



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

90
24

**LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION
EN LA SECRETARIA DE TURISMO**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ADMINISTRACION PUBLICA)**

P R E S E N T A

GUSTAVO SANCHEZ MORENO

DIRECTOR DE TESINA
MAESTRO GUSTAVO DEL VILLAR DE LA PEÑA

MEXICO, D. F.

1986

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

PROEMIO	1
1.- ESTADO Y ADMINISTRACION PUBLICA	2
1.1.- El Estado.	2
1.2.- La Administración Pública.	5
1.3.- La Secretaría de Turismo y la programación-presupuestación.	8
2.- LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	10
2.1.- El Sistema Nacional de Planeación Democrática	10
2.2.- Organización de la programación-presupuestación	20
2.3.- Procedimientos y productos de la programación-presupuestación	27

3.- LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION EN LA SECRETARIA DE TURISMO.	34
3.1.- Organización de la Secretaría de Turismo	34
3.2.- Vinculación de la programación-presupuestación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.	39
3.3.- Situación actual de la programación-presupuestación en la Secretaría de Turismo.	42
3.4.- Propuesta de modificaciones a la programación-presupuestación en la Secretaría de Turismo.	50
CONCLUSION	60
BIBLIOGRAFIA.	64
ANEXO	69
1.- Marco Jurídico de la programación-presupuestación en la Administración Pública Federal.	
2.- Estructura Funcional.	
3.- Marco Jurídico para la programación-presupuestación de la Secretaría de Turismo.	
4.- Documentos que integran el Proyecto de Presupuesto de la Secretaría de Turismo.	
5.- Aspectos a considerar en el documento para la programación-presupuestación de la Secretaría de Turismo.	

PROEMIO

El presente documento se orienta en su primer apartado a precisar algunos conceptos sobre el Estado, la Administración Pública, así como la relación entre ellos. Además, se establece la vinculación de una dependencia federal, como es la Secretaría de Turismo, y la relevancia de la programación-presupuestación en este entorno.

En el segundo apartado se analiza la programación-presupuestación en la Administración Pública Federal, ubicando su inserción en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se establece la forma en que opera actualmente con un enfoque global y los procedimientos que se utilizan en las distintas etapas que están determinadas para la obtención de los productos de la programación-presupuestación.

En el tercer apartado se analiza la aplicación del ámbito general a la Secretaría de Turismo, para ello se define la organización de esta dependencia y sus principales funciones. Se establece la manera en que la programación-presupuestación de la dependencia se deriva del Sistema Nacional de Planeación Democrática, con lo que se establece la forma en que actualmente se realizan las actividades de programación-presupuestación para que a partir de ello se propongan adecuaciones que permitan mejorarla en la Secretaría de Turismo y en consecuencia en la obtención de los resultados.

1.- ESTADO Y ADMINISTRACION PUBLICA

1.1.- EL ESTADO

La concepción y definición del Estado ha sido enmarcada por diferentes corrientes, resulta difícil establecer los autores que sustenten su concepción en forma satisfactoria y absoluta, no se trata de establecer un análisis exhaustivo de su teoría ni polemizar al respecto, en este caso lo central es plantear la importancia de su figura en la actividad nacional.

De esta forma, se identifica que desde la antigua Grecia Aristóteles lo definía como un ente natural y necesario para el hombre debido a que en el se desenvuelve, desarrolla y muere " El Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto de azar es, ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana"¹

Max Weber por su parte, planteaba que el Estado es la coacción física llevada a cabo por el gobierno como ejecutor del Estado, el que dentro de un territorio ha monopolizado la coacción física como un medio de dominio. "El verdadero dominio que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en los proclamos de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia tanto militar como civil"²

¹ Aristóteles, La política, Ed. Porrúa, p. 23.

² Weber, Max, Economía y Sociedad, Tomo II, Ed. FCE, p. 1080.

En el siglo XX se realizan algunas definiciones del Estado, a principios de siglo se establece bajo el enfoque liberal el Estado Nación en los países más fuertes más ricos, "Son ellos los que imponen el modelo, los que definen el campo de la actividad política, ya se trate de las luchas por el poder, del funcionamiento de las instituciones y de los objetivos a alcanzar"³

En este sentido, la característica fundamental es la de la potencia estatal como promotora del desarrollo de la sociedad, lo que deriva en el Estado Gestor. En este pensamiento liberal, existe un administrador del poder, en donde no es propietario pero si lo ejerce " El gerente no es desde luego el propietario del poder, pero lo ejerce; se halla separado de hecho y de derecho de la colectividad que lo ha designado y, según las viejas fórmulas, es responsable del bienestar de ésta "⁴

En otro contexto, se establece el Estado Partido que se creó por Stalin " En el, la forma del Estado está calcado de la forma del Estado de Derecho, con la diferencia de que la legalidad socialista completada por las disposiciones reglamentarias del Partido y de la policía anula las disposiciones jurídicas de los ciudadanos"⁵

El Estado existe fundamentalmente para atender a fines humanos, resume todos los factores de poder que condicionan y hacen posible la unidad de la comunidad, integrada en un territorio y con cierto orden jurídico. En el Estado, se establece un orden de poder

³ Chatelet, Francols, Las concepciones políticas del sigloXX, Ed. Espasa-calpe, p. 16.
⁴ Ibidem. p. 17.
⁵ Ibidem. p. 17.

"una organización capaz de determinar e imponer sus mandatos, a través de la actividad de los órganos competentes, a todos los sujetos adscritos a ese orden de poder territorialmente delimitado"⁶

El Estado tiene la obligación de promover el bienestar social y fomentar y organizar la actividad económica. En México, la Constitución Política de los Estados Unidos consagra la rectoría del Estado bajo los principios de respeto a las garantías y derechos individuales, al mismo tiempo que impulsa la economía mixta del mercado estimulando el capital privado y apoyando al sector social.

La intervención que realiza el Estado en la vida económica de las sociedades modernas, lo han convertido en un agente fundamental para el funcionamiento de la economía de cualquier país. Las causas de la intervención en la economía pueden ser variadas, sin embargo, la necesidad de regular el funcionamiento económico ante fenómenos como crisis económicas y la necesidad también de mantener niveles de estabilidad ante presiones sobre el sistema político, han sido factores que en mayor o menor medida determinan las necesidades de intervención estatal.

La concepción del Estado que le dota de atribuciones para intervenir directamente en la economía, es la que condiciona el objetivo de la administración pública, objetivos condicionados o subordinados a los del campo de actuación del Estado. Si el Estado

⁶ Rives, Sánchez Roberto, Elementos para un análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1921 - 1940, Ed. INAP, p. 17.

tiene como ámbito de actuación el rubro económico, sus medidas y directrices de política económica han de materializarse solo en la medida en que la administración pública logra dar cumplimiento a los fines económicos del Estado.

" Por otra parte, el Estado se relaciona con la sociedad a través de la administración pública. Es la administración pública la instancia que concreta de manera individual la universalidad del Estado en el terreno de la sociedad civil y como brazo central del mismo, plasma su acción en la sociedad a través de entes administrativos y políticos que la integran, tales como los ministerios, las secretarías de Estado y los organismos paraestatales. En este sentido, la administración pública, además de concretar con actos particulares la universalidad del Estado, promueve la actividad económica y social para estimular el avance de las fuerzas productivas y el intercambio mercantil, asegurando de esta manera la acumulación del capital "7

De esta forma, la actividad económica del Estado, materializada por la acción de la administración pública, se manifiesta en la existencia de un variado y complejo número de organismos descentralizados y empresas públicas que contribuyen al desarrollo económico del país.

1.2.- LA ADMINISTRACION PUBLICA.

De esta forma la organización que personifica al Estado se refiere al Gobierno, el que se

⁷ Uvalle, Berrones Ricardo, El gobierno en acción, Ed. F.C.E., p. 27.

considera como un conjunto de personas y órganos a los que institucionalmente se les otorgan atribuciones para regular y organizar la vida política de la sociedad. En este sentido, el gobierno puede definirse "como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea, que determinan la orientación política de una cierta sociedad"⁸

El gobierno norma las relaciones y la actividad de los individuos; elabora y dicta leyes para los gobernados, las ejecuta y juzga de acuerdo a lo establecido. Por lo tanto, la conjunción de los tres poderes constituye el gobierno.

En el poder ejecutivo se identifica a la Administración Pública como organizadora de los fines del Estado, "facilita los medios necesarios (dependencias y agencias múltiples y especializadas en una diversidad creciente de áreas conforme a la propia estructura de la administración: recaudación fiscal, elaboración de presupuesto, consulados y estímulo a las actividades productivas, etc.) para realizar los fines del Estado"⁹

La Administración Pública está relacionada con el Gobierno, se considera como su parte más visible, ya que materializa las decisiones y llena necesidades sociales, su presencia es constante.

El Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública considera a la Administración Pública como un conjunto de operaciones dirigidas a cumplir o hacer

⁸ Varios, Diccionarios de Política, Tomo I, Ed Siglo XXI, p. 743.

⁹ Idem, Rives, Sánchez Roberto, p. 19.

cumplir la política pública de un gobierno. Es administración porque implica la coordinación de recursos y esfuerzos, por medio del proceso administrativo: planificación, organización, integración, dirección y control; es Pública porque comprende las instituciones gubernamentales "conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos, a través de los cuales se generan los bienes y servicios que demanda la sociedad, en cumplimiento de las decisiones de un gobierno".¹⁰

En la Administración Pública se identifican, en función de los niveles de gobierno, diferentes ámbitos de acción: federal, estatal y municipal.

La administración pública federal se dirige a atender los intereses de la nación, en tanto que la estatal y municipal, atienden sus ámbitos territoriales de competencia.

Las relaciones económicas que se dan en la sociedad están determinadas por la forma en que el Estado orienta las relaciones de los diferentes agentes económicos, en ello el papel preponderante de la administración pública adquiere una significación relevante, ya que en el ámbito económico establecen las directrices y postulados que el Estado en su papel de rector de la economía logra conformar para dar cauce a una estrategia adoptada. Desde otro enfoque, la eficiencia de la administración pública es determinante para la solución de los problemas económicos.

¹⁰ Varios, Ensayo de un diccionario de política y administración pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, p. 55.

" la administración, entendida como la actividad organizadora del Estado en la sociedad, es la encargada de reproducir las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista, de fomentar la actividad mercantil, de asegurar el orden público y la seguridad nacional, de conducir las relaciones exteriores, de proteger mediante su política tutelar la fuerza de trabajo, de otorgar estímulos al capital privado, de regular los precios de las mercancías "¹¹

1.3.- LA SECRETARIA DE TURISMO Y LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION.

En México la Revolución de 1910 originó un Estado cuya legitimidad y formalidad se consolidó en la Constitución de 1917, dotándose de una justificación jurídica que le permite la intervención en la actividad económica del país.

"La revolución de 1910 hizo realidad las aspiraciones inmediatas de las fuerzas revolucionarias - el rompimiento del sistema porfirista -, y la Constitución de 1917 estableció el marco en el que habrían de desarrollarse las condiciones básicas para que el Estado asumiera el control sobre el territorio nacional y orientase la actividad económica hacia objetivos sociales. Para ello, se fueron creando, paulatinamente, las instituciones e instrumentos que permitirían la rectoría del Estado en la vida económica, política y social del país."¹²

¹¹ Idem. Uvalle, Berrones Ricardo, El gobierno en acción, p. 157.

