

## ANEXO 3

# INSTRUCTIVO METODOLOGICO CONCEPTUAL PARA LA PREPARACION DE LA PROGRAMACION Y DE LAS DECISIONES DE PROPOSICION PRESUPUESTARIA

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

Continuando con la reforma administrativa, y en atención a los lineamientos señalados por el C. Secretario para promover el adecuado uso de los recursos, se ha introducido en la institución el sistema de presupuesto por programas.

Dicho sistema constituye el instrumento fundamental para lograr una mayor racionalidad en la toma de decisiones y en la evaluación de resultados, y el éxito de su implantación dependerá de la participación y coordinación de todos los niveles de la Institución siendo imprescindible una actitud positiva y un convencimiento pleno de los Titulares de las Dependencias para el logro del objetivo común.

No sólo es importante la elaboración del Presupuesto por Programas sino también su correcta ejecución y control, por lo tanto, se requiere de un esfuerzo adicional por parte de los Titulares de las Dependencias para que, comprendiendo la necesidad de implantar verdaderos sistemas de programación, sean las unidades ejecutoras el punto de partida para que ésta se lleve a cabo. La programación implica, entre otras cosas, el análisis del universo a servir, análisis de la capacidad de acción, usos alternativos de los recursos disponibles, y en consecuencia, va más allá de una simple estimación de actividades a desarrollar.

Para una comprensión precisa del contenido de este documento, es imprescindible la lectura total conforme a la secuencia establecida. En él se presenta la conceptualización y metodología así como las instrucciones específicas para el llenado de cuestionarios y formularios que deberán ser contestados y entregados por las dependencias de dicho organismo.

CONCEPTUALIZACION	CARACTERISTICAS PRINCIPALES	METODOLOGIA
<p><b>PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.</b> Es concebido como un sistema que se apoya en la evaluación de solicitudes presupuestales y en el cual se identifican claramente los objetivos de la dependencia, se especifican y cuantifican las metas (cuántos servicios, cuántos bienes), señalando su costo y tiempo de realización. Los gastos se agrupan de acuerdo a los programas, subprogramas y a las actividades necesarias para lograr los resultados de acuerdo a los objetivos fijados, utilizando los recursos disponibles (recursos humanos, materiales, otros insumos).</p> <p>Es un sistema dinámico integrado por los programas a realizar por una dependencia en base a los objetivos que la conforma, especificándose las actividades y asignándose los recursos (humanos, materiales y otros insumos) necesarios para el cumplimiento de los mismos, así como la organización adecuada para el funcionamiento del sistema.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Enfatiza más en las cosas que la dependencia realiza, que en lo que gasta.</li> <li>20. Requiere de la participación activa de todo el personal de la dependencia.</li> <li>30. Facilita la planeación de las actividades.</li> <li>40. Permite elaborar el presupuesto de manera más precisa.</li> <li>50. Posibilita la asignación de responsabilidades.</li> <li>60. Brinda una mayor oportunidad para reducir los costos basándose en decisiones más racionales.</li> <li>70. Permite la identificación de duplicidad de funciones a través de la concatenación de las actividades necesarias para el logro de los resultados deseados.</li> <li>80. Facilita el control de la ejecución de los programas ya que la planeación es integral pues relaciona los aspectos programáticos y presupuestales.</li> <li>90. La evaluación de las unidades responsables se hace sobre bases más objetivas.</li> <li>100. Proporciona los elementos necesarios para la toma de decisiones a los niveles superiores.</li> </ol>	<p>LA ESENCIA del presupuesto por programas es la consideración simultánea de los elementos siguientes.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Preferencias del titular.</li> <li>2) Nivel de demanda a satisfacer.</li> <li>3) Costo de los recursos y,</li> <li>4) Disponibilidad de los recursos.</li> </ol> <p>Estos elementos concurren en la toma de decisiones para determinar las prioridades.</p> <p>El proceso de elaboración del PPP. se lleva a cabo en torno a los siguientes puntos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I) PLANEACION.</li> <li>II) APERTURA PROGRAMATICA.</li> <li>III) SELECCION DE ALTERNATIVAS PROGRAMATICAS. Mediante análisis de costo-beneficio.</li> <li>IV) PREPARACION DE LA ACCION mediante análisis de costo eficacia.</li> </ol> <p>Estos puntos se desarrollan a través de la metodología comprendida en este instructivo.</p> <p>SERA DE LA COMPETENCIA DEL TITULAR DE LA DEPENDENCIA UTILIZANDO UN PROCESO CONTINUO DE COMUNICACION Y NEGOCIACION DESCENDENTE Y ASCENDENTE.</p>

