

INTELIGENCIA GERENCIAL EN LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS

Por: Salvador Delgado Garza¹
sdelgado@amefpp.org.mx

Estimados Colegas de Finanzas y Presupuestos Públicos de todos los países que nos visitan, sean Ustedes bienvenidos y permítanme comentar que la participación en Seminarios de estas características, nos brinda la posibilidad de analizar temas que por las presiones en nuestra práctica diaria, nos impiden o no nos dejan sin tiempo para reflexionar y con ello promover mejoras en nuestras formas de gestión y mejorar nuestros desempeños.

En el contexto de una administración presupuestaria como un instrumento determinante para la Administración Pública y conforme a las experiencias que se vienen obteniendo en México, enfocaré mis comentarios bajo una perspectiva a la que denomino: “**Inteligencia Gerencial en la Gestión Presupuestaria**” en donde trataré tres campos específicos: Planeación Estratégica, Modernización de Procesos y Evaluación Gerencial, los cuales, como se puede inferir, accionan en las fases de planeación, ejecución y evaluación de los presupuestos públicos.

Estos campos, no son todos los elementos que conformarían a este concepto de Inteligencia Gerencial pero por la disponibilidad del tiempo y el espacio al cual nos vemos sujetos, son los que únicamente trataré.

1. ADMINISTRACION INSTITUCIONAL

Permítanme hacer un breve recuento de la lógica tradicional de la gestión presupuestaria para establecer la base sobre la cual se dirigirán mis razonamientos.

- En general podemos ver que al proceso de presupuesto se le ubica como parte o como resultado de un proceso de planeación previo que se inicia a partir de la determinación de las grandes políticas públicas y de modelos de estimación cuantitativos de las variables macroeconómicas. Estas políticas y modelos responden a una filosofía política y son las que orientan, regulan y controlan a las acciones públicas.

¹ El presente documento ha sido preparado para el XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público a celebrarse en Ixtapan de la Sal, Estado de México, México. Prohibida su reproducción parcial o total, sin permiso expreso del autor o de la Asociación Mexicana de Finanzas y Presupuesto Público. El contenido es responsabilidad única del autor y en nada compromete a la Asociación.

- Sobre la base de esas políticas, las autoridades centrales hacendarias o de finanzas se dan a la tarea de desarrollar un conjunto de planes globales, estatales / provinciales o regionales de mediano plazo, en los cuales se van concretando las políticas públicas y una vez que se realiza un ejercicio consensual con los demás actores de la vida nacional, se transforman en la “meta” del Gobierno y el derrotero al cual se dirigirán todos los esfuerzos.
- Sobre la base de este conjunto de planes, las instituciones (o en muchas ocasiones las propias autoridades centrales) desarrollan las estimaciones de ejercicio multianual para sus gastos de inversión y de programación operativa anual para los gastos que se proponen ejercer en el periodo, los cuales pasan a conformar la base para sus presupuestos anuales.
- Durante la aprobación legislativa el Ejecutivo complementa el Proyecto de Presupuesto con diferentes documentos que tienen como objetivo el esclarecer las estrategias, líneas de acción y asignaciones y la atención se enfoca al Proyecto de Gobierno que se pretende alcanzar y a las asignaciones de los gastos que sustentan ese Proyecto tanto a nivel de los principales agregados macroeconómicos como en los programas y proyectos institucionales.
- Una vez aprobado el Proyecto, se procede a su ejecución, control y evaluación presupuestaria.

Visto desde este enfoque (muy simple, admito), tal parece que se tiene una clara idea de la lógica con la cual se trabaja en el Proceso Presupuestario, sin embargo, en la práctica diaria de las finanzas públicas, la realidad es otra. Desde el primer día de ejercicio, independientemente del comportamiento en la captación de los ingresos (tributarios, aduaneros o financieros), las instituciones ejecutoras y muchas veces los propios ministerios o secretarías responsables de las finanzas públicas, promueven adecuaciones o modificaciones a las asignaciones aprobadas por lo que desde el principio se está trabajando en la evaluación de su procedencia o en la regularización de registros presupuestarios.

