

CAPÍTULO XIV

ELABORACION Y UTILIZACION DE LOS INSTRUMENTOS

I. INSTRUMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

El presupuesto por programas como todo sistema administrativo requiere instrumentarse, y en este caso particular, los elementos auxiliares empleados son múltiples y diversos atendiendo a la etapa de desarrollo de que se trate, facilitando por ello mismo su ejecución.

En tal sentido se analizará en primer término el concepto de instrumentación, para garantizar la correcta aplicación al sistema programático-presupuestal.

La instrumentación busca como resultado inmediato de su uso, definir criterios, precisar información y presentarla según la técnica y las necesidades de quién y para quién se trate. Así la instrumentación de un sistema de presupuesto por programas se refiere al conjunto de mecanismos, herramientas, documentos y otros elementos que faciliten la captación y procesamiento de la información y el desarrollo del sistema.

El objeto de instrumentar un sistema es por tanto, contar con mecanismos auxiliares, para:

a) La exploración e investigación de las unidades administrativas y obtener información del estado general observado al momento de la aplicación del instrumento.

b) El diagnóstico, mediante un estudio analítico y detallado de la situación descubriendo los factores y causas fundamentales que la condicionan.

c) El pronóstico, a permitir estimar las posibilidades de cierto sistema, situación, procedimiento, etc., en un determinado sentido a través de la captación de información, entrevistas y análisis de la situación.

d) La selección y clasificación de los objetivos y las metas, en base a las prioridades de la institución y de las necesidades sociales, económicas, políticas y culturales que satisface.

e) La comprobación de la bondad del sistema programático presupuestal y determinación de sus limitaciones para efectuar ajustes.

f) Promoción del mejoramiento administrativo a través del uso de instrumentos que agilicen el proceso programático presupuestal.

g) La supervisión del desarrollo y rendimiento del trabajo de tal

Nota: Existen en el sentido del texto una serie de documentos enunciados que no aparecen en la parte de anexos; éstos fueron eliminados al considerar las dimensiones del libro y el nivel de detalle de los mismos.

forma que permita tomar medidas y fijar orientaciones para rectificar o realimentar el sistema.

Los instrumentos usados en el sistema de presupuesto por programas se pueden clasificar:

- i) Por su ámbito de aplicación en:
 - Instrumentos Internos.—Son los utilizados dentro de la misma dependencia responsable del PPP, tales como la Hoja de Presentación, los cuadros de Perfil Administrativo, etc.
 - Instrumentos Externos.—Se aplican a todas las dependencias que forman la institución. Este es el caso de los cuestionarios, formularios, etc.
- ii) Por su uso en:
 - Instrumentos Técnicos.—Se emplean para definir y difundir el sistema: estos son: el documento para Jefes de Departamento, Subdirectores, Directores, etc.
 - Instrumentos Operacionales.—Para obtener información analizarla y presentarla: hoja de presentación, de reprogramación, etc.
- iii) Por su importancia
 - Instrumentos fundamentales y secundarios.—En el sistema de presupuesto por programas existen, como se menciona, instrumentos principales y secundarios, es decir hay instrumentos que proporcionan información fundamental para la planeación, programación, costeo, negociación, ejercicio y evaluación del presupuesto como son: el cuestionario, formulario, hoja de presentación, documentos de presentación por área e institución, documento de prioridades; y, los instrumentos secundarios son todos los que proporcionan información complementaria o de apoyo al sistema de PPP.

Así, para hacer posible la implantación de un sistema PPP, a una institución pública hay necesidad de instrumentarlo en forma "ad hoc", es decir conciliando los instrumentos a las condiciones de la institución. En este caso los medios usados se definen simultáneamente con el sistema programático presupuestal

Como se apuntó en el párrafo anterior, la instrumentación del sistema de PPP, es diferente para cada una de las etapas de su implantación, pero teniendo presente que el sistema se compone de tres subsistemas: 1) el de elaboración e integración del PPP; 2) el de ejecución; y, 3) control y evaluación. Los instrumentos utilizados se analizarán en función de las etapas del subsistema al que auxilien.