¹² Diversos Autores. México setenta y cinco años de revolución, Tomo I Vol. 2, Ed. FCE, p. 881.

La Constitución es la fuente bajo la que emanan los principios y preceptos legales que sirven de sustento a la toma de decisiones políticas y económicas; ya que garantiza la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad de los individuos que integran el país. Con base en estos principios el Estado mexicano se constituyó como el promotor y creador del desarrollo social al mismo tiempo que garantizaba la actividad económica apoyando en todo momento la inversión de capital nacional y extranjero.

El Estado moderno por conducto del gobierno regula las actividades políticas, económicas y sociales de acuerdo a las características del país. La administración pública efectúa las funciones encomendadas al poder ejecutivo en sus distintos ámbitos de acción.

Las actividades que cubre la administración pública son amplias y complejas, en este contexto se identifican las relativas al desarrollo de la actividad turística en el país, para ello, en el nivel federal, es decir, en la administración pública federal se cuenta con la Secretaría de Turismo para conducir la política correspondiente y fomentar el flujo turístico que promueva el ingreso de divisas al país, lo que debe de aprovecharse para la generación de empleos y el bienestar de la población. De igual forma, en el ámbito económico, el gasto público constituye un elemento fundamental para la gestión gubernamental, a la vez que orienta determinadas actividades productivas y de bienestar social, genera empleos y hace dinámica la actividad económica nacional.

En la Administración Pública se ha institucionalizado la programación-presupuestación como una herramienta a través de la cual se pretende que el destino de los recursos presupuestales atienda las necesidades más importantes del país, inmersa en un esquema de planeación concertado y legalizado, que vincule los objetivos propuestos con las actividades operativas.

En este caso, la Secretaría de Turismo para el desarrollo de sus actividades requiere que los recursos que se canalizan a su operación permitan ordenar, racionalizar y jerarquizar sus actividades de tal forma que el cumplimiento de sus objetivos y metas se alcancen con las disponibilidades financieras previstas.

2.- LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

2.1.- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Desde hace 65 años el Gobierno Federal ha realizado diversos esfuerzos por ordenar y jerarquizar sus actividades con el propósito esencial de avanzar hacia un desarrollo económico y social. El Estado ha realizado esfuerzos por organizar el país "La voluntad del Estado se realiza por medio de la creación de las condiciones que facilitan la ejecución de esa voluntad".¹³

¹³ Guerrero, Omar, El Estado y la Administración Pública en México, México, INAP, p. 43.

En 1930 se dan los primeros pasos para este ordenamiento al emitirse la Ley General de Planeación y a partir de ese momento se derivan una serie de planes y programas tendientes a definir el rumbo de la actividad gubernamental y del país. De esta forma, en 1934 se emite el Plan Sexenal, en 1953 se define un Programa Nacional de Inversiones Públicas, en 1962 se elabora un Plan de Acción Inmediata y en 1966 se establece un Plan de Desarrollo Económico y Social. La planeación, "Es, quizá, la fase más compleja en cuanto a razonamiento e intensidad intelectual, debido a que implica la especulación científica de los eventos aleatorios del futuro".¹⁴

Sin embargo, la elaboración de estos documentos por si misma no delinea como debería de organizarse el país para alcanzar sus propósitos, en 1980 se inicia la integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) al definirse el marco conceptual y metodológico; de igual forma se define su estructura institucional y el proceso de planeación. Todos éstos, elementos del Sistema.

En 1982 con la expedición de la Ley de Planeación se establece que "los aspectos de la planeación nacional del desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática"¹⁵

Empero, el SNPD no solo implica la participación de las dependencias y entidades, su

¹⁴ Saldaña, Adalberto, *Teoría y Práctica del presupuesto por programas en México*, México, INAP, p. 25.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), *Ley de Planeación*, Art. 12, p. 97.

carácter democrático considera la intervención de la sociedad, a través de las Cámaras de Senadores y Diputados y de los grupos organizados, conocidos como el sector social y el privado.

La base conceptual que se establece comprende la interrelación de diferentes elementos. En primer lugar se establece el modelo de país a que se aspira y su entorno social, lo que involucra a toda la sociedad mexicana; en segundo lugar se establece la Alianza Nacional respecto a los propósitos que marcan la acción de todos los grupos de la Nación; en tercer lugar se determina la estrategia de desarrollo y una serie de políticas con su delimitación temporal y espacial; en cuarto y último lugar se establece la organización de las acciones públicas conforme las necesidades de la planeación.

Posteriormente, se plantea la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo o Programas Sectoriales, mediante los cuales se determinan los objetivos y estrategia nacionales en un nivel operativo, los que se traducirán en instrumentos de política económica y social, interior y exterior.

Bajo este marco global, se definen los propósitos y prioridades sectoriales y regionales con sus metas correspondientes, de esta forma la aplicación de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos tiene sentido, se establece la cuantificación de metas y los recursos necesarios para su consecución, actividad de programación-presupuestación que se inserta en el Sistema Nacional de Planeación Democrática como

instrumento que permite la concreción del Plan y los Programas de Desarrollo.

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática se establecen sus componentes esenciales e instrumentos, como son la estructura institucional, el proceso de planeación y los instrumentos normativos, operativos de control y evaluación, entre otros. En este conjunto de elementos destacan la estructura institucional y el proceso de planeación por su vinculación con los demás elementos y como ejes del desenvolvimiento del propio Sistema.

a) ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

La estructura institucional comprende dos aspectos fundamentales, el normativo y el administrativo. Establece la base legal y la organización administrativa que participan en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La base normativa o legal que sustenta el Sistema es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Art. 26 que indica la organización de un sistema de planeación para el crecimiento de la economía, entre otros propósitos.

Por su parte, la Ley de Planeación establece la interrelación de diversas actividades y agentes de la vida nacional "Las normas y principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal"¹⁶. En esta legislación, especial mención

¹⁶ Idem. D.O.F., Ley de Planeación, Art. 1º Frac. 1, pag. 93.

merece la referencia a la etapa de instrumentación y su vertiente obligatoria, en la que se define al presupuesto como herramienta central de su operación.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se delimitan las atribuciones de las dependencias y entidades, estableciendo la organización general de la Administración Pública Federal.

La parte administrativa de la estructura institucional se refiere a la organización de la Administración Pública "organizar la Administración para organizar el país"¹⁷ y está conformada por las dependencias y entidades de la propia Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la federación, estados y municipios, así como las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación.

Para soportar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la base organizacional se fundamenta en tres niveles de acción: global, sectorial e institucional.

El nivel global incluye a las dependencias que efectúan actividades relacionadas con los aspectos generales de la economía y la sociedad; el nivel sectorial comprende "la división actual de la Administración Pública Federal que atiende aspectos específicos de la economía y la sociedad"¹⁸; el nivel institucional está integrado por las entidades

¹⁷ S.P.P., Antología de la Planeación en México, Ed. FCE, p. 407.

¹⁸ S.P.P., Sistema Nacional de Planeación Democrática 1983, p.29.

paraestatales, que se clasifican en el sector administrativo que le corresponda conforme las actividades productivas o de servicio que realiza.

b) PROCESO DE PLANEACION

Con la implantación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Gobierno Federal pretende establecer una base conceptual y metodológica homogénea para las actividades de planeación, especialmente las que realiza la Administración Pública Federal.

La definición del Sistema se fundamenta en que constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales entre la Administración Pública y las organizaciones de los distintos grupos sociales (social y privado), así como con las entidades federativas, todo ello con el propósito de realizar acciones con la misma dirección "un sistema puede describirse como una serie de elementos unidos de algún modo a fin de lograr metas comunes y mutuas".¹⁹

En el caso de la Administración Pública Federal, su participación está ordenada conforme las etapas del proceso de planeación, a través del cual se elaboran, ejecutan, controlan y evalúan, el Plan y los Programas "El proceso de planeación es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados en el SNPD".²⁰

¹⁹ Murdick, Robert y Joel E. Ross, Sistemas de Información Basadas en computadoras, Ed. Diana, p. 27.

²⁰ Idem. SPP, Sistema Nacional de Planeación Democrática, p. 16.

Las etapas del proceso son: formulación, instrumentación, control y evaluación. En cada una de estas etapas se deben alcanzar ciertos productos que conducirán las actividades con perspectivas de mediano y corto plazo.

Formulación: En esta etapa los productos son: Plan Nacional de Desarrollo y Programas de Mediano Plazo (Sectoriales, Regionales, Institucionales o Especiales).

Conforme a la Ley de Planeación el Ejecutivo Federal debe elaborar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo "dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que tomó posesión el Presidente de la República y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo".²¹

En este sentido, los productos de la etapa de formulación tienen una cobertura sexenal, sin embargo la Ley no establece para los Programas una fecha para su expedición por lo que es necesario que su formulación sea expedita a fin de que los Sectores Administrativos tengan claridad sobre su orientación y prioridades.

Instrumentación: En esta etapa se traducen los objetivos, estrategias y lineamientos del Plan en acciones operativas de corto plazo, a nivel global, regional, sectorial e institucional. "cuando se habla de que el Estado por medio del presupuesto, satisface necesidades sociales, no obligatoriamente debe concluirse que será el Gobierno el que

²¹ Idem. D.O.F., Ley de Planeación, Art. 21, p. 101.

realice la producción de los satisfactores; lo puede hacer en algunos casos pero la esencia del asunto reside en que por medio de gastos presupuestarios son satisfechas las necesidades sociales"²²

La actividad fundamental de esta etapa es la de precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos, elegir los principales instrumentos de política económica y social, en donde el gasto público es un instrumento central, la determinación de los recursos, los responsables de la ejecución y el calendario de estas acciones, concretando todo ello en un Programa Operativo.

Para la ejecución de los programas anualizados, se cuenta con cuatro grandes vertientes: obligación, coordinación, concertación e inducción.

- **Obligación:** Abarca al conjunto de acciones que desarrollan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para cumplir con los objetivos contenidos en el plan y programas. Los instrumentos más representativos son los programas presupuesto, la ley de ingresos de la Federación y los acuerdos interinstitucionales; además se rige por los programas de trabajo administrativos de las dependencias y entidades, así como de las disposiciones jurídicas y administrativas, partiendo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

²² Retchkiman, Benjamín, Introducción al estudio de la economía pública, UNAM, 1972, p. 27.

- * **Coordinación:** Se consideran las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las entidades federativas y que conforman el Convenio de Desarrollo Social (CDS) celebrado por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales, con el fin de homogeneizar las tareas entre Estados y Federación.

- * **Concertación.** Comprende todas las acciones del plan y los programas de mediano plazo, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales, que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o grupos sociales que tengan interés en que se cumplan los objetivos del plan.

- * **Inducción:** Este concepto se explica como parte del SNPD, por la gran variedad e instrumentos con que cuenta el Estado y la necesidad de prever los resultados sobre la actividad de los particulares. Los instrumentos son de carácter económico, social, normativo y administrativo que utiliza el Gobierno Federal para inducir determinados comportamientos de los Sectores Social y Privado, con objeto de que hagan compatible sus acciones con lo propuesto en el plan y programas. "La crisis demanda un papel activado al Estado, pero una de las dimensiones cruciales de dicho papel, es su capacidad para actuar de gran promotor social, y estimular y facilitar la respuesta productiva a la misma sociedad civil"²³

²³ Kliskberg, Bernardo, ¿Como transformar al Estado?, p.28.