Lo anterior significa, que o estuvo muy mal hecho el presupuesto o simplemente existen elementos o factores que no han sido contemplados y que repercuten en cambios inmediatos que se generan en el interior de la propia gestión presupuestaria.

De esta forma, se ha venido haciendo cada vez más compleja la formulación presupuestaria incluyendo cada vez más nuevos elementos para generar supuestamente mejores decisiones presupuestarias que van desde cambios

constantes a las clasificaciones presupuestarias hasta la agregación de elementos en la identificación de las asignaciones (claves presupuestarias).

Por otra parte, se insiste en trabajar con base en programas y proyectos que responden a las estructuras organizacionales, pero al detectarse la proliferación de éstos y su inutilidad para ejecutar y controlar el presupuesto; se ha tratado de identificar a sus resultados, confundiendo con “unidades de medida” o con “productos” o bien con la introducción de indicadores “mágicos” de desempeño que cada vez van haciendo mas complejo la administración presupuestaria.

Todos estos elementos, se han reflejado a su vez en sistemas automatizados de información que con una mal llamada visión de “integralidad” en su mayoría funcionan simplemente como “sistemas de registros de las operaciones” que aportan pocos elementos para el mejoramiento de la gestión de los ejecutores y en cambio generan mucho trabajo “ajeno” a las instituciones.

Si preguntamos a los ejecutores veremos que si bien se reconoce la necesidad de estos esfuerzos para cumplir con los requerimientos de las áreas centrales, para ellos no dejan de ser, ejercicios ajenos a su gestión sustantiva, que obligatoriamente se tienen que cumplir para garantizar la disponibilidad de recursos presupuestarios.

Por esta razón, en muchas ocasiones, los planes, programas y proyectos multianuales y operativos anuales, son desarrollados por las propias oficinas centrales de presupuesto para cumplir con una disposición legal, sin ninguna participación de las instituciones o de sus áreas ejecutoras.

Todo ello conspira para que se conforme un ambiente de “falta de credibilidad” debido a la falta de “apropiación” de las técnicas y metodologías presupuestarias por las instituciones ejecutoras y a la incomprensión de la necesidad de formas de gestión en ambas partes (Hacienda/Finanzas vs. Instituciones Públicas).