2. SUBSISTEMA DE ELABORACIÓN E INTEGRACIÓN DEL PPP (**)

En la primera fase de implantación; se decide adoptar el sistema de PPP, como instrumento racionalizador del uso de recursos de la institución pública. Esta etapa es muy importante en vista de la implantación del sistema, pues requiere del apoyo incondicional de los niveles superiores para vencer los inminentes problemas como son, la resistencia al cambio, la falta de cooperación por desconocimiento de la técnica y por aumentar las cargas de trabajo.

Este apoyo brindado a la dependencia ejecutora debe traducirse en presentar a la unidad técnica en PPP, ante toda institución como la responsable del mismo, exhortando a los titulares de las dependencias a cooperar con ella en las actividades programático-presupuestales necesarias.

Si la institución pública se avoca a preparar el sistema PPP, puede utilizar como instrumento su Acuerdo de Creación o un documento que defina su situación al respecto debiendo dársele difusión en todo su universo a servir.

En la segunda fase de la implantación del sistema del PPP, se rediseña con orientación a la institución pública. Así para elaborar su anteproyecto, es necesario cubrir dentro de esta etapa cinco fases que requieren diversa instrumentación según su propósito:

1a. Fase.—En este momento se busca conceptualizar el PPP, sentando las bases técnicas del sistema en la institución se determinan los alcances del mismo, se instrumenta con mesas redondas y encuestas.

La mesa redonda, tiene como finalidad analizar las bases legales que rigen a cada una de las dependencias frente a sus funciones reales. La encuesta, busca conocer a todas y cada una de las dependencias en sus funciones y sus atribuciones reales en la organización y categoría de cada una así como a sus titulares. Sin el conocimiento de la institución, la implantación del PPP, no sería factible.

El resultado del uso de dichos instrumentos es la elaboración del instructivo metodológico conceptual del primer ejercicio.

2a. Fase.—En ésta son diseñados los mecanismos para realizar los primeros trabajos de campo y así elaborar el PPP. El propósito es contar con los instrumentos de captación de la información programático presupuestal. Esta fase se implementa con documentación técnica, con ex-

(**) Para todo el subsistema de elaboración e integración existen anexos presentados al final de esta primera parte.

¹ Ver Anexo No. 1. Instructivo Metodológico conceptual del primer ejercicio.

perencias de otras instituciones y con la información que se posee de la misma institución, determinándose las necesidades de la información y elaborándose los otros dos instrumentos fundamentales del sistema.

Estos instructivos atienden a dos finalidades, captar información general de la Dependencia (contexto formal y real de sus mecanismos de planeación, ejecución y control), y sensibilizar al Titular en relación a la técnica programático-presupuestal.

3a. Fase.—Se integra la primera apertura programática. Esta etapa es de gran importancia para depurar el sistema preliminar. Por vez primera se hace trabajo de campo (por muestreo) en algunas unidades administrativas, con el fin de validar los conceptos técnicos adoptados y comprobando su operatividad, se efectúan ajustes para elaborar una primera estructura programática. Esta fase se apoya en: un documento resumen de la teoría del Presupuesto por Programas, un estudio sobre las atribuciones legales que la Ley otorga a cada dependencia y se instrumenta con el cuestionario y el formulario definidos en la fase anterior; su aplicación es directa brindando asesoría personal a cada dependencia. El resultado obtenido en esta fase es la experiencia en el trato con los titulares de las unidades administrativas, percibir el grado de conocimiento en la técnica del PPP, y captar la información que permita ajustar el sistema en sus dos partes: conceptual y operativa; así también, tener una visión de los problemas posibles al aplicar el cuestionario y el formulario definitivos.