Control: Es un mecanismo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencia o incongruencia en el caso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones con el fin de procurar las metas planeadas. Se pueden distinguir dos tipos de control: el normativo-administrativo y el económico-social. El primero vigila el cumplimiento de las acciones y operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, normativamente se compone de los aspectos administrativos, jurídicos, financieros y contables de cada una. El segundo constituye la dimensión cualitativa de las tareas de control en el proceso de planeación, es "el mecanismo que permite alcanzar la coherencia general del Sistema en todas sus etapas, niveles y productos."²⁴

Evaluación: En este punto se permite valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del plan y programas en un lapso determinado y el mismo funcionamiento del sistema para configurar una evaluación que posibilite la corrección y retroalimentación oportuna.

Se trata de una evaluación por niveles que identifica responsables de ejecutar las acciones; las entidades paraestatales son evaluadas por los coordinadores del sector de acuerdo a sus programas, y la SHCP integra las evaluaciones de los coordinadores del sector de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y a los distintos programas. Por otro lado el Titular del Ejecutivo Federal somete los resultados de esa evaluación al Congreso

²⁴ Idem. Sistema Nacional de Planeación Democrática, p. 22.

de la Unión, a través del Informe de Gobierno y los Informes Trimestrales de Ejecución del Plan.

2.2.- ORGANIZACION DE LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION.

La programación-presupuestación que abarca en lo general a la Administración Pública Federal se refiere al nivel global, en este nivel se conceptualiza la vinculación de las políticas económica, social, interior y exterior con los objetivos y estrategias globales, de tal forma que se pretende establecer la relación que pudiera existir entre la política presupuestal, como elemento de política económica, con el déficit gubernamental o en el control inflacionario, la política fiscal, crediticia, etc. Se trata de relacionar instrumentos globales con objetivos del Plan.

En México la participación de la Administración Pública en la actividad económica se ha venido incrementando conforme se dió el fortalecimiento del Estado "En México la alianza de clases y la subordinación de todos los sectores a la política gubernamental son factores que coadyuvaron a forjar una Administración Pública poderosa derivada de un Estado poderoso"²⁵

De esta forma el presupuesto federal, que ejecuta la Administración Pública Federal incluye de manera directa en diferentes actividades de la vida nacional, en algunos casos

²⁵ Fernández, Santillán José Florencio, Tesis de maestría, La Administración Pública del Régimen de la Revolución, 1980, UNAM. p. 4.

atendiendo directamente demandas de la población o en proyectos específicos que redundarán a la larga en beneficios a la sociedad.

En efecto, el gasto público no solo representa la actividad directa que ejecuta la Administración Pública, sino que también constituye una herramienta que direcciona la actividad económica nacional, de tal forma que induce la participación de los sectores social y privado. De esta forma, el presupuesto se refiere a la actividad previa al ejercicio de los recursos, en tanto que el gasto público se refiere a la actividad consumada por el ejercicio de los recursos.

En 1980 el gasto público alcanzó un billón 495.7 miles de millones de nuevos pesos y en 1991 fue de un billón 278.7 miles de millones, lo que equivale a un decremento del 15%.

En el período, solamente en 1988 se observó un monto superior de un billón 540 mil millones de nuevos pesos.²⁶

No obstante los decrementos del presupuesto federal, la participación en la actividad económica nacional se mantiene, la Rectoría del Estado que marca el Art. 25 constitucional señala "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía Nacional y su régimen

²⁶ Las cifras fueron obtenidas de los indicadores contenidos en el Informe Anual del Banco de México, noviembre 1989-1991 y de mayo de 1993.

democrático...". Asimismo, indica que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el Art. 28.

En este contexto resulta vital que ante la escasez de recursos financieros, los recursos se asignen de manera congruente con los objetivos y prioridades nacionales y de acuerdo a las estrategias y metas que sectorialmente se determinen "la gran cantidad de problemas a satisfacer en una población creciente, contra el monto reducido y el crecimiento relativo de los ingresos fiscales, y por tanto de los presupuestos de egresos, generan una mayor brecha entre los satisfactores y las necesidades; originando la necesidad de instituir un sistema para la asignación más correcta de los recursos disponibles."²⁷ De esta forma, la programación-presupuestación recobra singular relevancia al determinar las acciones y recursos para su ejecución.

El presupuesto federal por si solo no puede constituirse en una herramienta de conducción de política económica y de apoyo para ejercer la Rectoría del Estado. Canalizar los recursos en forma desarticulada o sin líneas generales de acción evidencian atomización del quehacer gubernamental e inviabilidad para la obtención de los objetivos.

La programación-presupuestación se deriva de la necesidad de vincular las asignaciones presupuestales con los programas de desarrollo sectoriales, mismos que se originan del Plan Nacional de Desarrollo, de esta forma se atiende metodológicamente una problemática que ha observado el Gobierno Federal "La administración pública necesaria

²⁷ Idem. Saldaña, Adalberto, p.35.

debería, entre otros aspectos, planificar nuevos patrones de asignación de recursos que maneja²⁸

En este contexto, la programación-presupuestación constituye la actividad que define las metas y recursos que se requieren para su obtención en el corto plazo conforme las directrices que el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo determinen. Lo anterior es apoyado por definiciones que en la técnica presupuestal se manejan "se ha definido la programación como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos"²⁹. De esta forma la esencia del presupuesto consiste en para que se gasta y no en que se gasta o adquiere.

La programación-presupuestación está fundamentada jurídicamente en varios ordenamientos, de los que desatacan los siguientes Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Planeación; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. (Anexo No.1)

Precisamente en este reglamento es donde oficialmente se establece la concepción de la programación-presupuestación " Las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social "³⁰

²⁸ Idem. Kliskberg, Bernardo, ¿Como transformar el Estado?, Ed. FCE, p.24.

²⁹ Martner Gonzalo, Planificación y presupuesto por programas, Ed. Siglo XXI. p.45.

³⁰ Ibidem, p. 141.

La programación-presupuestación se deberá basar en el marco macroeconómico, las políticas de gasto público y el programa financiero que elabore la SHCP, Art. 9º Fracc. III y IV. En el reglamento se establecen de manera específica las actividades que para la programación-presupuestación se deberán realizar para cada una de las dependencias y entidades. Además de los ordenamientos anteriores, existen legislaciones que complementan el marco jurídico de la programación-presupuestación como es la Ley Federal de Entidades Paraestatales publicada en el D.O.F. el 14 de mayo de 1986 y la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas el 5 de agosto de 1994.

En 1995 en el nivel global de la Administración Pública Federal, la actividad conductora de la programación-presupuestación está conferida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) dado que es la responsable de emitir las normas y lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades en la materia. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 20 y 31), Ley de Planeación (Art. 9, 14 y 27) y la Ley de Presupuesto (Art. 4 y 5) establecen las atribuciones que confieren a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público esta responsabilidad.

Al interior de la SHCP la actividad está conferida a la Subsecretaría de Egresos, sin embargo también participa la Unidad de Planeación del Desarrollo, dependiente del Secretario del Ramo.

La citada unidad interviene en la definición del marco macroeconómico, ya que es la

responsable de analizar la evolución de la economía y con base en ello proponer aspectos prioritarios de los ámbitos global, sectorial y regional en apoyo a la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo y por ende a la programación-presupuestación. En la Subsecretaría de Egresos se identifican a las unidades responsables de conducir la programación-presupuestación a nivel global y a las unidades de conducir su instrumentación en el nivel regional y sectorial, vinculándolos con el global.

En el primer nivel se identifica la participación de tres áreas: Dirección General de Política Presupuestal, Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo y la Unidad de Inversiones. En tanto que en el segundo nivel se identifican las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto de los distintos Sectores.

La parte total de la conducción de la programación-presupuestación corresponde a la Dirección General de Política Presupuestal ya que dicta las normas y procedimientos respectivos y consolida los productos globales, además de definir con la participación de la Unidad de Planeación del Desarrollo los criterios y prioridades para la asignación regional y sectorial del gasto, así como para la calendarización del gasto.

Las Direcciones Generales que fungen como el enlace con los Sectores, atienden todos los asuntos de programación-presupuestación, proponiendo alternativas de asignación de presupuesto para los Sectores y entidades. Asimismo, tienen la responsabilidad de

analizar los productos de la programación-presupuestación para verificar que sean congruentes con los lineamientos del nivel global y que incluyan compromisos específicos.

En la Administración Pública Federal la necesidad de realizar la programación-presupuestación en mejor forma se manifiesta cuando se establecen medidas para controlar su desarrollo, en este sentido, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de su boletín F-011 de abril de 1966 establece diversas disposiciones para que los Organos Internos de Control (Contralorías Internas) intervengan en las actividades de programación-presupuestación de cada dependencia o entidad, de tal forma que se asegure que las actividades sean realizadas con oportunidad, todo ello para promover la racionalidad y disciplina presupuestal. De manera esencial la participación mencionada sería la siguiente:

- Verificar que las metas sean concretas y realizables.
- Evaluar que las asignaciones de gasto respondan a requerimientos reales.
- Vigilar que el presupuesto sea desagregado.
- Verificar que exista correspondencia con las asignaciones de ejercicios anteriores.
- Vigilar el apego a los lineamientos y calendarios de ministraciones que emite la SHCP.

Con base en esta organización administrativa la Administración Pública Federal conduce

en el nivel global a la programación-presupuestación y deriva al nivel sectorial sus normas y procedimientos siendo un proceso de permanente relación.

2.3.-PROCEDIMIENTOS Y PRODUCTOS DE LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION.

Los procedimientos que se utilizan en la programación-presupuestación en 1995 se basan en una definición normativa y de aspectos de referencia económicos que permitan aproximarse en forma sucesiva al producto final. De tal forma que los diferentes procedimientos y productos que se desarrollan y obtienen se encuentran estrechamente relacionados.

En este sentido, se podría decir que los procedimientos varían conforme se aproxima la etapa de formular el producto final de la programación-presupuestación: Programa Operativo Anual Definitivo. No obstante, previamente se elaboran la Estructura Programática, Escenarios de Gasto, el Programa Operativo Anual Preliminar, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Calendario Físico-Financiero y finalmente, el Programa Operativo Anual Definitivo.

Todos estos productos tienen su procedimiento de integración particular y son de carácter interno para su análisis, es decir, la SHCP los elabora y discute al interior de la misma y solamente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación tiene un carácter

externo, ya que es presentado a la H. Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

No obstante que no se identifica una clasificación de las etapas para obtener el producto final, se puede ordenar de la siguiente forma: Definición de la Estructura Funcional y Programática, Programación Preliminar, Proyecto de Presupuesto, Calendario Físico-Financiero, Programación Definitiva.

- **Estructura Funcional y Programática.**

En materia normativa las actividades de programación-presupuestación se inician con la definición de la estructura funcional y programática que se utilizará a lo largo de la programación-presupuestación.

