que se deberá considerar primeramente para algunos programas seleccionados, a fin de experimentar la adecuada metodología, pero posteriormente introducir la medición en forma integral a todo el organismo.

Otro de los elementos que limitan la integración del sistema de medición es la determinación de los diversos costos que intervienen en los programas a nivel requerido, ya que en un principio, como no existen los controles adecuados, así como los antecedentes necesarios para dividir los costos, ya que éstos se tienen muy agregados.

El desarrollo de la etapa de medición implica por lo menos el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Existencia de flujos de información,
- b) Un sistema de registro de información, y
- c) Un procedimiento de análisis y evaluación

El primer punto se refiere a que la información deberá

correr a lo largo y ancho de la pirámide de organización y de abajo hacia arriba en forma periódica y con diversos grados de agregación de acuerdo a los fines preestablecidos.

El segundo punto es complemento del primero y significa la existencia de registros que recojen la información por cada nivel y por cada unidad que participe, a fin de que los datos recibidos se encuentren debidamente organizados de acuerdo al nivel de programación deseado, por ejemplo, por función, por programas, por subprogramas.

El tercer punto comprende el diseño de una metodología para analizar la información en la cual se deben relacionar, por un lado los informes de los programas acerca de sus metas y realizaciones, y por otro, los informes contables financieros.

Esta metodología supone los siguientes puntos:

- a) Identificación de unidades de medida de los programas
- b) Descripción de otras realizaciones importantes efectuadas en el período analizado.
- c) Cuantificación de metas y volúmenes de trabajo
- d) La relación entre las metas y volúmenes de trabajo y los gastos o costos.
- e) La determinación de índices o coeficientes
- f) Efectuar estudios de comparación entre unidades semejantes
- g) Analizar las variaciones de los programas respecto a la cantidad programada.

En resumen, la medición y evaluación, se refiere a la organización de criterios y labores encaminados a juzgar el cumplimiento de los objetivos fijados en el presupuesto y las modificaciones ocurridas durante la ejecución, la eficiencia con que se realizan las acciones encomendadas a tales fines y el grado de racionalidad en la utilización de los recursos, también es necesaria la existencia de varias clasificaciones presupuestales que faciliten la identificación de los programas o subprogramas de que se trate.

Las clasificaciones permiten la formulación del presupuesto conforme a los objetivos de política y reflejan con precisión lo que las instituciones se proponen hacer con los recursos disponibles, además, de que se proporciona una estructura de control que permite determinar lo que se ha hecho en relación al presupuesto por programas.

De esta manera, las clasificaciones de las cuentas y grupos presupuestales tienen por objeto simplificar la formulación, ejecución y contabilización de los programas, y posibilitar el análisis de la información que representan mediante su ordenamiento, según los diversos criterios que definen a cada tipo de clasificación.

Los requisitos fundamentales que deben cumplir las clasificaciones presupuestales son:

- a) Deben estructurarse de manera que faciliten el análisis

sis de los efectos económicos y sociales de las actividades institucionales.

b) Deben facilitar la formulación de los programas que elabora la institución para el cumplimiento de sus funciones.

c) Deben contribuir a una espedita ejecución del presupuesto.

d) Deben facilitar la contabilización real de la gestión presupuestaria.

Se pueden manejar seis clasificaciones fundamentales que son:

1. De ramos, también llamada institucional.
2. Por programas y subprogramas, que es la primordial -- dentro del sistema.
3. Por objeto del gasto.
4. Por naturaleza del gasto.
5. Funcional, y
6. Económico.

De ellas sólo esta última analiza tanto las cuentas de egresos como las de ingresos. Existen además clasificaciones formadas por combinaciones entre ellas, la de ramos y objeto del gasto, la de objeto del gasto y funciones, la de programas y naturaleza del gasto, etc. Su utilización puede fundamentarse conforme a las necesidades propias de cada institución, sin embargo, que en todas la estructura de programas debe ser la base.

A continuación, brevemente se analiza el catálogo de operación que requiere el sistema.

La operación del sistema requiere de ciertos instrumentos como son el catálogo de partidas según:

Su objeto,

Dependencia o ramos,

Cuentas,

Programas y subprogramas (que es el primordial)

Estructura programática.

El catálogo de cuentas es un instrumento de control contable administrativo, a través del cual se señala la composición de la demanda de un organismo, indicando las necesidades materiales y humanas que se requieren para alcanzar un objetivo.

En este documento son clasificados en forma sistemática todas aquellas cuentas (partidas) que son susceptibles de ser utilizadas y que expresan el tipo de bien o servicio que se pretende, normalmente indica en qué se va a gastar el dinero.

Un catálogo deberá explicar ampliamente cada una de las cuentas, conceptualizando para cada partida o cuenta, el tipo de gasto en que se puede incurrir al hacer uso de ella, es decir al momento de la utilización de una cuenta, se deberá cargar en ella, exclusivamente el gasto descrito en ella, a fin de no cambiar la información que se produce. Para fines de control presupuestal, el criterio antes anotado deberá tener un alto grado de rigidez, ya que al hacer cargos equivocados produce una serie de consecuencias

que posteriormente son difíciles de corregir ya sean éstas contables o estadísticas.

El sistema catálogo de partidas según su objeto, requiere además clasificar en cuentas los gastos de acuerdo con su objeto para obtener los costos por cada programa o actividad, identificando el tipo de bienes y servicios que se van a requerir para cumplir los programas.

En consecuencia, las partidas aparecen ordenadas según el objeto del gasto en los siguientes grupos:

- a) Remuneraciones personales
- b) Servicios no personales
- c) Materiales y suministros
- d) Equipo e instalaciones y
- e) Gastos generales

1.2 Ensayos de la utilización del presupuesto por programas como herramienta de planificación económica en México.

El presupuesto por programas se concibió esencialmente como un instrumento para cubrir las deficiencias que presenta el presupuesto tradicional, dando importancia a las consideraciones de gestión y resaltando no sólo los aspectos financieros sino también los aspectos reales más importantes de la actividad presupuestaria, en otras palabras, el presupuesto por programas hace expli-

ritos y correlaciona los aspectos financieros del presupuesto con los programas de trabajo, hecho que presupone la determinación de objetivos y metas por un lado y por otro de medios para alcanzar tales objetivos y metas.

En la estructura de la Administración Pública Federal - en el período 1978 - 1982 se recurre a una nueva organización dentro del sector público, agrupando a las empresas descentralizadas y de participación estatal bajo una cabeza de sector que coordine las actividades del área.

El desarrollo económico del país requiere no sólo de -- sostener a cierto nivel el producto nacional bruto, sino que también deben considerarse todas las áreas de influencia que coadyuvan en el desarrollo de ésta. Es importante hacer notar que el -- presupuesto tradicional no es substituído por el presupuesto por programas, únicamente se le incorporan criterios programáticos de asignación de recursos, pero las clasificaciones que contiene per sisten y son de gran utilidad en la elaboración de los programas presupuestarios, así por ejemplo, la clasificación por objeto del gasto, es muy necesaria para especificar la composición de los -- bienes y servicios, así como sus costos que se van a adquirir y -- contratar para la realización de los programas. Desde un punto de vista macroeconómico, la clasificación por objeto del gasto propor ciona información acerca de la clase y volumen de bienes y servicios que demanda una institución en particular, información que -- agregada a la de los demás organismos del sector público permite es tablecer la demanda que ésta ejerce respecto a cada tipo de bien y

servicio, en relación a la demanda nacional.

Al adoptar criterios programáticos de asignación de recursos, se está poniendo al desnudo las relaciones de eficiencia-conque opera un organismo público, ya que son implícitos los coeficientes insumo-producto que se dan en el proceso de producir un bien o servicio.

Desde este punto de vista la técnica es de un valor incalculable como base para una eficiente administración y toma de decisiones respecto a cuestiones que afectan al organismo en lo particular, es pues en este sentido un instrumento para buscar -- eficiencia.

Un organismo público en lo particular, como se deduce - hasta aquí, puede hacer uso del instrumento "presupuesto por programas" como una herramienta para buscar la eficiencia en la obtención de sus resultados, pero hay un hecho que siempre debe estar presente al confeccionar la estructura de programas de un organismo público lo que actualmente se está implementando en México.

El estar comprendido dentro del presupuesto del sector público y al establecer objetivos y políticas se adquieren necesariamente la responsabilidad de asignar racionalmente los recursos financieros y materiales con el objeto de obtener la eficiencia - que se menciona con tanta frecuencia.

Dentro de un sistema integral de planificación y presu

Puesto por programas, este último refleja si el gobierno efectivamente tiene el propósito de llevar a la práctica lo planeado, si un organismo público en lo particular puede obtener una asignación presupuestal para uno de sus proyectos o programas, debido al hecho de haber sido aprobado como parte de un plan de desarrollo, se puede suponer que el gobierno tiene la intención de realizar un plan, si en todo caso sólo se permiten excepciones significativas, surgen dudas sobre los propósitos del gobierno de ejecutar el plan. El presupuesto consolidado del sector público, en el sentido hasta aquí manifestado, significa ni más ni menos que la expresión operativa de un plan nacional anual en el área normativa de éste, es decir, del sector público.

De lo anterior deriva la importancia de que el presupuesto del sector público, y consecuentemente de los organismos particulares que lo integran sea expresado sectorialmente, y manifieste a nivel operativo los objetivos y metas de aquellos a fin de que efectivamente sirva de instrumento de planificación económica.

En resumen, el presupuesto público, de acuerdo al análisis hasta aquí efectuado, ha pasado de un mero instrumento financiero a ser además herramienta indispensable para la gestión de los organismos públicos y para la planificación, pasando a formar parte de un sistema complejo al cual se le conoce como sistema de planificación y presupuesto por programas, expresado de otra forma se puede afirmar que el sistema presupuestal del organismo público de que se trate es un subsistema del sistema del presupuesto del sector público que a su vez es un subsistema del sistema de progra

mación nacional.

En lo fundamental, se encuentra necesariamente el concepto de la información que se debe allegar o producir al organismo público de que se trate, constituyendo un subsistema del sistema de presupuesto por programas, de esta manera, podemos afirmar que la información es un subproducto de las diversas actividades de tipo administrativo y productivo que se realizan en el ente público, encaminadas a conformar y a ejecutar los diversos programas, subprogramas, actividades o tareas a cargo del ente público de que se trata, es por eso que se alude a un sistema de información administrativa o técnica, independientemente de su grado de elaboración a su vez dentro del contexto, por demás complicado que hasta aquí se ha analizado, por lo tanto se debe acudir al enfoque de sistemas como elemento ordenador y racionalizador de lo complejo.

1.3 Análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Con la Reforma Administrativa se propició revisar a fondo los conceptos y reorganizar las dependencias gubernamentales de acuerdo a las necesidades que señalaba el país. Dentro de este contexto el 17 de enero de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo del Ejecutivo Federal señalando por primera vez, los fideicomisos, empresas, institutos u organismos que se agrupaban en cada sector y que serían coordinados por el Secretario

de Estado o por el Jefe del Departamento Administrativo indicado.

Sin profundizar en el aspecto jurídico, y formal de las leyes que regulan la administración pública, se hacen algunas consideraciones acerca del modo operativo que tuvo el ejercicio de estas nuevas facultades que confiere la misma ley.

La integración que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública apunta hacia un proceso de racionalización y congruencia del sector gubernamental y paraestatal que permitió de alguna manera adecuar el aparato burocrático a las cada vez más complejas necesidades del país.

Del acuerdo del 17 de enero y demás disposiciones jurídico-administrativas relativas, toman carta de naturalización y se incorporan a la práctica cotidiana, conceptos tales como sector de actividad, macroreformas, microreformas, unidades de apoyo, etc.; y dividen en actividad permanente la planeación, la programación, la organización, la evaluación y control, entre otras.

En el capítulo siguiente se analizan las dependencias de dirección, apoyo global y sectorial de la administración pública. por lo que no se enumeran las industrias y empresas que quedaron bajo la vigilancia de las cabezas de sector que durante el período 1978 - 1982 se integraron de la siguiente manera:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Programación y Presupuesto
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
Secretaría de Comercio
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salubridad y Asistencia
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Departamento de Pesca
Departamento del Distrito Federal

En la Ley de la Administración Pública Federal, se establecieron las bases de la organización centralizada y paraestatal, en cuyo ejercicio de sus atribuciones se desprendieron los análisis del funcionamiento de cada una de las unidades administrativas creando la posibilidad de evaluar en términos de eficiencia cada uno de los elementos que la integran, con la ventaja de que se delimitan y detectan duplicidad de funciones procediendo a la supresión o adición de empresas e industrias que no reportaron beneficios sociales, razón primordial por lo cual fueron creadas.

Durante el período que se analiza fueron liquidadas un

número importante de empresas que no cumplieron con los objetivos y metas encomendados, las cuales no se incluyen en este documento por ser éste un proceso continuo. La eliminación de este lastre - en el gasto público demostró que las actividades administrativas pueden ser reguladas convenientemente con las necesidades del país atendiendo principalmente las áreas prioritarias y más eficientes sin menoscabo de todo el conjunto.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, es de los fundamentos legales de la Reforma Administrativa en el sector público federal (1).

El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se norman y regulan a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, entidad que establece las directrices en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo económico y social, vigilando el eficaz cumplimiento de las disposiciones dictadas para tal efecto.

Es importante hacer notar que cada entidad administrativa propició la creación de una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades con respecto a las asignaciones económicas que le fueron radicadas. Por lo tanto, el gasto de cada unidad se apoyó en presupuestos que contaron con el apoyo de programas que incluyeron objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

(1) Diario Oficial 31 de diciembre de 1976.

Con esta regulación en el gasto público se pudo evaluar con cierta precisión las cantidades de cada entidad para cada uno de los años calendario, ya que la Secretaría de Programación y Presupuesto solicita a quienes efectúan el gasto público la información que considera necesaria, así como también envía personal para que practique revisiones en aquellas actividades que puedan ser susceptibles de verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas al inicio de cualquier programa.

La periodicidad de la información presupuestal contable y financiera que debe presentarse a la Secretaría de Programación y Presupuesto, está condicionada a las solicitudes que la misma Secretaría de Programación y Presupuesto haga cuando lo considere necesario.

Este mecanismo aporta muchas ventajas, una de ellas vemos "trata de evitar" la fuga de recursos que tradicionalmente se da en el aparato burocrático con la oportunidad de localizar a tiempo el área que presenta el déficit.

Los puntos sobresalientes de esta ley que abrogó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación están contenidos en el resumen anterior, que de ninguna manera abarca todo el ámbito de sus artículos, solamente hacemos notar la suerte principal.

CAPITULO II ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PERIODO 1978-1982.

Debido a que los recientes fracasos en algunas de las áreas del sector público se manifestaron con repercusiones sociales importantes, el aparato oficial se vió en la necesidad de reorganizar su estructura, con el propósito de mejorar los mecanismos de control en todos sus ámbitos.

Dentro del espíritu del acuerdo del 17 de enero de 1978, que agrupa los fideicomisos, empresas, institutos u organismos a cada sector, se estableció un mecanismo de reforma administrativa que reguló las necesidades de carácter financiero, material y humano, en busca de la integración de las acciones y programas de las diferentes secretarías de estado y otros organismos de carácter administrativo.

El motivo de esta restructuración tuvo como propósito prioritario cumplir con las funciones señaladas en el acuerdo presidencial referido y extender este propósito integrador a las entidades del sector público y privado cuyas acciones repercuten directa o indirectamente en la consecución de resultados más eficaces en todos los sectores.

A continuación desglosaremos los puntos más importantes del sector administrativo en base a las reformas que señala la -- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2.1 La Política Económica en México 1978 - 1982 (marco teórico).

Las condiciones económicas, políticas y sociales en el país durante el año de 1976 obligaron a los cuadros políticos a reorganizar los programas de gobierno en función de los pronunciamientos que por un lado promovieron los representantes de la iniciativa privada que a raíz de la devaluación de nuestra moneda en ese año se mostró francamente rebelde a seguir invirtiendo, colocando sus capitales en otros mercados internacionales, generando con esto un desquiciamiento en la economía mexicana.

La falta de empleos se acentuó en el país, el sector productivo no cumplía ni con las cuotas mínimas para el consumo interno, situación que no podía ni debía durar mucho tiempo, por lo que el candidato a la presidencia de la república propuso establecer la llamada alianza para la producción en los diferentes polos de desarrollo del territorio nacional.

Ya en funciones, el titular del ejecutivo federal suscribió acuerdos con los gobiernos de las entidades federativas, estableciéndose importantes compromisos del sector central en lo que se refiere al gasto público y solicitando en esos lugares el incremento de la producción y la creación de empleos, regulando el cumplimiento de los tratados mediante periódicas reuniones de evaluación.

La situación económica logró estabilizarse en cierto gra

do, devolviendo la confianza a algunos inversionistas mexicanos -- que trajeron nuevamente sus capitales y los colocaron en áreas -- más eficientes, con este síntoma el gobierno se propuso apoyar -- los postulados enunciados al principio de la administración con -- apoyo en los resultados obtenidos.

Uno de los elementos medulares que se manejaron a lo largo del período 1978-1982 fué la de la explotación y exportación -- del petróleo, que para nuestro país en esa época representaba una reserva comprobada para atender las necesidades en los siguientes 30 años. La comercialización de este energético reguló importantes transacciones internacionales debido a las presiones que se ejer-- cía sobre los gobiernos que no cuentan con este recurso, a conce-- der ventajas en el intercambio comercial.

