

ANEXO 1

INSTRUCTIVO METODOLOGICO CONCEPTUAL DEL PRIMER EJERCICIO

El Presupuesto por Programas puede ir de lo sencillo a lo complejo y se debe escoger el grado que exija el propósito conveniente, que permitan las circunstancias. Como su nombre lo indica es la conjunción de dos de los sub-procesos básicos del proceso administrativo: la programación y la presupuestación.

En lugar de que el presupuesto sea por adquisiciones o por partida, que proporciona una información pobre sobre aquello en que se gastan los recursos, se busca que el presupuesto sea por programas, o más específicamente, que sea por actividades integradas en programas que persigan ciertos resultados en razón a objetivos deseados: esto es, que las decisiones presupuestales de asignación jerárquica o diferencial de recursos, sea en razón de los objetivos perseguidos, usando el presupuesto como puente entre la planeación-programación y la administración.

Por lo tanto el presupuesto por programa, es consecuencia del cambio de enfoque de administración por función, a la llamada administración por objetivos, y que consiste en la administración por resultados en razón a objetivos con la convicción de que el esfuerzo de la acción pública debe prioritariamente considerar el logro de resultados de acuerdo a objetivos deseables, puesto que de poco sirven buenas intenciones de grandes objetivos que no se logran, ni perfectas ejecuciones de programas que no persiguen objetivos convenientes.

Pero debido a que el planteamiento objetivos-administración dejaba un hueco considerable para garantizar la adecuada implementación para el logro de resultados, se propone a través de la programación la desagregación necesaria de los objetivos generales en objetivos intermedios superiores, estos en objetivos intermedios, y así sucesivamente. Este proceso de desagregación debe tener características de conversión consistente entre los varios sub-objetivos y sub-programas para garantizar la obtención de los resultados apetecidos.

En su modalidad más compleja, el presupuesto por programas es un instrumento que permita influenciar todas las etapas del proceso administrativo a través de:

1. Clarificar y jerarquizar los objetivos, viendo su consistencia con las atribuciones legales.

2. Planear las acciones de las dependencias pensando en la continuidad y acumulación en un marco de tiempo deseable.

3. Integrar las actividades aisladas en programas, calendarizándolas y costeándolas.

4. Hacer consistentes con lo anterior, la organización estructural y los procedimientos administrativos.

5. Tomar las decisiones presupuestales de asignación de recursos en forma consistente con la jerarquización de objetivos, y resultados deseados.

6. Definir los responsables de los programas.

7. Controlar el ejercicio del presupuesto de acuerdo a lo programado en monto y calendarizado, vigilando el manejo de fondos, consolidando el presupuesto y estableciendo un sistema de información presupuestaria.

8. Controlar el avance administrativo de los programas y actividades que los integran en calendario y en porcentaje del contenido del programa, a través de un sistema de información de control de gestión.

9. Evaluar los resultados de los programas, asignando responsabilidades, y reajustando la implementación, los programas mismos, y aún los objetivos.

10. Logrando un análisis de costo-beneficio a posteriori (comparando resultados logrados con costos erogados a diferencia del costo beneficio a priori de evaluar alternativas de inversión, con costo de oportunidad claro, o la revisión del costo estimado del programa aceptado), del uso de los recursos que permiten la operación del aparato administrativo, y justifican su función social en la medida que "extienden" los recursos, minimizando su desperdicio y maximizando la capacidad de acción y los resultados.

I. Proceso Administrativo

1. **Objetivos:** Se trata de aclarar qué queremos, y justificar por qué lo queremos. Se clarifican, hacen explícitos, delimitan, jerarquizan y seleccionan. **Diagnóstico:** conocer la situación actual, evaluarla, seleccionar la situación que se quiere (definiendo los fines últimos, y la consistencia con los fines intermedios que tomamos como objetivos).

2. **Programa:** qué y cómo se puede y debe hacer para obtener lo que queremos, con una visión de continuidad y un plazo medio.

Se estudian los caminos alternativos que hay para ir de un punto a otro, las actividades que implican, su secuencia, su ruta crítica, su tiempo. Generalmente se desconocen de antemano todos los detalles que deben hacerse, pero existe un planteamiento general de camino que debe seguirse,

dentro del cual puede haber cierta flexibilidad de reajuste. El programa señala los pasos, en la secuencia y tiempo, por lo que un calendario representa un estado de avance, para ver y controlar su desarrollo.

