

ANEXO 2

REPORTES DE OPERACION E INSTRUCTIVO DE FUNCIONAMIENTO

EVALUACIÓN PRESUPUESTAL INSTRUCTIVO DE FUNCIONAMIENTO DE REPORTES DE OPERACIÓN

Instructivo sobre el proceso y alcance de los Reportes del Comportamiento Programático-Presupuestal de las Dependencias.

El presente Instructivo tiene por objeto mostrar a los dos niveles superiores y a las unidades ejecutoras, de qué manera funciona el sistema de información de avances de programas y actividades, los aspectos que cubre, la forma en que se obtiene la información, sus limitaciones y su uso.

I. Reporte

Este documento es presentado por la Unidad Técnica en Presupuesto por Programas (UTPPP) tanto a la unidades ejecutoras responsables, como a los niveles superiores que las coordinan. Dicho documento comprenderá los siguientes puntos:

1. Ritmo y Monto.—Se obtiene mediante el análisis del logro de las metas de los programas, realizándose para cada una de las unidades ejecutoras, para los niveles que las agrupan y finalmente para toda la organización. Para efectos de presentación se elabora tanto un cuadro como una gráfica que muestran uno y otra el grado en que los objetivos han sido alcanzados y sus variaciones con respecto a lo programado.
2. Prioridades.—Grado de cumplimiento de aquellos proyectos que por su importancia institucional o personal merecen una atención especial, y de los cuales debe analizarse periódicamente la composición del trabajo en base al reporte de actividades enviado por las dependencias.
3. Comportamiento de gestión.—Analizando las variables administrativas y presupuestarias, para ver la conveniencia de la utilización de los recursos asignados en el proceso administrativo, para explicar desviaciones y medir uso de capacidad disponible. Esta presentación se hace por excepción, de acuerdo a particularidades detectadas.
4. Ejercicio del Presupuesto.—Este consiste en la presentación y análisis de las cantidades ejercidas y su relación con las presupuestadas.
5. También se busca obtener observaciones sobre problemas logísticos encontrados en el desempeño de labores, y solicitudes de parte de las unidades ejecutoras, para resolverlas.

Por supuesto que los anteriores propósitos están relacionados para dar una visión neta de la ejecución de labores de las unidades individuales de la Organización y de su integración global.

II. *Fuentes de la información y su procesamiento*

1. Origen y forma de obtención.—La información se obtiene de las propias unidades ejecutoras, mediante el Reporte de Avance de Metas y Desviaciones y el Reporte de Actividades anexo los cuales se elaboran periódicamente por las mismas. El primero contiene el avance cuantitativo de los programas de acuerdo a unidades de medida previamente fijadas, así como las razones de las desviaciones con respecto a lo programado; el segundo muestra el avance de los proyectos específicos encomendados por la superioridad, así como información cualitativa de las metas que representan el logro de los programas.

Para que exista un flujo regular de esta información, se requiere que las unidades ejecutoras establezcan e institucionalicen los procesos internos para su obtención periódica.

2. Procesamiento.—La información anterior es analizada en la UTPPP en cuanto a los siguientes aspectos:

- a) Consistencia.—Análisis de los objetivos de la unidad ejecutora a la luz del marco de referencia de atribuciones legales y funciones, previamente integrado en esta Unidad.
- b) Prioridades. Para determinar si en la unidad ejecutora se han utilizado los recursos de acuerdo a la importancia relativa de programas y proyectos específicos.
- c) Cuantitativamente.—Comparando con las metas programadas, y en lo posible, con la demanda real de servicios por unidad de tiempo, lo cual a su vez permite determinar el ritmo y monto de trabajo.

III. *Limitaciones*

Como cualquier tipo de información, ésta también presenta limitaciones como son las siguientes:

1. Confiabilidad de la información.—La confianza que el usuario deposita está respaldada en el sistema, el cual a su vez tiene su alimentación primaria en la fuente de datos, de manera que el grado de calidad y veracidad en que las unidades ejecutoras producen sus reportes de avance de metas e información complementaria, condiciona la confiabilidad de la información procesada en la UTPPP.

