

CAPÍTULO V

PRINCIPIOS, USOS Y CONCEPTOS PROGRAMATICOS

Dar una definición precisa y un concepto acabado de lo que es un Presupuesto por Programas, implicaría restringir su contenido. Las definiciones son siempre limitadas, ninguna definición operacional puede, jamás, expresar la totalidad de una variable.

No hay un Presupuesto por Programas ideal que pudiera definirse; todo depende de las modalidades que se le quiera dar. Asimismo, debe buscarse adecuarlo a las necesidades del contexto, esto se refiere a que el PPP se adapte a la estructura administrativa, a la realidad y no viceversa.

En grandes términos su aspecto elemental radica en presupuestar, programar y controlar, pero debe ampliarse su función y convertirse también en planeación y evaluación de resultados. A su vez, estos procesos o funciones al ser utilizados en forma conjunta en un sistema, producen resultados sinérgicos.

El punto esencial de convergencia de las funciones de análisis en el Presupuesto por Programas es la asignación de recursos; para esto la planeación ayuda a decidir considerando el corto y mediano plazo, mediante una visión de conjunto para la coordinación, unida a la programación, que implica la preparación de la acción como auxiliar para elegir un camino más efectivo y eficiente.

Posteriormente los parámetros anteriores sirven como marco comparativo para efectuar un control de avance programático y ejercicio presupuestario.

Finalmente, busca la evaluación de los resultados de las acciones para observar en qué medida se han cumplido los objetivos y el propósito de retroalimentarlo para en ese caso cambiar la ejecución, la preparación de la acción o el mismo objetivo. Además de esto produce una información más completa.

El sistema intenta influenciar cada una de las partes del proceso administrativo a través del análisis y estudios de racionalización; se puede decir, que se trata de un sistema de apoyo a la ejecución dentro de una administración por resultados, que utiliza la captación de información considerando la que se puede obtener con el sistema (que de no tenerlo, no sería fácil captar), y por último el análisis de la misma para mejorar la toma de decisiones directivas.

1. PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO TRADICIONAL

Durante muchos años, la técnica presupuestaria dedicó importantes esfuerzos al establecimiento de un conjunto de principios que sirven como guía de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto. Estos principios presupuestales son: i) programación; ii) universalidad; iii) exclusividad; iv) unidad; v) especificación; vi) prioridad; vii) acuciosidad; viii) claridad; ix) publicidad; x) equilibrio presupuestario, y xi) flexibilidad. En la formulación del presupuesto habría que considerarlos a todos, pero no hay una receta que indique en qué medida debe seguirse cada uno; por ello la eficiencia de su aplicación reside en el criterio del director de presupuesto, dada la relatividad de cada principio.

Es importante apuntar que todo sistema se encausa o dirige a través de su composición implícita, es decir, todo sistema tiene una "vocación" y como tal, un objetivo y empleo definidos.

En el caso del sistema presupuestario programático, sin embargo, depende de la aplicación que se le quiera dar. Esto reviste especial interés al poder concebir su función como acción múltiple y flexible de aplicación según sea la situación o necesidad requerida por parte de éste.

i) *Principio de Programación*

Un presupuesto debe reflejar en sus programas las metas de los planes de desarrollo a largo y mediano plazos, en lo que corresponde al período anual del presupuesto.

Con este objeto, se realiza la programación del presupuesto, tanto en los ingresos como los egresos. En cuanto al primer aspecto, se estiman los ingresos ordinarios y extraordinarios en función del monto del producto interno bruto (PIB), de los objetivos de política económica y fiscal y de la coyuntura económica. Los egresos se programan globalmente, determinando la cantidad de los gastos corrientes y de inversión, distribuyéndolos para cada una de las funciones o sectores económicos, sociales y administrativos.

ii) *Principio de Universalidad*

Este principio establece que toda la actividad financiera del Sector Público esté incluida en el presupuesto (requiere que no haya fondos fuera del control del proceso presupuestario). Es un principio de disciplina fiscal que pretende terminar con la nociva práctica de aprobar presupuestos de un determinado nivel de ingresos y gastos, que rebasen en su ejecución los lí-

mites presupuestales.

iii) *Principio de Exclusividad*

El presupuesto debe tener un campo de acción propio, relacionado principalmente con las materias financieras derivadas de la programación de los ingresos y de los egresos públicos, el cual no debe ser distorsionado por leyes que no hayan sido aprobadas, creando por su cuenta impuestos destinados a cubrir determinadas obligaciones ordinarias, sin recurrir a los organismos competentes para averiguar si existen o no recursos y si las obligaciones están o no de acuerdo a la programación de los gastos.

iv) *Principio de Unidad*

El presupuesto debe evitar la multiplicidad de fondos o cuentas especiales. Al eliminar las restricciones que impiden la movilidad de los recursos económicos en función de la prioridad de los gastos, permite la atención eficiente y oportuna de las necesidades del Estado, coordinando el flujo de los ingresos con el de los egresos. Evita también la existencia de varios presupuestos para un mismo organismo.

v) *Principio de Especificación*

La información contenida en el presupuesto debe ser equilibrada, sin llegar al detalle exagerado de incidir en factores secundarios en perjuicio de la visión de conjunto, o bien, estar sumamente resumida que ofrezca sólo cifras globales. En realidad el principio de especificación sostiene que un presupuesto moderno debe presentar programas debidamente estructurados con información sobre metas, recursos, costos, plazos y unidad ejecutora responsable, sin entrar en detalles intrascendentes ni omitir datos necesarios.