Sin duda que estas operaciones aportaron un gran caudal de divisas que de alguna manera promovieron el desarrollo en industrias colaterales, a lo que se sumó otro argumento de política económica como es el ya tradicional promover la afluencia turística a nuestro país, actividad que representa hasta nuestros días la se-- gunda en importancia en lo que se refiere a la captación de divi-- sas en el corto plazo cuyo efecto multiplicador incide de manera notable en la creación de empleos de diferentes industrias del ra-- mo. Este fenómeno seguramente seguirá siendo promovido de manera adecuada y racional para propiciar los atenuantes en la crisis -- económica que afronta nuestra nación.

Consideramos que los comentarios señalados fueron los más

relevantes, aunque no se puede negar que la industria de la transformación se desarrolló convenientemente aún en condiciones adversas y que todos los esfuerzos de la reforma administrativa aportaron beneficios trascendentes en todas las actividades administrativas del aparato gubernamental.

2.2 Filosofía de la Sectorización promovida por la Reforma Administrativa en el período 1978-1982.

Citaremos como referencia que entre los años 1965 y 1967, la Comisión de Administración Pública (CAP), realizó un diagnóstico global de la administración pública federal y en su informe final señaló la conveniencia de agrupar y clasificar a las entidades públicas por sectores de actividad nacional, así como determinar el papel que correspondería desempeñar tanto a las dependencias -- descentralizadas como a las entidades paraestatales en cada sector, a fin de proponer los cambios necesarios para que la organización administrativa respondiera con mayor agilidad y previsión a los -- objetivos que se persiguen con la programación de la actividad del sector público.

Es importante señalar el hecho que desde entonces se intentó completar el catálogo de las unidades administrativas del -- sector público y su clasificación y ordenamiento de manera sistemática.

La CAP, detectó que en sector público se utilizaban básicamente como sistemas de coordinación los siguientes:

- 1.- Los consejos de administración.
- 2.- Los sistemas de acuerdos.
- 3.- Las comisiones multidependientes
- 4.- Los programas de actividades y los sistemas de autorización de inversiones.
- 5.- El presupuesto de egresos de la federación a partir de enero de 1965.
- 6.- El control y la vigilancia contables y administrativos.

Durante el año de 1971, al iniciarse la gestión gubernamental, se dispuso la institucionalización de varias de las recomendaciones formuladas en 1970, como resultado de los trabajos de la Comisión de Administración Pública se derivaron la creación de las comisiones internas de administración (Cidas) y las unidades de programación (Ups) y las de organización y métodos (Uoma) en las dependencias y entidades del ejecutivo federal, para la coordinación de un grupo de entidades paraestatales que por acuerdo presidencial se determinó agrupar en el sector correspondiente.

Los sectores administrativos se constituyeron en convenciones para el análisis y la programación de actividades de las dependencias de la administración pública federal, instrumentos que resultaron medulares en el ordenamiento, coordinación y coherencia de las acciones públicas, así como en la evaluación de los niveles de eficiencia administrativa. Se hizo un esfuerzo importante con el propósito de desarraigar el feudalismo administrativo imperante en muchas dependencias y entidades estimulando favorecer el trabajo

de equipo.

La integración por sectores de las actividades de la administración pública paraestatal, para efectos de coordinación, no consideró en un principio la transformación de sus estructuras, ni modificar necesariamente la personalidad o condición jurídica o el patrimonio con el que contaban sino que básicamente se implantó un sistema de trabajo en el cual se delimitaron responsabilidades para estar en condiciones de exigir resultados. La sectorización no significó el sacrificio de las ventajas que reporta la descentralización administrativa sino por el contrario, las mantiene y aumenta, eliminando las incongruencias generales por su falta de coordinación entre sí, en un esfuerzo tendiente a lograr una mayor coordinación de las acciones de las entidades que operan dentro de un mismo sector de actividad, mejorando el aprovechamiento de los recursos con que cuenta, esto es en suma una búsqueda de mayor eficiencia de los órganos de la administración pública.

Para lo anterior se estableció que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada paraestatal, conducieran sus actividades en forma programada con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno se establecieron por el titular del ejecutivo federal, directamente o a través de una coordinación global en este programa. La desaparecida Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Económicos y la Dirección General de Estudios Admvos., así mismo en 1971, se reformó la Ley para el Control por parte del gobierno federal, de los orga-

nismos descentralizados y empresas de participación estatal, para ampliar su acción a un mayor número de entidades paraestatales y garantizar de mejor manera su coordinación y control.

En los últimos cincuenta años de la vida del país, se ha testimoniado un aumento constante de las entidades de la administración pública paraestatal. Para el período que se analiza más de la mitad del presupuesto de egresos de la federación se canalizó a este tipo de entidades cuyos mecanismos de control se encontraban en 1976 dispersos en diferentes disposiciones legales. Su inclusión y descripción integral dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, permitió acelerar los esfuerzos de la reforma administrativa iniciados desde 1965 y que a partir de 1971 se institucionalizó como un proceso permanente.

Los conceptos básicos en este aparato contemplados durante la gestión gubernamental 1978-1982 establecieron sobre las bases orgánicas de la administración pública federal la delimitación de lo centralizado como lo de la paraestatal, tocando a lo primero corresponder a la presidencia de la república, y las secretarías de estado y lo segundo a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 50 y 51 faculta al titular del ejecutivo para llevar a cabo agrupamientos en las entidades de la administración pública paraestatal por sectores definidos con el objeto de elevar su eficiencia operativa, correspondiendo a las secretarías de es-

tado o departamentos administrativos la planeación, coordinación y evaluación sectorial e institucional de actividades.

Estas medidas trataron de convertir que la compleja estructura burocrática que se ha desarrollado en el aparato gubernamental en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, evitando la duplicidad de funciones y permitiendo que las decisiones del sector oficial se tradujeran efectivamente en los resultados que aún demandan los habitantes del país.

A las dependencias de la administración pública centralizada se les encargó la resolución de los asuntos del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión (2).

Las entidades de la administración pública paraestatal se definieron como auxiliares del poder ejecutivo de la unión en los términos de las disposiciones legales correspondientes (3).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal consideró los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales coordinaron sus actividades con la dependencia centralizada cabeza de sector, así como con las dependencias y entidades de los demás sectores administrativos, con el objeto de lograr que en sus acciones se reflejara la coherencia tratando de evitar los desperdicios y las contradicciones.

(2) L.O. Art. 2.

(3) L.O. Art. 3.

De esta manera las dependencias directas del Ejecutivo - Federal se constituyeron en unidades responsabilidad sectorial, en cargadas de planear y conducir de acuerdo a políticas establecidas en cada sector administrativo, las actividades de las entidades agrupadas en dicho sector, con facultades para coordinar a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y - los fideicomisos públicos que, por acuerdo presidencial las ubicaron en el ámbito sectorial de su encargo.

2.3 Definición del sector administrativo.

El sector administrativo lo constituye una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo encargada (a) de las dependencias competentes (4).

Elementos que constituyen el sector:

a) La Secretaría o Departamento Administrativo encargada (a) de su coordinación.

b) Las entidades paraestatales agrupadas por acuerdo presidencial respectivo.

- Organismos descentralizados.
- Empresas de participación estatal y (5)
- Fideicomisos públicos.

(4) L.O. Art. 9.
(5) Arts. 3 y 47 L.O.

Secretarías de estado o Departamentos Administrativos.

Las Secretarías de estado y los Departamentos Administrativos son los encargados de la coordinación de los sectores administrativos con las siguientes atribuciones (6).

Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades agrupadas en su sector.

Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades ubicadas en el sector.

Presentar los proyectos y programas de las actividades en las entidades de su sector ante la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades de su sector, con la intervención que en su caso corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.

Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones auxiliares e ins-

(6) Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo federal, se realicen a través de la Secretaría de estado o departamento administrativo correspondiente (D.O. 18/I/77).

peccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades en cada sector (7).

Someter a la consideración del ejecutivo federal las medidas administrativas que se requieren para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en cada sector (8).

Entidades paraestatales:

Las entidades de la administración pública paraestatal son auxiliares del poder ejecutivo de la unión en los términos de las disposiciones legales correspondientes, es decir cada una conserva su propia personalidad jurídica (organismos descentralizados, empresa mercantil o fideicomiso) y debe atender las normas de creación, operación, modificación y extinción que rijan para cada tipo de entidad (9).

Los tres tipos básicos de entidades que componen la administración pública paraestatal en términos generales contiene las siguientes características:

Organismos descentralizados.— Son aquellas entidades -- creadas por disposición del congreso de la unión o del ejecutivo federal, poseen personalidad jurídica y patrimonio propios, independientemente de la forma o estructura legal que adopten (10).

(7) L.O. Art. 51, L.P. Art. 6o.

(8) L.O. Arts. 9 y 19.

(9) Art. 3 L.O.

(10) Art. 45 L.O.

Empresas de participación estatal mayoritaria, son aquellas que satisfacen los siguientes requisitos (11).

a) Que el Gobierno Federal, el gobierno no del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra y otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de seguros o de fianzas, separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal o

c) Que el gobierno federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno equivalente, y de designar al presidente, al gerente o para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano equivalente.

Son también empresas de participación mayoritaria las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas (12). Además se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades y asociaciones civiles en las

(11) Art. 46 L.O.

(12) Art. 46 L.O.

que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal, o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes (13).

Las empresas de participación estatal minoritarias, son las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra u otras empresas de participación estatal mayoritarias, consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes del capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquel (14).

Fideicomisos, son los establecidos por la administración pública centralizada, en cuyo caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actúa como fideicomitente único, así como aquellos -- que se creen con recursos provenientes y organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos (15) Agrupamientos de entidades paraestatales cuya coordinación se encomendó a las secretarías de estado y departamentos administrativos -- como cabeza de sector.

Con el objeto de mejorar la coordinación y el control del Ejecutivo Federal sobre las entidades paraestatales y con el propósito de incrementar la eficiencia administrativa de las mismas, así como para lograr una mayor coherencia y evitar duplicidad o contradicciones en sus acciones, el ejecutivo federal determinó agrupar

(13) Art. 47 L.O.
(14) Art. 48 L.O.
(15) Art. 49 L.O.

las entidades de la administración pública paraestatal en funciones similares con respecto a su actividad, dentro de áreas de acción - específicas bajo la coordinación de la dependencia que actuó como cabeza de sector.

Convenciones sectoriales.

Ante la imposibilidad de analizar metodológicamente la - realidad económica, social y administrativa que de hecho opera como un todo interdependiente e indivisible, generalmente se recurre a introducir ciertos cortes convencionales en ella a fin de separar algunos aspectos relevantes que interesan para propósitos prácticos de revisión o de estudio.

Las partes así resultantes, pueden determinarse de muchas maneras, por ejemplo, áreas, sectores, subsectores, ramas, - subramas, etc. Estas no son, debemos insistir sino convenciones de análisis establecidas para ayudar a entender la realidad y derivar proposiciones para su conducción o transformación.

De esta manera, el gobierno de la república dividió en - el período que se analiza la realidad administrativa (pública), mediante el establecimiento de sectores administrativos convencionales, mediante los cuales se propició que las acciones que se han - descrito en líneas anteriores tuviesen un orden y una coordinación congruente. Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública contempló que las actividades en cada área se llevaran a cabo en -

forma programada y haciendo uso racional de los recursos públicos, induciendo en este proceso a que las actividades contempladas en el desarrollo económico y social se realizaran mediante el agrupamiento de objetivos, metas y actividades afines en cada sector administrativo.

Los sectores por ser convencionales, pueden ser de muy distintos tipos dependiendo siempre éstos de los intereses y fines que se persiguieron.

Los sectores de actividad económica y social que utiliza la Secretaría de Programación y Presupuesto, responde a un agrupamiento convencional de acciones económico-sociales semejantes y afines que se vinculan a objetivos y metas del desarrollo económico y social global del país para efectos de la programación, presupuestación y evaluación de resultados.

La división por sectores de la actividad económica para efectos de la programación, presupuestación, y evaluación, incluyó el agrupamiento de las responsabilidades, las estrategias, las modalidades y los recursos que están íntimamente relacionados con los objetivos y metas perseguidos por las actividades de las dependencias y entidades agrupadas en un mismo sector de actividad económico-social.

La distinción entre sector administrativo y sector de actividad económica y social, lejos de ser un innecesario bizanti---

nismo técnico, constituye una útil convención de análisis que permite el ordenamiento y programación de las acciones públicas a partir de dos concepciones jurídicas distintas aunque complementarias entre sí, la programación y administración institucional e intrasectorial y la de programación y coordinación global e intersectorial.

Mientras que la coordinación (vertical) que se observó en el sector administrativo se realizó con propósitos de ordenar las acciones institucionales, la coordinación de los distintos sectores de la actividad económico y social (horizontal), tuvo propósitos de compatibilizar globalmente las acciones de dichos sectores administrativos. En este sentido, el ámbito del sector administrativo es en general más reducido que el del sector de actividad económico y social. La coordinación del sector administrativo permitió una mejor coordinación de los sectores de actividad económico y social.

En resumen, un sector administrativo se compone de una institución centralizada que coordina un conjunto de entidades paraestatales, en tanto que un sector de actividad económico y social se integra para fines de programación, presupuestación y evaluación de resultados, con una o más dependencias centralizadas, con su respectivo sector administrativo y con objetivos globales.

Con el objeto de ilustrar más ampliamente los sectores a que hacemos referencia, a continuación desglosaremos los sectores

que fueron constituidos en el período que abarca este trabajo.

Sector agropecuario, pesquero y forestal (16). Se constituyó con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de la Reforma Agraria y el Departamento de Pesca con sus respectivas entidades que conformaron los sectores administrativos a ellos encomendados (16.1).

Sector industrial (16.1) *ibid.* Este sector comprendió a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y sus respectivas entidades que formaron el sector administrativo a ella encomendada.

Sector Salud y Seguridad Social (16.1) *ibid.* En este sector se englobó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y sus respectivas entidades del sector administrativo a ella encomendado, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Sector Educativo y Laboral. En éste se consideraron a la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y sus respectivas entidades de los sectores administrativos a ellas encomendadas, así como al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (16.1) *ibid.*

(16) Los sectores de actividad económica y social que aquí se presenta, no fueron necesariamente los definitivos, la SPP continúa elaborando las convenciones sectoriales con las que trabaja el sector público.

(16.1) Si el lector desea conocer el desglose en este punto deberá consultar el manual de programación presupuestación 1979 de la SPP.

Sector Asentamientos Humanos y Obras Públicas (16.1) *ibid*
En éste, se consideró a la Secretaría de Asentamientos Humanos y -
Obras Públicas y sus respectivas entidades del sector administrativ
vo a ella encomendada, así como al Instituto del Fondo Nacional de
la Vivienda para los Trabajadores.

Sector Comercio y Turismo. Se consideraron a la Secretar
ía de Comercio y de Turismo y sus respectivas entidades de los --
sectores administrativos a ellos coordinados (16.1) *ibid*.

Sector Comunicaciones y Transportes. Se conformó con la
Secretaría de Comunicaciones y Transportes y sus respectivas entid
dades del sector administrativo a ella encomendada (16.1) *ibid*.

Sector Administración. Este sector se integró por la Sec
retaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y --
Crédito Público y de Programación y Presupuesto, así como el Depart
tamento del Distrito Federal y sus respectivas entidades de los --
sectores administrativos bajo su coordinación (16.1) *ibid*.

Sector Defensa. Se integró por la Secretaría de la Defens
a Nacional y sus respectivas entidades bajo su coordinación, la -
Secretaría de Marina y el Departamento de la Industria Militar.

2.4 Las Dependencias de Dirección y Apoyo Global y Sector rial.

Para la organización, funcionamiento y coordinación glo-
(16.1) Ver página número

bal de la administración pública federal, el ejecutivo cuenta con las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y - Crédito Público, que tienen funciones de Dirección, apoyo y funcionamiento globales, que permitieron la compatibilización general del programa de gobierno de actividades sustantivas. Asimismo, en la - transformación de la administración pública federal y para auxiliarse en el diseño e implantación de una administración para el - desarrollo económico y social el ejecutivo creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, la cual trató de compatibilizar globalmente los programas institucionales y sectoriales de Reforma administrativa con apoyo en una unidad de asesoría jurídica que entre otras funciones supervisó los proyectos, sus cambios y modificaciones en las bases jurídicas que norman las actividades del Poder Ejecutivo Federal.

Como principales funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, relacionadas con la coordinación sectorial --- mencionaremos algunos artículos de la Ley de Presupuesto vigente - en el período que se analiza.

Programar el gasto público con base en las directrices y los planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el ejecutivo federal por su conducto (17).

Programar, presupuestar, contratar y evaluar el gasto público federal (18).

(17) Art. 4o. L.P.

(18) Art. 5o. L.P.

Formular el proyecto de presupuesto de egresos de la federación con base en los anteproyectos de presupuesto que elaboran las dependencias del ejecutivo federal y aquellas entidades paraestatales que quedan incluidas en él. (19).

Consolidar los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emana de las contabilidades de las dependencias y entidades comprendidas en el presupuesto de egresos de la federación, a fin de formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someterla al ejecutivo federal para presentarla ante la Cámara de Diputados (20).

Autorizar, por acuerdo del ejecutivo federal la participación estatal de las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles para su creación, aumento de capital o patrimonio, o adquiriendo parte de éste (21).

Ejercer el control financiero y administrativo (siempre que no se encomiende a otra dependencia) de las entidades que posean o exploten recursos naturales de la nación o en las que el estado posea acciones o intereses patrimoniales (22).