2. Por otra parte, dichos reportes no tratan aspectos cualitativos de difícil medición, como sería la calidad de un estudio o una propuesta,

que corresponde ser evaluada por los niveles jerárquicos superiores que la solicitaron en razón a demandas particulares que se desconocen. Por lo tanto, los reportes buscan complementar la información que reciben directamente dichos niveles jerárquicos, y adaptarse a las necesidades que estos mismos consideren.

3. Programáticas.—La concreción de un programa de actividades debe establecerse mediante metas que resulten indicativas del grado de logro que se espera con la realización del mismo; por lo anterior, la insuficiencia de datos al respecto, puede provocar una apreciación falsa de los avances programáticos, siendo conveniente que se recabe información complementaria que precise sus características, como grado de dificultad dimensiones, etapas, restricciones, variables no controlables que le puedan afectar, etc.

IV. Utilización

Se trata de un mecanismo que permita el seguimiento de las decisiones y compromisos de la etapa de programación, y que sea preventivo, para advertir a las áreas de responsabilidad, aspectos problemáticos. Asimismo, se busca depurar, en el ejercicio de labores, la preparación de la acción que se llevó a cabo en la programación, que exige un esfuerzo de previsión y de coordinación (por conducto, esta última, de la integración programática).

Los niveles superiores y las propias unidades ejecutoras, deben complementar la información parcial de los reportes de operación, con la información con que cuenten respecto a la oportunidad y características de contenido, calidad y adecuación de las labores realizadas. Debido a la confidencialidad de cierta información, los reportes presentan características generales de continente, i.e., diagnóstico administrativo, sin conocer las particularidades del contenido de cada uno, (sobre la empresa de que se trate y el propósito particular que se persigue, por ejemplo).

El control y la evaluación periódica de programas no contribuyen **por sí mismas** al buen logro del objetivo fijado, ofrecen información relevante para ser **analizada e interpretada por los altos niveles** de autoridad a quienes **compete la responsabilidad** de tomar decisiones tendientes a la aplicación de medidas correctivas que posibiliten alcanzar las metas trazadas inicialmente, ya sea mediante el mejoramiento de procedimientos de operación, reestructuración administrativa, etc.

INSTRUCTIVO DE FUNCIONAMIENTO DE REPORTES DE OPERACION

Para elaborar la gráfica de presentación del ritmo y variaciones acumuladas por dependencia se deberán elaborar el siguiente cuadro por mes:

1. Programa					
2. Subprograma					
3. Unidad de Medida	Cantidad %	Cantidad %	Cantidad %	Cantidad %	Totales
4. Avance Prog. del mes					
5. Avance Real del mes					
6. Importancia Relativa Ponderación					
7. Programa					
8. Real					

Descripción de los incisos

1. Se anotará la clave y nombre de todos los programas de la dependencia.
2. Se escribirá el código y nombre de los subprogramas correspondientes a los programas antes mencionados.
3. Unidad de Medida, se deberá anotar el nombre y clave de las metas.
4. Avance Programado del mes, se escribirá la cantidad de las unidades de medida previamente calendarizadas en la programación o reprogramación, igualando el monto a un 100% (excepto en los casos que no exista cantidad programada por lo que se igualará a cero).
5. Avance real del mes, se anotará la cantidad de unidades realizadas por el mes tomando la cifra del avance de metas que nos envían las dependencias. En relación al 100% de lo programado se determinará la proporción que guarda (en los casos de que no exista cantidad en lo programado, y si en lo realizado este avance mensual se igualará a un 100%).
6. Importancia Relativa. Esta se determinará en función del costo de la dependencia = 100%, presentándose los siguientes casos:
 - 6.1 Programas con una sola meta, en la que el costo del programa corresponde a la meta. Procediendo a establecer la importancia relativa mediante una regla de tres simple:
Costo de la dependencia: 100: el costo del programa: x.
 - 6.2 Programas con dos o más metas en este caso se puede presentar con 2 alternativas.
 - 6.2.1 Cuando cada una de las metas tenga su costo definido se procederá de la siguiente manera: Costo de la dependencia: 100: el costo

de la meta: x.