4a. Fase.—Evaluación de la prueba programático-presupuestal y adecuación final de los mecanismos de captación de la información. En esta fase se comprueba la consistencia del sistema en su concepción e instrumentación, para ello se analiza internamente en la unidad programático-presupuestal. La información obtenida por los cuestionarios y formularios aplicados, detectan las deficiencias y permiten adoptar las medidas correctivas que se hacen necesarias, elaborándose los mecanismos definitivos como lo son el cuestionario y el formulario;² el primero orientado a captar información sobre la planeación administrativa y operacional se presenta para presionar a los responsables al análisis de las diferentes alternativas de acción encaminadas a optimizar: el uso de los recursos, la programación de las actividades, su control y su evaluación, y los medios correctivos. El formulario está dirigido a obtener información cuantitativa para el presupuesto programático, en él se determinarán los costos de los insumos a utilizar en cada uno de los programas.

² Ver Anexo No. 2. Cuestionario.

5a. Fase.—Prueba de integración del sistema.—Ajustado e instrumentado el sistema de PPP, y adaptado a las necesidades de la institución se le somete a la aprobación de los niveles jerárquicos superiores con el propósito de conocer sus criterios, políticas, prioridades y otras indicaciones orientadoras para el sistema en función de las prioridades generales e institucionales de manera que éste mismo sea más significativo y cubra las necesidades de los niveles decisorios.

El resultado de esta segunda etapa, es el sistema de PPP, modelo para la Institución (acorde a los objetivos y necesidades particulares).

En la tercera etapa, "Difusión del Sistema", se procede a la difusión entre los titulares de cada Dependencia del modelo del PPP con el propósito de lograr su cooperación en las actividades presupuestales; pues se impone el conocimiento de la técnica y sus bondades. Para tal fin se usan como instrumentos de difusión material gráfico y documentación al respecto (conceptualización del sistema, plan del trabajo, determinación de las áreas de trabajo, ruta crítica, cuestionarios, formularios e instructivos); la divulgación llega a nivel de las áreas superiores, pues toca a ellas supervisar su propio trabajo así como a nivel de jefaturas de Departamento debido a que son ellos los responsables de la operación del sistema, lo cual implica su efectiva participación. Específicamente esta etapa se instrumenta con: un curso de capacitación, un documento de difusión de la técnica presupuestaria a cuatro niveles, adaptado en forma clara y sencilla aun para personas que desconocen la materia. Los documentos son: Presentación del Presupuesto por Programas para Jefes de Departamento,³ Presentación del Presupuesto por Programas para Subdirectores y Presentación del Presupuesto por Programas para Directores. Además con objeto de difundir el Presupuesto por Programas a todo el personal de la institución, se elaboró un documento que pretendía la "desacralización" de la técnica presupuestaria, llamado "El Presupuesto por Programas ¿un Alka Selter?", presentado con caricaturas.⁴ El impacto causado por estos documentos se comprueba con la disposición lograda en la mayoría del personal.

Con el mismo fin se imparte el curso de capacitación en Presupuesto por Programas a las personas que de alguna manera intervendrían en la integración de la estructura programática de la institución pública; el curso tiene duración de tres días y en él se tratan los puntos siguientes:

- a) Exposición de motivos. Presentación de razones para adoptar el

³ Ver Anexo No.3, Presupuesto por Programas para jefes de Departamento.

⁴ Ver Anexo No. 4, Presupuesto por Programas ¿un Alka Seltzer?

sistema.

b) Conceptualización del sistema y de sus elementos principales.

c) Operación del sistema. Descripción de las actividades a realizar, la posición de cada unidad administrativa en el contexto presupuestal y papel de la oficina técnica en el desarrollo del sistema.

d) Motivación al personal. Para lograr la participación adecuada.

El método observado en el desarrollo del curso fué el inductivo cuya culminación fué análisis práctico de las estructuras programáticas de diferentes dependencias de la institución; como material didáctico del curso se usaron gráficas, distribuyéndose además documentos de divulgación del Presupuesto por Programas.