Emitir la autorización del Presidente de la República para constituir o incrementar los fideicomisos del gobierno federal y proponer al mismo la modificación o disolución de ellos cuando -

(19) Art. 17 L.P.

(20) Art. 43 L.P.

(21) Art. 8 L.P.

(22) Art. 32 fracc XII L.O.

convenga al interés público (23).

Asignar por acuerdo del ejecutivo federal los recursos - que se obtengan en exceso de los previstos en los presupuestos de los egresos de la federación y del Departamento del Distrito federal, a los programas que juzgue conveniente y autorizar los traspasos de partidas cuando sea procedente, dando la participación que corresponda a las dependencias coordinadoras del sector administrativo de que se trate (24).

Disponer por acuerdo del ejecutivo que los fondos y pagos correspondientes a las entidades paraestatales incluidas en el presupuesto de egresos de la federación se manejen temporal o permanentemente de manera centralizada en la Tesorería de la Federación. (25).

Disponer la práctica de auditorías externas a las dependencias y entidades de la administración pública federal en los casos que señale el ejecutivo federal (26).

Intervenir en las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la administración pública (27).

Intervenir en los casos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación o reparación que se reali-

(23) Art. 9 L.P.

(24) Art. 25 L.P.

(25) Art. 27 L.P.

(26) Art. 32, fracc. XII L.O. y Art. 37 L.P.

(27) Art. 32, fracc. XV L.O.

cen por cuenta de la administración pública federal, vigilando la ejecución de los mismos (28).

Por lo que toca a las principales funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, relacionadas con la coordinación sectorial enlistaremos las siguientes.

Contratar los financiamientos de las dependencias del ejecutivo federal y autorizar los requeridos para las entidades paraestatales (29).

Dirigir la política monetaria y crediticia (30).

Autorizar a las entidades paraestatales para gestionar y contratar financiamientos, fijando los requisitos que deban observarse y para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y de capitales (31).

Llevar el registro de la deuda pública (32).

Ser la fideicomitente única del gobierno federal (33).

Supervisar que los recursos procedentes de financiamientos correspondientes a la deuda pública se destinen a la realiza-

(28) Art. 4, fracc. II L.D.P.

(29) Art. 17 L.D.P.

(30) Art. 31, fracc. X L.O.

(31) Art. 17, 4o. fracc. II y 6o. L.D.P.

(32) Art. 50, fracc. II L.D.P.

(33) L.P. Art. 9o. L.O. Art. 49

ción de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público (34).

Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que - contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan (35).

Por lo que se refiere a la coordinación general de estudios administrativos, mencionaremos a continuación algunas de sus actividades medulares, durante el período 1978-1982.

Estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública y coordinar y evaluar su ejecución (36).

Las dependencias y entidades de la administración pública federal observaron los lineamientos que para la ejecución de las modificaciones administrativas que en ella se hicieron, determinadas por el ejecutivo federal a través de la coordinación general de estudios administrativos (acuerdo de creación de la coordinación que se cita).

Por lo que toca a la Unidad de Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República en ese mismo período, realizó los es-

(34) Art. 4o. fracc. IV, 7o. y 25 L.D.P.

(35) Art. 4o. fracc. VI L.D.P.

(36) L.O. Art. 8o.

tudios en la conformación y estructuración de los acuerdos presidenciales (37).

Compile las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el Presidente de la República (38).

2.5 Modalidades y mecanismos de operación sectorial.

La reorganización administrativa llevada a cabo en el período 1978-1982 planteó como objetivos primordiales establecer un adecuado funcionamiento sectorial de la administración pública federal. Hasta 1977 la administración pública federal había venido funcionando de manera fragmentaria y sólo en casos aislados -- presentaba un funcionamiento sectorial, aunque no del todo integrado. La sectorización de la administración pública federal es algo que no había tenido cabal vigencia operativa y las experiencias existentes hasta ese momento eran relativamente escasas.

Consideramos necesario en este punto ampliar un poco -- más la definición de los conceptos utilizados en la operación de estos mecanismos, los cuales pueden ser agrupados de la siguiente manera.

La organización y el funcionamiento sectorial. En este renglón deben incluirse las tres disposiciones jurídicas que nos man en lo fundamental la organización y el funcionamiento secto-

(37) L.O. Art. 8o.

(38) L.O. Art. 8a.

rial de la administración pública federal, son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, las cuales contemplan los siguientes aspectos relevantes.

Las actividades de la administración pública federal deberán realizarse en forma programada, a efecto de racionalizar los recursos públicos y asegurar el cumplimiento de los objetivos globales, sectoriales e institucionales de las dependencias y entidades que la integran.

El ejecutivo federal directamente o a través de la dependencia competente, establece las directrices globales a que deben sujetarse las dependencias y entidades que configuran la administración pública para la conducción de sus políticas y el desarrollo de sus actividades, cifiéndose a determinados sistemas de programación, presupuestación y evaluación de resultados. En los aspectos de programación y evaluación de resultados, deberán también observarse lineamientos sobre informática y estadística y en lo relativo a la presupuestación sobre contabilidad de costos por programas.

Para la instrumentación de estos sistemas de conducción de las actividades sustantivas, las dependencias y entidades llevaron a cabo reformas administrativas-institucional y sectorialmente, para transformar sus estructuras en una administración para el desarrollo económico y social atendiendo a los lineamientos generales que en su caso establezca el titular del ejecutivo federal y -

dados a conocer por la Coordinación General de Estudios Administrativos.

Las dependencias del sector centralizado fueron las cabezas de sector administrativo y algunas además jugaron el papel de dependencias de dirección y apoyo globales en este caso se encontraron las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, y en lo relativo a la reforma administrativa sobresalió la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

Con la configuración de los sectores administrativos en casi todas las dependencias de estado y departamentos administrativos, los procesos de innovación tuvieron un impacto positivo incorporándoles también la coordinación de las entidades paraestatales que por acuerdo presidencial les fueron ubicados en su ámbito de competencia, con excepción de la Secretaría de Marina a la que no se le asignó ninguna entidad paraestatal para su coordinación.

Por lo que se refiere al ordenamiento de los sectores administrativos debemos apuntar que el rasgo característico y fundamental que diferencia a las dependencias centralizadas de las paraestatales componentes del sector administrativo en su distinta personalidad jurídica y resolvió que la cabeza de sector que coordinara a las entidades paraestatales que le habían sido asignadas, adquirirían el compromiso de instrumentar mecanismos que garantizaran la eficiencia no sólo en la coordinación, sino que también garantizaran la vigencia de la figura jurídica de la descentralización o la participación estatal que rindió algunos resultados positivos dentro de esta experiencia administrativa en México.

La Coordinación Sectorial debe entenderse como la realización de las actividades básicas que desglosamos:

Revisar o establecer en su caso las unidades de apoyo en materia de programación, presupuestación, evaluación de resultados, contabilidad, informática y estadística, de organización, métodos, procedimientos y sistemas de orden sectorial y otras que permitan la racionalización de las tareas administrativas para el adecuado cumplimiento de los objetivos y metas sustantivas.

A través de la integración de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, se pudo compatibilizar a través de ellos el respaldo de la coordinación en las actividades de dichas entidades de tal manera que se propició compatibilizar los objetivos y metas institucionales con los del sector, convirtiendo a dichas entidades en mecanismos promotores de las políticas que condujeron las cabezas de sector respectivas, constituyéndose en verdaderos instrumentos para la toma de decisiones coherentes que marcaron la política global y sectorial del desarrollo económica y social, compatibilizando los programas y presupuestos institucionales consolidándolos en presupuestos y programas sectoriales.

Otro elemento que debe ser considerado es el de el establecimiento de mecanismos inter-institucionales o intra-sectoriales o en su caso aprovechar lo existente para hacer posible la conjugación de los objetivos y metas de grupos de entidades caracterizadas por afinidad, igualdad o giro de actividad.

Asimismo, deben considerarse sistemas de acuerdos que sean flexibles y oportunos que permitan tomar decisiones ágiles y en tiempo.

Recurrir a otros mecanismos específicos de coordinación como el contrato-programa (o programa por contrato) que permiten específicamente vincular grupos de actividades de algunas entidades paraestatales con funciones a cargo de la cabeza de sector.

En las actividades de las entidades paraestatales hubo que cuidar que las relaciones con el ejecutivo federal (dependencias de dirección y apoyo globales y coordinación general de estudios administrativos), fuese perfectamente coordinado por sus respectivas cabezas de sector. En esto no debe entenderse como que la cabeza de sector trató directamente los problemas o realizó los trámites específicos ante las dependencias señaladas, sino que bastó que el coordinador sectorial autorizara los aspectos correspondientes de la relación y vigilase su exacto cumplimiento para permitir que las propias entidades se encargaran de concretar los aspectos detallados ante dichas dependencias de dirección y apoyo globales.

Las cabezas de sector cuidaron de no crear dentro de sus estructuras, unidades administrativas que específicamente se encargaran de controlar el paquete de entidades paraestatales que les habían sido asignadas, sino que de acuerdo a la estructura encargada de cumplir sus funciones sustantivas se llevó a cabo una distribución equitativa de la coordinación de dichas entidades de tal --

suerte que en un gran número de ellas se crearon instrumentos eficaces en el seno del sector administrativo correspondiente. Hubo casos en que fué necesario por el volumen y complejidad de las funciones y actividades del sector administrativo respectivo que se realizaran nuevos agrupamientos, más pequeños con el objeto de distribuir subsectorialmente, por ramas o subramas a las diversas entidades que les quedaron adscritas.

La cabeza de sector solicitó a través de los mecanismos pertinentes los programas, presupuestos y demás información que -- consideró necesaria a las entidades paraestatales bajo su coordinación con el propósito de integrar los documentos sectoriales que contuvieron los objetivos y metas correspondientes. Estos planes, programas y presupuestos sectoriales fueron turnados a la Secretaría de Programación y Presupuesto en cuya área se compatibilizó e integró el programa general de desarrollo correspondiente.

De igual manera, por lo que se refiere a la contratación de crédito interno y externo, la cabeza de sector envió los programas y presupuestos sectoriales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recabar la autorización correspondiente. Por lo que se refiere a los programas sectoriales de reforma administrativa, los coordinadores de cada sector consolidaron los programas de cada una de las instituciones bajo su responsabilidad, los cuales fueron enviados a la Presidencia de la República por conducto de la coordinación general de estudios administrativos y en donde se llevó a cabo la compatibilización global y autorización correspon

diente.

La programación de actividades de las entidades paraestatales de un sector administrativo comprendió dos niveles fundamentales.

En lo referente a consorcios o grupos integrados de empresas, de éstas la matriz fué la que primordialmente tuvo la responsabilidad de coordinar a sus subsidiarias, filiales o empresas asociadas, y esto no implicó la renuncia de la cabeza de sector a la posibilidad de intervenir en los órganos de gobierno de las entidades, tanto de la matriz como de la subsidiaria, filial o asociada correspondiente.

En el ámbito de las entidades independientes o no integradas a consorcios, éstas se comportaron como si fuesen empresas matrices.

La cabeza de sector cuidó de integrar los órganos de gobierno de las matrices y de las entidades paraestatales no integradas, de tal forma que se aseguró el control directivo en todas ellas, idea encaminada a alcanzar los objetivos y metas sectoriales dándole en su caso la debida participación a las matrices en las subsidiarias, filiales y asociadas respectivas.

2:6 Círcita.

De los elementos hasta aquí analizados, podemos observar

que durante el período de 1978 a 1982 se hicieron en México esfuerzos muy importantes para tratar de agrupar toda esta actividad dispersa por muchos años en diferentes entidades, sin embargo los resultados obtenidos no son del todo alagueños ya que en las diferentes áreas de operación no fueron puestos en práctica cabalmente -- los preceptos señalados por la teoría del presupuesto por programas, esto principalmente debido a que el personal encargado de llevar a cabo el desarrollo de las actividades primarias no ha acabado de entender el espíritu y el contenido de esta técnica.

Con resultados evidentes podemos constatar en nuestros días que la capacitación del personal asignado en esta especialidad debe actualizar en forma permanente sus conocimientos para estar en condiciones de plasmar en cada ejercicio presupuestal las innovaciones y ajustes que se incorporan a este proceso.

De ninguna manera podemos tampoco soslayar que hubo algunos avances, sin embargo éstos no han crecido de manera congruente con nuestra realidad, la cual exige en estos momentos que a cada programa de actividad comprometido corresponda un alto grado de eficiencia y de responsabilidad por parte de las entidades responsables de llevarlas a cabo.

Por lo que se refiere a los argumentos de política económica utilizados en ese mismo lapso arrojaron cifras totalmente diferentes a lo que mostró en la realidad nuestra economía, con lo cual podemos entender que la manipulación en toda la información oficial sigue siendo manejada de acuerdo a los intereses políticos que prevalecen en ese momento.

Es importante señalar que una de las prioridades nacionales que debe seguirse defendiendo es sin duda la planificación de la economía nacional a la cual no deben incorporársele aquellos mitos que tradicionalmente manejan los planificadores comprometidos, nuestro sistema exige una reestructuración profunda no sólo en el campo de la instrumentación de la técnica, requiere de la aplicación profesional en todos los estratos de su estructura de manera sistemática y permanente con aportaciones que contengan las posibles alternativas a nuestra ya lastimada situación.

Otro de los aspectos sumamente relevantes en este contexto resulta ser el ámbito legislativo que legitimiza toda la actividad pública, la cual debe también modernizarse, tomando en cuenta la situación económica, política y social que prevalezca, motivando a cada momento que los propios legisladores se despojen por un momento del élitico invisible que protege sus decisiones, muchas de las cuales por ser tomadas en forma apresurada tienen repercusiones dolorosas para la mayor parte de nuestra población.

Esto exige, estamos seguros que los integrantes del H. Congreso de la Unión deben dedicarle mucho más tiempo que el que actualmente emplean para aprobar los proyectos de ley que supuestamente están formulados para resolver y establecer el orden en todos aquellos sectores que muestran deterioro sin justificación.

Por otro lado, nos permitimos emitir nuestra opinión sobre el documento que año con año es revisado por esa soberanía, el cual es presentado por el titular del ejecutivo federal el 10. de

septiembre cuyo contenido teóricamente muestra el estado que guarda la administración pública federal y en cuya sesión y análisis posteriores solamente recibe elogios y comentarios intrascendentes que nada aportan a nuestra ya de por sí difícil situación. Consideramos que si nuestra actitud frente al quehacer público adopta la posición de tratar de resolver en la medida de nuestras posibilidades los problemas que se generen en nuestro ámbito de competencia, cualquiera que sea nuestra actividad, en ese momento estaremos propiciando el cambio social y económico que exige nuestra población.

Podemos concluir que es imperativo un cambio en el cuerpo colegiado que se cita, de ahí quizás pudiera partir la jerarquización de prioridades no de manera centralista como sucede, sino de alternativas que consideren e inviten también al rechazo de aquellos planes que no reportan ni rendimientos ni beneficios.

CAPÍTULO III. METODOLOGIA PARA LA INTEGRACION DEL PROGRAMA QUINQUENAL.

En este capítulo se analiza la parte complementaria del proceso de presupuestación utilizado en el período de 1978-1982, durante el cual las versiones oficiales se encargaron de difundir que todas las actividades a realizar por el gobierno deberían ser programadas para que las acciones que se emprendieran tuvieran como fin la complementación y el apoyo recíproco. El propósito de la programación de las actividades del sector público se dirigió en forma importante a elevar directamente el uso eficiente de sus recursos y propiciar en forma indirecta estos mismos resultados en los ámbitos privado y social. La programación permitió de alguna manera definir el qué hacer y el cómo, a través de la evaluación en términos de congruencia entre lo programado y lo ejecutado en el menor tiempo posible y con los costos sociales más adecuados.

La programación debe ser entendida como un proceso continuo de definición del qué y del cómo hacer, definición que debe ajustarse permanentemente a la realidad del país y a los resultados de las acciones emprendidas. De acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto establecer las bases, coordinar la programación del sector público y formular el presupuesto de egresos de la federación en base a programas.

La vinculación entre programas y presupuesto constituye

el elemento fundamental en la estrategia de programación, ya que - mediante ésta se asegura el mejor uso de los recursos y el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.

Con esta perspectiva la elaboración de programas, la formulación del presupuesto y la evaluación de la gestión y los resultados, deben considerarse como fases de un solo proceso. Con ello se evita que los programas se agoten en solo enunciado de propósitos y concluyan en la redacción de documentos. La programación-Pre-puestación así entendida, está definida perfectamente por las -- disposiciones contenidas en la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público, la cual contempla que el gasto público federal debe basarse en presupuestos que se formulen con apoyo en programas que definan objetivos, metas y responsables de su ejecución.

En la acción desplegada durante la administración del período objeto de este análisis, debemos apuntar que estuvo orientada por la filosofía pública expuesta por el titular del ejecutivo en turno, debiendo ser necesario poner en marcha, rápida y simultáneamente diferentes elementos de integración que dieron origen - al plan nacional de desarrollo 1978-1982. Para esto, se consideró también como elemento importante que el presupuesto de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal para los años de 1979 en adelante se elaborara con base en programas y objetivos acordes con la mencionada política por lo que la elaboración del programa quinquenal resultó ser la base para la formulación del programa de presupuesto del año de 1979.

