

## ADMINISTRACION DE PRESUPUESTOS POR AREAS DE RESPONSABILIDAD

### GENERALIDADES SOBRE PRESUPUESTOS

El concepto de presupuesto implica una cuantificación relativa a una acción futura; situación bajo la cual el presupuesto adquiere una formalidad.

Cuando los organismos son muy grandes y existen una diversidad de actividades con un elevado número de participantes, es indispensable establecer un sistema de información, cuya estructura será total; para unos, podrá significar una herramienta directa de trabajo y para otros, un auxilio en las funciones a su cargo; sin este sistema, no existiría la debida comprensión. El presupuesto debe ser uno de los elementos de información de una administración tratándose de una administración pública o privada. Obedece a una razón de carácter común en toda organización: que un objetivo se lleve al cabo y se tenga una base para que los ejecutivos realicen determinadas acciones.

El presupuesto tiene 3 objetivos:

a). El de orientación; en este aspecto es importantísimo el presupuesto, porque a medida que las cuestiones económicas se han vuelto más complejas y las unidades que atienden este medio económico son cada vez más difíciles de manejar, es indispensable la elaboración de un plan cuyo contenido debe ser conocido por todos los funcionarios responsables de la dirección de una empresa.

b). De coordinación; el presupuesto hace posible que a través de una cuantificación se conozcan las formas conjuntas de actuación y armonización de las diversas unidades constitutivas de una institución.

c). Establece un control a través de los informes de una dependencia; una unidad; un sector; una institución o una secretaría; se puede conocer en donde ha existido una desviación del plan inicial; ésta es una consecuencia de gran trascendencia, pues permite el mejoramiento de la acción para la elaboración de planes futuros y presupuestos.

El presupuesto es el medio ideal para poder dirigir los recursos económicos y estudiar las fuentes de donde se van a obtener; esta ventaja es válida, sea en una empresa privada, un grupo, o en otra clase de institución. En el caso del gobierno resulta un poco más complejo. Si estudiáramos el origen de los ingresos, concluiríamos que una parte proviene de los impuestos, otra de los productos, aprovechamientos o rendimientos ajenos al impuesto y otra de los créditos; los gastos pueden clasificarse con diversos criterios, pero lo importante del presupuesto es su fundamental aspecto financiero.

Los fracasos tanto en la iniciativa privada, como en los gobiernos respecto del manejo del presupuesto en forma separada, esto es: considerando por un lado gastos y por otro, ingresos, lleva al rompimiento de la unidad, ya que debe existir una coordinación entre las cuantificaciones de ingresos y gastos.

No hay que olvidar que el presupuesto de ingresos está relacionado con el de egresos. En el área pública debemos establecer la relación directa entre el gasto y el servicio derivado del mismo, porque este servicio se reflejará, a la corta o a la larga, en un ingreso de carácter computable.

El proceso para elaborar un presupuesto comprende:

- a). Preparación del proyecto inicial, etapa previa en la cual se elabora un plan, ya que en verdad son varios los proyectos para cada una de las áreas en la que existe una responsabilidad y el conjunto que integra el proyecto de la organización en su totalidad.

Este proyecto deberá reflejar la política para seguirse en el período respectivo.

- b). La formulación y formalización; cuando se ha consultado, se ha examinado en detalle y se ha comparado con los ingresos, se tiene una idea de cuáles son las prioridades más importantes y éstas se aplican al presupuesto de egresos; se tiene también una conciencia definida sobre la política de ingresos y se ve el equilibrio, formalizándose entonces el presupuesto. En este proceso es posible lograr una coordinación general entre los diversos sectores o áreas y al mismo tiempo, dependiendo de cada uno de los sectores es factible recopilar la aportación, las ideas, los puntos de vista, las propuestas sobre actuaciones futuras de cada uno de los funcionarios, permitiendo fijar la responsabilidad. Este concepto de fijar la responsabilidad es básico, porque lleva la idea de que un funcionario público o privado es simple y sencillamente una persona con una misión a su cargo y al mismo tiempo, se le ha entregado un con-

junto de elementos para cumplirla y es de su estricta responsabilidad alcanzar las metas, en cuya definición él mismo ha intervenido.

- c). La vigilancia y evaluación es de gran trascendencia, ya que permite la comparación de lo actuado con los planes. De las discrepancias se pueden derivar, mediante el adecuado análisis, las conclusiones que permitan preveer los resultados.
- d). La última fase, la retroalimentación, permite ajustar los planes a la práctica observada, o bien, dictar las medidas correctivas para modificar las normas de actuación.

Existen algunos requisitos básicos para la preparación del presupuesto; no es simplemente un documento, ni la formulación de un plan, sino que debe estar integrado orgánicamente. Como principales condiciones pueden considerarse:

Amplitud necesaria, de acuerdo con el ámbito al cual se refiere; si habláramos de algún organismo internacional, sería una incongruencia preparar un presupuesto pensado únicamente en una zona no representativa; si fuera de un país, tendría que incluir el ámbito nacional; si habláramos de una "Dirección", como una de las que están constituidas según la carta de organización de una subsecretaría, no podríamos referir ese presupuesto únicamente a una sección o a un estudio; por contra, debería ser un presupuesto comprensivo, que al mismo tiempo permitiera la particularización de las actividades, porque si es justamente una cifra global, entonces se convierte en "un saco en el que todos pueden meter la mano y todos pueden obtener ventaja", de acuerdo con resoluciones personales; siendo lo peor que puede suceder en una organización. Los elementos para preparar y administrar el presupuesto y su control no deben ser gravosos y deben estar acordes y equilibrados con la organización. Un control, de ninguna manera, puede gravar fundamentalmente las labores de carácter básico.