Para llevar a cabo el programa, se requiere el proceso de implementación, que exige recursos en dinero, personas, organización, sistemas y procedimientos y otros, que pueden dividirse en medios y la forma de usarlos. Los medios se determinan, en un común denominador de dinero, en el presupuesto, mientras que la forma se determina en la organización, y sistemas y procedimientos.

Así, son los objetivos los que deben determinar los programas; y estos últimos, lo que deben determinar la organización y los métodos; lo que sucede es que muchas veces es de acuerdo a las características de la organización existente (y a su capacidad de acción, representada por la gente que tiene, lo que ésta sabe hacer y le gusta hacer, y hace actualmente), que se determinan o corrigen los objetivos, y los programas, y los mismos procedimientos (que cambian en estrecha relación con las características de las personas, en cuanto a capacidad, hábitos, y gustos personales). Y aún, es en razón de procedimientos o técnicas existentes, que se busca modificar, de abajo para arriba, la organización, los programas y los objetivos.

Generalmente son los programas previos los que van fijando las funciones que desempeñan las dependencias, cuando lo debido es que las funciones (lo que hacen las dependencias), las condicionen los objetivos, y aún cuando éstos cambian en el tiempo, no se modifican en igual forma los programas por lo que existen resabios de estructura burocrática y de sistemas y procedimientos inadecuados.

3. Presupuesto: sabiendo qué queremos, y a través de qué actividades vamos a lograrlo, necesitamos precisar en dinero, los recursos que se necesitan. El presupuesto es el puente entre el plan que fija los objetivos y la administración que va a llevar a cabo los programas. Se traducen a estos los elementos que se utilizaron en hacer ciertas actividades, en determinada forma, en cierto contexto externo, con ciertas características internas, en un plazo de tiempo fijado, todo lo cual precisará las facilidades y obstáculos, y las consecuentes variaciones del costo.

Sin embargo el presupuesto puede condicionarse libremente en razón de los objetivos, cuando hay abundancia de recursos, o más generalmente, el presupuesto reajusta los objetivos, en cuanto a su dimensión y calidad, o más frecuentemente, reajusta los programas dejando los objetivos previos. Pero al hacerlo, ocasiona muchas veces, que pretender dejar los objetivos originales es iluso, y en realidad son cambiados por las limitan-

tes presupuestales. Por eso es necesario, hacer una depuración de los objetivos reales, en razón de las posibilidades presupuestales, a la vez que promover el cambio de asignación de recursos, ampliándolos en aquellas actividades que ameriten perseguir el propósito original.

4. Implementación: después de plantear el camino de actividades que se debe seguir para ir de un lado a otro, hay que ejecutar todas las acciones directas e indirectas, en la forma prevista, para ver si efectivamente llegamos al destino. Se parte de una decisión de autoridad, pasando por acciones preparatorias, que permiten una acción final, que si es consecuente y adecuada a las condiciones reales del mundo (en un proceso dialéctico de tesis, la reacción de los procesos del mundo como antítesis), provocan un apetecido resultado-síntesis.

Para evitar dificultar la ejecución de los programas, es necesario que la administración implícita sea desagregada en procesos y sub-procesos, actividades concretas, claras, y la forma misma de llevarlas a cabo.

Los pasos generales anteriores, tienen en forma secuencial un proceso de conversión que varía en dificultad, pero en el cual muchas veces se pierde el sentido original. Los objetivos tienen que transformarse en programas, los programas en dinero, y los programas en administración (implementación, como introducción y operación); no es raro que los programas no sean consistentes con el objetivo proclamado, ni los recursos del presupuesto con los programas, ni la implementación ejecute los programas.

Por lo tanto, es necesario clarificar y depurar el desarrollo administrativo existente, para racionalizar las diversas partes del proceso administrativo y su relación. El punto de partida debe ser el resultado, que produzca un efecto de bienestar previsto como objetivo al cambiar una situación existente por otra, que condicione los programas, y la implementación, con las limitaciones de recursos del presupuesto. Será en razón del resultado particular, que es el fin intermedio (el fin último es la promoción del bienestar colectivo integral), como deberá evaluarse y modificarse el objetivo, que es fin intermedio inferior, y consecuentemente, el programa, la asignación de recursos presupuestales y la implementación, esto es, si el resultado no es beneficioso, habrá que evaluar los objetivos seleccionados, los programas, el presupuesto asignado y la implementación, y reajustarlos en la medida y forma necesario.

