

ANEXO

ASPECTOS PRACTICOS DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA

Toda innovación implica una discrepancia entre el estado actual de las cosas y aquel al que se desea llegar. Viene a ser un agregado modificador que necesariamente irrumpe en el orden ya existente, así, la implantación del Sistema de Presupuesto por Programas, enfrenta problemas de adaptación ante los sistemas administrativos ya establecidos, pues les plantea demandas nunca antes solicitadas.

Entre los requerimientos principales a los sistemas en operación se encuentra el de información.

Tradicionalmente sólo se cuenta con un sistema de contabilidad como el principal mecanismo informativo, sin embargo, sus posibilidades de uso son sumamente limitadas y básicamente se concreta al registro de la autorización y ejercicio de partidas en sí, sin contar en muchos de los casos, con una identificación adecuada de centros de costos o de áreas de responsabilidad de las erogaciones, reduciéndose entonces a producir informes del estado periódico de las partidas con sus montos autorizados, ejercidos y saldos por ejercer.

En el caso particular que aquí se plantea, el sistema de contabilidad solamente ha manejado las partidas en forma global, sin poder generar información del ejercicio del presupuesto por cada unidad ejecutora. Es decir, en una partida autorizada, sea muebles por caso, se afectan todas las erogaciones de la Institución por ese concepto, sin registrarse en auxiliares por cada unidad ejecutora o mediante algún otro mecanismo que permita conocer los costos por centros de responsabilidad.

El sistema contable tradicional que someramente se ha descrito, proviene principalmente de instrumentos legales y prácticas reiteradas que quizá en su tiempo fueron las apropiadas; sin embargo, su funcionamiento ha quedado reducido al de un instrumento burocrático constituyéndose en el canal principal para los procedimientos de tramitación de fondos, pero cuya rigidez le impide generar información útil no sólo para PPP, sino para sistemas con menores pretensiones.

Ante esta situación, después de estudiar y descartar diversas alternativas, se desarrolló un mecanismo cuya simplicidad lo hace suficientemente flexible para los propósitos del PPP. Consiste en un sello de aplicación presupuestal que contiene casillas para ser llenadas con las claves apropiadas y mediante el cual, el sistema tradicional se amplía para satisfacer las necesidades del PPP, posibilitando la utilización de

equipo de procesamiento electrónico.

El sello se aplica en el documento que se genera al solicitarse algún recurso y mediante la clave, similar a la de un catálogo de cuentas, se identifica cuál es la unidad ejecutora que lo solicita, y para cuál programa o subprograma se destinará. Además, ha sido diseñado de manera que permita conocer cuándo un recurso se asignará a varios programas y/o subprogramas con su porcentaje de participación. Cada una de las unidades ejecutoras poseen un sello y conocen la clave que les corresponde, así como las claves de sus programas y subprogramas; su intervención en este aspecto, se limita a aplicar el sello y llenar las casillas con las claves correspondientes.

Los documentos sellados pasan a la dependencia encargada de proporcionar los recursos, quien a su vez es la responsable del registro del ejercicio presupuestal. Posteriormente se codifica la información y se procesa electrónicamente, obteniendo de la computadora salidas que contienen no sólo información presupuestal sino también programática, pues con anterioridad fue registrada. Es decir, a ese momento se tienen ya en la memoria de la computadora los nombres de los programas y subprogramas, las unidades ejecutoras de los mismos, las metas que se han fijado para ellos y los costos presupuestados por programa y subprograma así como por cada unidad de medida de las metas. Cuando se hace una requisición en los términos ya mencionados, se alimenta a la computadora afectando presupuestalmente, los registros. Y mediante reportes de avances de los programas y subprogramas proporcionados por cada unidad ejecutora se introduce programáticamente, pudiendo así obtenerse información para fines de control y evaluación ya que entonces se dispone de información programática y presupuestal tanto prevista como real.

Hasta aquí se ha descrito en términos generales la manera en que se logró adaptar el aparato administrativo a las necesidades del PPP. Sin embargo es necesario ampliar en tópicos específicos de acuerdo con la clasificación programática dado que cada uno de ellos posee características peculiares asumiendo orden de importancia.

Recursos Humanos. Es el tipo de insumo que presenta características más diferenciales con respecto a los demás en cuanto a su registro y manejo administrativo para fines programáticos.