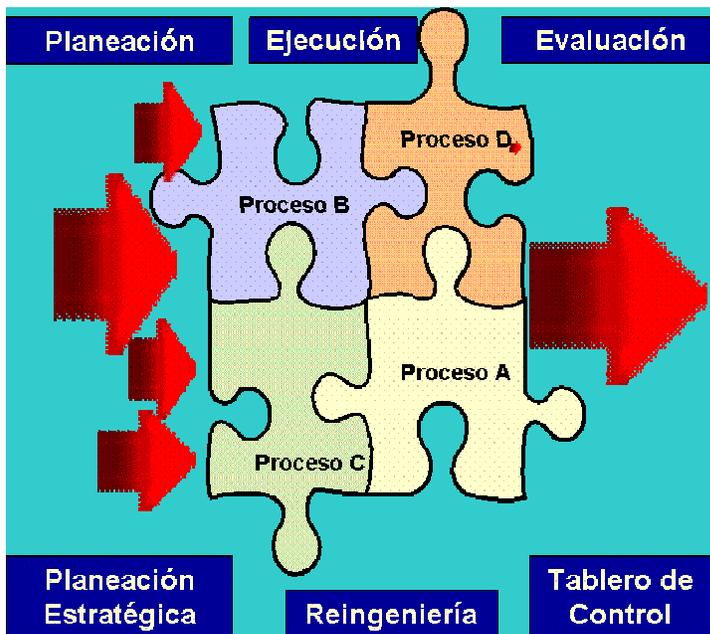
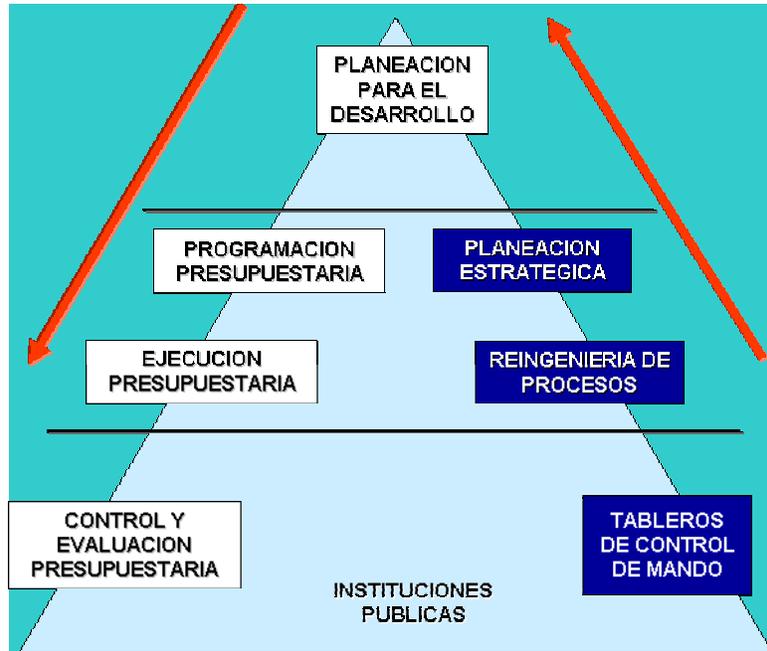
De esta forma al parecer estamos en un “callejón sin salida” ante lo cual considero que el primer paso que se debe dar es el ampliar el enfoque desde la normativa presupuestaria a la identificación de las “necesidades de gestión de los ejecutores con una visión de “clientes”.

Ello conlleva un cambio conceptual radical en el sentido de desplazar la atención del ámbito presupuestario como sujeto de acción, al presupuesto como instrumento de gestión para apoyar a las actividades sustantivas (verticales) de la instituciones que conforman a la administración pública.

Para ello, debemos instrumentar el camino inverso al que hasta ahora hemos seguido: Planeación para el Desarrollo, Programación Presupuestaria, Ejecución

Presupuestaria y Control y Evaluación Presupuestaria, por otro camino que emerja de las propias instituciones públicas y que sea acorde a sus formas de gestión y necesidades de desarrollo, esto es: Evaluación Gerencial, Ingeniería de Procesos, Planeación Estratégica para así llegar a la Planeación para el Desarrollo, con lo que se cerraría el círculo.

Lo que lo que estamos proponiendo no es la clásica figura de "retroalimentación del proceso presupuestario", sino complementar el camino hasta ahora seguido pero en relación inversa, a fin de que las Instituciones Públicas se apropien de las técnicas y metodologías presupuestarias. Como se puede observar en la lámina superior.



Si lo queremos ver con un enfoque sistémico, se trata de garantizar que los insumos que utilizemos durante el proceso presupuestario, sean adecuadamente procesados y que los resultados a los que lleguemos, sean precisamente los que queremos, tanto en la cantidad como en la calidad que demandan nuestros ciudadanos.

Con estos elementos podemos proceder al desarrollo de los componentes específicos de la exposición para lo cual

expondré con una lógica descendente, aún cuando hemos visto, lo normal sería que fuera ascendente, pero considero que ello puede generar confusión.