vi) *Principio de Periodicidad*

Establece que los presupuestos deben tener duración determinada, tradicionalmente coinciden con el año calendario en la mayoría de los casos. Sin embargo, la técnica del Presupuesto por Programas nos demuestra que las obras de desarrollo no duran sólo un año, sino que pueden estar comprendidas en varios años. En base a esta consideración, los sistemas presupuestarios modernos reemplazan el criterio de simple anualidad con el

de prioridad (de manera que al elaborar, por ejemplo, el programa de una carretera, no se piense únicamente en los egresos del primer año, que podrían cubrir sólo los estudios, sino en el costo de construcción de toda la carretera que durará, suponiendo, cuatro años). De esta manera, el principio de periodicidad ayuda en los programas, al costo de las obras de acuerdo con un plan financiero preestablecido.

vii) *Principio de Acuciosidad*

La elaboración del presupuesto debe realizarse con el mayor grado de exactitud y severidad, evitando las estimaciones optimistas e irreales de los ingresos y las solicitudes exageradas de los gastos. El presupuesto debe prepararse teniendo en cuenta la capacidad real de financiamiento del gobierno y las necesidades de mantener un mínimo de servicios y obras para el desarrollo económico del país.

viii) *Principio de Claridad*

Un presupuesto cubre los requisitos de claridad cuando en su elaboración se han observado los principios anteriores. Debe ser comprensible para el ciudadano corriente debido a la sencillez utilizada en su exposición.

ix) *Principio de Divulgación*

Siguiendo la norma general de que las leyes son obligatorias desde su promulgación, el presupuesto para su vigencia debe ser publicado (actualmente se está eliminando el criterio de considerar el presupuesto gubernamental como un documento confidencial). Su difusión es obligatoria para que sea del conocimiento de toda la ciudadanía.

x) *Principio de Equilibrio*

En principio, el presupuesto debe seguir la norma del equilibrio no sólo contable sino financiero. No obstante, la economía moderna lo ha convertido en uno de los principios más relativos y por tanto más elásticos. Existen presupuestos deficitarios y presupuestos superavitarios. Aún más, los primeros no sólo corresponden a los presupuestos públicos de países subdesarrollados, sino también a los de países industrializados; todo depende del momento y de la capacidad futura para poder sufragar los déficits financieros. La experiencia de la recesión norteamericana de 1929

indicó que, en épocas de deflación el gobierno debía actuar con presupuestos en donde los gastos superaran a los ingresos corrientes, con la idea de que el gasto público sirviera de impulsor al sistema económico nacional. La experiencia actual también muestra que en épocas de inflación habrá que seguir el camino contrario, el gobierno deberá contraer su nivel de gasto; es decir, crearse un superávit para mantener el nivel conveniente del flujo circular del ingreso.

xi) *Principio de Flexibilidad*

Permite adoptar medidas correctivas dentro del proceso operativo.

2. USOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

El presupuesto gubernamental es un instrumento de planificación, una herramienta de política económica y un mecanismo de administración.

Es una herramienta de política económica, porque es el instrumento de ejecución del gobierno para el logro de sus metas y objetivos a corto plazo. Juega un papel auténtico como compensador de la inversión en los ciclos económicos de expansión y depresión. Puede tener efecto redistributivo del ingreso ya que a través del sistema fiscal sustrae recursos de los sectores privilegiados y mediante el presupuesto de egresos o gasto público los aplica a renglones donde las necesidades sociales son mayores. El gasto público, además tiene un gran efecto multiplicador en la economía en función a la generación de una serie de nuevos consumos e inversiones de obras de infraestructura, induce a sectores como el de la industria de transformación para activar las ramas del cemento, siderurgia, vidrio, electrificación, etc., quienes a su vez activan a otras funciones secundarias como son transportes, servicios profesionales, comercio y finanzas,, además de la ocupación de mano de obra que ellas crean, con la recuperación consiguiente del sector gobierno a través de los impuestos directos e indirectos de esas actividades y personas.

La diferencia entre el presupuesto tradicionalmente usado y el PPP se estima que será la del refinamiento en primer lugar, y la del control y evaluación de resultados en una forma más directa, en segundo lugar. El refinamiento, en atención al grado de desagregación que contempla este nuevo sistema presupuestal al poder dirigirlo a sectores, actividades o áreas geográficas bien definidas. Sin embargo, en nuestro país no se puede hablar de una experiencia depurada al respecto, sino del inicio e introducción a una técnica. De hecho la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

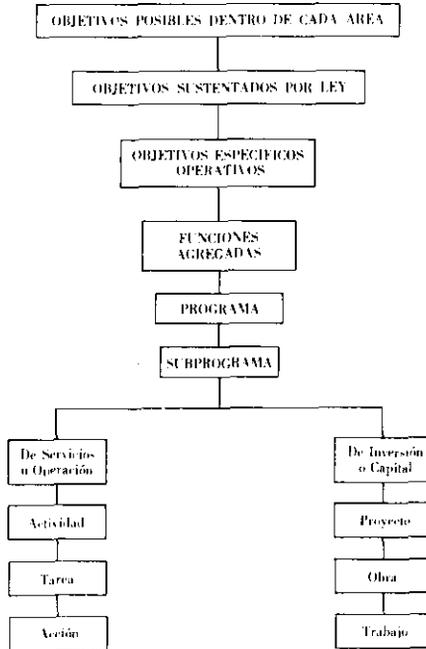
a este primer paso lo definió como “Presupuesto con Orientación Programática”.

Al mismo tiempo, el presupuesto gubernamental es un instrumento indispensable de planificación en vista de que ahí se forman las previsiones financieras para poder realizar cada uno de los programas especificados dentro del marco del plan nacional de desarrollo. En este caso —y con base en la experiencia francesa—, se estima obtener mejores resultados para efectos de la planificación con el presupuesto programático en función de que el destino financiero sería más específico y podría enmarcarse deductivamente; es decir, de las necesidades planificadas hacia las posibilidades financieras.

Como mecanismo de administración también el PPP ofrece mejores perspectivas en atención a que acostumbre a los ejecutivos a prever no sólo la asignación de los recursos, sino a controlar el costo final y los resultados de los programas en función de los objetivos y metas trazadas.