Se advirtió la necesidad de actualizar el padrón de personal, pues es práctica común, debido a la rigidez de los procedimientos en operación, que el costo de un empleado incida en una dirección, mientras que los servicios de éste son prestados en otra de la misma Institución. Para regularizar esta situación, se ha utilizado el número de credencial al

captarse la información en este renglón para los programas y subprogramas en que interviene, conociéndose así la asignación real del personal y posibilitando la obtención de costos reales de los programas y subprogramas. Esto es, se recurrió al número de credencial como clave de identificación y seguimiento de cada empleado pues una vez actualizada la información, se debe mantener al corriente considerando los cambios de adscripción temporal y permanente que se presentan a menudo. Lo anterior se logra alimentando a la computadora cada vez que se produce un cambio y el instrumento que se utiliza para tal efecto es un aviso de cambio de personal entre programas y subprogramas emitido por la dependencia en la que ocurre.

Recursos Materiales. Actualmente los registros relativos a inventario de muebles y enseres ya existentes se encuentran en un proceso de actualización. Sin embargo aún no posibilitan el control de ellos al nivel de programas y subprogramas, cosa que aunque deseable, sólo viene a ser colateral tratándose del PPP.

Lo contrario sucede con las nuevas adquisiciones de materiales pues debido a que el presupuesto se ejerce una sola vez, la incidencia de esa erogación resulta particularmente importante.

En el caso aquí tratado, el criterio seguido para la asignación de los recursos materiales ha sido el de cargarlo a aquel programa o subprograma que le de origen. Es decir, al momento en que algún material es solicitado, la petición se origina en un programa o subprograma y es en él donde debe incidir el costo, no importando que en el futuro pueda utilizarse para otro. En otras palabras la situación actual presenta un momento de adquisición, en el que se conoce el programa o subprograma que la origina y al cual se afecta con el costo, y otro que se refiere a uso posterior y del que no se tiene establecido aún el adecuado control programático aunque sí por unidades ejecutoras.

Por otra parte y en base a la práctica se han determinado paquetes de mobiliario y equipo por tipo de empleado, conociéndose el costo que se incurre en este renglón por la plaza nueva. Así, a una secretaria de determinada categoría le corresponde un paquete que comprende un escritorio, una silla, una máquina de escribir, una charola para papeles, etc.

Se tiene también integrado un catálogo de materiales que se identifican mediante las claves previamente asignadas. Esto facilita la formulación de requerimientos puesto que estandariza los tipos de muebles que se pueden solicitar. Este catálogo se refiere solamente a los materiales y equipo más comunes y por tanto no comprende maquinaria o equipo especializado.

Otros Insumos. También para este rubro se plantean varios criterios que facilitan su control.

En apego a la idea de lograr un sistema programático presupuestal funcional, se ha buscado asignar el costo de los insumos hasta donde sea posible a cada programa y subprograma, sin embargo existen dos criterios prácticos para determinar el grado en que prevalece esta idea y se refieren a que el bien o servicio sea perfectamente identificado con un programa o subprograma y que además su costo sea lo suficientemente relevante para hacer los esfuerzos administrativos que se requieren para su asignación. Así, tratándose de la papelería de uso común, no se asigna su costo a cada programa o subprograma.

Todos los costos de aquellos insumos que no reúnen las características señaladas son centralizados en la unidad administrativa responsable de proporcionar servicios generales a las demás y se integran al programa de apoyo creado para tal efecto: un programa general de administración.

Como se advierte, se ha evitado la utilización de asignaciones mediante prorrateos siempre artificiales y que en nada contribuyen al sistema de control. Frente a ello podría argumentarse que al no asignarse todos los costos de los insumos a los programas o subprogramas que los consumen, se determinan costos de programas y de unidad de producto en forma incompleta. Sin embargo, se debe tener presente que muchos de estos insumos como energía eléctrica o rentas, provienen de decisiones no controladas a nivel de los responsables de programas, sino de la dependencia responsable de contratar la energía o de proporcionar el local para oficinas. De cualquier forma, el tener los costos de apoyo identificados en el programa de apoyo permite hacer estudios, prorratearlos si así se desea o realizar algún otro tipo de análisis, pero sobre todo, facilita el control.

Indudablemente los problemas hasta aquí planteados y la manera en que se han solucionado dejan aún abiertas otras muchas posibilidades de acción. Surgirán otros, y se propondrán siempre a la luz de criterios prácticos, soluciones factibles de realización simultáneamente a la depuración y afinación de los sistemas ya implantados. Lo importante es hacerlo en términos lo más aproximados a la teoría pero adaptados a la realidad.