El presupuesto debe ser idóneo a toda administración. No podemos tener una organización demasiado general y pensar en un presupuesto detallado, que dé cifras para controlar las cuestiones ínfimas; si el presupuesto es muy detallado, exigirá una organización minuciosa, cuidadosa; si ésta fuera demasiado general, el presupuesto debe seguir los lineamientos de la organización. Dentro de este concepto cabe mencionar lo incongruente de aceptar, por un lado, una sección de presupuestos que lleva su cifra y por otro, una división de contabilidad que lleva la suya. Esto no sólo es duplicar una labor, sino introducir un concepto de descomposición y desaprovechar un sistema que podría ser bueno.

Para simplificar esta parte de la exposición se acompaña el anexo A, con una relación de las condiciones internas para el funcionamiento del presupuesto.

## LA ADMINISTRACION POR OBJETIVOS

En la administración se ha desarrollado una idea que es un nuevo punto de vista sobre algo ya conocido: en un organigrama (anexo b), se acostumbra delimitar las funciones de los diversos sectores o unidades en forma horizontal y significar la dependencia entre ellas por niveles, en sentido vertical. En el dibujo que se acompaña, existen 4 niveles y dentro de ellos diversas unidades en apariencia autónomas: en el 1er. nivel, la dependencia I-A; en el 2o. nivel, las dependencias II-A, II-B y II-C; en el 3er. nivel, las dependencias III-A, III-B y III-C, etc. Así, toda la relación es la determinada por la jerarquía de la oficina de nivel superior hacia las de nivel inferior.

Bajo el nuevo criterio, cuya tendencia es presentar campos de acción debidamente integrados, se reconoce una correlación entre los niveles limítrofes; por ejemplo, las dependencias II-B, III-A, III-B y III-C, constituirán un área definida de actividad que, por lo mismo, debe juzgarse en su integridad; a su vez, la dependencia II-B, así como las otras que estén en el 2o. nivel, forman parte de un campo de acción con la dependencia I-A.

Se estima que cada unidad constituye un eslabón de relación entre el nivel superior y el inferior. Desde este punto de vista, las denominadas áreas o campos de acción, deben constituirse con unidades integradas y no en forma separada.

Por otra parte, las gráficas de jerarquía o funcionales no serán las únicas para las cuales se aplique este nuevo criterio. Podrán prepararse otras gráficas con base diferente; tal sería el caso de programas en los que considerando una función expresa, o una fase determinada de sus labores, las dependencias estuvieran colocadas en lugar distinto del que ocupan en el organigrama jerárquico o funcional. Esta es la base para estimar "las áreas de responsabilidad" y su aplicación en el presupuesto. De acuerdo con este punto de vista, en el anexo B, las áreas sombreadas representarían la nueva concepción sobre el desarrollo del trabajo y la evaluación de la actuación.

La "Administración por Objetivos" agrupa dentro de unidades comprensivas todo lo relativo a su finalidad común y dirige los elementos, las finanzas y los empleados, juzgando este conjunto y no a cada dependencia u oficina por separado, sino al conjunto de acuerdo con un planteamiento integral, con la posibilidad de evaluar los resultados. A este punto de vista se le ha llamado: "Administración por Objetivos". Algunos piensan como inadecuado emplear el término de "Administración por Objetivos", pero pudiera ser interesante el análisis de lo que es la administración tradicional, que puede plantear, ejecutar y evaluar los programas sectoriales o interdependencias que en última instancia, son las mismas operaciones, el mismo esfuerzo, las mismas jerarquías, pero no la misma base de juicio.

Si establecemos este criterio, llegaremos al concepto mencionado hace un momento: separar las diversas unidades en la secuencia de trabajo, agruparlas de acuerdo con su finalidad y constituir una base de comparación. Por ejemplo: cuánto cuesta cobrar el impuesto sobre la renta, operación distribuida entre 20 unidades; según lo tradicional, tal vez la dispersión de estas unidades impidiera coordinar las labores y obtener un juicio útil a la administración; pero, según el nuevo concepto, es posible reunir facultades y actuaciones aisladas y llevar al cabo una comparación.