CONCEPTUALIZACION	CARACTERISTICAS PRINCIPALES	METODOLOGIA
<p>APERTURA PROGRAMATICA. Es la definición de los programas y subprogramas necesarios para planear, ejecutar y controlar las actividades de la unidad responsable.</p>	<p>1o. Contiene todos los nombres de los programas y Subprogramas que ejecuta la unidad responsable.</p> <p>2o. El número de programas y subprogramas estará determinado por el número de objetivos específicos operativos de la</p>	<p>I. PLANEACION.—Se debe fijar el curso concreto de acción a seguir estableciendo los principios para su orientación.</p> <p>1o. Examinar, identificar y precisar los objetivos que la dependencia tiene expresamente por ley y los que dentro de sus márgenes puede promover atendiendo a los elementos esenciales del PPP.</p> <p>2o. Jerarquizar y establecer prioridades de los objetivos y estimar los resultados que se pretenden lograr en el período.</p> <p>3o. Determinar el universo a cubrir en el ciclo presupuestario y el porcentaje de cobertura que representa en relación al total del universo a servir.</p> <p>4o. Establecer las políticas generales que orienten las acciones necesarias para cubrir la parte del universo previamente delimitada.</p> <p>5o. Establecer indicadores preferentemente cuantitativos que muestren el impacto a lograr en la sociedad con el desarrollo de los programas.</p> <p>SERA DE LA COMPETENCIA DEL TITULAR DE LA DEPENDENCIA CON LA PARTICIPACION DE SUS COLABORADORES INMEDIATOS UTILIZANDO UN PROCESO CONTINUO DE COMUNICACION Y NEGOCIACION DESCENDENTE Y ASCENDENTE:</p>

CONCEPTUALIZACION	CARACTERISTICAS PRINCIPALES	METODOLOGIA
	<p>dependencia, y el nivel de agregación de actividades, deberá ser razonable evitando hasta donde sea posible la multiplicidad de programas.</p> <p>30. Sirve para identificar más claramente la <b>interrelación</b> de los procesos de administración interna para el logro de efectos externos considerando los programas de <b>apoyo</b> y programas <b>básicos</b>.</p>	<p>II. <b>APERTURA PROGRAMÁTICA.</b>—Definir la apertura considerando que la programación de las acciones y la presupuestación de los costos se deben contemplar simultáneamente lo cual requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>10. Determinar el nombre de cada uno de los programas y subprogramas, los cuales estarán dados precisamente por el objetivo que cada uno persigue.</li> <li>20. Identificar en forma concisa los programas relacionados entre sí, así como los subprogramas que contribuyan a alcanzar los objetivos propuestos.</li> <li>30. Clasificar los programas ya definidos según su tipo (básico o de apoyo y de operación o inversión).</li> <li>40. Identificar de qué manera y en qué medida los programas de la Dependencia, como parte del programa general de cada área se integran para contribuir al logro del objetivo de la misma.</li> </ol> <p>III. <b>SELECCION DE ALTERNATIVAS PROGRAMATICAS MEDIANTE ANALISIS DE COSTO BENEFICIO.</b>—</p> <p>Una vez seleccionadas las alternativas de acuerdo a las actividades que se pretenden ejecutar, se requiere analizarlas comparativamente desde los siguientes puntos de vista:</p>