Una vez concluido el curso, a los participantes se les proporcionó un breve cuestionario, con objeto, primero, de levantar una encuesta sobre la bondad y oportunidad de la técnica empleada en la exposición del tema; y segundo, obtener una visión general de la asimilación de los participantes en la misma. De esta forma se evaluaron los cursos de difusión detectándose los puntos débiles. El resultado de la etapa fué la determinación de la estrategia a seguir en los trabajos de campo relativos a Presupuesto.

El balance de los trabajos realizados para implantar el Presupuesto por Programas en la institución es el siguiente:

- 1) Se cuenta con un sistema programático — presupuestal adaptado a las necesidades de la institución.
- 2) Se capacitó en el sistema, al personal de cada una de las dependencias de la institución.
- 3) Los niveles superiores han señalado las prioridades.
- 4) La unidad responsable del PPP tiene determinadas las estrategias y políticas de implantación del sistema.

Se formaliza el sistema de Presupuesto por Programas como instrumento de planeación anual de actividades y como medio de solicitud y negociación de recursos (humanos, materiales, monetarios y otros) para el mismo período presupuestal. El propósito es respaldar a la unidad administrativa técnica en PPP, ante toda la institución para brindarle la cooperación necesaria en las actividades presupuestales a punto de iniciarse. Al instrumentar esta etapa, se usa un documento que se distribuye a todos los titulares de las unidades administrativas, debidamente certificado por el más alto nivel, en él se presenta a la unidad técnica en PPP, y se solicita cooperación para llevar a buen término dicho proyecto. Este instrumento permite la entrada del personal técnico a las unidades administrativas (dependencias) que forman la institución.

La cuarta etapa es la de elaboración e integración del PPP, para el período presupuestal inmediato. Este paso es de gran trascendencia en la implantación y constituye la clave del éxito en el sistema; la estructura programática es base para la asignación de los recursos, la negociación del presupuesto, el control de los programas y el ejercicio del presupuesto; con el análisis de estos elementos fundamentales (evaluación) se retroalimentará el sistema, corrigiendo variaciones; en esta etapa se observan claramente dos fases:

1era. Fase: La introducción a las dependencias y presentación con los titulares: Se concreta al presentarse el personal de la Unidad Técnica en PPP por primera vez con los responsables de cada una de las dependencias y darles a conocer el plan, el objetivo general del trabajo y la forma en que cada dependencia debe participar en dicho plan.

La estrategia seguida en esta fase es la siguiente:

- i) Distribuir al personal en tantos grupos como existan áreas, incluyendo un coordinador y el número necesario de asesores.
- ii) Especializar a cada uno de los grupos en la naturaleza de las actividades del área.
- iii) Organizar los grupos de manera que cada asesor se especialice en una o dos dependencias, por supuesto de la misma área.
- iv) Trabajar con el Titular de la dependencia asesorada o con su personal staff para asegurar que la información es confiable.
- v) Elaborar primero, la información de los cuestionarios, y después la de los formularios.

El resultado de la estrategia es positivo, en vista de que agiliza el trabajo, se brinda una asesoría más acertada a las dependencias y se racionaliza la asignación de recursos a través del análisis de alternativas.

2da. Fase: Captación e integración de la información Programática-Presupuestal, la finalidad de captar e integrar la información es estructurar el PPP, en cada una de las dependencias, así como continuar con el proceso de conscientización sobre la necesidad de la planeación administrativa. Los instrumentos y medios auxiliares usados en esta fase son: el cuestionario, el formulario, hojas de presentación, comisiones revisoras, etc.

El cuestionario permite a la dependencia identificar sus bases legales, sus funciones, precisando así los objetivos y definiendo la estructura de los programas, los subprogramas, las actividades y las metas que los posibiliten, y efectuar una estimación de los recursos actuales de las dependencias para llevar a cabo sus programas y determinar sus necesidades a corto y largo plazo; determinándose las causas orientadoras del

presupuesto, se describen los instrumentos utilizados para controlar la realización de las acciones y las posibles contingencias a que está sujeta la programación presupuestal de la dependencia.