3. CONCEPTOS PROGRAMÁTICOS

Para conocer el PPP es necesario estar familiarizado con los términos propios a esta técnica. Tales conceptos se presentan en un esquema de la siguiente manera:



i) *Objetivos posibles dentro de cada área*

Se analiza cuáles serían las necesidades a satisfacer de manera muy amplia, es decir lo que debería ser y hacer la Dependencia.

ii) *Objetivos sustentados por Ley*

Son aquellos que sólo se pueden realizar por las disposiciones expresas de la ley que le es propia a la Dependencia.

iii) *Objetivos específicos operativos*

Tomados de los anteriores son aquellos a realizar año con año y que queden enmarcados dentro de la anualidad misma del presupuesto.

iv) *Funciones agregadas*

La ley normativa de las actividades realizadas por la dependencia deja ver por una parte los objetivos sustentados por ley y por la otra, las facultades traducidas en funciones para la dependencia las cuales deben considerarse en forma agregada.

v) *Programa*

Se considera el instrumento principal a través del cual la dependencia delimita un conjunto coherente y homogéneo de funciones, como un proceso que va a requerir de las mismas necesidades para realizarlos y a generar resultados cumpliendo con el objetivo que da origen. Es además el primer nivel de presupuestación.

vi) *Subprograma*

Se entiende como la subdivisión de un programa cuando es muy amplio o muy complejo y sus metas son susceptibles de ser subdivididas; es también un nivel de costeo.

vii) *Programas de inversión y programas de operación*

En atención al tipo de bien o servicio que entregan (metas) programas o subprogramas se clasifican en de servicios o de inversión, la diferen-

cia estriba en que la meta producida por los segundos son siempre bienes de capital.

viii) *Actividad*

Es el conjunto de tareas, como base integrante de un subprograma o de un programa simple, es donde con mejor claridad pueden identificarse los mismos que lo realizan y los costos que significan éstos, entendiéndose pues un tercer nivel de presupuestación.

ix) *Tarea*

Es una división menor de las actividades integradas por acciones en las cuales se distinguen las partes de un proceso.

x) *Acción*

Es como la célula última del detalle administrativo que integra el proceso de las tareas.

xi) *Proyecto*

Es un conjunto de obras integradas que se realizan en programas de inversión o desarrollo.

xii) *Obra*

Es el conjunto de trabajos a realizar dentro de un proyecto, que pueden funcionar como unidades independientes.

xiii) *Trabajo*

Se define como el esfuerzo sistemático para ejecutar una de las fases del proceso de una obra.

4. PRINCIPALES DEFICIENCIAS DEL PRESUPUESTO TRADICIONAL QUE SE PRETENDEN CORREGIR CON EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Es natural que este apartado se refiera a una serie de desventajas que se han venido observando en la operación y manejo del presupuesto tradicional mexicano a través de partidas y subpartidas, que sólo muestra el origen de una petición, sin tomar en cuenta aspectos básicos para un sistema socio-económico tan complejo como el que está alcanzando México. Estos aspectos que supuestamente no se consideran son —entre otros— la falta de coherencia entre los objetivos nacionales fijados en el presupuesto glo-

bal del sector público, que no siempre tienen relación, ni mucho menos medida de impacto, con los programas que a nivel de Secretarías o Direcciones Generales se presentan.

Por lo que concierne a las Secretarías de Estado, comúnmente éstas solicitaban fondos para un programa mencionado, justificándolo globalmente, así cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizaba la partida, el análisis de la serie de movimientos hechos, representaba un problema no saber la aplicación concordante de los fondos con la motivación inicial, hasta no tener obras o proyectos específicos que justificaran las erogaciones; o también es comúnmente conocido el hecho de partidas para inversiones en obras sociales “no sujetas a comprobación”, en donde además de no conocerse el destino de los fondos financieros, no se sabe el resultado de las acciones si es que éstas verdaderamente fueron ejecutadas. Una alternativa más en esta posición es que las obras no lleguen nunca a realizarse.

Un efecto adicional de estas aplicaciones presupuestales consiste en la duplicación o multiplicación de esfuerzos que normalmente se producen.

Por tanto una de las virtudes que se espera obtener con el perfeccionamiento en la aplicación del PPP es, precisamente, la coordinación de funciones a través de los programas a realizar. El ideal en este sentido será elegir a un programa de computadora en donde se “obstruya” la salida de un programa que esté duplicando las acciones de otro similar que ya esté en ejecución.

Además de esto, pueden observarse las siguientes deficiencias:

i) Las clasificaciones del gasto al presentarse con cifras globales no permiten programar las actividades del Sector Público Federal en forma coordinada con el presupuesto, ni controlar el gasto público, a excepción de lo meramente financiero.

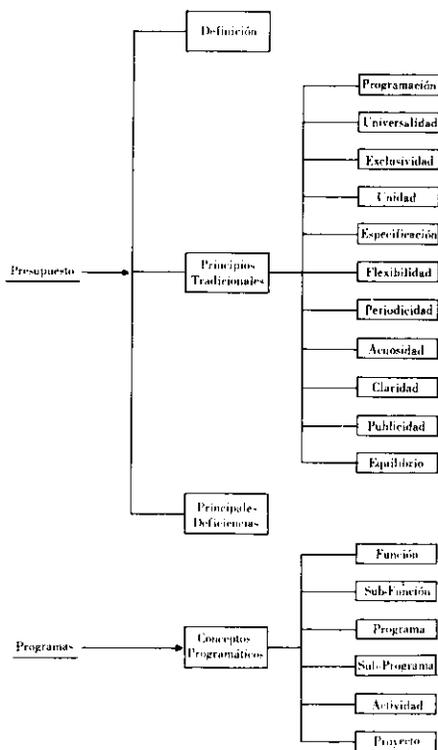
ii) A pesar de que la clasificación del gasto público desde el punto de vista económico se presenta en cuenta doble, con desglose de cuentas corrientes y de capital, carece de metas cuantificables y de elementos que permitan identificar programas de acción; de ahí que no se puedan conocer en principio los propósitos del sector público, ni evaluar los efectos del gasto por medio del presupuesto.