CONCEPTUALIZACION	CARACTERISTICAS PRINCIPALES	METODOLOGIA
		<p>A. ANALISIS ELEMENTAL</p> <p>del costo-beneficio total que comprende los siguientes pasos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1o. Estimación de los costos totales de cada uno de los programas que constituyen las alternativas.</li> <li>2o. Estimación de los beneficios totales que se derivarían de las diferentes alternativas programáticas considerando los aspectos cualitativos de cada una.</li> <li>3o. Estimación del beneficio neto mediante la comparación de los costos totales de cada alternativa programática con sus beneficios respectivos.</li> <li>4o. Comparar el beneficio neto entre todos los programas a efectos de determinar las prioridades, jerarquías, conveniencia, etcétera.</li> </ol> <p>B. ANALISIS DETALLADO DEL COSTO BENEFICIO. Incremental, que comprende los siguientes pasos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1o. Comparar el costo incremental de los recursos adicionales en cada programa (incluyendo los de nueva creación) con los beneficios incrementales derivados de los mismos. De tal manera que se justifiquen los recursos solicitados y asignados a los programas.</li> </ol>

CONCEPTUALIZACION	CARACTERISTICAS PRINCIPALES	METODOLOGIA
<p><b>PROGRAMA.</b> Se relaciona a un objetivo concreto en términos de la producción de un bien o servicio, a través de actividades cuya realización se logra con los recursos humanos, materiales, y otros insumos disponibles.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Proceso de producción de bienes y/o servicios <b>homogéneos</b> de acuerdo a un objetivo que se desprende de las atribuciones legales de la dependencia.</li> <li>20. <b>Todas las actividades</b> involucradas en la producción del bien y/o servicio quedan comprendidas.</li> <li>30. <b>Los recursos</b> utilizados quedan incluidos.</li> <li>40. <b>Los costos</b> de producción del bien y/o servicio están <b>agrupados por tipo de recursos (humanos, materiales, otros insumos)</b>.</li> <li>50. Existen programas simples y complejos. <b>Es programa simple</b> cuando el objetivo es único y el tipo de bienes y/o servi-</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>20. Analizar con mayor énfasis aquellos casos cuyo incremento presupuestal sea bastante significativo considerando a la vez en forma elemental el costo involucrado en el compromiso de los próximos años.</li> </ol> <p><b>C. GENERAR EL MAYOR NUMERO POSIBLE DE ALTERNATIVAS.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>10. Considerar las actividades fuera de programa que sea factible realizar.</li> <li>20. Tomar en cuenta las causas que dificultan programar dichas alternativas, ya sean de orden político, presupuestal, etcétera.</li> </ol> <p><b>SERA DE LA COMPETENCIA DE LOS SUBDIRECTORES EN BASE A LOS LINEAMIENTOS, PRIORIDADES Y JERARQUIZACION SEÑALADOS POR EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA, Y UTILIZANDO UN PROCESO CONTINUO DE COMUNICACION Y NEGOCIACION DESCENDENTE Y ASCENDENTE:</b></p> <p><b>IV. PREPARACION DE LA ACCION,</b> es decir, englobar las actividades en programas y subprogramas en forma racional lo cual requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>10. Realizar el análisis de costo-eficacia en cada programa, lo cual implica buscar de entre varias alternativas la mejor manera del logro de objetivos al mínimo de costo y tiempo, des-</li> </ol>