Debido a las limitaciones que en tiempo se tuvieron en la época, hubo que sacrificar rigor en la secuencia lógica en la elaboración de los planes, ya que se trabajó en base a necesidades prioritarias definidas teóricamente por el grueso de la población, la que exigía definir el modelo de país al que aspirábamos con resultados cuantificables en el corto plazo, por lo tanto en vez del procedimiento que aconseja la ortodoxia, de elaborar la política macroeconómica después de definir el modelo de país y las políticas sectoriales después de la macroeconómica, se optó por plasmar simultáneamente los programas para el quinquenio 1978-1982 con base en los programas y presupuesto de egresos de la federación para 1979.

La programación económica y social involucra el desarrollo de tareas técnicas sumamente complejas con metodologías específicas, sin embargo es indispensable no perder de vista que se trata de un instrumento que facilita la consecución de los objetivos de la sociedad y no de un fin en si mismo. Puesto que la solución de los problemas nacionales no puede esperar a que se formule mediante las normas secuenciales que impone la academia en un plan nacional de desarrollo, labor que podría tomar varios años por lo que se ha considerado abordar de manera simultánea la formulación de elementos del plan y proceder paulatinamente al ajuste de los elementos entre sí, entendiendo la planeación como un proceso dinámico de aproximaciones sucesivas.

Es innegable que empezar andar el camino de la programación supone el abandono de prácticas tradicionales convirtiéndose

en realidades los esfuerzos que precisan acuciosamente las metas y el destino de los recursos y el manejo de un volumen considerable de información, todo ello resulta indispensable para cumplir los enunciados que propuso la administración del gobierno en el período que nos ocupa.

El método que se siguió en la programación y presupuestación en el sector público fué definido por la Secretaría de Programación y Presupuesto en el que se convino elaborar en principio un programa de trabajo y un calendario de actividades para la institución o para el sector en cada caso.

A partir de ese momento se establecieron los mecanismos de colaboración inter-institucional que hicieron posible en cierta forma el avance en diferentes tareas.

De acuerdo con las disposiciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto se requirió para expresar el programa de 1979 y el del quinquenio 1976-1982 una serie de formatos de acuerdo a la definición y sanción de la política de cada uno de los sectores administrativos. De este modo, la programación sectorial dió un paso más con los formatos que permitieron orientar con objetivos y criterios uniformes la actividad de cada una de las entidades, haciendo en algunos casos una labor más efectiva de los coordinadores de sector.

En teoría el carácter sectorial de la programación propició la congruencia entre las actividades del sector público como

un todo y la asignación más apropiada de los recursos con el cumplimiento de los objetivos de la gestión gubernamental.

3.1 Elementos que componen la técnica de la presupuestación por programas.

Para estar en condiciones de plasmar las necesidades humanas, materiales y financieras de cada unidad, se solicitó a --- ellas en función de los programas que comprometieron para cumplir en el corto y largo plazo sus unidades administrativas que desarrollaran los formatos que adecuarían su ámbito operativo (39), por lo que se tuvo que cumplir con la secuencia marcada por la Secretaría de Programación y Presupuesto en el ejercicio de las diferentes etapas de ejecución en las que se aportó la información en grado ascendente, señalando los objetivos y metas prioritarios.

Los formatos utilizados proceden de lo general a lo particular. Este proceso se dividió en política sectorial; anteproyecto de programa sectorial, anteproyecto de programa institucional para el quinquenio 1978-1982 y de programa y presupuesto para 1989; proyecto de programa sectorial 1978-1982 y programas y presupuestos sectoriales para 1979 y proyectos y programas y presupuestos institucionales. De estos cinco elementos el primero referente a la política sectorial se expresó fundamentalmente en un documento político, los otros cuatro se expresaron a través de --- los formatos que se incluyen más adelante, los cuales se clasificaron en cuatro etapas:

(39) Se incluyen los que se utilizaron para la elaboración de los presupuestos. (apéndice).

- 1.- Ante-proyecto de programa sectorial.
- 2.- Ante-proyecto de programa institucional.
- 3.- Proyecto de programa sectorial.
- 4.- Proyecto de programa institucional.

Se añadió además una quinta etapa de formatos de carácter presupuestal para fines sobre todo de evaluación. Cada una de estas etapas cubrió el quinquenio 1978-1982 y 1979, aunque el énfasis de la cuarta etapa radicó en 1978 con la conclusión del presupuesto de egresos de la federación.

Es conveniente conocer el funcionamiento de estos formatos, los cuales se constituyeron en la columna vertebral del sistema, por lo que diremos que del uno al ocho cubrieron la primera etapa, en ellos se identificaron los objetivos y las metas de resultado para el sector en su conjunto y los programas del sector público derivados de éstos. En estos documentos quedó asentado el marco programático a nivel sectorial que sirvió de norma en la programación de las instituciones.

Del diez al trece abarcan la segunda etapa que correspondió a las instituciones bajo la coordinación de sus cabezas de sector con esta información se pudo verificar la congruencia entre -- las posibilidades de las instituciones y las definidas para el sector en la etapa anterior.

La tercera etapa se llevó a cabo a través de un cuerpo llamado grupo inter-institucional de programación sectorial (gips),

que utilizó los formatos uno al ocho añadiendo el número nueve en el cual se presentó una primera versión del presupuesto sectorial para 1978, clasificado por subsectores, entidades y programas. El formato número nueve se constituyó en el enlace entre la etapa de proyecto de programa sectorial y la de proyecto de programa institucional.

La cuarta etapa la formó el proyecto de programa sectorial (quinquenal-anual), que fué la base de los programas y presupuestos institucionales para 1978, etapa en la que se revisaron -- los formatos diez al trece y se incorporaron los formatos catorce al veinte que desagregan para 1978 los elementos contenidos en los primeros al nivel de detalle requerido para la elaboración del presupuesto de egresos de la federación.

La quinta etapa se constituyó con los formatos números 21, 22 y 23 en la cual se llevó a cabo una vez que fué formulado el proyecto de egresos de la federación, la tarea con propósitos de evaluación. El procedimiento descrito en estas líneas describe la técnica que se siguió en el período apuntado para la elaboración del presupuesto por programas que revisamos, en el que es indispensable consultar la parte que integra el apéndice de este -- trabajo.

3.2 La terminología empleada como elemento modificador de criterios.

La terminología y el lenguaje utilizado en la elabora--

ción de los programas de desarrollo pretendió lograr un común denominador en el manejo de los principales conceptos en las tareas de presupuestación. Con ello se difundió la idea esencial de cada concepto para hacer posible que la comunicación fuese más ágil en estos trabajos. A continuación desglosamos cada uno de los conceptos que se citan en el trabajo de la formulación del programa sectorial de desarrollo 1978-1982 y el programa y presupuesto para 1979.

Pronóstico.- Se refiere a la proyección de las tendencias detectadas en el diagnóstico a un horizonte temporal específico. Se elaboró bajo el supuesto de condiciones inalterables de permanencia de las tendencias. La final del pronóstico fué hacer posible la comparación de la imagen futura con la imagen-objetivo, para dar un contraste donde pudieran revisarse la forma e intensidad de los cambios que necesitan promoverse. A mayor diferencia entre la imagen-pronóstico y la imagen-objetivo, mayor esfuerzo de cambio exigió realizarse.

Imagen-objetivo.- Descripción gráfica básicamente cualitativa, con los elementos cuantitativos clave, de los rasgos característicos del sector que se desee y se considere posible alcanzar en el futuro.

Objetivos.- Es un propósito que buscó y sigue buscando el sector de que se trate alcanzar en un plazo aproximado.

Estrategia.- Es una definición de los principios y rutas fundamentales que orientan el proceso de cambio para alcanzar el -

estado al que se desea llegar. Puede ser a largo plazo (de veinte a veinticinco años), o a mediano plazo, generalmente es un lapso de cinco a seis años.

Metas de resultado.- Estas son la expresión cuantificada y temporalmente precisada de los objetivos, las cuales las podemos clasificar de la siguiente manera: de resultado directas, son aquellas factibles de alcanzar a través de las acciones directas del gobierno federal y de las entidades del sector paraestatal. De resultado indirectas, son las que los gobiernos de los estados y los sectores social y privado alcanzan con sus propias acciones, éstas a su vez se subdividen en acordadas, convenidas e inducidas.

Tipos de objetivos y metas de resultado.- Los objetivos y las metas de resultados, sean directas o indirectas, se pueden clasificar entre otros en cuatro tipos:

- I.- De disponibilidad de bienes y servicios.
- II.- De empleo.
- III.- De eficiencia.
- IV.- De justicia distributiva.

Metas intermedias.- Son aquellas que se consideran necesarias para lograr las metas de resultado y que consisten en un impulso o modificación en la organización de productores o consumidores.

Metas operativas.- Son aquellas cuyos propósitos inmediatos y concretos de un programa pueden ser cuantificados y dimensionados temporalmente, distinguiéndose tres tipos:

- I.- Metas de operación.
- II.- Metas de conservación y mantenimiento.
- III.- Metas de ampliación de la capacidad.

Programa y subprograma.- Se entiende por tal un conjunto homogéneo y organizado de actividades realizadas para alcanzar una o varias metas operativas, que implican un costo determinado y que cuentan con uno o varios responsables. El subprograma es un subconjunto con las mismas propiedades.

Capacidad.- La capacidad solicitada en los formatos es la que podría denominarse real, esto es aquella que refleja las posibilidades reales de producción o bienes y servicios cuya utilización plena no requiere de gastos en capital fijo y depende sólo de la previsión de los insumos necesarios (materias primas, mano de obra, etc.) y de otras condiciones económicas o sociales.

Inversión.- Son aquellas erogaciones que se traducen en el incremento, conservación o mejoramiento del patrimonio o capital de la entidad y/o de la nación. Incluye la adquisición y creación de activos físicos y al nivel de entidad la adquisición de activos financieros.

Costos corrientes.- Son las erogaciones de las entidades

del sector público en bienes o servicios que se consumen en un -- ejercicio y que no incrementan el patrimonio o capital de la entidad ni de la nación, incluyen aquellas transferencias que no representan aumentos de los derechos de propiedad de las entidades.

Costo e ingreso devengables.- Son todos aquellos movimientos reales o virtuales que afectan los resultados financieros de una entidad, aún cuando la operación en efectivo sea anterior o posterior al ejercicio.

Gasto e ingreso de efectivo.- Son todos los movimientos reales de entrada o salida de dinero en efectivo, aún cuando no correspondan a un ingreso, gasto o costo atribuible al ejercicio, con excepción de los financiamientos en especie que también deben incluirse.

Sector y subsector.- Para el período que estamos analizando y para los fines de programación se definieron en ese 11 -- sectores, los cuales enlistamos a continuación las claves y nombres que fueron utilizados:

<u>Clave</u>	<u>Denominación</u>
01	Agropecuario y Forestal
02	Pesca
03	Industrial
04	Comunicaciones y Transportes
05	Comercio

06	Turismo
07	Asentamientos Humanos
08	Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
09	Salud y Seguridad Social
10	Laboral
11	Administración y Defensa
12	No asignables por serctor.

Los elementos hasta aquí analizados destacan un avance importante en lo que se refiere a la presentación, elaboración -- ejercicio y evaluación del presupuesto por programas, cuyo sistema se sigue afinando en sus diferentes partes ya que las unidades administrativas que lo operan siguen reportando necesidades creadas por sus propios movimientos.

Aunque la revisión de todos los documentos que se han - citado teóricamente han perdido vigencia por tratarse de un período anterior a lo que sucede en materia de presupuestación actualmente, debemos apuntar que uno de los objetivos de este trabajo, es señalar precisamente los elementos fundamentales de la técnica utilizada en ese mismo período, procurando incorporar algunos --- ajustes vigentes sin pretender englobar todos los avances que en esta materia se han logrado.

CAPITULO IV. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA SUPERVISION Y CONTROL DE LOS INTERMEDIARIOS Y PRESTADORES DE SERVICIOS TURISTICOS 1978 - 1982.

En este capítulo trataremos en forma específica los trabajos realizados en la supervisión y control de los prestadores de servicios turísticos contenidos como tales en la Ley Federal de Turismo vigente en el período que se analiza, revisando los aspectos de la asignación de recursos humanos, materiales y financieros asignados durante el quinquenio 1978 - 1982 para tratar de comparar en nuestros días si las acciones emprendidas en el ámbito nacional en este renglón fueron congruentes con la planeación adoptada en esos mismos años.

Siendo el objetivo primordial de este programa el hacer cada vez más competitiva la oferta turística mediante la diversificación, ampliación y mejoramiento de los servicios turísticos, se adoptó como mecanismo propulsor de éste, la regulación de los servicios turísticos con apoyo en la racionalización de recursos y la introducción de la tecnología imperante en esos momentos para lograr el impulso que requería el sector exigido por la iniciativa privada que demandaba un desarrollo armónico con una legislación adecuada a las condiciones económicas y sociales imperantes.

En estas condiciones el área administrativa encargada de identificar y clasificar a los prestadores de servicios, promovió una revisión exhaustiva en todos los puntos de interés turístico en el país y en los polos de desarrollo considerados en ese

momento trazándose como meta para el año de 1979 su total y completa identificación.

Ya que el programa representó una de las funciones fundamentales de la participación del sector público en la actividad nacional, se hizo necesario implementar un sistema de regulación que mejorara la eficiencia en actividades medulares como el registro, clasificación de establecimientos y lo más importante, la autorización de precios y tarifas.

Dicho sistema trató de fijar las normas para la jerarquización de los establecimientos de hospedaje, restaurantes, -- centros nocturnos, espectáculos y en general todos los prestadores de servicios turísticos que de acuerdo con esta clasificación debieran operar con tarifas autorizadas de acuerdo a la realidad turística y a la competencia internacional.

La cobertura e implantación del sistema contempló todo el territorio nacional, llevándose a cabo diversos análisis de -- acuerdo con el tipo de establecimiento revisado en los cuales se hicieron incursiones acordes con los requerimientos del medio mexicano existente, dando particular interés a procedimientos sofisticados que apoyaron la agilización en los trámites y a la supervisión frecuente de los compromisos contraídos por los prestadores de servicios turísticos, los cuales la mayoría de ellos estaban contemplados en la ley de la materia en vigor.

4.1 Elementos que componen el programa.

Para estar en condiciones de apoyar eficientemente el programa de supervisión y control, y al mismo tiempo de conciliar los intereses del sector público y privado en el ramo, se fortaleció como primer paso la intervención directa y normativa del estado en la operación y prestación de servicios por parte de la Secretaría de Turismo.

Es conveniente señalar que al tomar estas medidas se incorporaron a los cuadros operativos personal debidamente capacitado, infiriéndose una estrecha correlación entre esta función y la de capacitación, ya que se consideró de singular importancia aprovechar racionalmente la estructura educativa, tocándole al estado normar, promover y coordinar su desarrollo, siendo el sector privado el principal responsable de la preparación de los recursos humanos que demanda la actividad turística.

Por otro lado, se fortaleció la infraestructura de las cadenas hoteleras nacionales, promoviendo la construcción en zonas que fueron clasificadas como prioritarias en el programa de desarrollo en este renglón. Además de dirigir acciones de apoyo para las personas de bajos ingresos, sin menoscavo de la necesidad de que en la capacidad instalada se diera una rentabilidad inadecuada.

El apoyo a la cadena hotelera nacional proporcionó elementos de juicio en la fijación de normas y de la tecnología operativa para que el sector oficial estableciera conjuntamente con

el sector privado algunas formas que proyectaran el desarrollo del turismo social tan importante en nuestros días.

En las condiciones económicas y sociales que vivió el país durante el período que revisamos, el sector turismo entre otros presentó posibilidades de alcanzar tasas de crecimiento muy altas en relación con aquellos cuya demanda proviene del exterior ya que se trató por todos los medios de aprovechar la demanda interna preexistente, mediante la sustitución de importaciones. Esta excepcional oportunidad sólo pudo darse en sectores ligados a la expansión de la demanda interna, ya que el ritmo de crecimiento de ésta se haya condicionado por el de la economía en su conjunto cuando existe una interrelación oportuna, permanente y vigente, situación que fué desaprovechada en los últimos años de la administración pasada en la que reinó un verdadero desorden en este sector.

El sector turismo es intensivo en mano de obra, tiene un campo de inversión casi exclusivamente privado, un bajo contenido importado y explota recursos no agotables (atractivos turísticos) y tiene enormes posibilidades de generar un desarrollo nacional armónico si la planeación del mismo se adecúa a las condiciones imperantes en cada momento y se propicia la flexibilidad en su operación. Estas condiciones nos hacen pensar que la actividad turística puede todavía contribuir a resolver algunos problemas estructurales pendientes ya que cuenta con abundantes mercados externos -- que permiten que la actividad se desarrolle más aceleradamente que el producto interno bruto.

Unido este sector al de los energéticos, alimentación y

bienes de capital el país pudo contemplar un panorama alegueño para el quinquenio 1978 - 1982, por lo que la supervisión y control de los prestadores de servicios adquirió vital significación principalmente en la regulación de los precios de éstos para que no se dispararan en forma anárquica, situación que no escapó a la modificación repentina surgida de los cambios de funcionarios de alto nivel que impusieron programas sumamente costosos en aras de proyectar su imagen política con el consecuente despilfarro de los recursos asignados en actividades ociosas.

4.2 Formatos de presentación del presupuesto para 1978 1982.

La información proporcionada a las diferentes entidades del sector turismo, así como el material que se recibió de la Secretaría de Programación y Presupuesto para la presentación de las solicitudes de recursos humanos, materiales y financieros para el quinquenio de 1978 a 1982 presentaron importantes fallas técnicas en el diseño del formato, ya que no todas las actividades a desarrollar se podían cuantificar en términos reales y mucho menos establecer una unidad de medida que pudiera demostrar a corto y mediano plazo el rendimiento de algunas decisiones, por ejemplo las de tipo político.