iii) Dado que el control del presupuesto tradicional de egresos se hace con la comprobación del gasto financiero solamente, muchas de las Secretarías, organismos descentralizados y empresas del gobierno federal, se apresuran a utilizar los recursos que se les han asignado, sin una base de programas anuales interrelacionados o deducidos de objetivos que en conjunto cooperen al desarrollo nacional. Se da el caso en entidades pú-

blicas que habiendo fondos en exceso con respecto a su capacidad operativa, tratan de gastarlos antes de terminar el ejercicio para el que fueron aprobados, a fin de justificar sus peticiones de gastos para el ejercicio siguiente. Aunque esta tendencia surge de la naturaleza burocrática y así puede continuar con el PPP, se intenta delimitarla por medio de otras alternativas de gasto que sean más eficientes —incluso políticamente— las cuales pueden verse inscritas en el PPP operativo; o bien, a través del cumplimiento de metas y un control del costo-eficacia de operación.

iv) La presentación anual del presupuesto, no contiene, ni permite establecer un sistema de normas y coeficientes de medida que sirvan para evaluar en forma sistemática la productividad de los recursos materiales, humanos y financieros que utiliza el sector público federal. Su misma naturaleza ha impedido que puedan programarse propósitos definidos y cuantificados de mejoramiento de tal productividad. Ello impide medir el grado de eficiencia del sector público federal como impulsor del uso racional de los recursos humanos y del gasto público.

ESQUEMA DE LOS PRINCIPIOS, USOS
Y CONCEPTOS PROGRAMATICOS



5. PRINCIPIOS ELEMENTALES Y BÁSICOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

I. El presupuesto por programas es consecuencia derivada del concepto de administración por objetivos.

La administración es un proceso de transformación de insumos a producto. El propósito es hacerlo en forma que se tomen los insumos y se utilicen en un proceso que permita realizar una actividad, que tenga un producto que signifique un resultado de acuerdo a los objetivos buscados. El objetivo perseguido debe condicionar todo el proceso, de forma que lo fundamental sea que el resultado logre el objetivo.

Para el proceso administrativo de fijar el objetivo, se aprecia una situación del mundo externo y se decide qué nueva situación se quiere tener; se determina que acciones se considera cambiarán la situación actual a la deseada (pensando en un proceso dialéctico, en el que la acción producirá una reacción, de cuyo efecto resultará como síntesis la situación deseada). Para lograr estas acciones es necesario que determinados agentes, tomen ciertos insumos y los procesen en cierta forma. Previo a ésto se demanda que exista una organización que permita en su estructura y funcionamiento, tomando en cuenta el aspecto anímico del agente, llevar a cabo la acción apetecida, y para lo anterior se exigen decisiones que lo permitan.

El esquema anterior es el principio base del análisis de implementación lo cual se ha buscado mejorar debido a las deficiencias surgidas obviamente de la forma en que se llevaba a cabo; previamente se determinaba el objetivo en una política y se establecía un plan (una estrategia) para alcanzarlo. La relación era plan-administración.

Frente a las dificultades de lograr de esta manera los objetivos, el plan se concretizó en programas (que significaban acciones en el tiempo), y éstas a su vez en proyectos (que añadían la particularización de la forma de llevar a cabo las acciones). Además se relacionó lo anterior con el presupuesto, como mecanismo auxiliar que permitiera precisar los recursos monetarios (el dinero); su obtención y su asignación que permitieran llevar a cabo las actividades implicadas antes.

Consecuentemente en lugar de que la administración fuera por *función*, y el presupuesto por adquisiciones, se buscó que la administración fuera por actividad (denominada administración por objetivos, e implicaba administración por programas y proyectos); y conjuntamente se adecuó que el presupuesto fuera por programa.

La terminología alude al proceso, pero es importante enfatizar que se debe evitar confundir que lo fundamental no es la administración por programa, sino la administración por resultados de acuerdo a los objetivos.

No importa cuales hayan sido los insumos o el proceso, lo básico son los resultados, pues de esto depende el beneficio, mientras que todo lo demás representa el costo.

Sin embargo el resultado depende, de atrás para adelante, como veíamos, del producto, el proceso, los insumos, y el agente. La insuficiencia o insatisfacción del resultado permite reajustar a los otros.

El presupuesto servirá de auxiliar para la programación y el control de las acciones que se impliquen, por lo que deberá ser presupuesto por programas y resultados (por proceso, producto y resultado).

II. La administración por programa (llamada por objetivos), y el derivado presupuesto por actividad o desempeño (the performance budget, llamado por programa), exigen una ordenación prevista de la actividad. Esta técnica implica establecer una secuencia rigorista, en lo que radica su fuerza; pero también en lo que, dentro del sector público, radica su debilidad, toda vez que se encuentra sujeta a las alteraciones de las decisiones políticas, que por naturaleza deben responder a las cambiantes presiones del momento. Requiere prefijar las acciones y la asignación de recursos con un año de avance, pero sin considerar las modificaciones políticas.

Esta parte, es la que debe ser negociada dentro de tal técnica, insertándole consideraciones de expectativas políticas previsibles, y dejando margen de flexibilidad para las no previsibles, para hacerla funcional. La asignación de valor en pesos a los objetivos y programas, que le da el presupuesto, debe encontrar formas de responder, dentro de lo razonable, a las situaciones políticas.

Obviamente los obstáculos para la implantación y funcionamiento de la técnica de presupuesto por programa, son de carácter político-administrativo, que es el mismo que guardan nuestros funcionarios públicos. Además de que las costumbres administrativas y la idiosincracia nacional coadyuvan a dificultar que las dependencias se comprometan, abiertamente a seguir un curso incambiable durante un año.