CONCEPTUALIZACION	CARACTERISTICAS PRINCIPALES	METODOLOGIA
	<p>cios es uno, por tanto, carece de sub-programas. Es <b>programa complejo</b> cuando los productos, aunque derivados de un mismo objetivo son distintos entre sí, lo que origina la formación de tantos subprogramas como grupos de productos homogéneos existan, por tanto, el programa complejo no tiene metas por sí mismo, sino que, éstas quedan representadas por las de los subprogramas.</p>	<p>arrollándolo a través de los siguientes pasos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Determinar el objetivo específico operativo, es decir, la finalidad que persigue el programa.</li> <li>b) Definición secuencial de las actividades es decir, el conjunto especializado de acciones intimamente relacionadas y complementarias entre sí que concurren en el programa.</li> <li>c) Especificación de medios, es decir, el conjunto de recursos humanos, materiales y otros insumos necesarios para el logro del objetivo específico operativo establecido en base a los resultados deseados eligiendo de entre varias alternativas de combinación de uso de recursos la más adecuada.</li> <li>d) Determinar la unidad en que se medirá el resultado del programa simple, o del subprograma, en caso de ser programa complejo.</li> <li>e) Establecer la cantidad de unidades de producto que se pretendan realizar en el ciclo programático.</li> <li>f) Asignar responsabilidades para garantizar el cumplimiento del programa.</li> <li>g) Establecer los meca-</li> </ul>

CONCEPTUALIZACION	CARACTERISTICAS PRINCIPALES	METODOLOGIA
<p><b>PROGRAMA BASICO.</b> Es el total de las actividades que hacen posible la producción de un bien o servicio que la unidad responsable ejecuta para beneficio directo de la comunidad.</p>	<p>10. Además de las características comunes a cualquier programa contiene la siguiente:</p> <p>20. La producción de bienes y/o servicios va dirigida a satisfacer necesidades <b>externas</b> a la Secretaría.</p>	<p>nismos de control que permitan la evaluación y la toma de medidas correctivas en caso de desviaciones.</p> <p>10. Para la integración de un programa básico es necesario observar la metodología señalada en forma general para todo tipo de programas.</p> <p>20. Para considerarse con categoría de programa básico es indispensable cerciorarse que el destino de los bienes y/o servicios sea al exterior de la secretaria.</p>
<p><b>PROGRAMA DE APOYO.</b> Es de carácter interno y su función es precisamente proporcionar los elementos necesarios para facilitar la realización de los programas básicos.</p>	<p>10. Además de las características comunes a cualquier programa contiene la siguiente:</p> <p>20. Los bienes y/o servicios producidos son <b>exclusivamente para consumo interno</b> de la Institución.</p>	<p>10. Para integrar un programa de apoyo es necesario observar la metodología señalada en forma general para todo tipo de programas.</p> <p>20. Cerciorarse que los bienes y/o servicios producidos son para consumo interno.</p> <p>30. Como regla general, todas las dependencias contarán con un programa de apoyo interno que incluya: los servicios de dirección, asesoría y administrativos.</p>
<p><b>PROGRAMA DE OPERACION.</b> Es aquel que se compone de las actividades normales y recurrentes por medio de las cuales se producen bienes y/o servicios en forma regular.</p>	<p>10. Además de las características comunes a cualquier programa contiene las siguientes:</p> <p>20. Los bienes y/o servicios producidos <b>no constituyen</b></p>	<p>10. Para integrar un programa de operación es necesario observar la metodología señalada para todo tipo de programas.</p> <p>20. En este tipo de programas es importante</p>