El formulario por su parte, busca captar información de tipo cuantitativo a corto plazo para el período presupuestal inmediato, en él se especifica la apertura programática de la dependencia con su correspondiente costo, presentado por capítulos en recursos humanos, materiales, otros insumos, obras por contrato y otros; se calendarizan los programas, su ejercicio presupuestal, etc., todo con vista a estructurar el presupuesto programático inmediato.

Comisión revisora de la unidad técnica de PPP. Es el medio para constatar si la información es suficiente, válida y de calidad para la elaboración del presupuesto. La Comisión está formada por el titular de la unidad técnica, los subdirectores y el coordinador del área a revisar.

En esta fase se dan dos hechos importantes:

a) Coordinación con la Unidad General de Administración. Al tiempo, de realizar las actividades anteriores se trabaja conjuntamente con la Unidad General de Administración para auxiliar a las dependencias en el costeo de los recursos humanos, materiales y de otros insumos de cada uno de sus programas. Los problemas se presentan en todas las dependencias, porque ninguna de ellas a excepción de la misma Unidad General de Administración, manejan directamente sus recursos (todo el ejercicio del presupuesto se hace a través de la Unidad mencionada) y desconocen el costo de los mismos. Para resolver el problema se definen qué recursos van a ser aplicados por las dependencias y cuáles formarán parte de un programa general de administración, también se define el criterio a seguir para cargar estos costos últimos a los programas de cada una de las dependencias.

b) Coordinación con la Unidad de Informática. El propósito es contar en cualquier momento con información veraz y oportuna sobre el ejercicio del presupuesto y el avance de los programas, pues considerando la complejidad del sistema, hay necesidad de procesar electrónicamente el Presupuesto por Programas, siendo ésta dependencia encargada de automatizar la información.

Las actividades realizadas para el efectos son:

- 1.—La definición del sistema para la computadora
- 2.—La determinación de las salidas de la máquina y anexos
- 3.—Codificación del Sistema

Los resultados obtenidos son los listados de información del anteproyecto de Presupuesto por Programas.

Las hojas de presentación. Una vez recibida y revisada la información programático-presupuestal hay necesidad de integrarla por dependencias, por áreas y por institución; para ello, se usan hojas de Presentación del PPP, que es otro instrumento fundamental en las cuales se analizan los costos desglosados por capítulos, revisándose aquellos que obedecen a programas existentes, las que se deben a nuevos programas; se justifica su existencia y costo, se analizan los ajustes que afectan, los objetivos a los que conforman, las características del programa y las metas. Esta hoja de presentación se llena por dependencia.

Para llevar a cabo la integración por áreas se elaboran resúmenes analíticos de: programas y subprogramas por área; los costos por programa en términos absolutos y relativos; programas integrados, y se presentan cuadros por áreas problema (duplicidades, deficiencias, etc.).

En la quinta etapa del proceso de implantación del presupuesto por programas se dan las negociaciones internas, aunque de hecho a este momento de la implantación, se tiene terminado el proyecto de PPP. Algunas dependencias, al integrarse por áreas, necesitan llevar a cabo ajustes a su estructura programática presupuestal; como ésto es inevitable (no hay experiencia en la técnica, ni en la asignación de recursos y en ocasiones no hay programación del trabajo), se ha previsto en el plan de trabajo instrumentándose con los mismos documentos anteriores, formularios y hojas de presentación.

Al finalizar la integración del presupuesto por programas una vez revisado y ajustado por dependencias, áreas e instituciones y analizado desde el punto de vista programático-presupuestal, la unidad técnica responsable debe presentar su proyecto al Titular de la Institución, acompañándolo con información que apoye⁵ y oriente la toma de decisiones y justifique la solicitud presupuestal, como los análisis sobre: el contexto presupuestal general; la tendencia del presupuesto en los últimos años (crecimiento, estancamiento y decrecimiento), las causas del mismo y sus efectos en la economía nacional; los recursos propios y fiscales; el presupuesto de los organismos incorporados a la institución (en caso de que existan); el presupuesto de inversión y de operación; la lista de enfoques generales a considerar en el proceso de decisiones presupuestaria, las prioridades a tomar en cuenta en la distribución de recursos; la lista de programas y su descripción por dependencias; las áreas problema de la programación, etc. Este documento de presentación al Titular de la institución, es un instrumento fundamental del PPP porque proporciona

⁵ Ver cuadro No. 6, Documento de Presentación al Titular de la Institución.

a los más altos niveles información de la situación real de la institución, sus tendencias y perspectivas futuras.