La implantación del sistema a nivel institucional del presupuesto por programas, obviamente arrojó muchos errores, los cuales tuvieron que ser corregidos durante y a lo largo del quinquenio, de acuerdo con lo que mostró la práctica, por lo tanto no

todas las unidades administrativas utilizaron todos los formatos, ya que las necesidades no fueron las mismas tomando en cuenta su naturaleza y las instituciones que tenían a su cargo actividades compatibles de las cuales solamente algunas de ellas requisitaron el total del material en los que se consideraron aproximadamente cuarenta y tres (40).

El presupuesto del área administrativa que se utilizó - en este programa abarcó únicamente nueve formatos que a continuación desglosamos, los cuales incluyen las cifras estimadas que -- año con año fueron ajustadas en términos monetarios y de rendimiento físico, esto último a través de la unidad de medida que identificó la actividad desarrollada con el avance programado.

Formato No. 1.- El objetivo de este documento fué la -- presentación de las metas operativas que se fijó en la entidad, clasificadas en operación, conservación y ampliación de la capacidad. Con ello se pretendió establecer la manera en que la entidad participó en la consecución de las metas operativas de los programas del sector y cuál sería su capacidad de producción y/o prestación de servicios al final del quinquenio por lo que las cifras - de metas y costos se señalaron por bienes o servicios en los casos hasta donde fué posible. (Ver pág. 82).

Formato No. 2.- El propósito de este formato fué el de presentar de manera sintética el costo total de cada entidad, en función de los recursos que utilizaría para alcanzar las metas de operación, conservación y ampliación de la capacidad que se fijó

40) Si el lector está interesado en conocerlos, éstos se incluyen en el apéndice.

para 1978 y 1982, dando a conocer el gasto corriente y de inversión en el que se incurriría para la operación de la entidad en los años señalados, precisando además los gastos que no fueren asignables al programa. (Ver pág. 83).

Formato No. 3.- En este formato se captó el monto y origen de los recursos que la entidad proyectó disponer durante el ejercicio presupuestal para llevar a cabo el desarrollo de sus programas; entre los que señalamos: (Ver pág. 84).

- a).- Recursos fiscales.
- b).- Recursos propios.
- c).- Crédito interno.
- d).- Crédito externo.
- e).- Otros.

Formato No. 4.- En este documento se desglosaron las erogaciones de la entidad por objeto del gasto con la finalidad de identificar la clasificación por destino. (Ver pág. 85).

Formato No. 5.- En éste se captaron las erogaciones originadas por la producción de bienes o prestación de servicios realizados por la entidad de acuerdo a los diferentes tipos de gasto en que esta última incurrió. (Ver pág. 86).

Formato No. 6.- Con esta hoja se llegó al resumen de los conceptos contenidos en los formatos 1 y 2 conociéndose el monto total de los costos de los programas y subprogramas de la entidad

En nuestro caso, este documento es igual al formato no. 5. (Ver pág. 87).

Formato No. 7.- En él se proporcionaron los elementos -- fundamentales para el análisis de las inversiones que la entidad -- se propuso realizar; por ello que en el cuerpo del formato se plasma información a nivel de proyecto y obra para ubicar y relacionar las inversiones con los programas. (Ver pág. 88).

Formato No. 8.- Este mostró la aplicación de los recursos del monto regularizable del presupuesto de 1977 a los programas de 1978, así como de los recursos adicionales que se requerían para los programas que se definieron en 1978. (Ver pág. 89).

Formato No. 9.- Finalmente en esta hoja se codificó la información numérica de las claves y montos (totales y calendarizados) del proyecto del programa institucional solicitado a efecto de traducirlo en tarjetas perforadas y éstas a cintas magnéticas -- para conformar el proyecto de presupuesto de egresos para 1978. (Ver pág. 90).

Estos formatos proporcionaron información para medir el rendimiento de la unidad administrativa verificando el presupuesto mediante métodos normales de control presupuestario, convirtiéndose en algo más que un simple instrumento de control administrativo ya que éste formó parte integral del proceso de implantación del sistema de la planificación global en el período analizado.

ENTIDAD	Dir. Gral. Supervisión	SECTOR:	Turismo	HOJA	DE
---------	------------------------	---------	---------	------	----

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982 Y PROGRAMA ANUAL 1978
COSTOS TOTALES DE OPERACION, CONSERVACION Y DE AMPLIACION DE LA CAPACIDAD 1978 Y 1982
 (MILES DE PESOS)

CATEGORIA	CLASE	DESCRIPCION DEL PROGRAMA Y SUBPROGRAMA	COSTOS TOTALES															
			1978						1982									
			COSTOS DE OPERACION Y CONSERVACION			INVERSION EN AMPLIACION DE CAPACIDAD	COSTO TOTAL			COSTOS DE OPERACION Y CONSERVACION			INVERSION EN AMPLIACION DE CAPACIDAD	COSTO TOTAL				
			OPERACION	CONSERVACION	CONSERVACION INVERSION		OPERACION	CONSERVACION	CONSERVACION INVERSION	OPERACION	CONSERVACION	CONSERVACION INVERSION						
		Regulación de servicios turísticos. Supervisión y control de los intermediarios y prestadores de servicios.	33734	2266			36000	33734	2266			33734	1266			35000	33734	1266
SUBTOTAL DE LA ENTIDAD																		
NO ASIGNABLES POR PROGRAMA																		
ASIGNACIONES DE EJECUCION POR PROYECTO																		
ASIGNACIONES DE PASADIZO																		
ASIGNACIONES DE CAPITAL, CENTRALES O PATRIMONIO																		
TOTAL																		

Formato número 2.

→ ESPECIFICAR

ENTIDAD **Dir. Gral. Supervisión** SECTOR **Turismo** SUBSECTOR

PROGRAMA ANUAL 1978
 ESTRUCTURA FINANCIERA DE LA ENTIDAD
 (MILES DE PESOS)

FUENTE DE RECURSOS	M O N T O	%
RECURSOS FISCALES	36 000	100
RECURSOS PROPIOS		
CREDITO INTERNO		
CREDITO EXTERNO		
OTROS		
T O T A L	36 000	100 %

ENTIDAD **Dir. Gral. Supervisión** SECTOR **Turismo** SUBSECTOR _____ HOJA ____ DE ____

PROGRAMA ANUAL 1978
 SUMA DE LOS COSTOS DE OPERACION, CONSERVACION Y AMPLIACION DE LA CAPACIDAD POR CONCEPTO
 (MILES DE PESOS)

CLAVE		DENOMINACION DEL PROGRAMA Y SUBPROGRAMA	CONCEPTOS DE COSTOS																	
PROGRAMA (1)	SUBPROGRAMA (2)		TOTAL			RECURSOS HUMANOS			ADQUISICIONES Y CONSTRUCCIONES			COSTOS EN TECNOLOGIA E INGENIERIA			COSTOS DIVERSOS					
			TOTAL (4)	CORRIENTE (5)	DE INVERSION (6)	No. (7)	TOTAL (8)	CO. PRIEN. (9)	DE INV. (10)	TOTAL (11)	CO. INGEN. (12)	DE INV. (13)	TOTAL (14)	CO. INGEN. (15)	DE INV. (16)	TOTAL (17)	CO. INGEN. (18)	DE INV. (19)		
		Regulación de los servicios turísticos. Supervisión y control de los intermediarios y prestadores de servicios turísticos.	42 535	39 659	2 876	224	34 900	34 900				3 859	983	2 876				3 776	3 776	
SUBTOTAL DE LA ENTIDAD																				
NO ASIGNABLES POR PROGRAMA																				
AUMENTO DE ACTIVO (EXCLUYE ACTIVO FIJO)																				
DISMINUCION DE PASIVO																				
DISMINUCION DE CAPITAL CONTABLE O PATRIMONIO																				
Y OTROS																				
TOTAL																				

* DETALLAR

ENTIDAD **Dir. Gral. Supervisión** SECTOR **Turismo** SUBSECTOR _____ HOJA _____ DE _____

PROGRAMA ANUAL 1978
ANALITICO DE CLAVES PRESUPUESTARIAS 1977 - 1978
(MILES DE PESOS)

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS 1977							PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS 1978							REQUERIMIENTOS ADICIONALES	PRESUPUESTO TOTAL 1978	
CLAVE PRESUPUESTARIA (II)							CLAVE PRESUPUESTARIA (I)							APLICACION DEL FONDO REGULIZABLE DE 1977 A PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS DE 1978 (M)	IMPORTE (S)	(R)
HAJAS	INDIC	SUB PROG	ACT O PROY	PARTIDA	UNID	VALOR	CLAS	CLAS	CLAS	CLAS	CLAS	CLAS	CLAS			
				1105		4123	21	06	08	03			1105	4123	10022	14145
				2118		52	21	06	08	03			2118	52	--	52
TOTAL																

Formato número 8.

4.3 Atribuciones de la unidad administrativa que ejerce el presupuesto.

El movimiento humano dá origen al fenómeno turístico -- cuando se realiza en forma temporal, característica que presupone la existencia de un espacio vital al que se retorna y que puede entenderse como aquél ámbito geográfico donde un ente humano se desenvuelve socialmente y obtiene los medios económicos de subsistencia.

Aludiendo este precepto, la Secretaría de Turismo por conducto de la Dirección General de Supervisión en el período que se analiza, tuvo como principales funciones la vigilancia á toda la gama de prestadores de servicios turísticos en lo relativo a autorizaciones de funcionamiento, listas de precios, aprobación de guías de turistas, supervisión de actividades en las que se hizo necesaria la correcta regulación de esos servicios con la adecuación coordinada de las acciones y programas del Plan Quinquenal de la Administración Gubernamental en turno, asimismo cuidar que el fenómeno turístico se desarrollara en condiciones óptimas y con máxima eficiencia dentro del ámbito de su competencia.

Es importante señalar que al principio de la administración aludida los esfuerzos encaminados en este renglón reportaron avances positivos con repercusiones económicas importantes, sin embargo al concluir este período la desorganización del sector -- propició que la iniciativa privada se alejara paulatinamente de --

la buena prestación de los servicios, imponiendo en forma arbitraria un sinnúmero de condiciones y recursos legales que contrajo - la acción de la unidad administrativa encargada de regularlos.

De todas formas es conveniente enlistar las atribuciones que teóricamente fortalecieron su accionar basadas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo publicado en el Díario Oficial el 18 de marzo de 1977.

1.- Supervisar y vigilar que los prestadores de servicios turísticos observen estrictamente los términos de sus autorizaciones, permisos, licencias, condiciones, requisitos, tarifas y precios así como las disposiciones aplicables.

2.- Vigilar que los prestadores de servicios turísticos cumplan estrictamente las recomendaciones hechas por la Secretaría para que se otorguen sus servicios en las mejores condiciones dentro de la política nacional de fomento turístico.

3.- Recibir, tramitar y comprobar las denuncias y quejas en materia turística buscándoles una solución en vía conciliatoria.

4.- Imponer sanciones, previo proceso administrativo - instruído a los prestadores de servicios turísticos que violen - las disposiciones legales aplicables en la materia y las recomendaciones de la Secretaría.

5.- Tramitar y resolver la cancelación temporal y definitiva del registro de las personas o empresas que presten servicios turísticos y que estén inscritas en el Registro Nacional de Turismo.

6.- Supervisar por conducto de la Dirección General de Información y Auxilio Turístico que los servicios que se prestan al turista reúnan las condiciones necesarias para dar cuenta de cualquier falla a quien corresponda y,

7.- Vigilar el estricto cumplimiento de los programas y planes reguladores de la actividad turística nacional en lo que toca a las atribuciones correspondientes a esta Dirección.

Para comprender un poco más estos conceptos, diremos que la Dirección General de Supervisión se constituyó en el órgano de vigilancia y sancionador de los prestadores de servicios turísticos ya que sus funciones fueron preponderantemente esas y su estructura orgánica y funcional fué apoyada por dos departamentos administrativos, el de Inspección y el de Investigación y Procesos.

En el primero de los departamentos señalados se llevó a cabo la supervisión y vigilancia a través de un cuerpo de inspectores que se encargó de realizar visitas periódicas a los prestadores de servicios turísticos, utilizando en cada una de ellas el instrumento legal que fué el acta de inspección debidamente validada en la que se asentó las anomalías o presuntas violaciones a

la ley de la materia, turnando éstas en su caso al Departamento de Investigación y Procesos en el cual se llevó a cabo el proceso administrativo correspondiente.

El Departamento de Investigación y Procesos cumplió con la función sancionadora iniciando la actividad con la apertura del expediente respectivo emplazando al presunto infractor para la celebración de una audiencia a efecto de ser oído y exponer lo que a su derecho convenía. Posteriormente, se abría el período probatorio para ofrecer los elementos pertinentes y una vez así valoradas las pruebas se dictaba resolución, la cual podía ser absoluta o condenatoria con la respectiva sanción económica en los casos que lo ameritaban.

En este proceso tuvo gran importancia, independientemente de sancionar al prestador la labor de concientización para propiciar que su actividad se desarrollara de manera positiva con el propósito de obtener una mayor afluencia turística con la consiguiente captación de divisas y promoviendo el auge del ramo, así como las industrias colaterales.

4.4 Metas y objetivos quinquenales 1978 - 1982 del programa de supervisión y control de los intermediarios y prestadores de servicios turísticos.

Las metas y objetivos de la unidad administrativa objeto de este análisis en el período citado, obviamente estuvieron en función de los recursos que le fueron asignados.

Para estar en condiciones de apoyar una actividad eficiente en el ámbito nacional en este renglón se elaboró un presupuesto teórico muy apegado a la realidad ya que con estos elementos se distribuyeron acciones y responsabilidades en los puntos de interés turístico y en algunos otros que empezaban a destacar como centros de atracción.

Duplicar o aumentar la actividad en los años siguientes al de 1978 no necesariamente significó que la unidad administrativa cumplió eficazmente con sus funciones, se tomaron en cuenta los análisis en las actividades desarrolladas para medir su aportación al beneficio social que de ellas se esperó para no caer en el gigantismo administrativo, duplicidad de funciones y desperdicio de recursos. Por esta razón, se elaboró un modelo sencillo al que tuvieron acceso la realidad socioeconómica y política que imperaba en la época.

La supervisión y control de los prestadores de servicios turísticos tuvo que ampliarse a toda la república mexicana y no circunscribirse al área metropolitana como se hacía, lo cual significó un aumento considerable en los recursos humanos, materiales y financieros dándole especial atención al elemento humano, los cuales fueron altamente calificados provenientes de un sinnúmero de cursos de capacitación intensivos que permitió conocer los fenómenos turísticos del ámbito regional donde se implementaron mecanismos de control de acuerdo a las necesidades de esos puntos en particular.

La supervisión y control de los intermediarios y prestadores de servicios turísticos se reguló a través de la Secretaría de Turismo por conducto de la Dirección General de Supervisión -- con sede en la capital de la república, circunstancia que limitó en algunos aspectos la acción de los elementos que tenían que --- trasladarse a los centros de importancia turística ya que los recursos asignados para cubrir estos gastos fueron verdaderamente - limitados. Por otro lado, debemos señalar que no en todos los centros de atracción y actividad turística se contaba con personal - para vigilar que los servicios se prestaran en las mejores condiciones.

Con lo anterior, podemos deducir que ya en esos momentos se mostraba la necesidad imperiosa de desconcentrar y descentralizar las actividades, argumento que fué manejado en diferentes ocasiones por la Dirección General de Estudios Administrativos y la Secretaría de Programación y Presupuesto con una difusión permanente para fortalecer por un lado el federalismo y aumentar por otro la participación ciudadana, lo cual no pudo concretarse durante la gestión de la administración gubernamental en -- turno.

En los años que se citan al principio de este apartado existían en la república mexicana 36500 establecimientos de calidad turística registrados ante la Secretaría de Turismo, los cuales tenían que ser regulados en lo que a su prestación de servicios se refiere con una unidad administrativa que contaba con 28 inspectores para la atención de ese programa lo que representó -

una tarea imposible de realizar. En este renglón deberían aumentarse cuando menos cincuenta nuevos elementos que atendieran labores de vigilancia en cada uno de los estados de la federación.

Para determinar el número de inspectores que cubriera las necesidades de las principales ciudades turísticas tuvo que tomarse en cuenta las experiencias que mostraron los resultados obtenidos por los elementos más capacitados, tomando éstos como indicadores en la asignación de las tareas que debían realizarse a las que se incorporó la asesoría a los prestadores para que se ampliara la información en los trámites de solicitud de listas de precios y tarifas que debían efectuarse ante las delegaciones o subdelegaciones de la Secretaría de Turismo, ya que en este renglón se observó el mayor número de violaciones a la ley de la materia.

Esta actividad aumentó notablemente las cargas de trabajo en las oficinas centrales en las áreas que atendieron los expedientes turnados por las representaciones de la Secretaría ya que éstas no tenían facultades para imponer sanciones a los prestadores que resultasen responsables.