[Illegible text due to heavy noise and low contrast]

[Illegible text due to heavy noise and low contrast]

[Illegible text due to heavy noise and low contrast]

[Illegible text due to heavy noise and low contrast]

[Illegible text due to heavy noise and low contrast]

[Illegible text due to heavy noise and low contrast]

[Illegible text due to heavy noise and low contrast]



Anexo b)

1º NIVEL

**IA**

2º NIVEL

**IIA**

**IIB**

**IIC**

3º NIVEL

**IIIA**

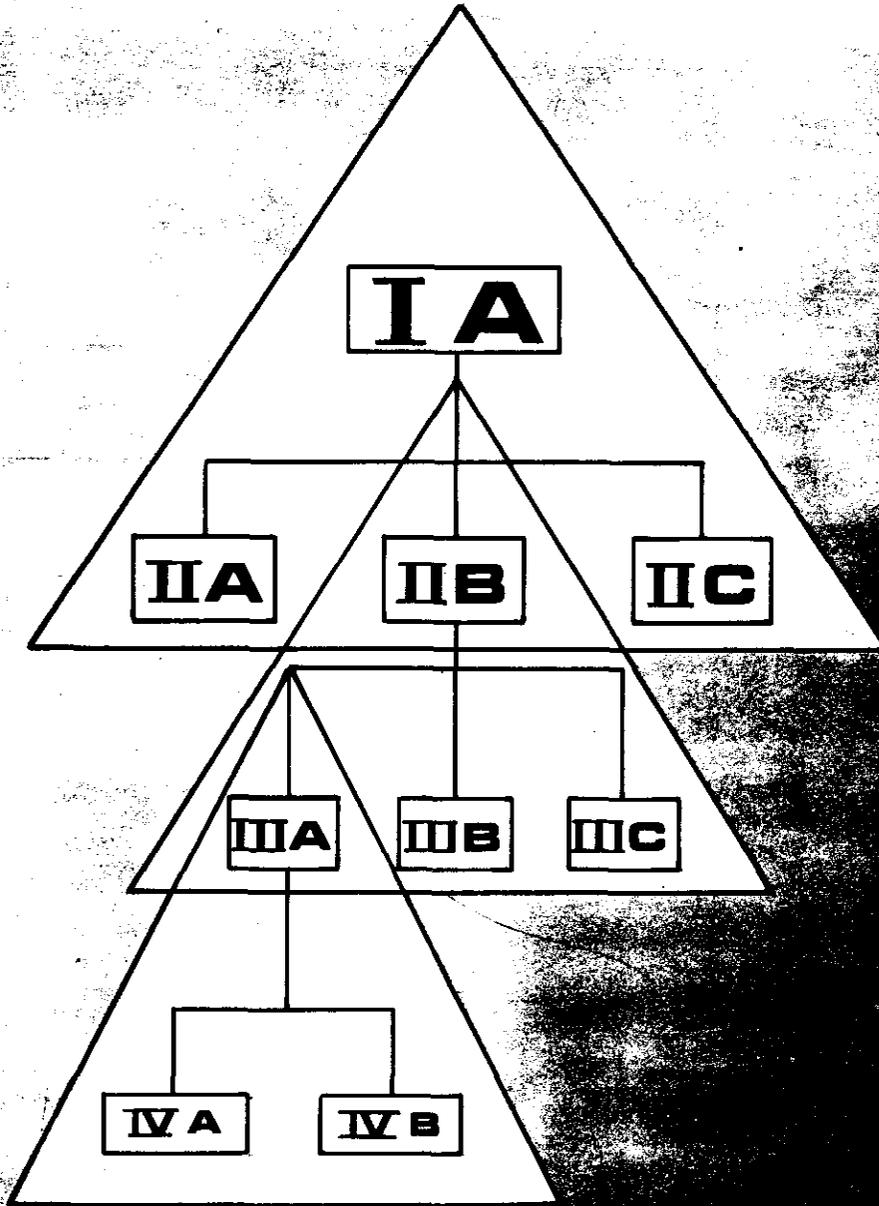
**IIIB**

**IIIC**

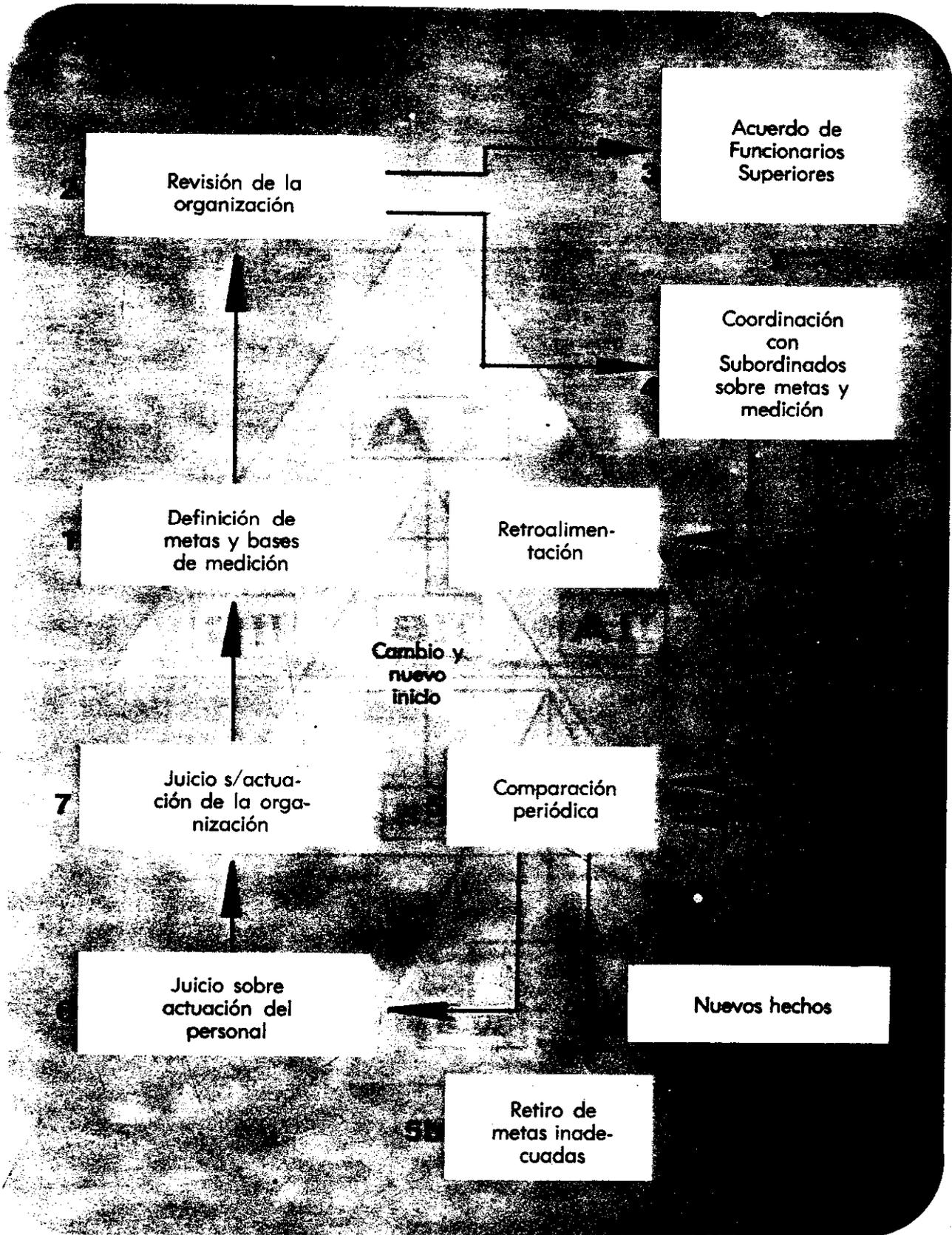
4º NIVEL

**IV A**

**IV B**



Anexo c)



## PASOS PARA LA IMPLANTACION DEL 'PRESUPUESTO' POR PROGRAMA

### 1. Situar la unidad de obra en su marco de actividad:

- a) El ámbito de actividad.
- b) Estatuto jurídico de personalidad.
- c) Organización administrativa.
- d) Elementos constitutivos:

- personal humano
- instalaciones
- equipamiento
- relaciones

#### Subordinación:

- e) Relación de dependencia.
- f) Secciones dependientes.

#### Amplitud territorial:

- Territorio
- Modalidad
- Amplitud de actuación
- Descentralización
- (partido de la actividad)

### 2. Definir las acciones y las características de ellas, bajo la jerarquía de la unidad:

- a) Actuación continua.
- Alentadas.

- b) De secuencia.
- Asistidas.

- c) Inmediatas.
- A plazo.

- d) De ejecución.
- De imagen y relación.

- e) Conservación de elementos.
- Mejoras y adquisiciones.

- f) De rutina reconocida.
- De ampliación.

- g) Investigaciones y exploración de procedimientos.
- Proyectos expresos de ejecución.

- h) De acción.
- De control e información.