No sólo por aspectos de programación de la actividad es difícil, sino que también por aspectos de control, pues hace público el logro de resultados, que tan secretamente guardan nuestros funcionarios, con el propósito de ocultar fracasos y errores. Pero obviamente que significa una saludable forma de ponerles presión para mejorar el desempeño de nuestra administración.

Los cambios estructurales y de funcionamiento que requiere su implantación, exigen una reforma administrativa global, en la organización y en la calidad de los agentes administrativos. En Estados Unidos es y ha sido de actualidad el sistema de PPB (Planning, programming and budge-

ting; en español el PPP, planeación, programación y presupuesto), que se creó en la iniciativa privada donde tuvo gran éxito y difusión, y fue adoptado por McNamara en el Depto. de la Defensa, como una gran innovación. De aquí se extendió con tropiezos y dificultades por la administración pública federal y estatal.

Los problemas de este "presupuesto por programa" ampliado, que eso es lo que es, se han debido a las exigencias que implica en cuanto a la citada inflexibilidad al factor político y calidad en la organización, funcionamiento e integración del aparato administrativo.

El sistema tiene enormes demandas de información continua, para hacer posible la adecuada programación y control, en un proceso regular y permanente; y los ajustes políticos aumentan los problemas al respecto. Requiere de mayor facilidad en la adaptación.

A pesar de éstos, las ventajas que proporciona de continuidad en la acción, y el análisis evaluativo para reajustar el proceso de implementación, que permita acercarse a los objetivos, ha hecho que se extienda su práctica.

III. Medición y evaluación de las realizaciones y sus costos.

Es indispensable recordar el planteamiento global. Frente a la falta de cumplimiento de los planes (en la relación PLANEACION-ADMINISTRACION), con el propósito de mejorar la implementación, se han buscado técnicas, que mediante la desagregación, consideran todo lo que se implica en el proceso de la intención al producto, que tenga como resultado cumplir con el objetivo. Al conocer y entender este proceso intermedio, se busca garantizar el resultado, utilizando la planeación, y el control que se deriva de la misma.

Pero es necesario precisar el proceso y sus componentes a través de la desagregación. En lugar de que la administración sea por objetivos generales, se busca que la administración sea por procesos específicos: se particulariza el objetivo en metas parciales, a través de programas y proyectos, y estos en actividades. Se hace una ruta de los pasos que se requieren en un proceso, para llegar del objetivo al resultado.

Al introducirle el concepto tiempo a la ruta, se convierte en un programa de actividades; en esta ruta, los factores estratégicos, de los cuales depende la secuencia en el tiempo, porque necesitan ser desahogados para permitir la continuación del proceso, es lo que se ha denominado el sistema de ruta crítica o CPM (critical path technique); el PERT (program evaluation review technique), añade al concepto de tiempos y movimientos o actividades críticas y analiza la consideración de probabilidades. El presupuesto por programa a su vez, aporta el concepto costo a las actividades

en el tiempo, con la consecuente obtención y asignación de recursos (gasto-financiamiento).

Entonces, se busca cumplir estrictamente con lo programado, para la realización de los objetivos. Esta es la forma de mejorar la implementación.

Es la idea de la administración por programa o administración por proceso o actividad (llamada por objetivos), la que comprende todas estas técnicas del PPB, CPM, PERT, y presupuesto por programa, debido a que el propósito está en desagregar, para planear y controlar la acción. Obviamente se requiere un cúmulo de información, para ver si se están cumpliendo las metas parciales. En lugar de considerar los gastos anuales por organismo o por actividad global, se requiere hacerlo por proyecto y actividad; no por costo total (por lo que se adquiere) sino que estimado en relación a los elementos del programa (no como un saco de cemento, sino como integrante de una construcción).

Es el cumplimiento de muchas pequeñas metas parciales, en muchos períodos de tiempo (por ejemplo metas mensuales). En esto radican todas las demandas de un sistema complejo de información, al que nos referíamos en el apartado anterior, lo cual exige un sistema de contabilidad distinto. Pero necesariamente del sistema de información depende la medición y evaluación de las realizaciones y sus costos.

Al transformar los objetivos en procesos para buscar facilitar que la administración logre los primeros, surge el problema de medir, que debe considerarse como meta parcial del objetivo, y medir en qué proporción se cumple en un proceso; esto es debido a que no todos los índices son cuantitativos, sino que existen cualitativos de difícil y subjetiva mensurabilidad.

Por otro lado, la cuestión del costo es complicada porque se requiere emplear en el sector público un análisis de costo-beneficio social, y esto incluye en forma importante el concepto de costo de oportunidad social. Al pensar en términos de resultados y no de producto finalmente, con lo fundamental se complica la evaluación aún más, por las dificultades de medición de este resultado, que traen participación subjetiva (particularmente de tipo político).

También se dificulta medir y evaluar los costos y beneficios de acciones presentes, al futuro, y de planes futuros, al presente. A pesar de que un presupuesto sea anual, en realidad implica adquirir compromisos que condicionan los recursos al futuro; no sólo de un año, sino de varios. Pero deben estimarse las implicaciones de todo un proyecto, desde su inicio hasta su terminación, sin importar cual sea su duración. Para esto se requiere manejar probabilidades y expectativas, que incluyen como en todos estos casos, juegos de simulación, proyecciones y otras técnicas de análisis de

operaciones, que actualicen costos futuros y los evalúen.

Se requiere estimar correctamente las capacidades que se tienen, y el uso que se hace de ellas para medir la eficiencia en la utilización de recursos en cada actividad-paso del proceso. Frente a estas dificultades se han desarrollado técnicas como PERT, que tiene como propósitos principales ayudar a la toma de decisiones, asignando costos detallados a niveles operativos, evaluar las realizaciones, y predecir y controlar los costos durante la operación del programa.