Pero antes de la evaluación del producto, debemos controlar y evaluar el proceso que llevó al mismo. Así, se buscará a priori asegurar la adecuada selección de objetivos, programas y presupuesto, y la adecuada ejecución de los programas y presupuesto. La primera parte no se practica pero debería hacerse; para la segunda parte deben hacerse calendarios de

cumplimiento y patrones e índices de calidad en el cumplimiento y rendimiento económico en el uso de recursos, para ir midiendo la utilidad del proceso, aún antes de que se termine todo.

5. **Control y Evaluación:** Se debe controlar que se cumpla con las actividades previstas, pues sólo de esta forma, podemos darnos cuenta de si nuestro camino escogido no es correcto, si hay que cambiar el programa; pues tal vez sólo sea necesario cumplir en la forma necesaria, lo que implica que se trata de un problema de implementación del programa, y no del programa mismo.

También se debería controlar la adecuación de la conversión de objetivo a programa, de programa a organización y procedimientos, y de éstos a implementación.

Obviamente se debe evaluar el producto en razón del resultado, tomando en cuenta el costo de los insumos utilizados (costo-beneficio directo, y de tipo social, con consideraciones de oportunidad social dentro de la institución administrativa). Se mide el resultado en comparación con usos alternativos de los recursos. Pero también se debe medir el proceso, evaluando el costo de implementar actividades y el rendimiento de éstas en la ejecución del programa. Patrones de rendimiento de recursos, para lograr ciertas actividades; y patrones del rendimiento de recursos en relación a la obtención de productos y resultados.

Para el control, se facilita que los programas tengan metas señaladas, de actividades en el tiempo; y para la evaluación también se pueden usar metas para aumentar el rendimiento del uso de recursos en ejecución de actividades, y de obtención del producto.

II *Para mejorar la administración*

1. Propiciar una toma de conciencia y revaluación de objetivos para ver su consistencia con:
 - a) los programas, sub-programas y actividades.
 - b) tiempos, movimientos y recursos presupuestales.
 - c) organización y sistemas y procedimientos.
 - d) implementación de programas.
 - e) control de avances en la implementación, y evaluación de la implementación (proceso).
 - f) evaluación del producto en razón de resultados, de acuerdo a los objetivos, y en proporción a los recursos empleados.

NOTA: Precisar el pasado, el presente y expectativas futuras, en relación a las variables anteriores.

2. Hacer explícitos:

- a) los objetivos.
- b) los programas, sub-programas y actividades por dependencia y responsable (promoviendo la identificación precisa y la asignación conveniente por funciones y dependencia que tal vez los cambie de rama sectorial, en función de una integración racional).
- c) el calendario de actividades y las metas.
- d) los costos por programa, sub-programa y actividades; y costos por dependencia (costos reales, directos e indirectos; imputación de costos indirectos, tal vez por prorrateo).
- e) las fuentes presupuestales y no presupuestales para consolidar los registros contables que muestren todos los ingresos, y consecuentemente los costos (transferencias).

Nota: Considerar que los programas actuales comprometen recursos futuros, que es necesario planear y reajustar de acuerdo a prioridades. La integración de la información de los programas particulares permitirá la visión global para el Plan Anual presupuestado de actividades de la Secretaría.

3. Controlar y evaluar la implementación y los resultados (reglas e índices) índices relevantes de implementación.

- a) Cumplimiento de metas en los programas de acuerdo al calendario.
- b) Ejercicio del presupuesto según calendario.
- c) Rendimiento en el proceso de implementación.

Resultados.

- a) Precisión de producto y resultados.
- b) Evaluación de resultados.

Nota: Al precisar los costos reales globales y evaluar los resultados, se busca un análisis a posteriori de la relación costo-beneficio (en particular de gasto corriente).

4. Sistema de Información.

- a) Establecer flujos de información: por parte de quién, con qué periodicidad (oportunidad).
- b) Regregación, procesamiento e integración de la información.
- c) Análisis y evaluación de la información.
- d) Presentación del análisis para propósitos de toma de decisiones.

5. Propositiones de:

- a) Objetivos.
- b) Programas, sub-programas y actividades.
- c) Implementación de los anteriores.