- i) Amplitud territorial.

### 3. Definir las facultades y responsabilidades:

- a) Estatuto legal y reglamentario.
- b) Instrucciones internas (definir labores y su asignación).
- c) Interrelación con otras unidades de administración.
- d) Interacción con unidades de causación y de resultados.

### 4. Precisar la actuación:

- a) Qué se debe hacer:
  - Aspectos sociales
  - " económicos y financieros,
  - " administrativos,
- b) Existen obstáculos?
- c) Qué se ha hecho antes.
- d)Cuál debe ser la actuación a corto y a largo plazo.

## PASOS PARA LA IMPLANTACION DE UN "PRESUPUESTO POR PROGRAMA"

### 6. Preparar el Plan:

- a) Planes superiores.
- b) Planes dependientes.
- c) Planes de coordinación horizontal.
- d) Programas de actuación.
- e) Grupo de trabajo.
- g) Plazos de la actuación (calendarios).
- h) Elementos necesarios y disponibles; nuevas adiciones.
- i) Cuantificación monetaria.
- j) Bases para evaluar los resultados.
- k) Sistema de retroalimentación.

Esta idea es todavía un tanto teórica, por lo que es indispensable examinar la nueva fórmula, para determinar su factibilidad y sus costos; pudiera ser que en la práctica existieran muchos obstáculos y grandes dificultades. El requisito inicial será aceptar y llevar a la práctica esta idea, aunque en ocasiones se puede reconocer como procedente, justa y benéfica una proposición, quedan por superar los problemas de los cambios; este es el caso y tal vez sea necesario el paso del tiempo, para perfeccionar paulatinamente los instrumentos gubernamentales y llegar a conceptos más elaborados y complejos que, indudablemente, tendrá una repercusión benéfica.