La estructura funcional comprende las acciones que emprende el sector público, agrupadas y ordenadas de acuerdo a las actividades representativas de los tipos de bienes y servicios que proporciona el mismo sector público a la sociedad, las acciones se clasifican por función y subfunción y se relacionan con la clasificación que se utiliza en el manejo de las cuentas nacionales, de tal forma que se puede identificar el impacto que el presupuesto federal tendrá en el marco macroeconómico, facilitando el análisis económico de la acción gubernamental. En este nivel global, la estructura funcional permite, relacionar la programación-presupuestación con las cuentas nacionales, es decir, con la contabilidad de las cifras que reflejan la situación y evolución económica del país,

mismas que se refieren a la producción, consumo, ahorro, inversión, relaciones con el exterior y a las interrelaciones existentes entre los diversos sectores generadores de bienes y servicios, de tal forma que "La contabilidad económica nacional es el instrumento mediante el cual la Nación registra contablemente sus principales movimientos económicos."³¹ En tanto que corresponde al nivel global, la definición de la estructura funcional corresponde a la SHCP.(Anexo No. 2)

Una vez definida la estructura funcional (por función y subfunción), se formula la estructura programática mediante la cual se agrupan los gastos y actividades concretas que deben ejecutarse a través de unidades físicas que puedan ser medidas.

De hecho la estructura funcional vincula las actividades del Sector Público con las políticas macroeconómicas y la estructura programática vincula las acciones de las dependencias y entidades con la estructura funcional.

La importancia de establecer la estructura programática para la programación-presupuestación radica en que la ubicación de todas las acciones que ejecuta el Sector Público se ordenan de esta forma y recibe los recursos para operar y cuantificar sus acciones bajo este esquema; asimismo, las actividades de supervisión y control son realizadas con este enfoque. Actualmente el universo es de 172 programas y 528 subprogramas. Cabe destacar que al interior de cada subprograma se deben identificar

³¹ Secretaría de Programación y Presupuesto, El ABC de las cuentas nacionales, 1981, p. 7.

proyectos prioritarios, los que se refieren a acción o acciones tendientes a un propósito específico, como un conjunto hidráulico de desarrollo agrícola, pecuario, entre otros.

Paralelamente a la definición de la estructura programática se define el universo de unidades de medida que cuantifican el quehacer público. Las características de las metas pueden ser varias, las más importantes de acuerdo a Saldaña, Adalberto, en su libro "Teoría y práctica del presupuesto por programas en México" son: especifica la unidad de medida, la cual identifica cada uno de los bienes o servicios producidos; la unidad de medida es algo que se busca maximizar en cuanto su cantidad; es cuantificable; debe ser razonable, es decir, factible de alcanzar; es verificable, esto es que se puede constatar a posteriori su efectiva realización³²

Debido a que la estructura programática responde a una agrupación de los Sectores y entidades, ubicándolos en un nivel sectorial de análisis, la definición de los programas y metas es por las dependencias y entidades, aún y cuando la SHCP participa para asegurar su debida articulación con el nivel global.

- **Escenario de Gasto.**

Conforme los objetivos y líneas de acción que establece el Plan Nacional de Desarrollo, la SHCP establece el marco macroeconómico del año siguiente, el cual considera las posibilidades de ingresos fiscales, financiamiento, deuda pública y producto interno bruto, entre otros aspectos. Conforme al Glosario del Proceso de Planeación de 1988 editado

³² Idem. Saldaña, Adalberto, p.81.

por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto se entiende como marco macroeconómico al "conjunto de variables macroeconómicas más significativas que expresan el contexto de la política económica y social, tales como: Producto Interno Bruto, Balanza de Pagos, Consumo, Inversión, Precios, Salarios, Tasas de Interés, Tipo de Cambio, Empleo, etc."³³

Con base en las expectativas macroeconómicas, se formulan diversos escenarios de gasto a nivel global tendientes a disponer diferentes opciones del gasto para la Administración Pública Federal y los demás Poderes. Para ello, la SHCP considera los planteamientos que formulan las dependencias y entidades en forma preliminar a través de un Programa Operativo Anual Preliminar.

Asimismo, se analiza el Presupuesto de Egresos de la Federación y, conforme la evolución en el año, se determina un presupuesto preliminar del cierre del ejercicio. De esta forma, los escenarios de gasto globales que define la SHCP se basan en tres aspectos: marco macroeconómico, Programas Operativos Anuales Preliminares de las dependencias y entidades y el Presupuesto Preliminar de cierre.

A partir de los escenarios de gasto se definen los lineamientos de política de gasto y niveles de gasto que serán utilizados específicamente por las dependencias y entidades para formular sus Proyectos de Presupuesto y de esta forma integrar el Proyecto a nivel global, mismo que es presentado a la H. Cámara de Diputados.

³³ SPP, Glosario del Proceso de Planeación de 1988, p. 97.

- **Programación Preliminar.**

En la programación preliminar la SHCP emite los lineamientos de política de gasto generales, específicos y sectoriales que las dependencias y entidades deberán adoptar para la formulación de sus Programas Operativos Anuales Preliminares. Para ello, se diseñan formatos de captura que permiten sistematizar la información para que su agregación pueda ser analizada a nivel global, regional y sectorial.

Con base en estas propuestas y los escenarios de gasto que formula la SHCP, ésta define los niveles de gasto y lineamientos de política de gasto "las dependencias y entidades conjuntamente con la SHCP, revisan y concertan los montos de gasto que deberán considerar en la formulación de sus proyectos de presupuesto."³⁴ El resultado será la integración del Programa Operativo Anual Preliminar Global que contendrá todas las propuestas de las dependencias y entidades con información agregada en términos de metas de resultado y acciones representativas.

- **Proyecto de Presupuesto.**

Para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se comunican a las dependencias y entidades los niveles de gasto, lineamientos de política de gasto y formatos para captura de información.

En este nivel global, se realizan presentaciones generales del presupuesto federal, de

³⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Proceso de Planeación 1995 para la programación-presupuestación 1996, Julio 1995, p. 10.

esta forma se identifican los presupuestos totales de las dependencias y entidades y las metas representativas.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es remitido a la H. Cámara de Diputados para su presentación, discusión y aprobación. En este último caso, es publicado en el Diario Oficial de la Federación para su aplicación en el ejercicio fiscal que corresponda.

• **Calendarización Físico-Financiera.**

En la etapa de Calendarización Físico-Financiera se determina el ejercicio que mensualmente se hará de los recursos y la forma en que trimestralmente se alcanzarán las metas.

Lo anterior tiene como propósito dar armonía a la demanda de recursos presupuestales con las políticas globales económicas, como es el control del proceso inflacionario y la captación de ingresos tributarios de la Federación para financiamiento. Una vez que se cuenta con una proyección global de la disponibilidad de recursos para todas las dependencias y entidades que reciben fondos fiscales, se comunica a cada una de ellas para que realicen una desagregación de los recursos y en función de ello se proyecte la consecución de las metas.

- **Programación Definitiva.**

Una vez que la H. Cámara de Diputados aprueba el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y se dispone de la Calendarización Físico-Financiera, se elabora el Programa Operativo Anual Definitivo el que constituye la herramienta operativa básica para concretar las acciones de planeación de la Administración Pública Federal "se trata de instrumentos insustituibles de la gestión gubernamental cotidiana. Su inserción en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, bajo la denominación de Programas Operativos Anuales Definitivos implica la necesidad de que los procedimientos de la planeación lleguen hasta el nivel más operativo de las dependencias y entidades públicas".³⁵

De igual forma la SHCP con base en el Programa Operativo Anual Global, que se deriva en los mismos términos que el Presupuesto de Egresos de la Federación, realiza el control del gasto general y su vinculación con el resto de las políticas globales.

3.- LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION EN LA SECRETARIA DE TURISMO.

3.1.-ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE TURISMO.

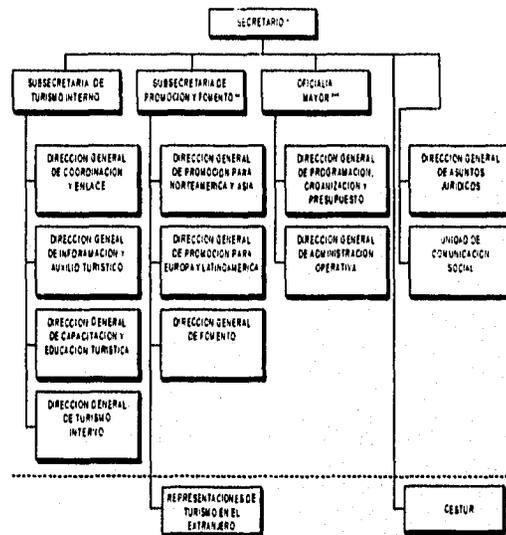
Conforme al Reglamento Interior, la Secretaría de Turismo cuenta con dos Subsecretarías

³⁵ Idem. SPP, Sistema Nacional de Planeación Democrática, 1983, p. 51.

una Oficialía Mayor, diez Direcciones Generales, cuatro Unidades, un órgano desconcentrado y Representaciones de Turismo en el Extranjero. Asimismo, depende de ella, como paraestatal, el Fondo Nacional de Turismo, encargado de financiar proyectos.

ESTRUCTURA ORGANICA

SECRETARIA DE TURISMO



- * INCLUYE UNIDAD DE POLITICA TURISTICA
- ** INCLUYE UNIDAD DE EVENTOS
- ** INCLUYE UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA

La Secretaría de Turismo, como Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional tiene a su cargo fundamentalmente las siguientes actividades normativas: "Participar en comisiones consultivas de tarifas y en la determinación de criterios generales para el establecimiento de estímulos fiscales; vigilar en coordinación con las autoridades estatales y municipales la correcta aplicación de los precios y tarifas; regular las medidas de protección al turismo y vigilar su cumplimiento".³⁶

Las actividades operativas de la Dependencia se centran en cinco aspectos: Campañas de Publicidad; Fondos Mixtos de Promoción y Publicidad; Eventos Promocionales; Acuerdos de Promoción y Publicidad con los Gobiernos Estatales y Municipales; Información y Auxilio al Turista.

Las campañas de publicidad constituyen las acciones de promoción turística fundamental, a través de ellas la Dependencia canaliza asignaciones importantes para difundir a nivel internacional y nacional los destinos turísticos del país. Se contratan empresas especializadas en producir campañas publicitarias que promuevan los atractivos turísticos que el país ofrece.

Asimismo, la Dependencia suscribe Convenios de Cooperación con Gobiernos Estatales o Municipales y las Asociaciones de Hoteles para que cada uno aporte determinada

³⁶ D.O.F., Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo. Art. 5, 21 de febrero de 1994, p. 5.

cantidad de recursos y se desarrollen campañas de publicidad para promover el destino turístico que corresponda.

También, se establecen Convenios de Cooperación con Agencias de Publicidad y Líneas Aéreas nacionales e internacionales en donde la Dependencia y la empresa aportan recursos financieros y materiales para promocionar los destinos turísticos nacionales.

La Secretaría canaliza recursos para desarrollar eventos en el país y en las ferias internacionales para que los prestadores de servicios turísticos del país promocionen sus actividades a las agencias turísticas internacionales.

La Dependencia, a través de sus áreas operativas, difunde información al turista sobre destinos turísticos y otorga auxilio turístico de emergencia mecánica y de primeros auxilios en las carreteras y caravanas de vehículos automotrices.

Este conjunto de actividades presenta el volumen más importante de operación de la Secretaría de Turismo y también absorbe la mayor cantidad de recursos que le son destinados.