6.2.2 Cuando el costo esté dado por el programa y se desconozca el costo correspondiente a cada meta, se procederá a hacer las siguientes operaciones:

A. Se dividirá el costo del programa entre el número de metas (no cantidad) o sea

$$\frac{\text{Costo del Programa}}{\text{Núm. de Metas}} = \text{costo de la meta}$$

Una vez obtenido el costo por meta se aplicará la razón del punto 6.2.1

B. Si se tiene el conocimiento del grado de participación porcentual estimado de las metas en el costo del programa, se deberá hacer lo siguiente:

(% de participación de cada una de las metas) x (costo del programa) = costo de la meta.

Una vez obtenido el costo de la meta se aplicará la razón del punto 6.2.1

6.3 Programas con dos o más subprogramas con una unidad de medida cada uno, en este caso se aplicará el costo de cada subprograma a la meta correspondiente. Una vez obtenido este costo se procederá con la misma razón del punto 6.2.1

6.4 Programa con dos o más subprogramas y estos a la vez con dos o más metas, en este caso pueden presentar las siguientes alternativas:

6.4.1 Cuando cada una de las metas tenga su costo definido se procederá de la siguiente manera:

Costo de la dependencia: 100:: Costo de la meta: x.

6.4.2 Cuando el costo esté dado por el subprograma y se desconozca el costo correspondiente a cada meta, se procederá a hacer las siguientes operaciones:

A. Se dividirá el costo del subprograma entre el número de metas (no cantidad) o sea:

$$\frac{\text{Costo del Subprograma}}{\text{Núm. de Metas}} = \text{costo por meta}$$

B. Si se tiene el conocimiento del grado de participación porcentual estimado de las metas en el costo del subprograma se deberá efectuar la siguiente operación:

(% de participación de cada una de las metas) x (costo del subprograma) = costo de la meta.

Una vez obtenido el costo de la meta se aplicará la razón del punto 6.4.1

Una vez obtenido el total de porcentajes de participación de las metas

ADALBERTO SALDAÑA

en el costo total de la dependencia, se procederá a sumarlos para verificar que coincida la suma a un 100% (en caso de no obtenerlo, revisar operaciones).

7. Ponderación Programada. Que en todo caso será igual al porcentaje de "Importancia Relativa" y que asimismo la suma será igual a un 100%.
8. Ponderación Real. Que resultará de multiplicar el porcentaje de "Importancia Relativa" por el porcentaje del avance real establecido previamente así sucesivamente hasta concluir con todas las metas y la suma porcentual de éstas será igual al punto que se representará en la gráfica de la Dependencia de ritmo y variación.

Todos estos pasos se harán en todos los meses y así indicar gráficamente el ritmo y variación mensual.

Nota. En la gráfica los puntos programados mes a mes se deben de representar con un porcentaje de 100%.

En el eje de los "x" (línea horizontal) el factor tiempo (se hará mensual).

En el eje de los "y" (línea vertical) el factor porcentual.

A manera de ejemplo:

1. Programa 2. Subprograma 3. Unidad de Medida	Propaganda, Orientación e Información 01						02 Medios Masivos de Comuc.				Totales %
	Orientación al Públ. 01		02 Propaganda		01 Rel. con los medios		01 Inf. Int.				
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	
4. Avance Prog. Abril	6,500	100	4	100	1	100	33,333	100	59	100	
5. Avance Real Abril	6,500	100	1	25	0	0	61,824	185	59	100	
6. Imp. Relativa Ponderación.		16		17		20		27		20	100
7. Programada		16		17		20		27		20	100
8. Real		16		4.25		0		50		20	90.25

El punto (90.25%) será el que se representará en la gráfica de la dependencia correspondiente al mes de abril.

El total de puntos será igual a los meses a representar en la gráfica (enero-mayo).