Aunque la medición y evaluación sean difíciles, son indispensables para mejorar el proceso de implementación, que permita que la administración logre los productos que tengan los resultados deseados por los objetivos.*

6. CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS DEL DESARROLLO CONCEPTUAL DEL SISTEMA

A) *Características del presupuesto por programas*

i) *Cómo se califica (género próximo y diferencia específica).*
Sistema auxiliar de administración integral.

a) Su propósito es ayudar a llevar a cabo un objetivo mediante la utilización de recursos escasos.

b) Es auxiliar porque no es suficiente en sí mismo, sino que apoya una administración. No es un mecanismo de ejecución sino de apoyo a la ejecución.

c) Es un sistema, porque se compone de diversas partes que están concatenadas entre sí, y que lo convierten en un instrumento integral.

Las partes tienen su individualidad pero forma parte de un todo que cambia su utilización parcial.

d) Es global, porque tiene que ver con todas las variables que componen el proceso administrativo. Hace un corte transversal del proceso administrativo.

ii) *Cuáles son los integrantes del sistema*

Planeación, programación, presupuesto, control y evaluación de resultados.

a) Busca introducir la definición clara de objetivos, señalar su preferencia ordinal y cardinal; el establecimiento de políticas de acción; la previsión del futuro en el universo a servir y la capacidad que se tenga; la coordinación horizontal entre las acciones para evitar duplicidad y la

* Saldaña H. Adalberto, *Presupuesto por Programas en Reflexiones del Subdesarrollo en México*, VAEM. 1975, pág. 43 a 47.

consistencia interna a través del tiempo, para la continuidad, la complementación, y la acumulación de esfuerzos;

b) La programación como preparación de la acción concreta, que se deriva de las políticas generales; la racionalización de la relación entre objetivos, acciones, procedimientos, organización, dirección, e insumos. La programación como puente entre los objetivos y lo que se tiene que hacer para lograrlos, y como compromiso de esfuerzos a realizar.

c) Presupuesto, para hacer un puente entre las intenciones y las posibilidades. Existe una separación frecuente entre las intenciones y los medios, que determinan la capacidad real de acción.

Se busca hacer conjunta la decisión de qué se debe querer en comparación con los recursos existentes. Esta es la decisión económica por excelencia sobre la utilización de recursos escasos, que se puedan destinar a usos alternativos, escogiéndose aquel que se considere producirá mayores beneficios en un contexto de demandas abundantes, de acuerdo a la jerarquía de preferencias.

Es un parámetro de intención-acción-requerimiento-financiamiento.

No siempre el financiamiento constituye la única limitante a la intención, porque a veces se trata de problemas por falta de elementos que se puedan comprar en el mercado, o de falta de técnicas que permitan obtener la intención.

d) Control, como mecanismo para presionar la ejecución como se había preparado; mecanismo de seguimiento de las instrucciones superiores de acuerdo a prioridades, y de supervisión de que la acción tenga las características previstas, y que logre el producto esperado. Control para ver que las previsiones sean adecuadas a las necesidades, o reajustar esas previsiones de acuerdo a la realidad, y llevar a cabo las acciones que sean relevantes a las demandas (no simplemente cumplir lo previsto, sino evaluar que de cumplirse se logre el producto esperado; y si no, modificar las decisiones, acciones y ejecución previstas).

e) Evaluación del impacto final de ese producto de la acción administrativa. Esto constituye un esfuerzo que no se realiza salvo excepciones, para seguir el resultado y medir si logra colmar las intenciones de la acción, en una consistencia interna entre ambas.

El control de la acción y la evaluación del resultado permiten retroalimentar la programación.

iii) *Cómo opera el sistema de presupuestos por programas.*

A través de captación, análisis y presentación de información adecuada, para la toma de decisiones sobre objetivos, caminos alternativos, pre-

paración de la acción, ejecución de la acción, y reajuste del impacto de la misma. Representa un esquema integral de análisis y promoción de la racionalidad administrativa, a través de la ejecución de funciones de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación.

a) Para la planeación, en el establecimiento de prioridades y políticas, que resuelvan problemas actuales considerando las necesidades futuras, y promoviendo la coordinación y la acumulación de esfuerzos. Se buscan índices confiables de necesidad, de prioridad, y de consecuencias futuras, para decidir las políticas. Índices de dimensión actual y futura del universo servido, y de la capacidad de servicio; de intensidad de las demandas, y de las características del beneficiario. Establecer una función de utilidad social, y cómo maximizarla, considerando el costo de oportunidad de destinar recursos para un fin en vez de para otros fines alternativos.

Índices de la visión integral de las demandas, programas de acción, su comparación y decisión de su preferencia.

Se busca un análisis de costo-beneficio sobre la selección de prioridades en los objetivos.

b) Para la programación se localizan índices de las particularidades de las acciones posibles para alcanzar un objetivo, haciendo análisis de sensibilidad para efectos comparativos, sobre cuál escoger, de acuerdo a las capacidades existentes de acción y a los requerimientos sobre ellas.

Se buscan índices de insumo como capacidad de absorción de recursos presupuestales, de combinación recomendable de los factores de la producción; índices de producto, representados por metas, con unidad de medida representativa y monto de éstas.

Información sobre capacidad actual de acción, a través de diagnóstico sobre la potencialidad estática y dinámica de gestión, considerando variables de recursos humanos y materiales, procedimientos operativos estándar establecidos, organización; y la dinámica de la utilización de los recursos, con los mecanismos de dirección, comunicación y supervisión, para ejecutar la acción.

Índices de comportamiento de gestión como productividad comparativa, de tendencias marginales, de medición de rendimiento del trabajo, de desocupación de capacidad.