I. PLANEACION ESTRATEGICA

A la Administración Presupuestaria se le ubica como resultado del Sistema de la Planeación para el Desarrollo, en donde se establecen las políticas públicas, estrategias, tácticas, acciones, objetivos y metas que orientan a los presupuestos públicos; sin embargo, al interior de las instituciones, podemos observar que los productos del Sistema se tornan insuficientes ya que no se corresponden con las disponibilidades presupuestarias y lo que es peor, en su mayoría son estáticos y se pueden tornar en obsoletos al no responder a las demandas cambiantes de la sociedad y la economía. Ante esta situación, han surgido dos reacciones:

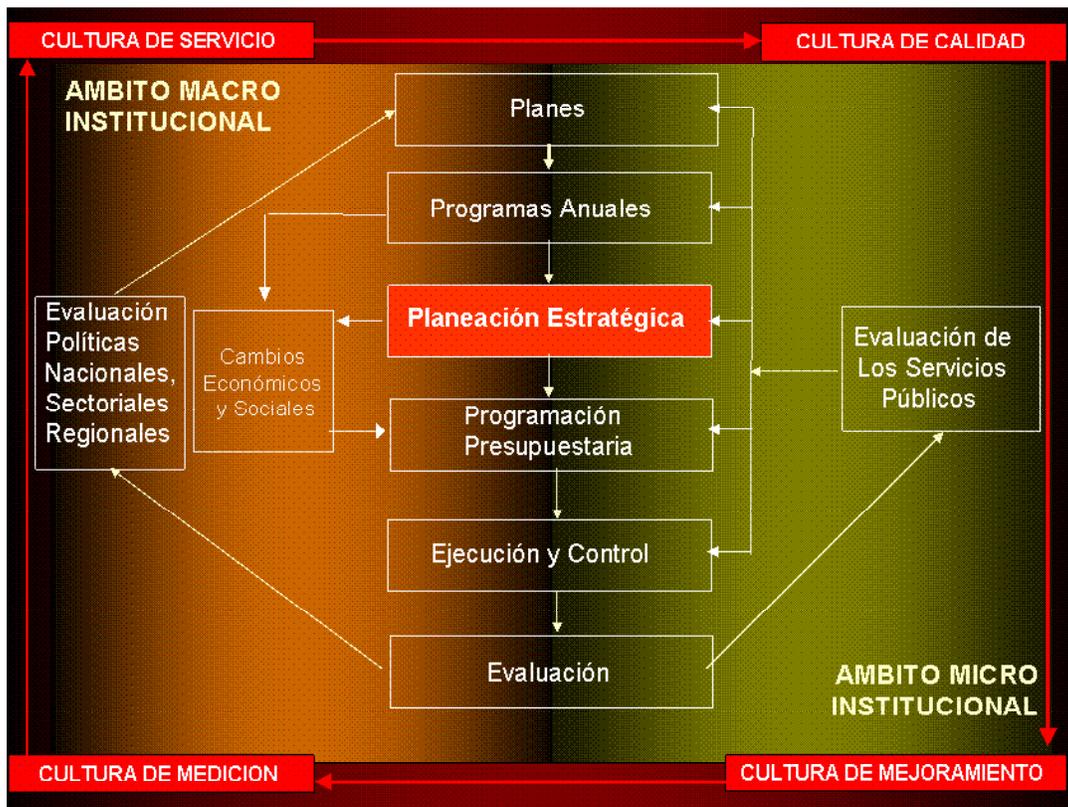
- La primera tendiente a disminuir los niveles de incertidumbre para lo cual se han elaborado planes cada vez más complejos, fundamentándolos en un mejor pronóstico macroeconómico el que cuando las condiciones no se ven alteradas, puede tener éxito, pero a menudo el éxito es temporal y,
- La segunda, que se orienta a reducir a la planeación a una lógica financiera fundamentada en un mejor pronóstico en los flujos de caja, en la disciplina y austeridad presupuestaria y en la conformación de reservas o fondos (bolsas o “el guardadito como se conoce en México”) para los tiempos difíciles. Sin embargo, este enfoque conlleva la anulación de la planeación como elemento orientador del presupuesto, pasando a ser la base del presupuesto el manejo de caja.²

Podríamos seguir desarrollando las implicancias y efectos que se generan en ambos enfoques, pero ello escapa del objetivo de esta Exposición, lo importante es estar concientes de que ambos enfoques generan un círculo vicioso y no dotan de una solución. Entonces, ¿debemos hacer?, ¿desechar a la planeación?... o bien continuar con la búsqueda de mejores métodos y técnicas para dotarle de una mayor certidumbre?...