Procedimiento para el llenado del Cuadro Monto y Ritmo de Actividades programadas.

Para elaborar el reporte de Monto y Ritmo de actividades mensuales, se procederá a:

1. Anotar el nombre de los programas por cada columna.
2. Programado Anual. En esta línea de cuadros se anotará la ponderación total de las metas que será siempre igual al 100%.
3. Programado Acumulado. Que resulta de la razón del 100% de lo ponderado entre 12 meses.

El factor resultante se multiplicará por el número de meses a analizar

(5). O sea $\left(\frac{100}{12}\right)\left(\frac{\text{mayo}}{5}\right)$.

Siempre que la programación la hubieran hecho en doceavas partes, de no ser así, aplicar la razón 100% en relación a las sumas de las cantidades programadas de cada mes.

4. Realizado Acumulado. Para obtener esta ponderación hay que elaborar un cuadro papel de trabajo como el que se hizo para obtener la ponderación por mes de la dependencia bajo las siguientes excepciones.
 - 4.1 En la que se amplíe no será con el costo de la dependencia, sino con el del programa y será como sigue:
Costo del programa: 100:: Costo de la meta es: X.
 - 4.2 Se puede incurrir en cualquiera de los casos que ya se enunciaron anteriormente, por lo que se procederá con el mismo criterio ya dado.
 - 4.3 En el avance programado se sumarán las unidades de medida programados por los meses a analizar (5) (metas homogéneas).
 - 4.4 En el avance real se sumarán las unidades de medida realizados y reportados por las dependencias por el número de meses a analizar (5) (metas homogéneas) pero por programa.

En todo lo demás se procederá en la misma forma como en el cuadro enunciado para la obtención de la gráfica.

Como un Ejemplo:

Nombre del Programa	01 Propaganda, Orientación e Información						Total
Nombre del Subprograma	01 Orientación al Público			02 Propaganda			
Unidad de Medida	01 Informe		01 Edición		02 Revista		
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	
Avance Programado	32.500	100	5	100	21	100	
Avance Realizado	36.000	110.76	3	60	9	42.85	
Importancia Relativa		30		32		38	100
Ponderado Programado		30		32		38	<u>100</u>
Ponderado Realizado		33.23		19.2		16.23	<u>68.75</u>

El resultado obtenido 68.75% se procederá en la misma forma que al final del punto 3 o sea $(68.75 : : 12$ (5 mayo) el factor resultante será lo que aparecerá en el cuadro "Monto y Ritmo de actividades programadas" en la columna de realizado acumulado a

5. Programado mes **anterior**. Que resulta de la razón del 100% de lo ponderado entre 12 meses.
 $100 : : 12 = 8.33$
6. Realizado mes **anterior**. Se hará un cuadro (hoja de trabajo) con las mismas características al de "Realizado Acumulado con la variante de que será por un mes (el anterior al mes que se analiza), el factor obtenido se dividirá entre 12 y así obtener la ponderación mensual.
7. Programado por el mes. Se sigue el mismo procedimiento que en el punto 5.
8. Realizado por el mes. Se sigue el mismo procedimiento que en el punto 6 con la salvedad que será del mes que se analiza.
9. Demandado por el mes. Por excepción se refiere a la demanda de servicios o productos que no se encuentran programados o sea el total de servicios demandados en el período se deberá igualar el total a un 100%.
10. Realizado respecto a la demanda. El porcentaje de lo que se realiza en relación a la demanda de servicios y/o productos será dada por las dependencias mes a mes.

5. MODELO DEL SISTEMA PPP PARA UNA INSTITUCIÓN PÚBLICA COMO RESULTADO DE LA EXPERIENCIA

Introducción

A lo largo de los capítulos anteriores, se han expuesto diversos aspectos en su carácter teórico y práctico del sistema, sin embargo, la parte que sucede a los mismos, denominada Modelo de un Sistema de Presupuesto por Programas en una Institución Pública, representa una aportación importante dentro del contexto del libro. Los anexos del modelo son resultado de un proceso en el que la experiencia, ha permitido depurar, basándose en las modificaciones de los instrumentos al confrontarlos desde el primer ejercicio de implementación hasta sus últimas versiones. Esto ha permitido tomar en consideración en cada una de las etapas los diversos errores inherentes en él y corregir sus posibles desviaciones, de tal manera que el modelo resulta ser la sistematización de dichas experiencias.