En materia de programación-presupuestación las actividades se estructuran de la siguiente forma:

- **Secretario del Ramo.** Somete a aprobación del Presidente de la República el Programa de Mediano Plazo y aprueba el programa presupuesto de la Secretaría.
- **Subsecretarios.** Formulan los programas-presupuesto anual de sus ámbitos de competencia.
- **Oficial Mayor.** Aplica los lineamientos técnicos para la programación-presupuestación y somete a la consideración del Secretario el anteproyecto de presupuesto.
- **Direcciones Generales o Unidades.** Elaboran el anteproyecto de presupuesto de su área.
- **Unidad de Política Turística.** Formula objetivos estrategias, líneas de acción y metas de la política turística nacional y elabora el proyecto de Programa de Desarrollo del Sector Turismo y el Programa Operativo Anual.
- **Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.** Integra el anteproyecto de presupuesto anual de la Secretaría, para ello, difunde previamente las normas correspondientes.

- Dirección General de Administración Operativa. Elabora el anteproyecto de presupuesto de servicios personales de la Secretaría.

3.2.-VINCULACION DE LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION Y EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 indica la necesidad de contar con políticas sectoriales "Existen entornos y problemas específicos, capacidades diferenciadas de reacción y efectos sociales heterogéneos, que hacen aconsejable la adopción de objetivos y estrategias particulares en ciertos sectores, sin menoscabo de la políticas generales."³⁷ Bajo esta premisa la Secretaría de Turismo tiene la obligación de elaborar el Programa de Mediano Plazo que guíe las actividades del Sector, para el período 1995-2000 se ha definido que el documento será el Programa de Desarrollo del Sector Turismo.

El Plan Nacional de Desarrollo comprende los aspectos de política nacional que se aspira alcanzar como es soberanía, desarrollo democrático, desarrollo social y crecimiento económico. En este último rubro participa la actividad turística de manera específica. El Programa de Mediano Plazo del Sector Turismo debe incluir los objetivos generales en la materia, sus metas y líneas de acción y abarcando un horizonte sexenal.

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Secretaría de Turismo está ubicada en el nivel sectorial e instrumental de la reforma económica y la operación

³⁷ D.O.F., Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, mayo 31 de 1995, p. 169.

administrativa. El Plan Nacional de Desarrollo, en su inciso de políticas sectoriales, señala la relevancia de la materia turística en el ámbito regional por la generación de empleo y la orientación del Programa de Desarrollo del Sector Turismo "reconocerá que la actividad turística es la opción más rápida y viable de desarrollo para algunas regiones del país; que el empleo turístico es de generación rápida, cuesta menos incorporar fuerza de trabajo joven y de ambos sexos."³⁸

Como línea de acción importante también el Plan menciona la desregulación y simplificación de la normatividad y la promoción de instancias mixtas de participación, cuidando los recursos ecológicos.

Todos estos elementos del apartado de Crecimiento Económico, constituyen la base para la formulación del Programa, además de las líneas generales que inciden en materia de Soberanía, Estado de Derecho, Desarrollo Democrático y Desarrollo Social, dado que constituyen el nivel global del análisis y en el nivel sectorial se deberán retomar, independientemente que sean con un horizonte de mediano o largo plazo.

De esta forma la Secretaría de Turismo formula diversos productos que tienen como objetivo central alcanzar los propósitos y metas del Programa de Desarrollo del Sector Turismo. En este contexto, la programación-presupuestación que realiza la Dependencia tiene como marco general de actuación el Programa Sectorial, tendiendo a su concreción y aplicación inmediata con un período de ejecución anual.

³⁸ Idem, Plan Nacional de Desarrollo, p. 170.

En el nivel sectorial de la programación se vinculan los planteamientos de mediano plazo con las acciones operativas de los sectores para cada ejercicio fiscal, concreta los planteamientos en recursos y metas; además, se establece en mayor medida la aplicación de las vertientes de la etapa de instrumentación del proceso de planeación.

Como ya se comentó, la etapa de instrumentación dispone de cuatro vertientes para ejecutar sus acciones, en la obligatoria están insertas las actividades de programación-presupuestación, sin embargo, es conveniente determinar el desarrollo que tendrán las demás vertientes de tal forma que se precisen los acuerdos o convenios a suscribir con los Gobiernos Estatales y Municipales y con los Sectores Social y Privado.

La programación-presupuestación que efectúa la Secretaría de Turismo se vincula con el nivel global mediante la agregación de información, lo que significa que en la programación-presupuestación que formula la SHCP retoma los aspectos generales que presenta la dependencia y el resto de dependencias y entidades para conformar un conjunto de acciones generales que permitan identificar las metas a alcanzar y los recursos necesarios para ello.

Las actividades de la Secretaría de Turismo están fundamentadas en diversos ordenamientos jurídicos como son : Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 43; Ley Federal de Turismo y su Reglamento; Reglamento Interior de la Secretaría de

Turismo; Ley de Planeación; y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. (Anexo No. 4)

3.3.-SITUACION ACTUAL DE LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION EN LA SECRETARIA DE TURISMO.

La formulación del Programa de Mediano Plazo Sectorial es responsabilidad de la Unidad de Política Turística, dado que es la encargada de establecer la orientación general de la actividad turística, a través de la definición de objetivos, estrategias y metas, para ello realiza la investigación y estudios necesarios. Con base en estos elementos la Unidad de Política Turística tiene la atribución de elaborar el Programa Operativo Anual, "Elaborar el proyecto de Programa Sectorial Turístico de Mediano Plazo y las políticas, criterios y orientaciones de los programas operativos anuales."³⁹

Por su parte la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, recibe de la SHCP las normas y lineamientos para la programación-presupuestación y los difunde al interior del Sector para realizar los trabajos correspondientes, "Aplicar y difundir las normas para la elaboración del anteproyecto del programa-presupuesto anual de la Secretaría."⁴⁰

³⁹ D.O.F. 7 de marzo de 1994, Acuerdo por el que se adscribe orgánicamente a la oficina del Secretario de Turismo, la Unidad de Política Turística, y a la Subsecretaría de Promoción y Fomento, la Unidad de Eventos, como estructura de puestos homólogos específicos, p. 2.

⁴⁰ D.O.F. 22 de febrero de 1994, Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, p. 20.

Al igual que en la programación-presupuestación del nivel global, la programación-presupuestación del nivel sectorial correspondiente a la Secretaría de Turismo comprende las siguientes etapas: Estructura Programática, Programación Preliminar, Proyecto de Presupuesto, Calendarización Físico-Financiera, Programación Definitiva.

a) Estructura Programática.

El Sector maneja 18 programas y 23 subprogramas. La Secretaría ubica sus actividades en 6 programas y 9 subprogramas, en tanto que su área paraestatal (que es únicamente FONATUR) utiliza 13 programas y 14 subprogramas. En el caso de FONATUR, comprende 6 proyectos prioritarios. De acuerdo al Glosario para el proceso de planeación los proyectos prioritarios son el conjunto de obras que se realizan para incrementar la capacidad instalada de una entidad.

Una vez definida la estructura programática del Sector y conforme la normatividad emitida por la SHCP para agrupar y ordenar la información para la programación-presupuestación se inicia la integración de sus productos.

b) Programación Preliminar.

En la Programación Preliminar, la Secretaría analiza el documento normativo proporcionado por la SHCP "Proceso de Planeación 1995 para la Programación Presupuestación 1996", en el que se incluyen los lineamientos de política de gasto, lineamientos específicos y lineamientos para el Sector Turismo.

Los lineamientos de política de gasto se refieren a orientaciones generales que se deben observar para elaborar el Programa Operativo Anual Preliminar que formula el Sector. En este sentido se busca reducir el presupuesto federal "disminuir los requerimientos financieros del sector público. Ello con el fin de reducir las presiones sobre el mercado de fondos prestables y así inducir el descenso de las tasas de interés que benefician al aparato productivo en su conjunto, reconociendo que la estabilidad macroeconómica es la base para un crecimiento sostenido."⁴¹

Para el Sector, en estos lineamientos se recomienda mejorar el manejo del presupuesto, preferenciar el desarrollo social y la inversión, disminuir el gasto corriente, que las transferencias a entidades paraestatales se destinen a la producción de bienes y servicios y que la utilización de créditos sea solo para inversión. Los lineamientos específicos comprenden, indicaciones para programar los recursos en Servicios Personales, Gasto Corriente, Gasto de Capital y Transferencias.

En forma específica, para el Sector Turismo se señalan dos aspectos, el primero referente a definir la estrategia que facilite, desregule y simplifique la normatividad en la materia y aplicar instancias mixtas de programación con la participación del gobierno y el sector privado. En segundo término, se requiere precisar políticas para atraer mayor número de visitantes de alto nivel de gasto durante el año, cuidando los recursos ecológicos y culturales, además de su relevancia en el desarrollo turístico. El Programa Operativo

⁴¹ SHCP, Proceso de Planeación 1995 para la programación-presupuestación 1996, p. 24.

Anual Preliminar consta fundamentalmente de dos apartados, el de orientación y estrategia y el de cuantificación de recursos y metas.

En este sentido, la Unidad de Política Turística elabora lo relativo a la orientación y estrategia, en tanto que la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto lo relativo a la integración de la cuantificación de recursos y metas.

En el de orientación y estrategia, se elabora un diagnóstico sectorial, se vinculan los objetivos del Plan con las actividades del Sector, se determinan los "instrumentos, políticas, estrategias y líneas de acción específicas para la consecución de los objetivos y prioridades sectoriales, subsectoriales e institucionales."⁴²

Por su parte, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, integra los formatos en los que se cuantifican los recursos y metas. Los formatos se presentan conforme las clasificaciones del gasto: estructura programática, capítulo de gasto, económica del gasto. Se conoce como clasificación económica del gasto ya que de acuerdo al Glosario del Proceso de Planeación "permite identificar cada renglón de gasto según su naturaleza económica, corriente o de capital, los gastos corrientes no aumentan los activos, mientras que los de capital son aquellos que incrementan la capacidad de producción, como la inversión física directa y las inversiones financieras propiamente dichas"⁴³

⁴² *Ibidem*, p. 48.

⁴³ SPP, *Glosario del Proceso de Planeación*, p. 51.

La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, previamente distribuye el rango preliminar de gasto que comunicó la SHCP para formular el Programa Operativo Anual Preliminar, para ello se establece como base de referencia el presupuesto del año que se está ejerciendo, sin considerar metas o acciones a desarrollar para el próximo año, únicamente se hacen ejercicios de distribución aritmética, con base en participaciones o incrementos porcentuales.

A cada unidad administrativa que conforma el Sector se le comunica su nivel preliminar de gasto y codifica sus formatos para que la Dirección General citada solo los integre para su presentación a la SHCP, una vez que lo relativo a orientación le es proporcionado por la Unidad de Política Turística.

c) Proyecto de Presupuesto.

En la formulación del Proyecto de Presupuesto el procedimiento es similar, la SHCP comunica el rango de gasto, los lineamientos de gasto y la normatividad para presentar el Proyecto. La Unidad de Política Turística formula el formato denominado "Estrategia Programática Sectorial", en el que se señalan las metas de resultado del Sector, objetivos y estrategias. Por su parte la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, realiza la distribución del presupuesto, de igual forma que en la programación preliminar e integra el Proyecto de Presupuesto Sectorial.