Como fórmula para dar la definición de lo que se ha venido entendiendo por "Administración por Objetivos", el profesor Odiorne dice: "la Administración por Objetivos es un proceso por medio del cual los administradores superiores y subordinados de una organización identifican conjuntamente sus metas comunes y definen cada una de las áreas de responsabilidad importante, en términos de los resultados que esperen; permitiendo la intervención activa de cada uno de los funcionarios y la medición del resultado, según lo previsto". Este es el concepto que exige la integración de las pirámides marcadas en el anexo B.

La coordinación adecuada entre todos los funcionarios implica la participación y además, posteriormente, es posible medir lo sucedido en toda el área final, y si lo que sucedió está de acuerdo con el planteamiento previo, ésta sería la "Administración por Objetivos", pudiendo lograrse resultados importantes de mayor eficiencia.

A grandes rasgos, el funcionamiento del sistema sería según el anexo C.

Como una explicación adicional al tema, procede insistir que el sistema tiene una estructura para que trabaje como un sistema integral; es decir, debe abandonarse el concepto de una separación, que no comunica; que debe comprenderse en conjunto y debe tratarse de llevar a la práctica, evitando la separación tan radical que hasta ahora existe en cada área de trabajo.

El sistema hace factible el crecimiento ordenado, sostenido, pues al estudiar en la gráfica la parte sombreada, la apreciamos constituida por secciones y al elaborar un plan o

presupuesto integrando el grupo, se establece la relación adecuada. Este importante sistema puede aprovecharse cuando la administración tiene el conocimiento suficiente de la técnica; cuando es capaz de comprender y apreciar los instrumentos que se emplean, debe insistirse en el método para medir los resultados. Este concepto de medición de resultados tal vez pudiera parecer nuevo, pero en la administración de cualquier tipo que sea, es necesario hacer ciertas comparaciones y la medición de resultados exige una comparación.

Al establecer una relación —y ésto es lo fundamental en la "Administración por Objetivos"— se está comparando un plan; una idea; una teoría con la práctica.

Pierre Masé dice: "La preparación de un presupuesto está sujeta a diversos considerandos: no debe darse a esta previsión aleatoria la característica de infalibilidad, pues es simplemente una fórmula de acción; además, preparar un presupuesto es establecer en la administración el concepto de la meta fijada". La administración se ha constituido en responsable y así, ha señalado un punto al cual debe llegarse.

Hace falta mencionar la necesidad de cambios. Este tipo de administración exige varios: el principal de ellos es la manera de pensar; la actitud de cada uno de los funcionarios, de cada uno de quienes intervienen en la preparación de los planes y en la administración de presupuestos, quienes deben estar conscientes de que se trata de una labor y de una responsabilidad conjunta. También será necesario establecer cambios en los métodos de apreciación de la actuación, como resultado del concepto ya explicado, porque ahora no procede hablar de lo que hace una personalidad separada, ni cuantificar expresamente lo de una sección o un departamento. La cuantificación será realizada de acuerdo con la responsabilidad, con las áreas de trabajo, los factores y los elementos entregados para las labores definidas en forma conjunta. Esto permite el establecimiento de un sistema de información efectivo. Los funcionarios, al tomar las decisiones, pueden tener así los elementos suficientes para juzgar los fenómenos en forma integral.

Este punto de vista sobre administración, permite clarificar los objetivos, las metas, las políticas, y los procedimientos; naturalmente,

es oportuno reiterar que el resultado no se puede lograr de un día para otro, exige un esfuerzo continuado; un respaldo trascendental.

## EL PRESUPUESTO DE EGRESOS GUBERNAMENTAL

El presupuesto de la administración pública se ha venido usando tradicionalmente para varias finalidades, como son: la adquisición de bienes y servicios; la administración del desarrollo, mediante la intervención económica y los gastos de apoyo social. Esto es lo tradicional, pero las funciones actuales del Estado, siendo cada vez más amplias, requieren también su intervención en el marco económico.

Por tanto, el Estado puede intervenir tan profundamente como lo exijan las condiciones del país y los beneficios a los grupos más necesitados; además, el Estado tiene también, dentro de las nuevas teorías, la función de llevar al cabo una redistribución de los ingresos, a través de la educación; del seguro social; de la agricultura; etc., y parcialmente, el presupuesto se encauza a esta finalidad.

El presupuesto del Gobierno Federal se presenta, para efectos del análisis del gasto, clasificado en los renglones:

- Administración general
- Ejército, armada y servicio militar
- Servicios educativos y culturales
- Salubridad, servicios asistenciales y seguridad social
- Fomento y conservación de recursos naturales renovables
- Comunicaciones y transportes
- Fomento, promoción y reglamentación industrial y comercial
- Deuda pública

El presupuesto es el reflejo de las políticas del Estado y coordina las interrelaciones de la administración pública, tanto en sus correspondientes internos, como en su medio externo.