Asimismo se prevén índices de impacto, para estimar cuál va a ser el cambio de la situación actual debido a la acción, el efecto multiplicador y el resultado neto.

c) Índices primarios presupuestales, para ver el costo de cubrir el universo y de aumentar la cobertura (cuánto cuesta aumentar 1% la cobertura del universo); índice de costo de oportunidad de la falta de cobertura.

Indices de costo unitario de las acciones, del producto (según la unidad de medida), del recíproco (con 100 mil pesos que se compra en producto), de horas hombre por producto unitario.

Indices comparativos de transformación de costo monetario, a recursos y productos entre entidades.

d) Indices para control sobre el proceso, con relevancia para el ritmo y monto general del trabajo, con base en el avance de programas a través del cumplimiento de metas; índices de composición del trabajo para el cumplimiento de prioridades por medio de proyectos específicos, y reajuste de prioridades en el proceso de ejecución.

Indices sobre comportamiento de gestión, para analizar las desviaciones, explicarlas y valorarlas, y proponer su corrección simultánea, así como retroalimentar la programación para control preventivo.

El control parcial debe agregarse para dar una visión global de comportamiento de toda la institución, y debe establecer índices de premiación para un marco que permita apreciar las respuestas apetecidas y desalentar la falta de cumplimiento de los compromisos.

e) Evaluación de resultados, con índices de impacto.

iv) *Utilización del Sistema*

El presupuesto por programas se usa, por un lado, para obtener información administrativa que apoye procesos para la toma de decisiones ejecutivas, por los diversos niveles jerárquicos de una institución, y particularmente por el más alto nivel. Pero también para la *ejecución* de las decisiones ejecutivas, y su reajuste; y para promover que se lleven a cabo, por todas las unidades integrantes, funciones de planeación, programación para preparar la acción, auto-control y auto-evaluación; además de funciones centralizadas de planeación, presupuestación, control y evaluación.

Por lo tanto, el PPP, *no es primordialmente un sistema de información administrativa, ni menos tan sólo eso*; se trata de un sistema que permite introducir la operación de funciones individuales que racionalizan la administración, como son las de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación. Pero al introducirlas en forma conjunta y consistente, producen un efecto sinérgico mayor al beneficio de su suma. Por supuesto que para realizar estas funciones y como consecuencia de su realización, se obtiene información, que sirve como insumo a las mismas. Así se obtiene información para planear, programar y presupuestar, y al hacerlo se produce información. El control y evaluación también obtienen y producen información. Todas las funciones se alimentan mutuamente con información, y hasta se llevan a cabo estudios adicionales para aprovechar

analizar tal cúmulo de información que se saca. Pero finalmente, lo más importante es realizar las funciones citadas con los procesos que implican, entre los cuales viene la obtención y procesamiento de información relevante.

a) El presupuesto por programas permite captar y registrar una información cuantitativa y cualitativa sobre todo el proceso administrativo, pero no toda la posible, ni especialmente sobre aspectos cualitativos de difícil medición. Pero es una información difícilmente obtenida por medios distintos al presupuesto por programas.

b) Es el análisis, deductivo e inductivo, lo que permite procesar dicha valiosa información, y en un esfuerzo de aproximaciones sucesivas, aclarar la forma más relevante de ser presentada, dentro de las necesidades concretas propias de cada institución, y de una situación particular.

Se requiere necesariamente de un proceso de adaptación del sistema, sus modalidades y su manejo, según las circunstancias individuales.

c) Además de la columna vertebral del sistema del presupuesto por programas, la información captada en cada una de las partes del proceso administrativo y su integración en un modelo que establece el peso específico de los componentes, se permite la elaboración de estudios de racionalidad administrativa, entre los que destacan los de planeación corporativa y los de la organización, considerando la distribución de las funciones, los programas, los proyectos específicos y los recursos presupuestales.

También los referentes a integración programática, tanto dentro de una institución, como la integración con los programas de otras instituciones. Esto implica una organización dinámica en la que se le cambian a las áreas de responsabilidad, el contenido de sus acciones y los recursos para llevarlas a cabo.

Además es un instrumento de coordinación de acciones individuales que desarrollan diversas unidades.

d) Se permite con el sistema establecer un contexto de actitud basado en la revisión y reevaluación permanente, que se toma como sustento de la racionalidad administrativa, junto con facilitar la introducción de modificaciones y mejoras a la operación. Es un esfuerzo regular de buscar consistencia.

Por eso se considera como una modalidad de la administración por resultados de acuerdo a objetivos. Este término es redundante pero explica la problemática a que se había enfrentado la administración. La administración es un intermediario entre fines y medios, y por supuesto no tiene valor en sí misma, sino en tanto cumpla su función, que se mostraba por la prueba del ácido de los resultados.

Sin embargo, se caía con frecuencia inaceptable en una gama de dificultades que desvirtuaban la esencia de la administración, como eran la administración según sus insumos o según el producto; la misma administración por objetivos no era suficiente guía para garantizar el cumplimiento de los mismos, ni cuando se hablaba de resultados, porque no sólo hay que saber qué es lo que se quiere, materializado en resultados concretos, sino qué hacer para obtenerlos. Pero como no existe una variable que sea condición suficiente por sí sola, y por el contrario un número de variables si son condiciones necesarias, se ha tenido que establecer una cadena que debe ser rigurosamente consistente: los objetivos demandan resultados específicos, éstos requieren de acciones particulares, que necesitan de insumos, procedimientos y organización singulares. Por eso, para guiar la obtención de resultados se administra por proceso, pero con impulso permanente de racionalización pensando en el fin último. El presupuesto por programas es el sistema de apoyo, por excelencia, para lograr que la administración cumpla con su esencia, de la mejor manera posible.