La meta de la Dirección General de Supervisión a fines de 1982 fué la de visitar a todos los prestadores de servicios registrados cuando menos seis veces al año a cada uno, dándole mayor importancia a los establecimientos de hospedaje y a los expendedores de alimentos y bebidas que han sido y son los que mayor cantidad de recursos económicos captan en el territorio na--

cional para que a través de una adecuada supervisión todos los prestadores aplicaran correctamente los precios en sus servicios, sin embargo una vez más debemos reconocer que de los planes trazados solamente el 10% de las metas comprometidas pudieron alcanzarse, esto principalmente porque las cifras manejadas fueron estimadas en condiciones óptimas para el desarrollo de este sector el cual se vió afectado por notables cambios en la situación económica de nuestro país en esos momentos, quedando todos los esfuerzos en enunciados de buenos propósitos.

4.5 Elementos para la evaluación de resultados.

En este apartado debemos mencionar los dos elementos primordiales que fueron tomados en consideración para evaluar los resultados de las acciones emprendidas en cada uno de los años del período referido al inicio del capítulo, éstos son el número de visitas de inspección que se practicaron y la cantidad de multas que se impusieron en el mismo lapso.

El número de visitas practicadas mostró cuáles eran los prestadores de servicios que cumplieron con las disposiciones que marcó la ley de la materia, de los cuales se consignó en aspectos administrativos al reincidente en algunas violaciones del ordenamiento legal aludido.

Esta actividad trató de regular el servicio concientizando en forma relevante al prestador de los servicios, mencionando en forma reiterada que su actividad tiene un lugar signifi

cativo en nuestra economía.

El número de multas mostró cuáles y quienes incurrieron sistemáticamente en violaciones a la ley antes mencionada por lo que estos conceptos sirvieron para normar las políticas en materia de supervisión actualizándolas permanentemente, tomando en cuenta claro está los cambios y fluctuaciones que sufrieron los insumos utilizados por los prestadores de servicios.

Las sanciones que se impusieron por faltas administrativas no necesariamente indicaron que los responsables violaron continuamente las disposiciones, sino que se pudo detectar a través de esto que la mayoría de ellos desconocían la legislación correspondiente ya que no contaban con la asesoría y la promoción de los requisitos que debían cumplimentar para operar.

4.6 Crítica.

El aspecto fundamental que podríamos citar como resumen en este capítulo es el de señalar que en la Ley Federal de Fomento al Turismo y sus Reglamentos no se consideró el precisar el apoyo legal para ejercer las funciones de supervisión en lo que se puede deducir tuvieron que considerarse de alguna forma intereses poderosos del sector privado que no siempre está en condiciones de cumplir en el sentido estricto con todos los ordenamientos de la ley de la materia, esto entendemos no por el simple hecho de estar en franca rebeldía con la administración gubernamental en turno, sino que en sus transacciones económicas -

mucho tuvieron que ver la creciente importación de sus insumos que motivó que continuamente estuvieran fuera de la regulación de precios que pretendió establecer la Secretaría de Comercio.

La prestación de servicios en esas condiciones no pudo sostener un rango determinado de precios, lo que obligó al prestador de servicios a incurrir en violaciones reiteradas en aquellos renglones en los que incidieron los costos directos incrementados éstos por los aumentos en los sueldos y salarios aunados a los de las materias primas. De tal forma, que a la fecha se hace necesario que el sector privado debe promover las modificaciones que considere necesarias con el propósito de conciliar el interés general en el que tiene que contemplarse de alguna forma las variaciones antes señaladas y preveer en la medida de lo posible que los servicios sean prestados en las mejores condiciones posibles. Esta afirmación no quiere decir que el sector privado deba de establecer las reglas del juego en la transformación que necesita el sector turismo, pero sí es necesario que se conozcan oportunamente este tipo de obstáculos que invariablemente representan problemas ulteriores.

Siendo el ordenamiento legal el instrumento primordial para el ejercicio de las actividades económicas en cualquier aspecto de nuestro intercambio comercial, es imperante la exigencia que en lo sucesivo todos los esfuerzos encaminados a actualizar los apoyos financieros del sector, así como la legitimación de los compromisos sociales mediante los planes de desarrollo de este sector, deben establecer para la etapa en los que -

se tiene considerado llevar a cabo una asignación significativa de recursos financieros, materiales y humanos que los responsables de autorizar estas erogaciones incluyan como elemento de análisis en la toma de decisiones la realidad económica por la cual atraviesa nuestro país para evitar en la medida de lo posible el dispendio tradicional al que estamos acostumbrados y empezar a caminar dentro de un marco estricto de racionalidad y disciplina presupuestal.

C O N C L U S I O N E S

En el período que se analiza en este modesto ensayo de **bemos señalar que en las actividades económicas en nuestro país denotaban signos alagueños en todos los ámbitos en los que era imprescindible considerar cambios estructurales que condujeran hacia una sociedad más justa, tomando en cuenta como apoyo al estado mexicano los instrumentos de la programación como vehículo para dirigir al país en esa dirección. El presupuesto por programas constituyó todo un sistema para preveer, racionalizar y coordinar las acciones del gobierno federal tendientes a fortalecer el cumplimiento de un conjunto ordenado y coherente de actividades contempladas en un período determinado.**

Esta programación estuvo basada en una visión integral de la sociedad ya que de esta manera se trató de orientar que -- las actividades socioeconómicas emprendidas reflejaran benefici-- cios a las mayorías. Sin embargo, no todos los compromisos se -- cumplieron en el sector que revisamos como en otros en los que -- solamente pudieron ponerse en práctica al principio de la adminis-- tración del sexenio anterior sistemas y procedimientos amparados en la bandera tradicional del agrarismo y reivindicación del cam-- pesino para atenuar las presiones de tipo social en aumento.

En la presupuestación por programas es una técnica com-- pleja que pasa necesariamente por diversas etapas y distintos ám-- bitos de aplicación, así como diferentes grados de obligatorie-- dad, es un proceso contínuo que avanza en aproximaciones sucesi-- vas y exige revisiones y ajustes permanentes. También requiere -

como apoyo indispensable de reformas y modificaciones administrativas que actualicen el funcionamiento del aparato estatal para incrementar su eficacia.

En el proceso de la presupuestación por programas es necesario considerar los instrumentos de que dispone el estado, los elementos básicos sobre los que se debe centrar la acción gubernamental tienen que ser la programación de actividades del sector público y la aplicación de las medidas de política económica. Todo ello, obliga a tener un sistema de programación del sector público que lo integre en su conjunto, que cuente con programas que especifiquen metas, plazos, costos y responsables claramente definidos y que tenga la debida coherencia tanto en los niveles de proyecto, de programa y de sector como en el ámbito global.

Los obstáculos sociales y políticos por los que atraviesa el sistema de presupuestación son muy variados y sus características difieren según la época y el lugar de que se trate, entre ellos encontramos los referentes a la estructura administrativa, los mecanismos institucionales inadecuados, el bajo grado de participación de los habitantes y la escasa disponibilidad de información en la coyuntura económica imperante.

Las exigencias de naturaleza técnica, por ejemplo la identificación de acciones específicas con objetivos generales marcarán la participación del sector público, lo cual deberá conjuntarse en programas debidamente formulados, en los que debe --

estar implícita la congruencia entre programas y proyectos, conciliándolos con las medidas de política económica, estableciendo un sistema de información que permita conocer no sólo los datos definitorios de los problemas, sino los necesarios para evaluar la marcha de los programas.

La evaluación de resultados para la aplicación de la técnica del presupuesto por programas es fundamental ya que es la base de la instrumentación económica y política en lo que a asignación de recursos se refiere, siempre y cuando ésta sea sancionada en forma imparcial por un cuerpo colegiado encargado de hacerla y no añadirle elogios como tradicionalmente sucede.

Por otro lado, sería de incalculable valor que los titulares de las cabezas de sector dieran a conocer los adelantos o desviaciones en sus programas con resultados que puedan cuantificarse y no enunciar solamente los innumerables planes que se van a instrumentar. Si estos resultados alivian de alguna manera los problemas nacionales, se podría pensar entonces que los recursos asignados están siendo aplicados en las áreas correctas.

Por lo que respecta a la metodología que se siguió en la elaboración de estos presupuestos y que actualmente se sigue dando, sería muy conveniente que la Secretaría de Programación y Presupuesto incrementara los cursos o seminarios que fuese necesarios para la actualización de los conocimientos y la terminología que debe emplearse en estos trabajos, ya que éstos no están asignados exclusivamente a un grupo de personas que requi-

sitan los formatos en virtud de que el proceso contempla un número considerable de elementos que colaboran en su llenado, por ser esta actividad sumamente desagregada, requisito indispensable de la planeación, la cual exige que se dé a lo largo y a lo ancho de la estructura organizacional, así como de arriba hacia abajo y viceversa.

La legislación utilizada en esta materia adoleció de notorias fallas, como fueron no considerar el apoyo suficiente al área de supervisión, aspecto que en nuestros días prevalece y que propicia la vigencia de situaciones anómalas, tanto en el funcionamiento de empresas turísticas, como en la prestación de los servicios de este tipo.

Es indispensable la permanente concientización y sensibilización del prestador de servicios para que coadyuve en la política de fomento y protección al turismo, ajustando al máximo sus actividades a lo establecido en la ley en vigor y de esta manera contribuir en forma importante al desarrollo económico que tanto necesita nuestro país.

A P E N D I C E

(A-2

SECTOR _____	HOJA _____ DE _____
--------------	---------------------

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982
OBJETIVOS Y METAS DEL SECTOR

TIPOS DE OBJETIVOS Y METAS (1)	OBJETIVOS (2)	METAS*		
		UNIDAD DE MEDIDA O INDICADOR (3)	1978 (4)	1982 (5)
1. DISPONIBILIDAD DE BIENES O SERVICIOS.				
2. EMPLEO.				
3. EFICIENCIA.				
4. JUSTICIA DISTRIBUTIVA.				
5. DE ORGANIZACION DE PRODUCTORES Y CONSUMIDORES.				
6. OTROS.				

* METAS Y RESULTADOS, SIENDO POR EL PERSONAL QUE SE REFIERE A METAS INDICADAS.

SECTOR _____	SUBSECTOR _____	HOJA _____ DE _____
--------------	-----------------	---------------------

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982

OBJETIVOS Y METAS DEL SUBSECTOR

TIPOS DE OBJETIVOS Y METAS (1)	OBJETIVOS (2)	M E T A S *		
		UNIDAD DE MEDIDA O INDICADOR (3)	1978 (4)	1982 (5)
1. DISPONIBILIDAD DE BIENES O SERVICIOS.				
2. EMPLEO.				
3. EFICIENCIA.				
4. JUSTICIA DISTRIBUTIVA.				
5. DE ORGANIZACION DE PRODUCTORES Y CONSUMIDORES.				
6. OTROS.				

* METAS DE RESULTADO, SALVO POR EL RENCION 6 QUE SE REFIERE A METAS INTERMEDIAS.

SECTOR _____	SUBSECTOR _____	HOJA _____ DE _____
--------------	-----------------	---------------------

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982
METAS DEL SUBSECTOR POR BIENES O SERVICIOS EN 1982

BIEN O SERVICIO *		TIPOS DE METAS DE RESULTADOS																				
CLAVE	DENOMINACION	DISPONIBILIDAD DE BIENES O SERVICIOS														EMPLEO		EFICIENCIA				
		PRODUCCION DE BIENES O PRESTACION DE SERVICIOS			IMPORTACION			EXPORTACION			EXISTENCIAS			TOTAL								
		VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	%	NUMERO	TASA DE	NUMERO	TASA DE	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	
	TOTAL DIRECTA INMEDIATA																					
	TOTAL INDIRECTA INMEDIATA																					
	TOTAL INDIRECTA MEDIATA																					

* O Bienes o servicios de origen o producción.

(A-2)

SECTOR _____

HOJA _____ DE _____

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982
OBJETIVOS Y METAS DEL SECTOR

TIPOS DE OBJETIVOS Y METAS (1)	OBJETIVOS (2)	METAS*		
		UNIDAD DE MEDIDA O INDICADOR (3)	1978 (4)	1982 (5)
1. DISPONIBILIDAD DE BIENES O SERVICIOS.				
2. EMPLEO.				
3. EFICIENCIA.				
4. JUSTICIA DISTRIBUTIVA.				
5. DE ORGANIZACION DE PRODUCTORES Y CONSUMIDORES.				
6. OTROS.				

* METAS Y RESULTADOS, SI AVO PO EL PERSONAL QUE SE REFIERE A METAS INDICADAS.

SECTOR	SUBSECTOR	HOJA _____ DE _____
--------	-----------	---------------------

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982

OBJETIVOS Y METAS DEL SUBSECTOR

TIPOS DE OBJETIVOS Y METAS (1)	OBJETIVOS (2)	M E T A S *		
		UNIDAD DE MEDIDA O INDICADOR (3)	1978 (4)	1982 (5)
1. DISPONIBILIDAD DE BIENES O SERVICIOS.				
2. EMPLEO.				
3. EFICIENCIA.				
4. JUSTICIA DISTRIBUTIVA.				
5. DE ORGANIZACION DE PRODUCTORES Y CONSUMIDORES.				
6. OTROS.				

* METAS DE RESULTADO, SALVO POR EL RENGLO 6 QUE SE REFIERE A METAS INTERMEDIAS.

SECTOR	SUBSECTOR	HOJA _____ DE _____
--------	-----------	---------------------

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982
METAS DEL SUBSECTOR POR BIENES O SERVICIOS EN 1982

BIEN O SERVICIO *		TIPOS DE METAS DE RESULTADOS																				
CLAVE	DENOMINACION	DISPONIBILIDAD DE BIENES O SERVICIOS														EMPLEO		EFICIENCIA				
		PRODUCCION DE BIENES O PRESTACION DE SERVICIOS			IMPORTACION			EXPORTACION			EXISTENCIAS			TOTAL								
		VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	%	NUMERO	TASA DE	NUMERO	TASA DE	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	
	TOTAL DIRECTA INMEDIATA																					
	TOTAL INDIRECTA INMEDIATA																					
	TOTAL INDIRECTA MEDIATA																					

* O Bienes o servicios de origen o producción.

(A-7

SECTOR _____	SUBSECTOR _____	NOIA _____ DE _____
--------------	-----------------	---------------------

PROGRAMA ANUAL 1978
METAS DEL SUBSECTOR POR BIENES O SERVICIOS EN 1978

BIEN O SERVICIO *		TIPOS DE METAS DE RESULTADOS																				
		DISPONIBILIDAD DE BIENES O SERVICIOS															EMPLEO		EFICIENCIA			
		PRODUCCION DE BIENES O SERVICIOS			IMPORTACION			EXPORTACION			EXISTENCIAS			TOTAL								
VALOR	VOLUMEN	TASA DE CREC.	VALOR	VOLUMEN	TASA DE CREC.	VALOR	VOLUMEN	TASA DE CREC.	VALOR	VOLUMEN	TASA DE CREC.	VALOR	VOLUMEN	TASA DE CREC.	VALOR	VOLUMEN	TASA DE CREC.	NUMERO	TASA DE CREC.	NUMERO	TASA DE CREC.	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	
	TOTAL DIRECTA INDIRECTA																					
	TOTAL DIRECTA INDIRECTA																					
	SUMA SUBSECTOR TOTAL DIRECTA INDIRECTA																					

* * GRUPOS NOMINALES DE BIENES O SERVICIOS

(A-8

SECTOR 1.1 HOJA _____ DE _____

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982
METAS DE PRODUCCION Y ASIGNACION PORCENTUAL DE GASTO PUBLICO ANUAL POR SUBSECTORES

SUBSECTOR		PRODUCCION DE BIENES O SERVICIOS			TASA DE CRECIMIENTO %
CLAVE (1)	DENOMINACION (2)	1977 (3)	1978 (4)	1982 (5)	1977 - 1982 (6)
	TOTAL DIRECTA INDIRECTA % DE GASTO PUBLICO				
	TOTAL DIRECTA INDIRECTA % DE GASTO PUBLICO				
	TOTAL DIRECTA INDIRECTA % DE GASTO PUBLICO				
	TOTAL DEL SECTOR DIRECTA INDIRECTA % DE GASTO PUBLICO	100 %	100 %	100 %	

(A-9

SECTOR _____	SUBSECTOR _____	HOJA _____ DE _____
--------------	-----------------	---------------------

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982
METAS DE OPERACION Y CONSERVACION POR BIENES O SERVICIOS EN 1982

PROGRAMAS		RESPONSABLES DEL PROGRAMA		TOTAL DE METAS DE OPERACION Y CONSERVACION							BIENES O SERVICIOS *				BIENES O SERVICIOS *					
CLAVE	DENOMINACION	CLAVE	DENOMINACION	COSTO TOTAL DE OPERACION Y CONSERVACION	OPERACION			CONSERVACION Y MANTENIMIENTO				CLAVE	DENOMINACION	METAS DE PRODUCCION	UNIDAD	CLAVE	DENOMINACION	METAS DE PRODUCCION	UNIDAD	
					UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	COSTO	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	COSTO	OPERACION									MANTENIMIENTO
001	002	004	004	003	006	005	007	008	009	010	011	012	013	014	015	016	017	018	019	020
TOTAL																				

* Bienes o servicios de bienes o servicios.