Una breve explicación de las etapas del presupuesto permiten distinguir:

1. Bases:
  - a) Objetivos y mandatos
  - b) Delimitación de metas
  - c) Planificación de detalle
  - d) Plazos de las metas
  - e) Sistemas de actuaciones
  - f) Cuantificaciones del presupuesto
2. Elementos:
  - a) Personal
  - b) Material
  - c) Administración
  - d) Finanzas
3. Estructuras:
  - a) Dirección superior
  - b) Jefaturas
  - c) Unidades de actuaciones
  - d) Delegación de facultades
  - e) Organismos de coordinación
  - f) Supervisión y control

Estas etapas se encuentran sujetas a una mutua interacción para lograr un equilibrio que permita la buena actuación administrativa.

## EL "PRESUPUESTO POR PROGRAMAS"

No ha sido fácil encontrar una definición precisa respecto del "presupuesto por programas". Desde el punto de vista de una simple explicación, se podría decir que es una previsión cuantificada, estableciendo una relación de los gastos por efectuarse, con las realizaciones esperadas por cada unidad de acción o sector integrado, que permita, con posterioridad, evaluar los resultados. Aquí hay cuatro cuestiones básicas:

- a). Previsión cuantificable, la cual es común a cualquier presupuesto computado formalmente. Cada uno de nosotros o los funcionarios de una empresa pequeña podemos hacer presupuestos y conservarlos en la memoria; tal vez algunos tendrán cuidado en anotarlo y si existe un control o coordinación, podrán consultarlo. Esta primera característica de reflejar en cifras una intención, es común en cualquier presupuesto.

b). Relacionar los gastos por efectuar con las realizaciones específicas, si es una característica distintiva. El presupuesto tradicional no hace esta comparación con los programas integrados, sino sólo en forma gruesa con la clasificación de partidas, pero sin llevar al cabo este balanceo y lo que es la respuesta al gasto; siendo ésto lo trascendente.

c). Se señala también la comparación —debe ser hecha no por dependencias, sectores o departamentos, sino por grupos integrados (programas). En la gráfica (anexo B) podríamos seguir desplazando las sesiones triangulares y para una de estas sesiones preparar un presupuesto representativo de un programa de actuación, el cual no estaría necesariamente preparado conservando las rígidas separaciones de un organigrama convencional. El conjunto de estos presupuestos se va reuniendo para constituir, finalmente, el "presupuesto por programas" de toda la unidad, que puede ser: un organismo internacional, un organismo de carácter mundial, un Estado, un departamento, una subsecretaría o incluso una dirección. No es necesario que exista el reconocimiento de este criterio en todos los niveles, ya que puede manejarse en una parte de los mismos. Este es uno de los recursos que tiene, siendo factible encajar este "presupuesto por programas" dentro de cualquier presupuesto tradicional.

d). Evaluar los resultados. Para ello, es indispensable haber establecido previamente las bases para calificar los resultados de cada programa. Cabe citar el requisito de la participación activa de los funcionarios y personal que tendrá a su cargo las labores de dirección y responsabilidad en la consecución de los programas.

Conviene hacer alguna consideración adicional; es importante que se armonicen los presupuestos gubernamentales de nuestro país, por ejemplo, si fuéramos a establecer en cierta área sombreada el sistema de "presupuesto por programas", todo el conjunto relacionado y dependiente, constituido por la pirámide de los niveles afines, debe estar perfectamente organizado para reconocer y hacer operativo el sistema, pues no sería factible dejar fuera una sección. No puede hacerse, porque el sistema es un conjunto homo-

géneo e integrado mediante los programas de detalle, incluyendo la totalidad de dependencias relacionadas, porque si no es así el "presupuesto por programas" no funciona.

Además, reconociendo que la organización actual pudiera no estar totalmente adecuada al sistema del "presupuesto por programas", se requiere un período de preparación, durante el cual todos los elementos deben irse adecuando. ¿Cuánto durará esta maduración? de acuerdo con la resistencia al cambio y según las posibilidades de modificar las estructuras jerárquicas, de capacitar a los funcionarios y de lograr una organización operativa eficiente. En cada caso habrá una razón tendiente a ampliar este período de maduración, pero es muy importante enunciar que sólo es posible llevar a la práctica este proyecto tan complejo y exigente, a través de la adecuación de todos los elementos ya existentes.

Se acompaña una breve nota relacionada con los pasos para la implantación de un "presupuesto por programas" (anexo d). Tal vez el querer profundizar más sobre la doctrina general nos llevaría a conceptos un tanto sofisticados y poco prácticos; cabe recordar que en los estudios anteriores había una grave dificultad para tratar los conceptos que con el tiempo se han ido aclarando. Así pues, examinemos materialmente qué es, cómo se forma, cómo podrían encauzarse las labores para dar forma al: "presupuesto por programas".

De acuerdo con lo expuesto por el Profr. Steiner, existen cinco dimensiones clave para la planeación, que deben ser motivo de un análisis con objeto de lograr la debida información, antes de iniciar una labor de planeación:

1. Conocer el sujeto;
2. conocer los elementos;
3. saber el plazo;
4. conocer las características de los fenómenos relacionados, y
5. tener una idea clara de la organización.