Al terminar esta etapa se tiene ajustado y revisado el proyecto de PPP, para la Institución Pública que será presentado posteriormente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la sexta etapa, de negociación externa, se pretende llegar a un acuerdo entre la institución pública y la S.H. y C.P., sobre el monto del presupuesto para el período presupuestal inmediato, apoyando la solicitud en datos justificantes de los costos de los programas de la institución. Para lograr una negociación provechosa a la misma, se usarán como auxiliares el PPP, definido por la Institución adjunto con las formas solicitadas por la S.H. y C.P., y los presupuestos de operación e inversión, además del resumen de distribución presupuestaria por áreas: Operación e Inversión de dependencias y organismos incorporados, programas individuales e integrados por áreas, prioridades nacionales y el universo servir, eficiencia interna e índices de productividad externa, etc., así estos instrumentos proporcionarán a las autoridades hacendarias información suficiente para que la asignación de recursos se apoye en bases técnicas y reales.

En la séptima etapa de la implantación del PPP, llamada de "reprogramación", se pretende conciliar el presupuesto programático de la institución con el presupuesto autorizado por la S.H. y C.P. a la institución para el período presupuestal inmediato. Generalmente esta etapa cubre las lagunas del sistema de negociación, pues aun cuando en el Presupuesto tradicional el ajuste es una situación normal, en el PPP si el programa se justifica plenamente al igual que si su costo persiste, no se negocia su asignación en términos globales sino por programas. Al concluir la negociación externa, termina la etapa de elaboración del presupuesto. Debido a que la negociación se hace aún en cifras globales, al fijarse la asignación por la S.H. y C.P., en la Institución, debe ajustarse el presupuesto a los programas.

La unidad técnica en PPP, por tanto, debe avocarse al análisis del presupuesto autorizado para conocer la posición de la S.H. y C.P. con respecto a la institución, y en base a ella, fijar las políticas y estrategias para ajustar los programas a los recursos disponibles. Al efecto se realizan ciertos pasos tales como revisar los criterios seguidos por la S.H. y C.P., para asignar recursos, analizar lo autorizado con respecto a los lineamientos y prioridades de la institución y otros. Los instrumentos utilizados en esta etapa para revisar la información son las "matrices factoriales" que se confrontan con el peso específico de los programas y los porcenta-

jes e incrementos presupuestales de cada una de las dependencias bajo el marco general de toda la Institución.

Una vez analizada la información se define la estrategia a seguir y se elaboran los instrumentos para efectuar la reprogramación en todas las dependencias de la Institución, entre ellas pueden mencionarse los siguientes:

- a) Un proyecto de apertura programática elaborada bajo los lineamientos de la S.H. y C.P., en cuanto a la distribución de recursos y de la institución en cuanto a prioridades.
- b) Un catálogo de "cifras tope" disponible por dependencia.
- c) Un índice de eventos que el titular puede disponer (presupuesto no comprometido)
- d) Los formularios que las dependencias hayan elaborado en la programación y
- e) Las hojas de reprogramación.

Con todo el material anterior se visitan nuevamente a las dependencias haciendo de su conocimiento el presupuesto autorizado, para cada una de ellas y presentándoles los proyectos de apertura programática con costos para el ajuste de sus programas dentro de los límites de recursos autorizados. Con este fin se les proporciona las hojas de reprogramación, vaciando así la información para su análisis. Una vez concluída dicha fase, la Institución contará con un PPP adaptado a su asignación real. Para agilizar el sistema se procesa electrónicamente la información definitiva que será la base para las evaluaciones mensuales y de fin de ejercicio.