Creo que sería un error el abandonar a la planeación porque sería ocultar o ignorar el problema ya que sin esa visión simplemente reduciríamos a la Administración Presupuestaria a una gestión parecida a la que había en tiempos de la Colonia, en donde se asignaban cantidades conforme a requerimientos (justificados o injustificados) y a flujos de caja. Por ello, independientemente de la eficacia de los modelos de planeación que apliquemos, se requiere de una visión de mediano o largo plazo para que el presupuesto se desempeñe realmente como un instrumento del desarrollo nacional.

² Este enfoque ha sido sustentado en varios países por el Fondo Monetario Internacional, convirtiendo a las Tesorerías en el centro de la acción presupuestaria.

Entonces, cual es la salida?... Lo primero que tenemos que tener claro es el papel de la planeación para el desarrollo en donde los planes nacionales, sectoriales o regionales reflejan una filosofía de gobierno basada en el análisis de comportamientos, en la estimación de metas y en el pronóstico de situaciones, así su naturaleza es “política” y ello nos permite “levantar la vista” y ver hacia donde vamos, pero de ahí a inferir o deducir el conjunto de acciones (programas y proyectos) en los que se fundamentará el presupuesto, existe una gran diferencia; se requiere de un método para ello.



En el modelo actual, acciona una fase denominada de Programación, la cual tiene como principal producto a los Programas Anuales³. En esta fase, bajo un concepto de “presupuestación participativa”, se concertan las aperturas programáticas, (siempre en un el marco de los requerimientos de las áreas centrales de finanzas públicas) y se hacen participar a las instituciones ejecutoras.

En el caso de México, se determinan las relaciones con los planes nacionales, sectoriales y regionales; se identifican programas especiales y proyectos, diferenciando su naturaleza, conforme a los requerimientos derivados de la planeación (inversión, sociales, de innovación o desarrollo tecnológico, etc.), se

³ En México y otros países se les conoce como POA's (Programas Operativos Anuales).

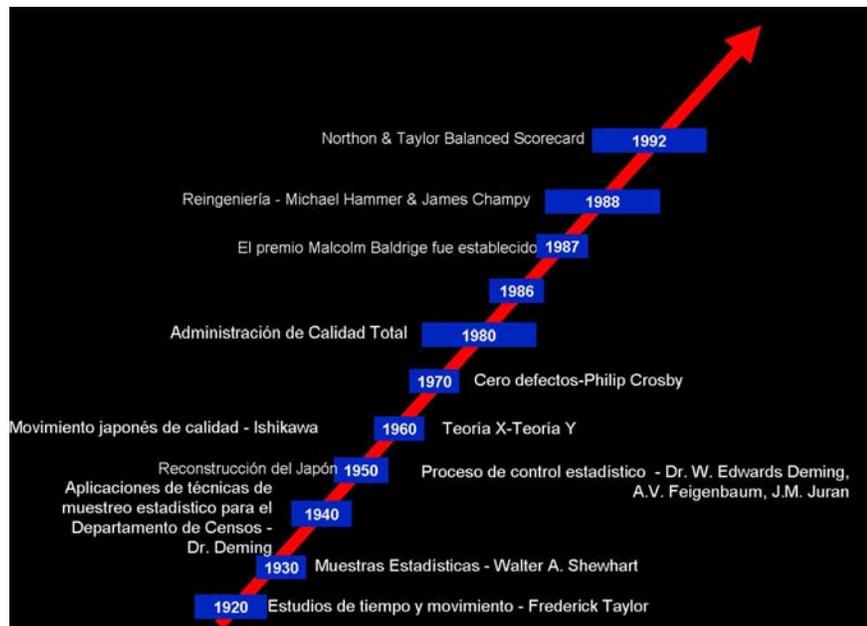
establecen indicadores de desempeño y se desarrolla un costeo a niveles agregados, para lo cual se establece la priorización en los programas y proyectos, se genera un análisis de viabilidad financiera a corto y mediano plazo y se desarrolla un conjunto de escenarios de presupuesto, conforme al marco de disponibilidades presupuestarias y se prevén las fuentes de financiamiento. De esta manera se profundiza en el concepto de la planeación y se van concretando cada uno de las grandes estrategias y objetivos de los planes.

