

## ANEXO

### GUIÓN DE FUNDAMENTOS TÉCNICOS, ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS

#### I. El presupuesto por programas como sistema de análisis y de decisiones (análisis para decisiones).

##### A. Problema presupuestal

##### 1. Enmarcado en la problemática económico-administrativa.

Definiciones: económico: cuál debe ser la asignación o distribución de recursos escasos, frente a múltiples alternativas de uso, para lograr satisfacer el máximo de necesidades; problema de mínimo-máximo: maximizar utilidad — minimizando costos; administrativo: se refiere al uso eficiente de recursos: obtener el objetivo deseado, economizando recursos.

La economía comprende los dos pasos:

- i. Asignación adecuada de recursos.
- ii. El uso de estos recursos, la forma de emplearlos para lograr el objetivo eficientemente.

Se requieren las dos premisas, que son condiciones necesarias individualmente y en conjunción son suficientes.

##### 2. De esta manera, el problema presupuestal, se cambia con el presupuesto por programas, de una cuestión exclusivamente financiera, hasta abarcar el análisis de un contexto general, que se expresa en una administración por resultados.

Lo que se quiere es un presupuesto por resultados, de acuerdo a objetivos, para lo cual tiene que influenciar todo el proceso administrativo.

- i. Diagnóstico de la circunstancia, y necesidades.
- ii. Determinación de preferencias.
- iii. Selección de objetivos, prioridades, en orden ordinal y cardinal.
- iv. Planeación de cómo lograrlos (estrategia).
- v. Programación de acciones concretas (táctica).
- vi. Métodos y organización para llevarlas a cabo.
- vii. Distribución de recursos (presupuesto).
- viii. Implementación que comprende implantación y la operación.
- ix. Dirección, coordinación, supervisión.
- x. Control.
- xi. Identificación y evaluación de resultados.

xi. Reajuste de implementación del programa, del programa mismo, o del objetivo.

3. Cuestiones Problemáticas:

- i. El objetivo es múltiple.
- ii. Se puede implementar el programa y no tener el resultado por lo que la consistencia entre programa y el objetivo es fundamental; o se puede obtener el resultado esperado, y no ser suficiente, en la función de utilidad. El objetivo es la variable fundamental que condiciona el resto, pero depende del resto de la capacidad administrativa.
- iii. O puede haber eficacia y no eficiencia, considerando a esta última no como el sólo ahorrar recursos, sino ahorrarlos además de obtener el resultado.
- iv. Para lograr los objetivos se requiere un marco macro de planeación, que le de contexto a la programación, para hacer consistente la micro-racionalidad (*planning, programming & budgetting*).
- v. El programa debe valorar alternativas de cómo hacer las cosas para lograr un objetivo; qué pasos, con qué características, con qué secuencia, con qué consistencia interna; que se tenga el modo de hacer las cosas, que a veces se desconoce.
  - La programación debe compatibilizar objetivos y medios (con recursos, procedimientos y organización).
- vi. Cuál es la mejor organización para llevar a cabo esas acciones.
- vii. La distribución de recursos debe ser consistente con las prioridades; pero eso no quiere decir que los recursos se deban gastar exactamente en la proporción que las prioridades, porque hay objetivos de primera prioridad que cuestan poco en recursos, y objetivos de segunda prioridad que cuestan más, funciones de operación en contraposición a actividades de inversión, como las obras.
- viii. A veces se requiere que los montos asignados sean suficientes, pues de otra forma, en términos insuficientes, no se logran resultados por economías externas, o de escala mínima, y similares; pero también la composición es necesaria, la mezcla de factores o combinación de factores.
  - Aunque hay veces, que no importa cuantos recursos se asignen, no podrá lograrse el resultado porque no se hayan desarrollado técnicas adecuadas para obtenerlo (como los problemas sociales de Regeneración Urbana).