B) *Procedimientos elementales del presupuesto por programas*

El principio elemental conceptual de esta técnica parece ser sencillo:

1. En un esfuerzo de coherencia, se busca que las consideraciones sobre el gasto de los recursos (monto, distribución, y tiempo) se haga sobre la base de objetivos buscados, y a través de las actividades seleccionadas para el logro de resultados de acuerdo a esos objetivos.

2. De esta forma la asignación de recursos, se toma como el uso de medios consistente con las prioridades de los objetivos.

3. Y se permite clarificar cuál es el costo de las actividades que en un proceso administrativo producen un resultado, para analizar comparativamente los beneficios obtenidos en relación a los insumos empleados, y valorar su aceptabilidad.

Lo anterior implica realizar una serie de pasos interrelacionados:

1. Decidir cuáles deben ser los objetivos, en este caso de una institución pública, limitados y fundamentados en las atribuciones legales de un régimen de facultades explícitas.

2. Jerarquizarlos de acuerdo a prioridades, de las atribuciones legales, el ejecutivo a través del presidente y el titular de la dependencia, diferencialmente señalan prioridades cambiantes en el tiempo de acuerdo a las circunstancias externas y preferencias internas.

3. Escoger la *forma* en que se buscará el logro de los objetivos, que también puede ser variable, seleccionando de entre las alternativas posi-

bles, la más accesible y que parezca la más adecuada.

4. La forma se materializa en programas de acción, que integran actividades individuales en una secuencia, coordinación y complementación. Generalmente la previsión del cambio a seguir representado por el programa, tiene un grado de incertidumbre respecto de todos los pasos que serán necesarios, de acuerdo a limitaciones internas y externas.

5. Dentro del aspecto de los programas, se incluyen no sólo las acciones a realizar, sino también las cuestiones de organización, métodos y procedimientos, sistemas y estilos de dirección para la introducción ejecutiva de lo programado, y su posterior operación.

Por lo tanto, lo anterior comprende la determinación de lo que queremos, la elaboración de programas de acción, y su implementación. La programación destaca como un elemento de planificación, que de estar desagregada convenientemente, facilita la ejecución, al señalar todos los pasos, y la forma de hacerlos. Para ésto se utilizan metas a cumplir en el tiempo, dentro de un camino crítico, que puede incluir probabilidades. Las acciones programadas y las metas permiten controlar el avance en el camino hacia los resultados.

Sin embargo la implementación nunca puede ser mecánica, y requiere del ejercicio de cualidades de dirección, liderazgo, coordinación, y reajuste, en el proceso. Al término del proceso, es necesario delimitar los productos, considerarlos en función de resultados, y evaluarlos, para en su caso reajustar los programas o los objetivos. Todo esto es parte de lo denominado como control de gestión.

Para el logro de los efectos previos, necesariamente el aspecto de medios, representando en una conversión a recursos financieros en el presupuesto, influencia los pasos anteriores: La determinación de objetivos y programas accesibles, la organización, métodos y sistemas, dirección y control, evaluación y reajuste. De esta forma, la programación de actividades incluye la consecuente de asignación y uso de recursos. Se calendariza el ejercicio presupuestal, facilitando a su vez, su control. Pero es necesario advertir que existe una separación entre las actividades y su financiamiento, pues tampoco es mecánico el ejercicio presupuestal y la realización de actividades, sino que son dos flujos interdependientes pero separados, los del proceso administrativo particular, y el proceso presupuestario, (como cuando se inician programas sin tener los recursos económicos todavía, debido a un desfaseamiento en el tiempo), aunque es necesaria e independiente su estrecha relación, para evitar dejar intenciones sin capacidad concreta de realización.

El control de gestión conlleva no sólo parte de actividades, sino tam-

bién de manejo de recursos, que implica el fenómeno financiero.

Considerando por separado, en términos conceptuales y de desarrollo real en la administración (por ser manejados por unidades distintas), para implantar un sistema de presupuesto por programas en una institución pública será necesario:

1. Definir en una primera aproximación, los objetivos según las atribuciones, elaborando el marco de referencia de atribuciones, y desarrollo institucional para el ejercicio de las mismas, así como los efectos externos a la institución de los procesos administrativos internos.

2. Posteriormente clarificar las actividades que actualmente se llevan a cabo, en términos de funcionalidad real, y su integración en programas, a través de una encuesta directa.

3. Junto con la clarificación de los recursos empleados para tal efecto, para esto se requiere una consolidación de fuentes de ingreso y su gasto real, inicialmente en razón de las dependencias que llevan a cabo los programas, aunque más adelante se requiere su asignación, en razón específica de las actividades que se integran en programas.

4. Ensamblar toda la información para establecer una matriz programática, inicial que permita identificar más claramente la interrelación de los procesos de administración interna para el logro de efectos externos, considerando programas de apoyo y programas que tienen salida externa.

5. Para ampliar y precisar la información anterior, se establecerán cuestionarios que presionen a las unidades administrativas a conceptualizar e insertar sus actividades en programas, y los recursos empleados para ello, explicando la intención en cursos, y asesorando los llenados de los mismos.

6. Al clarificar el funcionamiento real, y la verdadera asignación de recursos, se precisará la efectiva prioridad de los objetivos; es en razón de lo que actualmente se hace, y de la distribución de recursos, como se aprecian los verdaderos objetivos de hecho, aún cuando no coincidan con las intenciones al respecto, por parte de los más altos ejecutivos.

Lo anterior representa un ejercicio de "descubrimiento" de errores, de prioridades, de dejar fuera algunas, de inconsistencia en las formas o programas con que se busca lograr los objetivos, de duplicidades, de organización y métodos, dirección y control; representa una presión para un esfuerzo de coherencia, que permita el mejor cumplimiento de los objetivos, aumentando la eficacia del proceso administrativo y la eficiencia en el uso de recursos, para efectivamente lograr los resultados deseados, y al menor costo que sea conveniente.

De esta manera se facilita tomar medidas correctivas, al revisar aparentes deficiencias en la operación interna de la institución.