(A-10)

8778

SECTOR _____	SUBSECTOR _____	HOJA _____ DE _____
--------------	-----------------	---------------------

PROGRAMA ANUAL 1978
METAS DE OPERACION Y CONSERVACION POR BIENES O SERVICIOS EN 1978*

PROGRAMAS		RESPONSABLES DEL PROGRAMA		TOTAL DE METAS DE OPERACION Y CONSERVACION							BIENES O SERVICIOS *				BIENES O SERVICIOS *					
CLAVE	DENOMINACION	CLAVE	DENOMINACION	COSTO TOTAL DE OPERACION Y CONSERVA- CION	O P E R A C I O N			C O N S E R V A C I O N Y M A N T E N I M I E N T O				CLAVE _____ DENOMINACION _____ METAS DE PRODUCCION _____ DIRECTA _____ INDIRECTA _____				CLAVE _____ DENOMINACION _____ METAS DE PRODUCCION _____ DIRECTA _____ INDIRECTA _____				
					UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	COSTO	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	COSTO	METAS DE OPERACION Y CONSERVACION		CANTIDAD	COSTO	METAS DE OPERACION Y CONSERVACION		CANTIDAD	COSTO		
											O P E R A C I O N	C O N S E R V A C I O N Y M A N T E N I M I E N T O			O P E R A C I O N	C O N S E R V A C I O N Y M A N T E N I M I E N T O				
01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
T O T A L																				

* GRUPO MONEDEROS DE BIENES O SERVICIOS.

SECTOR: _____	SUBSECTOR _____	HOJA _____ DE _____
---------------	-----------------	---------------------

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982
METAS DE AMPLIACION DE CAPACIDAD POR BIENES O SERVICIOS EN EL PERIODO 1978 - 1982

PROGRAMA		RESPONSABLES DEL PROGRAMA		TOTAL DE METAS DE AMPLIACION				BIENES O SERVICIOS *								
CLAVE	DENOMINACION	CLAVE	DENOMINACION	UNIDAD DE MEDIDA	CAPACIDAD A DIC. DE 1977	CANTIDAD	COSTO TOTAL	CLAVE			DENOMINACION			METAS DE PRODUCCION		
								DIRECTA	INDIRECTA	TOTAL	DIRECTA	INDIRECTA	TOTAL	DIRECTA	INDIRECTA	TOTAL
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	CAPACIDAD A DIC. 1977 (9)	CANTIDAD (10)	COSTO (11)	CAPACIDAD A DIC. 1977 (12)	CANTIDAD (13)	COSTO (14)	CAPACIDAD A DIC. 1977 (15)	CANTIDAD (16)	COSTO (17)
TOTAL					(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)

* @ GRUPOS HOMOGENEOS DE BIENES O SERVICIOS.

(A-2)

SECTOR _____	HOJA _____ DE _____
--------------	---------------------

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982
OBJETIVOS Y METAS DEL SECTOR

TIPOS DE OBJETIVOS Y METAS (1)	OBJETIVOS (2)	METAS*		
		UNIDAD DE MEDIDA O INDICADOR (3)	1978 (4)	1982 (5)
1. DISPONIBILIDAD DE BIENES O SERVICIOS.				
2. EMPLEO.				
3. EFICIENCIA.				
4. JUSTICIA DISTRIBUTIVA.				
5. DE ORGANIZACION DE PRODUCTORES Y CONSUMIDORES.				
6. OTROS.				

* METAS Y RESULTADOS, SIENDO POR EL PERSONAL QUE SE REFIERE A METAS INDICADAS.

SECTOR	SUBSECTOR	HOJA _____ DE _____
--------	-----------	---------------------

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982

OBJETIVOS Y METAS DEL SUBSECTOR

TIPOS DE OBJETIVOS Y METAS (1)	OBJETIVOS (2)	M E T A S *		
		UNIDAD DE MEDIDA O INDICADOR (3)	1978 (4)	1982 (5)
1. DISPONIBILIDAD DE BIENES O SERVICIOS.				
2. EMPLEO.				
3. EFICIENCIA.				
4. JUSTICIA DISTRIBUTIVA.				
5. DE ORGANIZACION DE PRODUCTORES Y CONSUMIDORES.				
6. OTROS.				

* METAS DE RESULTADO, SALVO POR EL RENGLO 6 QUE SE REFIERE A METAS INTERMEDIAS.

SECTOR _____	SUBSECTOR _____	HOJA _____ DE _____
--------------	-----------------	---------------------

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982
METAS DEL SUBSECTOR POR BIENES O SERVICIOS EN 1982

BIEN O SERVICIO *		TIPOS DE METAS DE RESULTADOS																				
CLAVE	DENOMINACION	DISPONIBILIDAD DE BIENES O SERVICIOS														EMPLEO		EFICIENCIA				
		PRODUCCION DE BIENES O PRESTACION DE SERVICIOS			IMPORTACION			EXPORTACION			EXISTENCIAS			TOTAL								
		VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	%	NUMERO	TASA DE	NUMERO	TASA DE	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	
	TOTAL DIRECTA INMEDIATA																					
	TOTAL INDIRECTA INMEDIATA																					
	TOTAL INDIRECTA MEDIATA																					

* O Bienes o servicios de bienes o servicios.

(A-2

SECTOR _____	HOJA _____ DE _____
--------------	---------------------

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982
OBJETIVOS Y METAS DEL SECTOR

TIPOS DE OBJETIVOS Y METAS (1)	OBJETIVOS (2)	METAS*		
		UNIDAD DE MEDIDA O INDICADOR (3)	1978 (4)	1982 (5)
1. DISPONIBILIDAD DE BIENES O SERVICIOS.				
2. EMPLEO.				
3. EFICIENCIA.				
4. JUSTICIA DISTRIBUTIVA.				
5. DE ORGANIZACION DE PRODUCTORES Y CONSUMIDORES.				
6. OTROS.				

* METAS Y RESULTADOS, SIENDO POR EL PERSONAL QUE SE REFIERE A METAS INDICADAS.

SECTOR	SUBSECTOR	HOJA _____ DE _____
--------	-----------	---------------------

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982

OBJETIVOS Y METAS DEL SUBSECTOR

TIPOS DE OBJETIVOS Y METAS (1)	OBJETIVOS (2)	M E T A S *		
		UNIDAD DE MEDIDA O INDICADOR (3)	1978 (4)	1982 (5)
1. DISPONIBILIDAD DE BIENES O SERVICIOS.				
2. EMPLEO.				
3. EFICIENCIA.				
4. JUSTICIA DISTRIBUTIVA.				
5. DE ORGANIZACION DE PRODUCTORES Y CONSUMIDORES.				
6. OTROS.				

* METAS DE RESULTADO, SALVO POR EL RENGLO 6 QUE SE REFIERE A METAS INTERMEDIAS.

SECTOR	SUBSECTOR	HOJA _____ DE _____
--------	-----------	---------------------

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982
METAS DEL SUBSECTOR POR BIENES O SERVICIOS EN 1982

BIEN O SERVICIO *		TIPOS DE METAS DE RESULTADOS																				
CLAVE	DENOMINACION	DISPONIBILIDAD DE BIENES O SERVICIOS														EMPLEO		EFICIENCIA				
		PRODUCCION DE BIENES O PRESTACION DE SERVICIOS			IMPORTACION			EXPORTACION			EXISTENCIAS			TOTAL								
		VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	VALOR	VOLUMEN	TASA DE	%	NUMERO	TASA DE	NUMERO	TASA DE	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	
	TOTAL DIRECTA INMEDIATA																					
	TOTAL INDIRECTA INMEDIATA																					
	TOTAL INDIRECTA MEDIATA																					

* O Bienes o servicios de origen o producción.

(A-7

SECTOR _____	SUBSECTOR _____	NOIA _____ DE _____
--------------	-----------------	---------------------

PROGRAMA ANUAL 1978
METAS DEL SUBSECTOR POR BIENES O SERVICIOS EN 1978

BIEN O SERVICIO *		TIPOS DE METAS DE RESULTADOS																				
		DISPONIBILIDAD DE BIENES O SERVICIOS															EMPLEO		EFICIENCIA			
		PRODUCCION DE BIENES O SERVICIOS			IMPORTACION			EXPORTACION			EXISTENCIAS			TOTAL								
VALOR	VOLUMEN	TASA DE CREC.	VALOR	VOLUMEN	TASA DE CREC.	VALOR	VOLUMEN	TASA DE CREC.	VALOR	VOLUMEN	TASA DE CREC.	VALOR	VOLUMEN	TASA DE CREC.	VALOR	VOLUMEN	TASA DE CREC.	NUMERO	TASA DE CREC.	NUMERO	TASA DE CREC.	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	
	TOTAL																					
	INDIRECTA																					
	INDIRECTA																					
	TOTAL																					
	INDIRECTA																					
	INDIRECTA																					
	SUMA SUBSECTOR																					
	TOTAL																					
	INDIRECTA																					
	INDIRECTA																					

* * GRUPOS NOMINALES DE BIENES O SERVICIOS

SECTOR 1.1	HOJA _____ DE _____
---	---------------------

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982
METAS DE PRODUCCION Y ASIGNACION PORCENTUAL DE GASTO PUBLICO ANUAL POR SUBSECTORES

SUBSECTOR		PRODUCCION DE BIENES O SERVICIOS			TASA DE CRECIMIENTO %
CLAVE (1)	DENOMINACION (2)	1977 (3)	1978 (4)	1982 (5)	1977 - 1982 (6)
	TOTAL DIRECTA INDIRECTA % DE GASTO PUBLICO				
	TOTAL DIRECTA INDIRECTA % DE GASTO PUBLICO				
	TOTAL DIRECTA INDIRECTA % DE GASTO PUBLICO				
	TOTAL DEL SECTOR DIRECTA INDIRECTA % DE GASTO PUBLICO	100 %	100 %	100 %	

(A-10)

8778

SECTOR _____	SUBSECTOR _____	HOJA _____ DE _____
--------------	-----------------	---------------------

PROGRAMA ANUAL 1978
METAS DE OPERACION Y CONSERVACION POR BIENES O SERVICIOS EN 1978 *

PROGRAMAS		RESPONSABLES DEL PROGRAMA		TOTAL DE METAS DE OPERACION Y CONSERVACION							BIENES O SERVICIOS *				BIENES O SERVICIOS *							
CLAVE	DENOMINACION	CLAVE	DENOMINACION	COSTO TOTAL DE OPERACION Y CONSERVA- CION	O P E R A C I O N			C O N S E R V A C I O N Y M A N T E N I M I E N T O				CLAVE _____ DENOMINACION _____ METAS DE PRODUCCION _____ DIRECTA _____ INDIRECTA _____				CLAVE _____ DENOMINACION _____ METAS DE PRODUCCION _____ DIRECTA _____ INDIRECTA _____						
					UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	COSTO	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	COSTO	METAS DE OPERACION Y CONSERVACION		CANTIDAD	COSTO	CANTIDAD	COSTO	METAS DE OPERACION Y CONSERVACION		CANTIDAD	COSTO	CANTIDAD	COSTO
											O P E R A C I O N	M A N T E N I M I E N T O					O P E R A C I O N	M A N T E N I M I E N T O				
01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20			
T O T A L																						

* GRUPO MONEDEROS DE BIENES O SERVICIOS

(A-11 -2

1/78 62

SECTOR: _____	SUBSECTOR _____	HOJA _____ DE _____
---------------	-----------------	---------------------

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982
METAS DE AMPLIACION DE CAPACIDAD POR BIENES O SERVICIOS EN EL PERIODO 1978 - 1982

PROGRAMA		RESPONSABLES DEL PROGRAMA		TOTAL DE METAS DE AMPLIACION				BIENES O SERVICIOS *								
CLAVE	DENOMINACION	CLAVE	DENOMINACION	UNIDAD DE MEDIDA	CAPACIDAD A DIC. DE 1977	CANTIDAD	COSTO TOTAL	BIENES O SERVICIOS *			BIENES O SERVICIOS *			BIENES O SERVICIOS *		
								CLAVE	DENOMINACION	COSTO	CLAVE	DENOMINACION	COSTO	CLAVE	DENOMINACION	COSTO
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	METAS DE AMPLIACION			METAS DE AMPLIACION			METAS DE AMPLIACION		
								CAPACIDAD A DIC. 1977 (9)	CANTIDAD (10)	COSTO (11)	CAPACIDAD A DIC. 1977 (12)	CANTIDAD (13)	COSTO (14)	CAPACIDAD A DIC. 1977 (15)	CANTIDAD (16)	COSTO (17)
TOTAL																

* @ GRUPOS HOMOGENEOS DE BIENES O SERVICIOS.

(A-12)

SECTOR: _____ SUBSECTOR: _____ HOJA _____ DE _____

**PROGRAMA ANUAL 1978
METAS DE AMPLIACION DE CAPACIDAD POR BIENES O SERVICIOS EN 1978
(MILES DE PESOS)**

PROGRAMA		RESPONSABLES DEL PROGRAMA		TOTAL DE METAS DE AMPLIACION				BIENES O SERVICIOS *								
CLAVE	DENOMINACION	CLAVE	DENOMINACION	UNIDAD DE MEDIDA	CAPACIDAD A DIC. DE 1977	CANTIDAD	COSTO TOTAL	CLAVE			CLAVE			CLAVE		
								DENOMINACION	META DE PRODUCCION	DIRECTA	DENOMINACION	META DE PRODUCCION	DIRECTA	DENOMINACION	META DE PRODUCCION	DIRECTA
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	METAS DE AMPLIACION DE CAPACIDAD								
								CAPACIDAD A DIC. 1977	CANTIDAD	COSTO	CAPACIDAD A DIC. 1977	CANTIDAD	COSTO	CAPACIDAD A DIC. 1977	CANTIDAD	COSTO
								(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
TOTAL																

* GRUPOS HOMOGENEOS DE BIENES O SERVICIOS.

ENTIDAD	SECTOR	HOJA	DE
---------	--------	------	----

PROGRAMA QUINQUENAL 1978 - 1982 Y PROGRAMA ANUAL 1978
COSTOS TOTALES DE OPERACION, CONSERVACION Y DE AMPLIACION DE LA CAPACIDAD 1978 Y 1982
 (MILES DE PÉSO)

CLAVE PROGRAMA	CLAVE SUBPROGRAMA	DENOMINACION DEL PROGRAMA Y SUBPROGRAMA	COSTOS TOTALES																			
			1978						1982													
			COSTOS DE OPERACION Y CONSERVACION			INVERSION P/ LA AMPLIAC. DE CAPACIDAD	COSTO TOTAL			COSTOS DE OPERACION Y CONSERVACION			INVERSION P/ LA AMPLIAC. DE LA CAPACIDAD	COSTO TOTAL								
			OPERACION		CONSERVACION (INVERSION)		CORRIENTE	INVERSION	SUMA	OPERACION		CONSERVACION (INVERSION)		CORRIENTE	INVERSION	SUMA						
CORRIENTE	INVERSION	CORRIENTE	INVERSION	CORRIENTE	INVERSION																	
		SUBTOTAL DE LA ENTIDAD																				
		NO ASIGNABLES POR PROGRAMA																				
		ADVENTO DE ACTIVO (EXCL. ACTIVO FIJO)																				
		DEMNACIONES PASIVO																				
		DETERMINACION DE CAPITAL CONTANTE O PATRIMONIO																				
		OTROS																				
		TOTAL																				

* ESPECIFICAR

ENTIDAD	SECTOR	SUBSECTOR
---------	--------	-----------

PROGRAMA ANUAL 1978
ESTRUCTURA FINANCIERA DE LA ENTIDAD
(MILER DE PESOS)

FUENTE DE RECURSOS	M O N T O	%
RECURSOS FISCALES		
RECURSOS PROPIOS		
CREDITO INTERNO		
CREDITO EXTERNO		
OTROS		
T O T A L		100 %

ENTIDAD	SECTOR	SUBSECTOR	HOJA _____ DE _____
---------	--------	-----------	---------------------

PROGRAMA ANUAL 1978
COSTOS DE INVERSION PARA AMPLIACION DE LA CAPACIDAD POR CONCEPTO
 (MILES DE PESOS)

CLAVE		DENOMINACION DEL PROGRAMA Y SUBPROGRAMA (2)	COSTO TOTAL (4)	CONCEPTOS DE COSTOS				
PROGRAMA (1)	SUB PROGRAMA (3)			RECURSOS HUMANOS		ADQUISICIONES Y CONSTRUCCIONES (7)	COSTOS EN TECNOLOGIA E INGENIERIA (8)	COSTOS DIVERSOS (9)
				No. (5)	COSTO (6)			
TOTAL DE COSTOS DE AMPLIACION DE LA CAPACIDAD								

ENTIDAD	SECTOR	SUBSECTOR	HOJA DE
---------	--------	-----------	---------

PROGRAMA ANUAL 1978
SUMA DE LOS COSTOS DE OPERACION, CONSERVACION Y AMPLIACION DE LA CAPACIDAD POR CONCEPTO
 (MILES DE PESOS)

CLAVE			DENOMINACION DEL PROGRAMA Y SUBPROGRAMA	CONCEPTOS DE COSTOS														
				TOTAL			RECURSOS HUMANOS			ADQUISICIONES Y CONSTRUCCIONES			COSTOS EN TECNOLOGIA E INGENIERIA			COSTOS DIVERSOS		
				TOTAL	CORRIENTE	DE INVERSION	No.	TOTAL	CO. PRIEN. TE	DE INV.	TOTAL	CO. ARREN. TE	DE INV.	TOTAL	CO. ARREN. TE	DE INV.	TOTAL	CO. ARREN. TE
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	
SUBTOTAL DE LA ENTIDAD																		
NO ASIGNABLES POR PROGRAMA																		
AUMENTO DE ACTIVO (EXCLUYE ACTIVO FIJO)																		
DISMINUCION DE PASIVO																		
DISMINUCION DE CAPITAL CONTABLE O PATRIMONIO																		
* OTROS																		
TOTAL																		