- Problema de racionalidad en la asignación de recursos, pero lo hacemos diario; individual (mapa de utilidad), empresa (costo marginal-utilidad marginal), nación (costo-beneficio previo) (elasticidad de la demanda y efecto de sustitución): difícil cuantificar en pesos los objetivos, y factores cualitativos y precisar la función de utilidad.
  - Problemas adicionales como la necesidad de atacar muchos frentes a la vez, en que muchos problemas son prioritarios; además de que no siempre lo más importante es lo que cuesta más, por lo que no hay consistencia entre prioridad y costo, en todos los casos.
  - Además hay un número considerable de alternativas de asignación: muchos programas, análisis marginal difícil y comparaciones interpersonales de utilidad.
- ix. Después la implementación debe ser suficiente: se ha creado la técnica del análisis de implementación, porque había un abismo entre las intenciones y los resultados; no sólo se requiere programar bien, sino llevar a cabo los programas en la forma y con la calidad prevista; como prolongación de la programación, se desagrega todo lo implícito en ella, para promover que existan las condiciones detalladas para llevarla a cabo.
  - x. Las que se deben controlar, dinámicamente a través de un management, u operación, para dirigir y corregir, sin que sea un control post facto, sino simultáneo y oportuno mediante información necesaria, que permita evaluar la ejecución y estimar el logro de resultados.
  - xi. Resultados. Es necesario ver el efecto neto, tanto de consecuencias directas como indirectas, no fácilmente previsibles, en el logro de otros objetivos. Se requiere el seguimiento de las órdenes para ver instrumentación, y el seguimiento del efecto de la acción, evaluando los resultados del producto.
  - xii. Si bien todos estos requisitos son necesarios, es la combinación de los mismos, lo que determina el resultado, pues su participación puede ser cambiante.
4. Pero dentro de estos factores, se destacan para presupuestos por programas:
    - i. La selección adecuada de objetivos.
    - ii. La planeación y la programación.
    - iii. La asignación.
    - iv. Y el control, evaluación y reajuste.

5. El análisis presupuestal se auna a la administración por resultados:
    - i. Los resultados están ligados con los objetivos.
    - ii. Pero para ir de los objetivos a los resultados en vista de que no se puede hacer directamente.
    - iii. Es necesario garantizar los procesos.
    - iv. Y para lograr estos, hay que analizar los insumos que requieren.
    - v. No son los insumos *per se* lo importante, sino lo que permiten hacer y obtener, mediante un uso adecuado.
    - vi. Por eso se presupuesta el proceso, el programa, con una serie de condiciones implícitas, que se mencionan arriba, en cuanto a la dirección y calidad.
  6. Es al presupuestar lo que se requiere de insumos para este proceso, que se permite la decisión de asignación de recursos.
    - Y es la estimación del costo, lo que se tiene que comparar con la intensidad de la preferencia para ver si se está dispuesto a pagar dicho costo por la predicción del beneficio.
    - Esta es una decisión conjunta, pues no se puede, o más bien, no se deben señalar prioridades reales o efectivas sin considerar su costo, debido a la escasez de recursos y el número elevado de demandas sobre los mismos, producto de la magnitud e intensidad de las necesidades.
    - De esta forma, primero se decide lo que se quiere hacer, y se acepta su costo, en vez de partir de con cuántos recursos se cuenta, y de ahí establecer qué se puede hacer (lo que se llama programas por presupuesto).
- B. El presupuesto por programas es un sistema de análisis y de promoción de la racionalidad administrativa.
1. Porque permite obtener información y analizarla y por eso se le ha llegado a calificar como un sistema de información, respecto de todas las etapas del proceso administrativo.
    - Y además permite influenciar sobre las mismas partes del proceso administrativo. Esta es la más valiosa aportación de la técnica.
    - Sin embargo, no es obviamente un sistema cerrado, en que sólo existen partes que se interfecan, sino que además hay elementos exógenos que lo condicionan, como factores socio-políticos, estructurales, personales, culturales, que a veces son regulares y otras estocásticos, a veces son predecibles y otras random o azarosos.