Con base en estos conceptos, ha sido preparada una agenda de trabajo:



## 1. Situar la unidad de que se trata dentro del medio en el cual se desenvuelve.

Puede ser una dirección, una subdirección, o un programa que comprende varias dependencias. Cada una de estas situaciones conduce a un problema distinto. No se usará la misma técnica, ni la misma metodología en todos los casos. Lo importante es situar exactamente a la unidad, para no ir más allá de las facultades, no cubrir un campo diferente ni exceder las finalidades; requiriéndose para ello conocer perfectamente el ámbito de la actividad.

Asimismo, es importante conocer el estatuto que origina esa actividad; si proviene de un decreto, de un reglamento, de la Ley de Secretarías, de un tratado internacional, etc. Esto da la idea de la intención, la facultad y la amplitud.

A continuación, saber cuál es la organización de la unidad, cómo está constituida y cuáles son sus partes, y la relación entre ellas; así como los elementos constitutivos de esta unidad: el personal, las instalaciones, el equipo, los recursos financieros, etc.

El punto siguiente se refiere a la interacción que pueda existir entre diversas unidades. Este es un concepto trascendente, ya que cuando una actividad se hace más compleja, se percibe que no hay una unidad totalmente separada, pues hay interacción entre los componentes de un sistema y entre los sistemas entre sí. Por lo tanto, debemos estar conscientes de cuál es la subordinación, cuál es la relación de estas unidades y cuáles son las secciones o sectores dependientes.

En la vida institucional los informes no constituyen únicamente la memoria; son un elemento de trabajo. Además son indicadores de lo sucedido y orientan para prever los hechos futuros. En estos informes se necesitan precisar los archivos anteriores, las ampliaciones del mismo, la documentación de la información y su periodicidad y contenido.

## 2. Definir los asuntos y sus características.

Debe hacerse un catálogo, una enumeración, a fin de precisar las diferentes características de cada uno de los renglones de la actividad; clasificar cada uno de los asuntos, naturalmente, a la que cada caso requiera. Así, la clasificación del anexo b, se puede ampliar según lo procedente lógicamente. Por ejemplo: si son investigaciones continuas o asuntos aleatorios. Podríamos mencionar como asunto continuo, la recolección de las declaraciones que cada año deben presentar los causantes pero es un asunto aleatorio, la atención de un juicio ante el tribunal fiscal. Se examinará si son asuntos que tienen una secuencia o constituyen trámites aislados; ej.: una oficina que tiene a su cargo la codificación de gastos deducibles para llevarlos a una computadora, lleva al cabo simplemente una labor sujeta a secuencias, porque antes de llegar a la computadora se ha recurrido a diez o doce procesos; pero, pudiera ser un asunto aislado, la autorización para cambiar el ejercicio social de una empresa, o la adquisición de máquinas de escribir. Se trata de un problema inmediato, no de uno a plazo. El establecimiento de un sistema de presupuesto por programas es un sistema a largo plazo, porque va a exigir una preparación larga, una capacitación y el afinamiento de los sistemas de organización.

Puede ser una cuestión de ejecución, o de imagen o relación, debe darse una resolución, hacer una cobranza, o a través de la decisión de una oficina se logre una mejor imagen o se establezca una relación.

Se trata de conservar los elementos, o de mejoras o adquisiciones; dentro de la enumeración de los elementos entre lo relativo a empleados, mobiliario, edificios, etc.

Puede tratarse de una rutina reconocida o de una nueva.

También pueden ser investigaciones y ex-

ploraciones en los procedimientos, o bien, de proyectos expresos de ejecución, después de pruebas satisfactorias en un laboratorio o en un gabinete, intetándose llevarlos a la práctica.

Deberá distinguirse si es una fase de acción productiva, reflejada en aspectos externos, o es simplemente un control de información. Finalmente, cuáles son las zonas territoriales ligadas con el asunto estudiado.

A semejanza de los conceptos, base de clasificación, mencionados en este segundo punto, es posible imaginar muchos otros bajo los cuales clasificar los asuntos a cargo de las direcciones, las dependencias o de una oficina.

### 3. Definir las facultades o responsabilidades.

Partiendo del estatuto legal, o sean las leyes, los reglamentos y las disposiciones aplicables, debe señalarse el marco formal de la materia bajo estudio. Deberán precisarse:

- ¿Cuáles son las instrucciones internas?;
- ¿Cuáles son las interrelaciones con otras unidades de administración?, y
- ¿Cuál es la interacción con unidades de causación y de resultados?

Al emplear la expresión de "causación y de resultados" se desea insistir en el carácter dinámico de estos estudios previos. Hay unidades externas que reaccionan como respuestas a una decisión de administración, pudiendo causar problemas, o bien, de su comportamiento se pueden obtener resultados favorables; construir a través de una investigación la cadena de diversas respuestas o interacciones permitiría estar conscientes de la situación de las decisiones, según vayan reflejándose de una a otra dependencia o sector.

### 4. Precisar la actuación.

Todo el estudio anterior ha permitido formar un panorama y precisar los asuntos por atender; con este antecedente intentaré precisar qué se debe de hacer.