La desvinculación anterior está originada desde la distribución de funciones que se establece para cada unidad, en tanto que al área de Política Turística únicamente se le atribuye la formulación de la orientación general "Elaborar el proyecto de Programa Sectorial Turístico de mediano plazo y las políticas, criterios y orientaciones de los programas operativos anuales,"⁴⁴ a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto corresponde "Aplicar y difundir las normas para la elaboración del anteproyecto del programa-presupuesto anual de la Secretaría y su seguimiento, estableciendo para ello la metodología respectiva."⁴⁵

Los documentos que conforman el Proyecto de Presupuesto de la Secretaría de Turismo se refieren a: Estrategia Programática Sectorial; Resumen Programático Económico Financiero; Resumen Económico Regional; Análisis Programático; y Analítico de Claves. (ANEXO No.5). También se presentan otros documentos que señalan las plazas en servicios personales que se utilizarán y las divisas que se requerirán, etc.

Lo relativo a estrategia es elaborado por la Unidad de Política Turística y las líneas de acción no manifiestan su derivación en los documentos restantes, parecería que son elementos independientes y precisamente de lo que se trata es que se interrelacione su contenido.

La elaboración se efectúa en forma agregativa y solamente las unidades responsables de

⁴⁴ D.O.F. del 29 de abril de 1994, Secretaría de Turismo, Manual de Organización Institucional, p. 114.

⁴⁵ Ibidem, p. 132.

la Secretaría de Turismo llenan los mismos formatos que se envían a la SHCP y la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto los suma para integrar el Proyecto de Presupuesto del Sector.

d) Calendarización Físico-Financiera.

La Secretaría de Turismo remite el Proyecto de Presupuesto a la SHCP y ésta integra y valida la información para conformar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, posteriormente es enviado a la H. Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

Cuando el Proyecto se encuentra en este proceso de revisión legislativa, la SHCP comunica a la Secretaría de Turismo los montos que podrá ejercer mensualmente a nivel total, correspondiéndole a la Dependencia la obligación de desagregarlo a nivel específico conforme las distintas clasificaciones: funcional, programático, por objeto de gasto y económica del gasto. Todo ello, identificando a las unidades responsables de su ejecución.

La Secretaría de Turismo, a través de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto aplica la proporción de los montos mensuales en cada elemento específico desagregado, sin mediar análisis de prioridades o alguna referencia para el sector. El efecto es que durante el ejercicio presupuestal, los recursos tienen que ser frecuentemente adecuados para atender las necesidades operativas. Una vez

realizado este proceso de distribución de los recursos disponibles por mes, se integra la información y se envía a la SHCP para que ésta a su vez la remita a la Tesorería de la Federación para que suministre los recursos.

En lo relativo a las metas, en esta etapa se presenta la forma en que trimestralmente se alcanzarán las mismas, identificando a los responsables de su ejecución y su vinculación con los programas y subprogramas. Sin embargo, en este aspecto se observa que esta actividad puede verse impactada, ya que si los recursos no tienen una distribución acorde a la consecución de las metas, estas pueden de inicio estar invalidadas, dado que no podrán obtenerse, especialmente en procesos inflacionarios acelerados.

e) Programación Definitiva.

Una vez que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es aprobado por la H. Cámara de Diputados, se comunica al Sector por la SHCP el Presupuesto autorizado y calendarizado al Sector para que formule su Programa Operativo Anual Preliminar, el cual es fundamentalmente elaborado con el esquema de un Programa de Trabajo "En el contexto de la larga experiencia de la APF, es ya habitual que las diversas dependencias y entidades de la misma elaboren anualmente sus programas de trabajo, ... su inserción en el SNPD, bajo la denominación de Programas Operativos Anuales Definitivos implica la necesidad de que los procedimientos de la planeación lleguen hasta el nivel más operativo de las dependencias y entidades públicas."⁴⁶

⁴⁶ SPP, Sistema Nacional de Planeación Democrática, p. 51.

Para la elaboración de los Programas Operativos Anuales Definitivos, la SHCP solicita formatos consolidados con información de metas y recursos por programas y subprogramas con base en lo que la SHCP y la SECODAM realizan el seguimiento de las actividades.

3.4.- PROPUESTA DE MODIFICACIONES A LA PROGRAMACION- PRESUPUESTACION EN LA SECRETARIA DE TURISMO.

El mejorar la programación-presupuestación de la Secretaría de Turismo implica de inicio aprovechar en mayor medida los recursos que se le asignan y por ende racionalizar los recursos del pueblo mexicano, sin embargo para exponer un elemento concreto de esta necesidad se realizó una revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1995 en la parte correspondiente a la Secretaría de Turismo y se identificó que en el ejercicio presupuestal de ese año se observaron algunas incongruencias. En forma indicativa se mencionara el comportamiento de los recursos y metas.

- La meta promover convenios de coordinación y concertación se cumplió conforme a lo programado dado que se estimaron 15, mismos que se alcanzaron, empero, los recursos originalmente planteados eran 6.9 millones de pesos y se ejercieron 15.6 millones, un 126% superior a lo programado.
- Otra situación más drástica se observa cuando la meta se reduce y el presupuesto se

amplía. La meta realizar eventos de publicidad, promoción y relaciones públicas a nivel nacional e internacional programó 461 eventos y solo se alcanzaron 240, un 48% menos. Por su parte, los recursos programados fueron por 1.8 millones de pesos y se ejercieron 11.7 millones, un incremento del 550%.

Además de los casos anteriores se identifican otras metas con situaciones similares: ejemplares para material promocional, campañas de publicidad, convenios para constituir fondos mixtos, promoción de ciudades coloniales y mundo maya. Todas ellas representan metas por 163.4 millones de pesos, los que aunados a los casos comentados, significan el 47% del presupuesto ejercido para metas de los programas sustantivos de la Secretaría de Turismo.

En razón de lo anterior, casi la mitad de los recursos programados tienen insuficiencias en su programación-presupuestación, distorsionando el cumplimiento de las metas y por ende el cumplimiento de los objetivos de la Dependencia.

a) NORMATIVIDAD.

La Secretaría de Turismo requiere elaborar su propio Manual de Programación-Presupuestación que marque los lineamientos específicos para el Sector, los procedimientos internos para formular e integrar los distintos productos. Si bien la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formula un Manual para toda la Administración Pública Federal, el Sector Turismo requiere uno específico de acuerdo a las

características propias y su complejidad, de tal forma que las unidades administrativas dispongan de un elemento que los conduzca en toda la programación-presupuestación.

En este Manual se debe incluir información con mayor nivel de desagregación del que se utiliza para la Administración Pública en general para que al interior del Sector se disponga de un detalle de la operación. Se trata de que al interior de la Secretaría se realice un esfuerzo por retomar los lineamientos generales, adaptarlos al Sector y definir normas específicas, como abrir proyectos sustantivos que permitan ubicar con precisión sus acciones operativas.

En este sentido, se establecerá en el documento rector para la programación-presupuestación los lineamientos que permitirán a las unidades que integran la Secretaría de Turismo participar en la formulación de los distintos productos.

El documento rector para la programación-presupuestación del Sector deberá cubrir desde los aspectos de orientación hasta de codificación de información, destacando los siguientes: descripción de la programación-presupuestación sectorial; política de gasto sectorial, disposiciones de racionalidad y autoridad, catálogo de estructura funcional programática, por objeto del gasto, unidades responsables y formatos para la captura de la información. (ANEXO No. 6)

En el nivel global se demanda del sectorial la presentación de determinados formatos que

permitirán analizar los productos de la programación-presupuestación en el esquema general, sin embargo el Sector para presentarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público únicamente distribuye los mismos formatos y una vez que son elaborados los suma y presenta. Se requiere que este proceso de elaboración considere información adicional para el Sector y con la ayuda de medios informáticos darle mayor utilidad a la información.

b) ORGANIZACION Y CAPACITACION.

En la Secretaría de Turismo se requiere que las actividades de programación-presupuestación se coordinen en la mejor forma, con la debida interactuación en dos ámbitos: el normativo e integrador y el de elaboración, quizás debería de plantearse que en general todas las actividades de planeación se efectuaran de esta forma.

En este sentido, es conveniente la creación de un Comité Interno para la programación-presupuestación, en donde sean analizadas las actividades propuestas, participando todas las unidades de la Secretaría a través de las Subsecretarías correspondientes.

De igual forma, es necesario que las actividades de la Unidad de Política Turística y la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto se articulen de manera que la programación-presupuestación se derive de los instrumentos de orientación general como es el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo del Sector Turismo.

Este Comité estaría conformado por representantes de las distintas Subsecretarías y sería presidido por el Secretario del Ramo, también participarían la Unidad de Política Turística y la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. En esta instancia se analizarían los diferentes productos de la programación-presupuestación y la congruencia que debe guardar el Sector con el nivel global y al interior del Sector. De alguna manera se identifica que las actividades de programación-presupuestación cuando son desarrolladas por las unidades responsables no muestran ejercicios analíticos de programación, motivado de manera fundamental por la ausencia del conocimiento del entorno en que se encuentra, su utilidad y un manejo profesional.

Por lo anterior, la participación conjunta y coordinada de la Unidad de Política Turística y la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto resultan vitales para el éxito de la programación-presupuestación, en tanto cada área atiende sus acciones en forma independiente y sin continuidad, el Sector estará integrando propuestas que se desvinculen del esquema de planeación nacional. Con la conformación de un Comité que valide las propuestas metodológicas y los niveles de gasto que se utilizarán en cada etapa de la programación-presupuestación se imprima transparencia y congruencia operativa.

Las reflexiones anteriores derivan en una necesidad adicional de capacitar al personal en el manejo de la planeación institucional y de manera específica en las actividades de

programación-presupuestación, por lo que se propondrían cursos de capacitación en los dos ámbitos.

En el ámbito operativo o de elaboración se requiere que las unidades retomen las actividades de la programación con toda responsabilidad dado que se plantean las acciones que se realizarán y las metas a las que se comprometerán, de tal forma que en el ejercicio de los recursos los ajustes a realizar sean los indispensables y no estar efectuando adecuaciones permanentes que impiden la operación normal de las áreas.

En la parte normativa y de integración es necesario capacitar al personal responsable de estas actividades para que puedan coordinar en el interior de la Secretaría cada etapa, disponiendo del conocimiento necesario sobre el esquema de planeación institucional y el de programación-presupuestación.

c) PROCEDIMIENTOS.

En el nivel global se establecen con precisión las actividades para la programación-presupuestación, no obstante se identifica una incompatibilidad en la formulación del Proyecto de Presupuesto y el Calendario Físico-Financiero. En la formulación del Proyecto de Presupuesto se determinan metas y recursos, posteriormente se define su calendarización, en situaciones de proceso inflacionario, como las que vive el país, los costos que se realizan tienen una variación en el transcurso del año, de esta forma no es

lo mismo el costo de una obra que se inicie o realice en enero o febrero o que se desarrolle a partir de septiembre, los recursos que se dispongan tendrían que ajustarse.

Por tal motivo en el esquema general de la Administración Pública, es conveniente que el Calendario Físico-Financiero se elabore al mismo tiempo que el Proyecto de Presupuesto. Además, es importante mencionar que la calendarización de los recursos no la efectúa libremente cada Sector, sino depende de los montos que define mensualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a cada uno, lo cual impacta necesariamente en la obtención de las metas.