2. Y es el mismo análisis de la información respecto a las variables que se incluyen lo que determina la adaptación de la técnica a las necesidades y el contexto.
  - i. Es como un vestido que debe hacerse a la medida, para lo cual es necesario reevaluar los objetivos, y las funciones (o medios) que tiene una institución.
  - ii. Conocer las características, virtudes y defectos de la técnica.
  - iii. Desarrollar la misma, en términos concretos.
  - iv. Promover la utilización adecuada de la técnica, pues sin esto, todo lo demás, se pierde.
    - Esta parte es fundamental, pues ya no depende tanto de un grupo, sino de la promoción del empleo suficiente de la misma, por agentes administrativos en toda la institución: cómo influencia lo que hacen todos los demás, y la forma de hacerlo.
3. Por eso es conveniente seguir un sistema de aproximaciones sucesivas, en un proceso iterativo de intento, error y corrección.
  - i. Así es conveniente seguir un proceso incrementalita, de abajo para arriba, en el que se parta de las unidades inferiores; en vez de arriba hacia abajo en que se asignen recursos muy discrecionalmente, puesto que de la primera forma se tiene más información respecto de los procesos que se requieren, y los insumos que se utilizan, aunque son los niveles más altos de los que provienen más claramente los objetivos.
  - ii. Por eso debe haber una intercomunicación o mutua revisión, de considerable profundidad, para precisar ambos niveles su participación y aportación.
  - iii. De esta manera es necesaria la revisión y aprobación a diversos niveles superiores, de lo propuesto por las unidades inferiores, pues el marco más amplio permite reajustar las prioridades, y darles el peso específico más conveniente a las alternativas.
  - iv. Sin embargo es necesario no simplemente considerar las adiciones presupuestales para el año siguiente, sino que debe hacerse un zero-base análisis, en el que se tomen en cuenta los recursos previamente asignados, y la proporción que signifique el incremento.
  - v. Sin tomar como una variable dada y aceptada implícitamente, lo que ya se gasta en el cumplimiento de una función; el propósito es reevaluarla y provocar cambios apetecibles.

- vi. Considerando no sólo los cambios hacia arriba sino llevando a cabo, cambios también hacia abajo.
- Esto es difícil porque existen condicionamientos, como los de capacidad de absorción actual.
  - Lo que ya se hace tiene una fuerza mayor que lo que podría hacerse, por los transtornos que implican los cambios en la operación.
  - Si bien sería conveniente, para evitar gastos comprometidos como los de sueldos, que difícilmente pueden quitarse despidiendo al personal; transferir personal a actividades distintas, existe una reacción negativa natural, y se requiere un costo adicional de capacitación; pero esto es lo necesario para tener una administración más dinámica que se adapte a las necesidades cambiantes.
  - La capacidad previa de absorción de recursos es una limitante, porque favorece a quien ya tiene más.
  - Mientras que aumentos considerables a funciones subdesarrolladas tiene el impedimento de que requieren transformaciones considerables en la organización, como cuando se intenta añadir un número considerable de personal, como 50 ó 100 personas.

Estos son algunos de los problemas básicos a los que se enfrenta la técnica, y podrían llamarse imperfecciones a la adaptabilidad del aparato y funcionamiento administrativo.

- vii. Resulta, por lo anterior, que el sistema de presupuesto por programas es complejo y que no es suficiente simplemente elaborar un documento formal, en el que se identifiquen los programas, con su costo, y la composición del mismo.

Sino que se requiere, que permita la transformación de la organización, operación y empleo de procedimientos y de recursos, con un propósito de racionalización de la administración, para el logro eficiente de resultados.

- Esto implica un apoyo fundamental por parte de las más altas autoridades en la institución, para promover una actitud hacia el cambio.
- Y hacia estar dispuestos a ver evaluados sus funcionamientos, lo que permite sopesar el cumplimiento de su trabajo.
- Expresar sus prioridades, y atenerse a ellas, sin la impunidad de encubrirlas, o de cambiar en forma radical sus acciones.
- Este problema exige previsión y no simplemente reaccionar a las circunstancias, lo que es algo desusado en la administra-

ción pública mexicana.

- viii. Por otra parte, es un instrumento indispensable para concientizar a los agentes administrativos, del costo de los recursos que manejan; y no sólo ver resultados independientemente de su costo (como si hubiera abundancia de recursos), en el mejor de los casos o simplemente llevar a cabo acciones que no se justifican en el contexto global.
- Se dice que si no existe planeación nacional, es difícil aceptar que haya la micro-racionalidad del presupuesto por programas; pero a falta de una macro disposición, es imprescindible que lo que se haga en forma individual en cada institución, tenga las características de racionalidad.
  - Lo que a su vez capacita la operación y promueve el desarrollo de una infraestructura apropiada en la administración, que presione y facilita el establecimiento de un sistema de planeación nacional.