* DETALLAR

ENTIDAD _____	HOJA _____ DE _____
---------------	---------------------

PROGRAMA ANUAL 1978
ANALISIS DE LOS RUBROS DE INGRESO POR VENTA DE BIENES, VENTA DE SERVICIOS,
INGRESOS DIVERSOS, VENTA DE INVERSIONES Y POR SUBSIDIOS Y APORTACIONES
DEL GOBIERNO FEDERAL (DEVENGABLES)
(MILES DE PESOS)

CONCEPTO	TOTAL

ENTIDAD

PROGRAMA ANUAL 1973
BALANCE PROGRAMA DE EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL
EN MILLES DE PESOS

ACTIVO	INICIAL	FINAL	VARIACION	PASIVO Y CAPITAL CONTABLE	INICIAL	FINAL	VARIACION
1. CONSUMIBLES				6. CUENTAS Y DOCUMENTOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
11 MATERIALES DE ALMACEN O DE USO PLAZO				61 CUENTAS Y DOCUMENTOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
12 HERRAMIENTAS Y UTENSILIOS				62 CUENTAS Y DOCUMENTOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
13 HERRAMIENTAS Y UTENSILIOS DE USO PLAZO				63 CUENTAS Y DOCUMENTOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
14 HERRAMIENTAS Y UTENSILIOS DE USO PLAZO				64 CUENTAS Y DOCUMENTOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
15 HERRAMIENTAS Y UTENSILIOS DE USO PLAZO				65 CUENTAS Y DOCUMENTOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
16 HERRAMIENTAS Y UTENSILIOS DE USO PLAZO				66 CUENTAS Y DOCUMENTOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
17 HERRAMIENTAS Y UTENSILIOS DE USO PLAZO				67 CUENTAS Y DOCUMENTOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
18 HERRAMIENTAS Y UTENSILIOS DE USO PLAZO				68 CUENTAS Y DOCUMENTOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
19 HERRAMIENTAS Y UTENSILIOS DE USO PLAZO				69 CUENTAS Y DOCUMENTOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
20 HERRAMIENTAS Y UTENSILIOS DE USO PLAZO				70 CUENTAS Y DOCUMENTOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
2. PROPIEDADES DE PLANTA Y EQUIPO FIJOS				7. OTROS PASIVOS			
21 TIERRAS				71 PASIVOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
22 EDIFICIOS, INSTALACIONES, MAQUINARIA Y EQUIPO FIJO				72 PASIVOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
23 EDIFICIOS, INSTALACIONES, MAQUINARIA Y EQUIPO FIJO				73 PASIVOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
24 EDIFICIOS, INSTALACIONES, MAQUINARIA Y EQUIPO FIJO				74 PASIVOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
25 EDIFICIOS, INSTALACIONES, MAQUINARIA Y EQUIPO FIJO				75 PASIVOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
26 EDIFICIOS, INSTALACIONES, MAQUINARIA Y EQUIPO FIJO				76 PASIVOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
27 EDIFICIOS, INSTALACIONES, MAQUINARIA Y EQUIPO FIJO				77 PASIVOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
28 EDIFICIOS, INSTALACIONES, MAQUINARIA Y EQUIPO FIJO				78 PASIVOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
29 EDIFICIOS, INSTALACIONES, MAQUINARIA Y EQUIPO FIJO				79 PASIVOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
30 EDIFICIOS, INSTALACIONES, MAQUINARIA Y EQUIPO FIJO				80 PASIVOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
3. ACCIONES, VALORES CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO (INICI)				8. CAPITAL CONTABLE			
31 ACCIONES, VALORES CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO (INICI)				81 CAPITAL CONTABLE			
32 ACCIONES, VALORES CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO (INICI)				82 CAPITAL CONTABLE			
33 ACCIONES, VALORES CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO (INICI)				83 CAPITAL CONTABLE			
34 ACCIONES, VALORES CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO (INICI)				84 CAPITAL CONTABLE			
35 ACCIONES, VALORES CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO (INICI)				85 CAPITAL CONTABLE			
36 ACCIONES, VALORES CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO (INICI)				86 CAPITAL CONTABLE			
37 ACCIONES, VALORES CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO (INICI)				87 CAPITAL CONTABLE			
38 ACCIONES, VALORES CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO (INICI)				88 CAPITAL CONTABLE			
39 ACCIONES, VALORES CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO (INICI)				89 CAPITAL CONTABLE			
40 ACCIONES, VALORES CUENTAS Y DOCUMENTOS POR COBRAR A LARGO PLAZO (INICI)				90 CAPITAL CONTABLE			
4. CARGOS DIFERIDOS (INICI)				9. RESERVAS			
41 CARGOS DIFERIDOS (INICI)				91 RESERVAS			
42 CARGOS DIFERIDOS (INICI)				92 RESERVAS			
43 CARGOS DIFERIDOS (INICI)				93 RESERVAS			
44 CARGOS DIFERIDOS (INICI)				94 RESERVAS			
45 CARGOS DIFERIDOS (INICI)				95 RESERVAS			
46 CARGOS DIFERIDOS (INICI)				96 RESERVAS			
47 CARGOS DIFERIDOS (INICI)				97 RESERVAS			
48 CARGOS DIFERIDOS (INICI)				98 RESERVAS			
49 CARGOS DIFERIDOS (INICI)				99 RESERVAS			
50 CARGOS DIFERIDOS (INICI)				100 RESERVAS			
TOTAL DEL ACTIVO				TOTAL DEL PASIVO Y CAPITAL CONTABLE			

ENCABESADO

PROGRAMA ANUAL 1978
BALANCE PROGRAMA DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y FIDEICOMISOS
(EN MIL DE PESOS)

ACTIVO	IGUAL	FINAL	VARIACION	PASIVO Y PATRIMONIO	IGUAL	FINAL	VARIACION
ACTIVO				PASIVO			
I. CANCELANTE				B. CUENTAS Y DOCUMENTOS POR PAGAR A CORTO PLAZO			
01 1997				B1 0001			
02 1998				B2 0002			
03 1999				B3 0003			
04 2000				B4 0004			
05 2001				B5 0005			
06 2002				B6 0006			
07 2003				B7 0007			
08 2004				B8 0008			
09 2005				B9 0009			
10 2006				B10 0010			
11 2007				B11 0011			
12 2008				B12 0012			
13 2009				B13 0013			
14 2010				B14 0014			
15 2011				B15 0015			
16 2012				B16 0016			
17 2013				B17 0017			
18 2014				B18 0018			
19 2015				B19 0019			
20 2016				B20 0020			
21 2017				B21 0021			
22 2018				B22 0022			
23 2019				B23 0023			
24 2020				B24 0024			
25 2021				B25 0025			
26 2022				B26 0026			
27 2023				B27 0027			
28 2024				B28 0028			
29 2025				B29 0029			
30 2026				B30 0030			
31 2027				B31 0031			
32 2028				B32 0032			
33 2029				B33 0033			
34 2030				B34 0034			
35 2031				B35 0035			
36 2032				B36 0036			
37 2033				B37 0037			
38 2034				B38 0038			
39 2035				B39 0039			
40 2036				B40 0040			
41 2037				B41 0041			
42 2038				B42 0042			
43 2039				B43 0043			
44 2040				B44 0044			
45 2041				B45 0045			
46 2042				B46 0046			
47 2043				B47 0047			
48 2044				B48 0048			
49 2045				B49 0049			
50 2046				B50 0050			
51 2047				B51 0051			
52 2048				B52 0052			
53 2049				B53 0053			
54 2050				B54 0054			
55 2051				B55 0055			
56 2052				B56 0056			
57 2053				B57 0057			
58 2054				B58 0058			
59 2055				B59 0059			
60 2056				B60 0060			
61 2057				B61 0061			
62 2058				B62 0062			
63 2059				B63 0063			
64 2060				B64 0064			
65 2061				B65 0065			
66 2062				B66 0066			
67 2063				B67 0067			
68 2064				B68 0068			
69 2065				B69 0069			
70 2066				B70 0070			
71 2067				B71 0071			
72 2068				B72 0072			
73 2069				B73 0073			
74 2070				B74 0074			
75 2071				B75 0075			
76 2072				B76 0076			
77 2073				B77 0077			
78 2074				B78 0078			
79 2075				B79 0079			
80 2076				B80 0080			
81 2077				B81 0081			
82 2078				B82 0082			
83 2079				B83 0083			
84 2080				B84 0084			
85 2081				B85 0085			
86 2082				B86 0086			
87 2083				B87 0087			
88 2084				B88 0088			
89 2085				B89 0089			
90 2086				B90 0090			
91 2087				B91 0091			
92 2088				B92 0092			
93 2089				B93 0093			
94 2090				B94 0094			
95 2091				B95 0095			
96 2092				B96 0096			
97 2093				B97 0097			
98 2094				B98 0098			
99 2095				B99 0099			
100 2096				B100 0100			
TOTAL DEL ACTIVO				TOTAL DEL PASIVO			
				C. CUENTAS Y DOCUMENTOS POR PAGAR A LARGO PLAZO			
				C1 0101			
				C2 0102			
				C3 0103			
				C4 0104			
				C5 0105			
				C6 0106			
				C7 0107			
				C8 0108			
				C9 0109			
				C10 0110			
				C11 0111			
				C12 0112			
				C13 0113			
				C14 0114			
				C15 0115			
				C16 0116			
				C17 0117			
				C18 0118			
				C19 0119			
				C20 0120			
				C21 0121			
				C22 0122			
				C23 0123			
				C24 0124			
				C25 0125			
				C26 0126			
				C27 0127			
				C28 0128			
				C29 0129			
				C30 0130			
				C31 0131			
				C32 0132			
				C33 0133			
				C34 0134			
				C35 0135			
				C36 0136			
				C37 0137			
				C38 0138			
				C39 0139			
				C40 0140			
				C41 0141			
				C42 0142			
				C43 0143			
				C44 0144			
				C45 0145			
				C46 0146			
				C47 0147			
				C48 0148			
				C49 0149			
				C50 0150			
				C51 0151			
				C52 0152			
				C53 0153			
				C54 0154			
				C55 0155			
				C56 0156			
				C57 0157			
				C58 0158			
				C59 0159			
				C60 0160			
				C61 0161			
				C62 0162			
				C63 0163			
				C64 0164			
				C65 0165			
				C66 0166			
				C67 0167			
				C68 0168			
				C69 0169			
				C70 0170			
				C71 0171			
				C72 0172			
				C73 0173			
				C74 0174			
				C75 0175			
				C76 0176			
				C77 0177			
				C78 0178			
				C79 0179			
				C80 0180			
				C81 0181			
				C82 0182			
				C83 0183			
				C84 0184			
				C85 0185			
				C86 0186			
				C87 0187			
				C88 0188			
				C89 0189			
				C90 0190			
				C91 0191			
				C92 0192			
				C93 0193			
				C94 0194			
				C95 0195			
				C96 0196			
				C97 0197			
				C98 0198			
				C99 0199			
				C100 0200			

1-18-0-ANEXO E/78

ENTIDAD

PROGRAMA ANUAL 1978
ESTADO DE RESULTADOS PROFORMA
DEL _____ AL _____ DE 19____
(MILES DE PESOS)

C O N C E P T O	TOTAL ANUAL
VENTAS NETAS DE BIENES Y/O SERVICIOS	
A NACIONALES	
A EXTRANJEROS	
COSTO DE LOS BIENES Y/O SERVICIOS VENDIDOS	
RESULTADO BRUTO	
GASTOS DE OPERACION	
RESULTADO DE OPERACION	
PRODUCTOS FINANCIEROS	
OTROS PRODUCTOS	
GASTOS FINANCIEROS	
OTROS GASTOS	
RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS	
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	
PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES	
RESULTADO DEL EJERCICIO ANTES DE SUBSIDIOS	
SUBSIDIOS DE INVERSION NO CAPITALIZABLES	
SUBSIDIOS DE OPERACION	
RESULTADO NETO DEL EJERCICIO	
MODIFICACIONES A RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	
RESULTADO REGISTRADO EN EL EJERCICIO	

ENTIDAD _____	HOJA _____ DE _____
---------------	---------------------

PROGRAMA ANUAL 1970
ANALISIS DE LOS RUBROS DE INGRESOS PROPIOS Y
SUBSIDIOS Y APORTACIONES (EFECTIVO)
(MILES DE PESOS)

CONCEPTO	TOTAL

ENTIDAD _____	HOJA _____ DE _____
---------------	---------------------

PROGRAMA ANUAL 1978
ANALISIS DE LOS CUENTAS DE EGRESOS DE INVERSION, OPERACION,
AJEROS Y LIQUIDACION DE PASIVO E INTERESES (EFECTIVO)
(MILES DE PESOS)

CONCEPTO	TOTAL

ENTIDAD:	HOJA 02
----------	---------

MOVIMIENTO DE LA DEUDA INTERNA Y EXTERNA EN 1978
(MILES DE PESOS)

A. SALDOS Y MOVIMIENTOS DE LA DEUDA

1. DEUDA INTERNA (1)

LINEAS DE CREDITO (2)	OBLIGACION AL 31-XII-77	DISPOSICION PRESUPUESTADA	AMORTIZACION PRESUPUESTADA	OBLIGACION AL 31-XII-78
A) A PLAZO MAYOR DE UN AÑO (3)				
B) A PLAZO MENOR DE UN AÑO (4)				

2. DEUDA EXTERNA (5)

LINEAS DE CREDITO (2)	OBLIGACION AL 31-XII-77	DISPOSICION PRESUPUESTADA	AMORTIZACION PRESUPUESTADA	OBLIGACION AL 31-XII-78
A) A PLAZO MAYOR DE UN AÑO (3)				
B) A PLAZO MENOR DE UN AÑO (4)				

ENTIDAD _____	HOJA ____ DE ____
---------------	-------------------

MOVIMIENTO DE LA DEUDA INTERNA Y EXTERNA EN 1978
(MILES DE PESOS)

B. PAGOS DEL SERVICIO DE LA DEUDA DURANTE 1978.

1.- DEUDA INTERNA (1)

LINEA DE CREDITO (2)	PAGOS DE CAPITAL PRESUPUESTADOS (6)	PAGOS DE INTERESES PRESUPUESTADOS (7)
A) A PLAZO MAYOR DE UN AÑO (3) _____ _____ _____ _____ _____		
B) A PLAZO MENOR DE UN AÑO (4) _____ _____ _____ _____ _____		

2.- DEUDA EXTERNA (5)

LINEAS DE CREDITO (2)	PAGOS DE CAPITAL PRESUPUESTADOS (6)	PAGOS DE INTERESES PRESUPUESTADOS (7)
A) A PLAZO MAYOR DE UN AÑO (3) _____ _____ _____ _____ _____		
B) A PLAZO MENOR DE UN AÑO (4) _____ _____ _____ _____ _____		

ENTIDAD	SECTOR	SUBSECTOR	HOJA _____ DE _____
---------	--------	-----------	---------------------

**PROGRAMA ANUAL 1978
GASTOS E INGRESOS EN DIVISAS
(MILES DE PESOS 80)**

CLAVE		DENOMINACION	TIPO DE OPERACION	CONCEPTOS DE GASTOS						INGRESOS POR EXPORTACION DE BIENES O SERVICIOS
PROGRAMA	SUBPROGRAMA			TOTAL DE GASTOS		ADQUISICIONES		GASTOS EN TECNOLOGIA E INGENIERIA	OTROS (ESPECIFICAR)	
				MONTO EN PESOS	% DEL GASTO DEL PROG. Y SUBPROG.	MATERIAS PRIMAS Y AUP.	MAQUINARIA Y EQUIPO			
(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	(VIII)	(IX)		
SUBTOTAL DE LA ENTIDAD										
SUMA OPERACION										
SUMA AMPL. DE F.A.P.C.										
GASTOS NO AFECTABLES POR PROGRAMA										
I INTERESES SOBRE DEUDA (EN MONEDA EXTRANJERA)										
A1 CREDITO INTERNO										
B1 CREDITO EXTERNO										
II AMPLIACION DE PASIVO (EN MONEDA EXTRANJERA)										
A2 CREDITO EXTERNO										
B2 CREDITO EXTERNO										
C2 CREDITO EXTERNO										
D2 CREDITO EXTERNO										
E2 CREDITO EXTERNO										
D 3 N 2 3										
TOTAL DE LA ENTIDAD										

* INDIQUE EL TIPO DE CAMBIO UTILIZADO PARA CADA DIVISA.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (1978).
- 2.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUB.(1978)
- 3.- LEY FEDERAL DE FOMENTO AL TURISMO. (1978).
- 4.- PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. (GONZALO MARTNER).
- 5.- EL PRESUPUESTO PUBLICO. --- (MARIO M. ROZENSTEIN).
- 6.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE PRESUPUESTO. JOSE LUIS PARIS).
- 7.- ASPECTOS PSICOSOCIOLOGICOS DE LA INTRODUCCION DE LA TECNICA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMA. (LUIS A. FERREIRO SANTANA).
- 8.- APLICACION DE COSTOS EN LOS PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS. MANUAL DE MEDICION DE COSTOS POR PROGRAMAS DEL ILPES/ONU.
- 9.- CONTROL DE EFECTIVIDAD EN UN SISTEMA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. (SUEN IVAR. IVARSSON).
- 10.- EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. (SAMUEL CHI RIUBI).
- 11.- EL PROCESO PRESUPUESTAL. (RAMON W. LOPEZ VERDUGO).
- 12.- LA EVALUACION PRESUPUESTAL. (ALBERTO MENENDEZ GUZMAN).
- 13.- BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. 1971-1976. SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.
- 14.- BASES JURIDICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL. SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.(1978).