El sistema de PPP permite, al final de un ejercicio retroalimentarse mediante el análisis crítico del mismo en su conjunto y en sus subsistemas conformantes en base a la experiencia obtenida, de tal forma que se depure y ajuste a los requerimientos de la institución, obteniéndose así en un corto plazo el sistema de PPP como modelo para la misma.

El primer ciclo programático presupuestal en la institución pública es un buen intento, aunque presenta diferentes limitaciones, justificables al considerar que no hay antecedentes al respecto, ni conocimiento de la técnica. Al finalizar dicho ejercicio programático presupuestal, se tiene experiencia para efectuar una reevaluación del sistema, buscando ajustarlo a las necesidades de la institución y orientándolo al logro de los objetivos de la misma.

Las modificaciones al sistema son fundamentales y llegan a los dos subsistemas. En el subsistema de elaboración e integración, se redefine el PPP, se reconsidera la teoría, los conceptos, la estrategia, la instrumentación, la divulgación y el levantamiento; las innovaciones en este sentido se presentan en:

1. Redefinición del Sistema—¹, que comprende puntos como:

- La elaboración gráfica del sistema de PPP.
- Conceptualización del diagrama PPP., que incluye:

Planeación corporativa a largo, y corto plazo, así como la planea-

1 Ver Anexo No. 1, Modelo Redefinición del Sistema.

ción de la acción anual; la estructura programática integrada por áreas independientes; manejo de indicadores de impacto del producto esperado y de costo unitario de los precios a obtener; la asignación de recursos considerando el costo beneficio de objetivos; el control financiero y de gestión para garantizar su adecuado desempeño; alternativas y medios disponibles para lograrlos, manejo de cifras topes justificando los aumentos mediante los méritos de los programas, en previsión de futuras modificaciones conyunturales; la evaluación de resultados e institucionalización del sistema.

- La elaboración de la ruta crítica para la implementación del PPP.
- Establecimiento del plan de acción, el nuevo ciclo, control, evaluación y aprovechamiento de la experiencia.
- Demandas al Sistema Administrativo Tradicional para la Operación del Presupuesto por Programas.

2. Demandas de Información de la Computadora². Un año de experiencia en el PPP, comprobó la eficacia del sistema de información electrónica concebida para el mismo; por tanto los listados de información solicitados a la Unidad de Informática son semejantes a los del ejercicio anterior. Dentro de los listados, se encuentran datos sobre programas de apoyo, básicos, individuales, integrados, indicadores de impacto, costo de los programas, metas, porcentaje de incremento en costo (por programa, dependencia, área e institución), en recursos universo a servir y cubierto.

Definición de la Estrategia General de Implantación

Por lo que a ésta se refiere presenta también modificaciones que se manifiestan en mejoras al sistema, agilizándolo mediante el uso de la computadora en todas las fases presupuestales, y reduciendo las cargas de trabajo de las unidades administrativas; así la experiencia obtenida en la etapa de control y evaluación permite definir la estrategia de manera que la implantación del PPP, sea más productiva.

3.—Instructivo Metodológico conceptual para la preparación de la Programación y de las decisiones de proposición presupuestaria.³ Por primera vez se adapta el sistema a las necesidades de una Institución Pública del Sector Central. En él, se presentan los conceptos de las distintas categorías programáticas y de la terminología complementaria. Además las características para su identificación y una metodología de elaboración.