Sin embargo todos estos esfuerzos no bastan, porque como comenté antes, se requiere que bajo un nuevo método, las instituciones realicen una acción de contraparte que permita esclarecer sus necesidades e *identificar a las necesidades de gestión de sus "clientes"*⁴, distinguiendo clientes tanto internos como externos y realizar una segmentación de los mismos para definir prioridades y caminos a seguir.

A este método le denominamos Planeación Estratégica, acciona en el interior de las instituciones y actúa en forma complementaria a la planeación para el desarrollo y a la programación anual; al orientarse a captar y procesar las características y necesidades internas de gestión de las organizaciones, confrontándolas con las necesidades de política económica y social, con las estrategias de gobierno y con la programación anual de acciones de las instituciones

públicas, permite fortalecer el marco de acción de la programación presupuestaria.

La Planeación Estratégica como concepto no es ajena a nuestras administraciones presupuestarias, sin embargo, el reto no es sobre su conocimiento sino sobre su forma de realización, esto es



optimizar los desarrollos académicos y las experiencias del sector privado, acoplándolas, adecuándolas o reinventando nuevas técnicas conforme a las

⁴ Si no nos gusta este vocablo, podemos hablar de usuarios, beneficiarios, contribuyentes o simplemente ejecutores, no es el caso de este escrito polemizar al respecto.

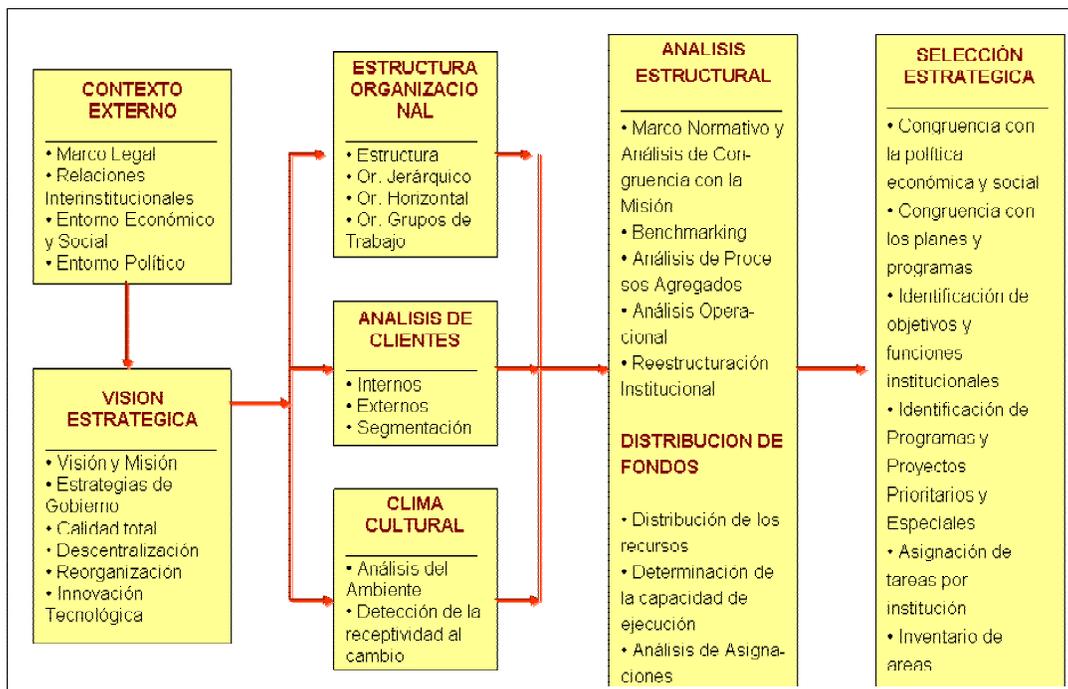
características de gestión del sector público. Para ello, es necesario considerar algunas la evolución de algunas técnicas, que en resumen se pueden observar en el gráfico anterior.