- d) **Organización, métodos y procedimientos, dirección, personal, recursos.**

Nota: El 1, 2 y 3 deben hacerlo las propias dependencias, con asistencia de la unidad técnica de PPP, para lo cual se establecerán formas impresas a ser llenadas por las dependencias (por lo menos 2 y 3). El 5 es función compartida, de análisis de la propia dependencia individual, y de la unidad técnica presupuestal con base en los índices obtenidos. El 4 en su primera parte es un servicio que nos debe dar la unidad de Información, de acuerdo a los términos que establezcamos, que sean convenientes para su propósito.

III.—*Metodología y Estrategia de Desarrollo e Implantación del Sistema.*

1. Diseño del sistema de Presupuesto por Programas

- a) **Formas, con tal tipo de información, obtenida de tal fuente, con tal presentación.**
Para el número 2 y 3 del II. Reglas de obtención de la información de índices, y de llenado (imputación de costos, medición de tiempo, integración parcial y global).
- b) **Reglas de periodicidad del llenado de formas.**
- c) **Ligas con el sistema de contabilidad y su reajuste (consolidación de cuentas). Reglas de asignación de costos y prorrateo.**
- d) **Ligas con el sistema de informática, para la obtención, reagregación, integración y procesamiento de la información; formas de vaciado y de presentación. Integración de la información a nivel titular de la Institución.**
- e) **Parámetros de evaluación.**
- f) **Reglas de análisis y evaluación de la información.**
- g) **Reglas de proposición de reajustes.**

2. Capacitación del personal interno.

- a) **Autoeducación de sistemas e interpretación documental, exposición y discusión.**
- b) **Cursos sucesivos permanentes sobre aspectos específicos del sistema, y de las diversas etapas del mismo.**
- c) **Asistencia técnica de evaluación de proposiciones internas y reajuste.**

3. Secuencia de implantación (selectiva).

- a) 3er. trimestre año actual, las dependencias de Oficialía Mayor.
- b) 4o. trimestre, 5 áreas de la Institución.
- c) Preparación de todas las dependencias para operación en año próximo.

4. Estrategia.

- a) Contabilidad (sistema de Presupuesto): sistema paralelo de registro, implantando la nueva contabilidad de consolidación: responsabilidad de la Unidad Administrativa, bajo la dirección del Oficial Mayor y con la promoción y participación de la dependencia técnica presupuestal. Se sugiere la creación de una oficina en la Unidad de Administración para que lleve la nueva contabilidad, paralelamente al Departamento de Operación del Presupuesto que ya funciona.

Obtención de información faltante, y auditorías contables que revisen uso actual de recursos asignados. La Unidad Técnica Presupuestal para la auditoría y en apoyo de la Unidad Administrativa e Informática en la captación de información.

- b) Sistema de información: visitas a las dependencias y mecanismos de participación sectoriales (el Comité de informática, con reuniones regulares). La Unidad Técnica participa en el establecimiento de procedimientos de captación de flujos de información, insertando la que requiera para sus usos, en la forma deseable. Junto con el Departamento de Métodos y Sistemas, proponer la compatibilización de la organización y procedimiento en razón de la utilización de información.

- c) Introducción de las dependencias.

- Difusión y sensibilización y ablandamiento y capacitación: Unidad
- Técnica del PPP, en cursos introductorios y visitas individuales.
- Participación en el reajuste y corrección por parte de las dependencias: mecanismos de participación; se sugiere tomar funcionarios puente que sean asignados en cada dependencia para responsabilizarse de la implantación en sus propias dependencias (ya se tienen algunos contactos iniciales con personas interesadas y/o familiarizadas con el sistema en algunas direcciones).
- Creación de un Comité de responsables por dirección, que puede funcionar en dos grupos para facilitar su operación.
- Establecer un calendario de las etapas sucesivas del proceso, y fechas límites de presentación de sus presupuestos por programa, así como la regularidad en el llenado de las formas impresas de control.

- un sistema de control y asesoría (forzando y facilitando) el proceso de autoimplantación, que resuelva problemas que surjan en la implantación.
 - Se propone que la Unidad Técnica de PPP, haga sugerencias respecto de la situación presupuestal de las dependencias, y sobre las ampliaciones anuales a las mismas.
- e) Operación del sistema.
- La Unidad Técnica de PPP, operará obteniendo y analizando la información obtenida en las formas impresas y presentando sus observaciones al Titular y al Oficial Mayor, así como directamente a las propias dependencias.
 - De acuerdo con sus evaluaciones la Unidad Técnica de PPP, hará proposiciones de reajuste al Titular y al Oficial Mayor.