2 Ver Anexo No. 2, Salidas al Sistema de Información.

3 Ver Anexo No. 3, Modelo Metodológico Conceptual.

4.—En la instrumentación del sistema, contándose ya con la experiencia de un ejercicio anual se revisan las formas y se modifican en función de la información indispensable para el PPP, y de los mecanismos a utilizar para procesarla; así en general, todos los instrumentos sufren modificaciones importantes:

El cuestionario ⁴

Capta información programática para elaborar el plan de acción de la institución a corto y largo plazo, en el se define la apertura programática inmediata en base a los objetivos institucionales y las prioridades de los niveles decisorios, se manejan varias alternativas y se adopta la más adecuada, se cuantifican los recursos y se señalan las necesidades de la dependencia para el período programático presupuestal inmediato. A diferencia del cuestionario del año anterior, éste resulta ser más integral y concreto, no obstante su diferencia radica en que el encuestador de la Dirección lo lleva directamente y no lo deja a las áreas como se hizo la primera vez. Para su mejor interpretación se acompaña de un instructivo.

El formulario ⁵

Este instrumento presenta también cambios de importancia, se introduce el concepto de universo a servir y universo servido con el fin de conocer el campo de acción de cada dependencia y de toda la institución; en el mismo documento se localizan los programas que se vinculan con los de otras dependencias de la misma institución; se emplean índices de justificación para efectos de negociación (interna con la U.T.P.P.P. y externa con S.H. y C.P.) el formulario esta elaborado para que el costo de los recursos sea computarizado conjuntamente por la Unidad Administrativa y la de Informática, con lo que se disminuye considerablemente las cargas de trabajo a las dependencias; se manejan cifras tope para evitar el trabajo de reprogramación. Las hojas de recursos humanos solicitan la información en función a los requerimientos de la computadora, con lo cual se evita la etapa de vaciado de la información a las hojas de codificación. Este documento se acompaña de un instructivo para su llenado.

Documento de lineamientos de prioridad

4 Ver Anexo No. 4, Modelo Cuestionario.

5 Ver Anexo No. 5, Modelo Formulario.

Para que la información a captar en los cuestionarios y formularios se encamine a cumplir con los enfoques del titular de la institución pública, cada dependencia elabora un documento de prioridades en función de las políticas que al respecto ha fijado el titular de la misma.

Difusión del Sistema ⁶

Como instrumentos utilizados para difundir el modelo de PPP en esta institución, se realizaron las actividades siguientes:

a) Se impartieron cursos a dos niveles: El primero para titulares de dependencia; el segundo a jefes de departamento.

b) Elaboración y distribución de un documento sobre los principales aspectos del PPP.

Hoja de presentación de la información Programática Presupuestal ⁷

Con la información obtenida a través de la aplicación de cuestionarios y formularios, y en base a la experiencia, se lleva a cabo el análisis presupuestal, con el objeto de proporcionar bases consistentes al titular de cada una de las dependencias para determinar su perfil programático de la institución para las negociaciones internas y externas de las solicitudes presupuestales.

El subsistema de control y evaluación presupuestal presenta también considerables avances; la experiencia que le ha dado un año de ejercicio permite depurarlo y ajustarlo a las condiciones de la institución; se reevalúa el subsistema en su parte conceptual y operativa, así como su instrumentación; con esto se agiliza el proceso de captación e integración de la información; su proceso de operación es inmediato ya que las afectaciones a los presupuestos de la dependencia es electrónico (por medio de sellos elaborados a ex-profeso) y los datos resultado de la evaluación son más confiables para la toma de decisiones.

Se considera que al finalizar la reevaluación del sistema e introducidos al mismo los medios apropiados para concluir la adaptación del PPP a las condiciones de la institución (proceso efectuado con la información y experiencia obtenida en la operación de un ciclo presupuestal) se tiene definido el "Sistema de PPP Modelo para la Institución Pública", y que la retroalimentación del sistema con experiencias posteriores permitieron comprobar su efectividad como instrumento racionalizador de la administración pública, aunque pudieron darse modificaciones de tipo secundario.

6 Ver Anexo No. 6, Cuadros Relativos al Curso.

7 Ver Anexo No. 7, Modelo del Resumen de Análisis Comparativo.