CONCEPTUALIZACION	CARACTERISTICAS PRINCIPALES	METODOLOGIA
<p><b>SUB-PROGRAMA.</b> Forma parte de un programa complejo y agrupa aquellas actividades homogéneas cuyos productos son semejantes entre sí y distintos de los productos de los demás subprogramas que conforman el programa.</p>	<p>en obras de infraestructura.</p> <p>30. Normalmente son continuos.</p> <p>10. El sub-programa forma parte de un programa complejo.</p> <p>20. Su realización debe dar como resultado un producto final.</p> <p>30. El mínimo de subprogramas que pueden darse dentro de un programa son dos.</p> <p>40. Cada sub-programa tiene una sola unidad de medida.</p>	<p>analizar la experiencia obtenida en los períodos anteriores, a fin de incrementar la productividad, a través de una mejor organización de las actividades.</p> <p>10. Determinar si sus unidades de producto final tienen características tales que puedan ser sumadas con las de los otros subprogramas del programa bajo una unidad cuya denominación sea racional y homogénea.</p> <p>20. Determinar si agrupado con los demás subprogramas contribuye al logro total del objetivo del programa.</p>
<p><b>PROGRAMA DE INVERSION.</b> Es el conjunto de actividades que crean o amplían la capacidad de servicio y/o producción existente y pueden satisfacer demandas sociales en forma directa, entregando obras a la colectividad, o indirecta proporcionando la infraestructura para satisfacer dichas necesidades.</p>	<p>10. Además de las características comunes a cualquier programa contiene las siguientes:</p> <p>20. Los bienes construidos y/o adquiridos pueden ser para uso interno y/o externo y se constituyen principalmente en obras de infraestructura.</p> <p>30. En la institución normalmente no son continuos y cuando así parece se refieren a la creación de distintas obras de infraestructura.</p>	<p>10. Para integrar un programa de inversión es necesario observar la metodología señalada en forma general para todo tipo de programas.</p> <p>20. Cerciorarse que se trata de la construcción y/o adquisición de bienes de infraestructura, de obras o de equipos que se convertirán en activos fijos.</p> <p>30. Deberá existir un estudio que muestre la justificación para llevar a cabo la inversión.</p> <p>40. Deberá cumplir con los requisitos que se señalan en las formas diseñadas para cap-</p>

CONCEPTUALIZACION	CARACTERISTICAS PRINCIPALES	METODOLOGIA
<p><b>META.</b> Es la cuantificación del alcance a lograr en los programas, encaminado a la consecución de los objetivos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Las metas se especifican en <b>unidades de medida</b>, las cuales son cada uno de los <b>productos</b> homogéneos (bienes o servicios) que deben llenar ciertos requisitos de calidad, mismas que sirven como <b>índices del logro</b> de los programas y/o subprogramas.</li> <li>20. La unidad de medida es <b>variable</b>, es decir, es algo que <b>se busca maximizar</b> en cuanto a cantidad.</li> <li>30. La unidad de medida es <b>homogeneizante</b>, es decir, los productos que mide son <b>de la misma naturaleza</b> y condición.</li> <li>40. Son <b>significativas</b>, es decir, captan el <b>aspecto principal</b> del programa.</li> <li>50. Son <b>cuantificables</b>, es decir, se puede determinar una <b>cantidad a lograr</b>.</li> </ol>	<p>tar información de inversiones públicas (actualmente formas P.H.P. en sustitución de las D.I.P.)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>50. Para propósitos prácticos no se considerarán como programas de inversión aquellos por medio de los cuales se otorguen financiamientos becas, o ayuda similar de tipo económico.</li> <li>10. Identificar el producto final de los programas o subprogramas.</li> <li>20. Verificar si reúne las características que deben tener las unidades de medida.</li> <li>30. Cerciorarse de que no exista más de una unidad de medida por cada programal simple o por cada subprograma.</li> <li>40. Cuantificar y calendarizar las metas con la participación del personal responsable por el logro de las mismas; en función de la demanda probable y de los recursos disponibles.</li> <li>50. En aquellos casos en que la sola mención de la unidad de me-</li> </ol>

CONCEPTUALIZACION	CARACTERISTICAS PRINCIPALES	METODOLOGIA
	<p>60. Son <b>razonables</b>, es decir, el número determinado debe ser <b>factible</b> de alcanzar.</p> <p>70. Son <b>calendarizables</b>, es decir, se puede distribuir su cumplimiento en el ejercicio presupuestal.</p> <p>80. Son <b>verificables</b>, es decir, se puede constatar a posteriori su efectiva realización.</p>	<p>dida no posibilite la apreciación total de su contenido y alcance, deberá incluirse información complementaria de tipo cualitativo.</p> <p>60. Cuando se trate de actividades no programables se debe realizar una estimación en base a la experiencia de los ejercicios anteriores de tal manera que se justifiquen las solicitudes y asignaciones de recursos.</p>