Se han señalado cuatro campos que pueden ser los que constituyan el medio de actuación y donde se reciban los resultados: el aspecto social, el económico y financiero, y el administrativo; pero pueden precisarse otros aspectos de los programas por ejecutarse, de acuerdo con los objetivos y los resultados alcanzados. En cada uno de los campos puede prepararse una enumeración detallada, de acuerdo con las funciones expresas y el nivel de los planes. Al llevar al cabo este recuento y separar estos campos de actuación de resultados, también podría ser oportuno señalar los obstáculos en la ejecución. Con ello se tendría un inventario de las cuestiones, razones o situaciones que impiden o dificultan un plan, esto es, un conocimiento de experiencias y de problemas relativos, que debe tomarse en cuenta para evitar un fracaso.

¿Qué se ha hecho antes? Contestar a esta pregunta será una orientación para juzgar lo realizado anteriormente y derivar hacia un perfeccionamiento.

Finalmente, cuál debe ser la actuación a corto y largo plazo. Esta investigación debe ser fundamentalmente constructiva, para no caer en críticas o posturas negativas con respecto al pasado. Muchas veces, al definir labores se puede confundir al factor tiempo; pero en toda investigación se hace una previsión de las etapas. Por ejemplo, estando de acuerdo que en México la educación básica se debe impartir al 100% de la población; pero, una vez reunidos los antecedentes con un cartabón semejante al expuesto, se llegaría a la conclusión de que éste no es un problema cuya resolución pueda lograrse a corto plazo. Así, es indispensable distinguir la obtención de resultados entre lo inmediato, a corto y a largo plazo.

Es necesario un juicio claro y una percepción de la práctica y de la realidad, para señalar las metas expresas y su secuencia de ejecución. De los objetivos generales se deri-

van las metas, que son acciones concretas, finalidades determinadas; muchas veces posibles de cuantificarse y delimitarse, marcando lo que debe alcanzarse en un plazo corto y factible o diferido, especificando si son urgentes, normales, o si es posible diferirlas.

Indudablemente este es el aspecto crucial; si no es posible definirlo, no se podrán establecer programas, ni llegar nunca a la comparación entre los presupuestos de evaluación y los resultados.

Las metas deben señalarse tan detalladamente, que sea factible derivar la preparación de "programas de actuación", de acuerdo con los pasos del siguiente apartado.

## 6. Preparar el plan.

La información derivada de las cinco etapas previas permitirá establecer las bases de un plan, hasta lograr transferirlo a diversos documentos integrados que permitan llegar a comparar la previsión del costo y la utilidad con los resultados. Al efecto se deberá estar atento a los planes de carácter superior, de los dependientes y también de los planes de coordinación horizontal.

De estos planes fundamentales se derivan los "programas de actuación", preparados bajo los criterios de cuantificación, integración, definición de responsabilidades, determinación de las bases de evaluación, etc., ya citados. Esta es una labor detallada y exige continuas consultas y ajustes antes de su aprobación final. Una fase importante es la relativa a la participación de funcionarios, con el reconocimiento de las metas particularizadas bajo su responsabilidad.

Cuántas veces se ha visto fracasar un buen proyecto porque no existió una coordinación real, ya sea que haya otra unidad con el mismo proyecto o con otro contrario, o bien, cuando dependencias relacionadas ignoran las actividades mutuas. Estas coordinación es fundamental y también nos lleva al concepto de unidad de responsabilidad.

El grupo o los grupos de trabajo tienen a su cargo las consultas de afinación. El sis-

tema descansa en una cooperación absoluta entre todos los funcionarios que integran un área. Estas consultas de afinación tienen como objeto unificar los criterios y captar la experiencia, aprovechando las ideas de todos los integrantes de una unidad de trabajo.

A continuación tendríamos la determinación de los plazos de la acción y la posibilidad de preparar un calendario preciso. Un calendario no siempre es bien recibido, pues significa un compromiso.

En forma paralela a las fases de todo el estudio anterior debe entenderse la definición de los elementos necesarios y la cuantificación monetaria; ¿cuánto me va a costar? Naturalmente, esta cuantificación exige el ajuste correspondiente con las autoridades o dependencias que tienen a su cargo la distribución de fondos.

No podría hacerse el "presupuesto por programas" de una dirección, si los funcionarios financieros superiores no están conformes con el plan. Es en este nivel en donde indudablemente van a estudiarse los problemas de costos, la ventaja de los resultados y la posibilidad de un presupuesto central con limitaciones para atender las necesidades ilimitadas.

No debe existir una secuencia rígida en las etapas mencionadas; algunas se harán en forma simultánea y los afinamientos y consultas producirán efectos múltiples, derivándose de ello un método de trabajo flexible, de coordinación y cooperación.

Deberán presentarse las bases para evaluar los resultados y finalmente, el sistema de retroalimentación, pues a través de la comparación del programa con lo efectuado en la realidad, es posible ver los errores de planeación y determinar en dónde quedó el programa corto o exagerado y así sucesivamente. Así, el correcto análisis y la apropiada retroalimentación constituirán un verdadero sistema, tal vez nunca perfecto, pero siempre con la tendencia a mejorar la administración.

Debe modificarse la ideología de los funcionarios y adecuar las estructuras y normas del presupuesto tradicional; tratar de aprovechar las ventajas y la experiencia del "presupuesto por programas", para derivar de ello una administración más eficiente en beneficio de las funciones del Estado.