A nivel específico de la Secretaría de Turismo, el procedimiento para integrar los productos de la programación-presupuestación debería tener una secuencia que permitiera verificar su congruencia con el ámbito global de la Administración Pública y que al interior del Sector también lo hiciera. De esta forma se propondrían los siguientes ajustes al procedimiento establecido.

Estructura Programática. Para la actualización que se hace cada año de los programas, subprogramas y metas que efectúa la Secretaría, el flujo de actividades se iniciaría con la emisión de los lineamientos correspondientes por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su envío a la Secretaría de Turismo. La Unidad de Política Turística y la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, en forma conjunta, efectuarían el análisis de las propuestas y harían una presentación en la sesión del

Comité Interno para la programación-presupuestación, el cual aprobaría las actividades de revisión y actualización de la estructura programática.

Una vez aprobados los lineamientos que utilizará la Secretaría, las unidades responsables formularán sus propuestas de adecuación de la estructura programática y se proporcionarán a la Unidad de Política Turística y a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto para su revisión y presentación al Comité Interno, para que esta instancia revise la congruencia sectorial y apruebe el planteamiento sectorial para su envío a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es importante que la Secretaría de Turismo establezca proyectos específicos de desarrollo que contengan actividades integradas y que tengan impacto en la operación.

Formulación e Integración del Programa Operativo Anual Preliminar, Proyecto de Presupuesto, Calendario Físico-Financiero y Programa Operativo Anual Definitivo.

La formulación e integración de estos productos de la programación-presupuestación, salvo algunas especificaciones, tienen la misma secuencia, sin embargo, se requiere fortalecer la vinculación interna de las acciones y su relación hacia afuera del Sector. Para ello, la propuesta de adecuación al procedimiento establecido, sería que el Comité Interno de programación-presupuestación fuera una instancia de revisión y congruencia.

En este sentido, cuando se recibieran los lineamientos y rangos de gasto, la Unidad de Política Turística y la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto,

efectuarían su revisión y propondrían en el Comité los lineamientos y rangos que se utilizarían para la programación-presupuestación de la Secretaría. Cuando las unidades formularan sus propuestas, la Unidad de Política Turística y la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, las integrarían y presentarían un documento de análisis para revisión y aprobación del Comité.

El propósito esencial es que en los procedimientos utilizados para la programación-presupuestación se formalice una instancia que tenga la jerarquía interna para ajustar y reorientar las propuestas que presenten las unidades y al mismo tiempo dejar institucionalizada a esa instancia. De igual forma, es conveniente analizar la posibilidad de obtener consenso, si bien es cierto que el Gobierno Federal, a través de la Administración Pública, opera las decisiones que procuran el bienestar social, también es necesario que las acciones tengan en algunos casos la participación decisoria de la sociedad " El diseño e implantación efectiva de alternativas económicas inéditas como las que se precisan, requerirá necesariamente de altos niveles de legitimidad política en los gobiernos que deberán llevarlas adelante " ⁴⁷

Después de todo el esfuerzo de la programación-presupuestación que realiza la Secretaría de Turismo que implica priorizar objetivos, identificar acciones, definir y cuantificar metas y recursos, puede quedar marginado por un ajuste que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectúe a los rangos de gasto. Lo anterior fortalece la necesidad de mejorar el instrumento de la programación-presupuestación.

⁴⁷ Idem. Kliksberg, Bernardo, p. 8.

Las adecuaciones planteadas para mejorar la programación-presupuestación permitirían que los productos resultantes tengan la suficiente solidez para constituirse en instrumentos que operativamente conduzcan el quehacer de la Secretaría, con la correspondiente vinculación con el nivel global y por ende, guardar congruencia con los objetivos nacionales.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

CONCLUSION

La concepción y metodología para la planeación denotan una secuencia lógica y sus productos observan vinculación, no obstante los resultados alcanzados han propiciado que las instituciones no le den importancia real, para lo cual es necesario mejorar las técnicas de la planeación, especialmente cuando se ha denotado una brecha entre la capacidad administrativa del Estado y las responsabilidades crecientes que le han sido encomendadas.

La programación-presupuestación inserta en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, constituye la actividad que operativamente plasma los objetivos generales y específicos del Estado, todo el esquema de modelo de país y alianza de sectores vinculados a reforma económica, social y política, tiene su concreción al momento de asignar los recursos y metas.

Empero, en el nivel sectorial e institucional es conveniente que se consideren algunas acciones para reforzar su utilidad. En este sentido y conforme al proceso de planeación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, cada etapa tiene su relevancia y particularidad, sin embargo en la etapa de instrumentación se operan las acciones que posibilitarán un desarrollo que pueda redundar en beneficios a la sociedad, la programación-presupuestación es un proceso mediante el cual se determinan las acciones a realizar, de esta forma con un gasto bien direccionado se pueden incrementar

empleos en los centros turísticos al canalizar más inversiones y en el caso de turismo internacional se pueden captar más divisas.

El acierto de cualquier metodología depende del grado en que garantice la obtención de los resultados esperados, del análisis realizado podemos desprender que conceptualmente se observa una secuencia deductiva del Sistema, la programación-presupuestación está inserta y tiene una función esencial. En el caso de la Secretaría de Turismo, la programación-presupuestación requiere de su perfeccionamiento para articular los objetivos y estrategias en acciones operativas con metas y recursos anuales, además de que debe servir como un instrumento que suministre información para apoyar los procesos de toma de decisión.

Bajo esta premisa se considera necesario que se institucionalice, que sea obligatorio el esquema de planeación en la Secretaría de Turismo para que la programación-presupuestación tenga definido su marco de referencia, para ello, es conveniente elaborar un documento (Estrategia para la programación-presupuestación en la Secretaría de Turismo) que al interior del Sector indique su participación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los productos que es necesario desarrollar para cada etapa del proceso de planeación.

Con base en este documento realizar una amplia difusión interna para que las actividades que rigen al Sector sean con el conocimiento adecuado del entorno y compromisos

institucionales, dejando de manifiesto la vinculación que debe existir entre el Plan, el Programa de Mediano Plazo, el Programa Operativo Anual Preliminar, el Proyecto de Presupuesto, la Calendarización Físico-Financiera y el Programa Operativo Anual Definitivo.

En este contexto, se visualiza una participación de la Secretaría que pudiera incidir adecuadamente con el cumplimiento de sus objetivos y en alcanzar los objetivos nacionales. De esta forma la Administración Pública Federal desarrolla eficazmente las tareas que tiene encomendadas, se convierte en factor promotor de desarrollo nacional y coadyuva a la satisfacción de los reclamos de la sociedad.

La programación de las acciones para satisfacer las necesidades de la sociedad y motivar su bienestar debe tender a aminorar la diferencia entre los sectores de la población. El presupuesto constituye la acción que el Gobierno pretende realizar para cumplir tales propósitos, por lo tanto resulta indispensable mejorar los métodos para programar el presupuesto federal, en tanto la Administración Pública sea capaz de lograr estos propósitos la viabilidad de aspirar a mejores condiciones de vida de la población podrá ser un hecho que pueda concretarse.

Con el análisis de los apartados anteriores y la propuesta que se plantea se pretende establecer un marco de actuación que pueda ser aplicable, según las características, a cualquier dependencia de la Administración Pública Federal, precisando la importancia de

vincular las acciones federales de planeación con las de programación-presupuestación, todo ello permitirá que en mayor medida se alcancen los objetivos nacionales propuestos en beneficio de la sociedad.

Bibliografía

Aristóteles, La política, Madrid Ed. Espasa-Calpe, 15a. ed., 1982.

Castro, Carrillo Alejandro, La Reforma Administrativa en México, México, Vol. I y II. Ed. Miguel Angel Porrúa, S.A. 1980, 273 p.

Francois, Chatelet, Las concepciones políticas del siglo XX, Ed. Espasa Calpe, de F.C.E.

Diversos Autores, México setenta y cinco años de revolución, Tomo I, Vol. 2, Ed. F.C.E, México 1988.

Fernández, Santillan José Florencio, La administración pública del régimen de la revolución (1934-1978). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM), tesis de maestría.

Guerrero, Omar, El estado y la administración pública en México, Ed. INAP 1989.

Kliskberg, Bernardo, ¿Cómo transformar al Estado?, Edit. México, F.C.E. 1993.

Varios autores, Legislación de la Administración Pública Federal, México, 1995, Ed. Delma.

Martner, Gonzalo, Planeación y presupuesto por programas, México, 1978, Ed. S. XXI. 507p.

Murdick, Robert y Joel E. Ross, Sistemas de información basados en computadoras, Ed. Diana, México, 1978.

Retchkiman, Benjamin, Introducción al estudio de la economía pública, Ed. UNAM, 1972.

Rives, Sánchez Roberto, Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940, Ed. INAP, México, 1984.

Saldaña, Adalberto, Teoría y práctica del presupuesto por programas en México, Ed. INAP, México, 1977.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática, México, 1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Antología de la Planeación en México, Ed. F.C.E. México 1984.

Solis, Leopoldo, Planes de desarrollo económico y social en México, México, 1977, Ed. Setenta y Seis, 165p.

Taylor, Frederick, Principios de la Administración Científica, México 1976, Ed. Hermanos, 278p.

Uvalle, Berrones Ricardo, El gobierno en acción, Ed. F.C.E., México, 1984.

Varios Autores, Ensayo de un diccionario de política y administración pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1978.

Weber, Max, Economía y Sociedad, Ed. F.C.E., México, 1972.

Legislación y Documentos.

Acuerdo por el que se adscribe orgánicamente a la oficina del Secretario de Turismo la Unidad de Política Turística y a la Subsecretaría de Promoción y Fomento, la Unidad de Eventos.

Secretaría de Turismo, D.O.F. del 7 de marzo de 1994.

El ABC de las cuentas nacionales, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981.

Glosario del Proceso de Planeación, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1988.

Ley Federal de Turismo, Secretaría de Turismo, D.O.F. del 31 de diciembre de 1992.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F. del 29 de diciembre de 1976.

Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; D.O.F. del 31 de diciembre de 1976.

Manual de Organización Institucional de la Secretaría de Turismo; D.O.F. del 29 de abril de 1994.

Participación de los Organos Internos de Control en el Control y Seguimiento del Gasto Público Federal para 1996, Boletín F-011 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo 1996.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; D.O.F. del 31 de mayo de 1995.

Proceso de Planeación 1995 para la programación-presupuestación 1996, Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1995.

Programa Operativo Anual 1996, Secretaría de Turismo.

Proyecto de Presupuesto 1996, Secretaría de Turismo 1995.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Programación y Presupuesto 1977.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1994, 1995 y 1996.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gato Público Federal; D.O.F. del 13 de noviembre de 1981.

Reglamento de la Ley de Turismo; D.O.F. del 2 de mayo de 1994.

Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo; D.O.F. del 21 de febrero de 1992.

ANEXOS

ANEXO No. 1**MARCO JURIDICO DE LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. A partir de ese momento ha tenido diversas reformas, siendo la última la del 28 de diciembre de 1994.

La Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal. En materia de programación-presupuestación de la Administración Pública Federal se establece en los siguientes artículos su basamento jurídico:

- En su artículo 9o. señala que las dependencias y entidades efectuarán sus acciones en forma programada "con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezca el Ejecutivo Federal"¹
- En el Art. 20o. se establece la obligatoriedad de la programación en las dependencias y entidades "establecerían sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos

¹ D.O.F. 29 de diciembre de 1976, p. 3.

humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal"²

- En la fase de instrumentación del proceso de planeación se mencionan cuatro vertientes, específicamente la relativa a la coordinación que promueve la celebración de convenios del Ejecutivo Federal con los Gobiernos Estatales, lo que se fundamenta en el artículo 22 "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales"³

En la misma Ley se mencionan los asuntos que son competencia de cada dependencia. El Art. 31o. se refiere a lo relativo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, particularmente en materia de programación-presupuestación se señala en la fracción XIV la facultad de proyectar el presupuesto conforme las políticas de desarrollo nacional "Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional"⁴

- La Ley de Planeación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. Sustituye a la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930. En lo referente a programación-presupuestación, la Ley indica diversas disposiciones.

² ibidem, p. 6.

³ ibidem.

⁴ ibidem, p. 6.

- En el artículo 27o. se señala que se deberán elaborar programas anuales para la instrumentación del Plan y los programas sectoriales "que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondiente... registrarán, durante el año que se trate, las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para los anteproyectos anuales"⁵

 - En este sentido el artículo 7o. fortalece esta vinculación "El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos informará... y su relación con los programas anuales"⁶

 - En el nivel global de la Administración Pública Federal se elabora un programa anual, el que corresponde su formulación a la SHCP, Artículo 14o. Frac.VII.
- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, ha tenido diversas reformas, siendo la más reciente el 10 de enero de 1994. En esta Ley se establece la legislación que deberán aplicar las dependencias y entidades en la materia.
- Se manifiesta la obligatoriedad de que el presupuesto federal sea congruente con la planeación nacional "la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social"⁷

⁵ D.O.F. 5 de enero de 1983, p. 102.

⁶ *Ibidem.*, p. 102.

⁷ D.O.F. 31 de diciembre de 1976, p. 125.

- La elaboración de los presupuestos será con base en esta relación "el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas, unidades responsables de su ejecución"⁸ De igual forma se deberá destacar en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación las acciones a realizar "Explicación y comentarios de los principales programas y en especial aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales"⁹

- El Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1981, establece a nivel más específico los ordenamientos para regular las actividades en la materia, especialmente la programación-presupuestación "son materia de este reglamento la programación-presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal"¹⁰

⁸ *Ibidem.*, p. 126.

⁹ *Ibidem.*, p. 127.

¹⁰ D.O.F. 13 de noviembre de 1981, p. 139.

ANEXO No.2
ESTRUCTURA FUNCIONAL

01. Administración Gubernamental.
02. Política y Planeación Económica y Social.
03. Fomento y Regulación.
04. Desarrollo Social.
05. Infraestructura.
06. Producción.

ANEXO No. 3**MARCO JURIDICO PARA LA PROGRAMACION-PRESUPUESTACION DE LA
SECRETARIA DE TURISMO.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente en su Art. 42 señala las 23 atribuciones de la Secretaría de Turismo:

- I. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;**
- II. Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (actualmente la Secretaría de Desarrollo Social) la declaratoria respectiva;**
- III. Participar con voz y voto en las comisiones Consultiva de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación;**
- IV. Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por las leyes;**
- V. Promover y opinar el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales**

necesarios para el fomento a la actividad turística, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;

VI. Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos, previamente registrados, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la administración pública federal;

VII. Vigilar con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos, conforme a las disposiciones legales aplicables, en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado;

VIII. Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística;

IX. Emitir opinión ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en aquellos casos en que la inversión extranjera concurra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos;

X. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y con las autoridades estatales y municipales;

XI. Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XII. Promover, y en su caso, organizar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística;

XIII. Formular y difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que efectúan los sectores social y privado;

XIV. Promover, coordinar, y en su caso, organizar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística;

XV. Fijar y en su caso, modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos por ramas;

XVI. Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo;

XVII. Llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII. Promover y apoyar la coordinación de los prestadores de servicios turísticos;

XIX. Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado;

XX. Fijar e imponer, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística, y

XXI. Los demás que le fijen expresamente la leyes y reglamentos."¹¹

Adicionalmente, se identifica a la Ley Federal de Turismo¹² y su Reglamento¹³ como, los ordenamientos que regulan la actividad de la Secretaría de Turismo. La Ley tiene la finalidad fundamental de:

"I. Programar la actividad turística;

II. Elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes de las entidades federativas y municipios con afluencia turística;

¹¹ D.O.F., Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, p. 43.

¹² D.O.F., Ley Federal de Turismo, 31 de diciembre de 1992.

¹³ D.O.F., Reglamento de la Ley Federal de Turismo, 2 de mayo de 1994.

- III. Establecer la coordinación con las entidades federativas y los municipios, para la aplicación y cumplimiento de los objetivos de esta Ley;
- IV. Determinar los mecanismos necesarios para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares de que se trate;
- V. Orientar y auxiliar a los turistas nacionales y extranjeros;
- VI. Optimizar la calidad de los servicios turísticos;
- VII. Fomentar la inversión en esta materia, de capitales nacionales y extranjeros;
- VIII. Propiciar los mecanismos para la participación del sector privado y social en el cumplimiento de esta Ley; y
- IX. Promover el turismo social, así como fortalecer el patrimonio histórico y cultural de cada región del país."¹⁴

¹⁴ D.O.F., Ley Federal de Turismo, p. 10.

A la Secretaría de Turismo corresponde la aplicación e interpretación de esta Ley en el ámbito administrativo, la cual es de interés público y observancia general en toda la República.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, comprende la organización de la propia Dependencia y las facultades de las unidades que la integran.

Además de estos ordenamientos existen diversos acuerdos que regulan actividades específicas como son:

- Norma Oficial Mexicana NOM-029.SCFI-1993 "Información Comercial. Elementos Normativos del Servicio de Tiempo Compartido", publicada en el D.O.F. el 30 de noviembre de 1993.
- Acuerdo por el que se crean las Comisiones Consultivas de Establecimientos de Hospedaje, Campamentos, Paradores de Casas Rodantes y Alimentos; Agencia de Viajes; de Guías de Turistas; y de Empresas de Sistemas de Intercambio de Servicios Turísticos y Prestadores de Servicios Relacionados con el Turismo, publicada en el D.O.F. el 1º de julio de 1994.
- Decreto que establece las Bases para el Programa de Descantralización de las Funciones que realiza la Secretaría de Turismo, publicado en el D.O.F. el 15 de abril de 1992.

- Acuerdo por el que se crea la Comisión de Descentralización de la Secretaría de Turismo, publicado en el D.O.F. el 28 de septiembre de 1992.

Conforme al tema que ocupa este trabajo conviene mencionar que en la Ley de Planeación se señalan atribuciones a las dependencias de la Administración Pública Federal, en este caso, a la Secretaría de Turismo destaca lo relativo a:

"I. Intervenir respecto a las materias que les competan en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;

III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del Sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;

IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;

V. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;"¹⁵

¹⁵ D.O.F., Ley de Planeación, Art. 16, p. 98.

Por su parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público señala distintas atribuciones para las Dependencias:

Art. 5 "La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal"

Art. 17 "Para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas específicos."¹⁶

En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Art. 2º indica que "solo para efectos de esta ley, a las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se les denominará genéricamente como "entidades" salvo mención expresa"¹⁷

¹⁶ D.O.F., Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Art. 2º.

¹⁷ Ibidem, p.124.

ANEXO No. 4

DOCUMENTOS QUE INTEGRAN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA

SECRETARIA DE TURISMO

- **Estrategia Programática Sectorial.** Considera los aspectos de objetivos que se propone alcanzar en 1996, así como las metas de resultado, destacando la captación de 85.1 millones de visitantes internacionales equivalentes a 46 mil 472 millones de dólares.¹⁸ De igual forma se plantean 37 diferentes líneas de acción que se refieren a diversos tópicos turísticos como son el Sistema Nacional de Información Turística y el Estatal, Encuestas, proyectos de inversión y equipamiento, eventos, etc.

- **Resumen Programático Económico Financiero.** Se refiere a la clasificación del presupuesto por programas y subprogramas vinculados con la clasificación por objeto del gasto y en gasto corriente y de capital.

- **Resumen Económico Regional.** Comprende la distribución del presupuesto por entidad federativa y conforme la clasificación por objeto del gasto y en gasto corriente y de capital.

¹⁸ Secretaría de Turismo, Proyecto de Presupuesto 1996.

- **Análisis Programático.** Incluye la presentación del presupuesto, relacionando los programas, subprogramas con las metas propuestas. Asimismo, se identifican a las unidades responsables de su ejecución.
- **Análisis de Claves.** Es la codificación del presupuesto a través de claves, en la que se identifica la función, subfunción, programa, subprograma, proyecto, unidad responsable, concepto de gasto y montos presupuestales. Su presentación es en medios magnéticos y es utilizada para llevar el control de su ejercicio.

ANEXO No. 5**ASPECTOS A CONSIDERAR EN EL DOCUMENTO PARA LA PROGRAMACION-
PRESUPUESTACION DE LA SECRETARIA DE TURISMO.**

En la descripción de la programación-presupuestación sectorial se planteará el propósito de la misma para el ejercicio presupuestal que se trate, con la determinación de las etapas que la conforman, los productos a obtener y que información es necesario proporcionar. De esta forma, las unidades dispondrán de un panorama amplio sobre las actividades a realizar y los productos tendrán mejores resultados.

El apartado de política sectorial debe indicar lineamientos concretos de la actividad propia del Sector a fin de ubicar a las unidades responsables sobre el entorno general y la prioridad al asignar los recursos para que estos lineamientos puedan ser claramente interpretados, como ejemplo se puede mencionar el siguiente: Promover la firma de convenios de participación con los sectores social y privado, así como los gobiernos estatales y municipales a fin de multiplicar la inversión para la promoción turística. Estos lineamientos derivarán de las directrices que formule el titular de la Dependencia y la Unidad de Política Turística.

Las disposiciones de racionalidad y austeridad se definen para mejorar la forma de ejercer el recurso, para ello, desde que se realiza la programación-presupuestación se deben tener en

cuenta las limitantes para realizar cierto tipo de gastos. Si bien en la política de gasto sectorial se establece cierto énfasis en el "para que" se ejercerán los recursos, con las disposiciones de racionalidad y austeridad se pretende asegurar en él "que" se ejerza el gasto responda a aspectos acordes a la política de gasto público en general, por ejemplo "Se deberán reducir selectivamente los gastos de administración, sin detrimento en la realización oportuna y eficiente de los programas que tengan a cargo" y "En el servicio telefónico, su uso se condiciona a una utilización racional de acuerdo con las actividades que tengan asignadas las unidades administrativas y por ningún motivo deberá utilizarse para cuestiones personales".

Los catálogos de las estructuras funcional, programática, por objeto de gasto y unidades responsables permitirán a las mismas conocer toda la gama de actividades que se realizan en el Sector a fin de facilitar su interrelación para que no operen aisladamente y los objetivos puedan alcanzarse en la mejor forma.

Finalmente y como aspecto que normalmente no es considerado relevante, es necesario establecer con sumo cuidado y precisión los formatos que se utilizarán para codificar la información, de tal manera que se puedan obtener datos que si bien en un nivel global no resulten importantes, al interior del Sector si lo sean. Asimismo, el diseño de formatos puede captar la información por única vez que para efectos de presentación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se puede repetir en distintas ocasiones, facilitando el proceso de formulación y análisis de la información.