Conforme a nuestras experiencias para la modernización de las administraciones financieras, la aplicación de esta metodología se sitúa en un ámbito de integralidad (holístico) y se pueden diferenciar dos niveles funcionales: Macro y Micro Institucional.

El nivel macro institucional tiene por objeto el tomar una “foto” del panorama o escenario en donde se sitúa a una organización gubernamental definida; sin embargo, para la Administración Presupuestaria lo importante es que este análisis le permite interrelacionar a la organización con las variables de la planeación y de la programación anual. Para ello, se manejan dos planos: Contexto Externo e Interno. En este último se diferencian las fases que agregan valor, éstas son: Elementos de Dirección, Ámbitos de Análisis y, Selección Estratégica de Acciones.

a. Contexto Externo

En el Contexto Externo a nivel Macro se identifican al marco legal y reglamentario que regula a la institución, considerando las potencialidades y capacidades del mismo para cumplir con la visión y misión institucional y los requerimientos de ampliación, mejoramiento o cambio que se requieran.



Si no existe un marco legal que sustente a la ejecución de los programas y proyectos, los recursos que se ministren tarde o temprano van a estar congelados o bien se van a reorientar a través de adecuaciones o modificaciones presupuestarias hacia otros fines. Esto marca el principio de la explicación de un comportamiento tradicional en la Administración Presupuestaria: insuficiencia de recursos al inicio y durante el ejercicio y al final, recursos no ejecutados. Naturalmente el costo de oportunidad que se pierde es este proceso, es significativo.

Otro elemento que se debe considerar es el relativo a las relaciones Interinstitucionales. Las organizaciones públicas cada vez actúan menos como entes únicos, al contrario se interrelacionan y se afectan entre si, por ello en el análisis del contexto externo se debe enfatizar este aspecto ya que una inadecuada relación, generará retrasos o adelantos en el ejercicio presupuestario y desarticulará todos los esfuerzos de programación presupuestaria.

El análisis de los entornos económico, político y social es indispensable. Los presupuestos públicos son resultado de una acción de gobierno y en ellos se refleja “la intención de gobernar”, por tanto cualquier cambio en estas variables se manifestarán en cambios en los niveles de eficiencia y productividad de los presupuestos. Por tanto, se debe claramente identificar las características de estos entornos, el monitoreo al cual se verán sujetos y lo mas importante la capacidad de adecuarse a nuevas situaciones. Naturalmente este análisis deberá tomar como elemento director a los escenarios macro económicos que se establecen durante la planeación y la programación anual.

b. Elementos Directivos

En el ámbito interno, el análisis a los elementos directivos comprende:

- La determinación de una visión estratégica,
- El análisis de la estructura organizacional,
- El análisis de los clientes y,
- El análisis del clima cultural en la organización sujeta a la planeación estratégica.

Naturalmente para cada uno de estos casos se deben aplicar metodologías de acción específicas cuya forma de actuación escapan tradicionalmente de la acción presupuestaria, pero sus resultados son relevantes para la determinación de los presupuestos.

Por otra parte, la **Visión Estratégica** debe reflejar la Visión y la Misión (que se hace, para que se hace y cual es su población objetivo) establecida tanto en los

ordenamientos legales como por las autoridades de las instituciones, esto último para dotar de dinamismo a los esquemas funcionales.

Adicionalmente se deben establecer las prioridades, objetivos rectores y las estrategias que se emprenderán (descentralización o centralización, reorganización, calidad total, innovación tecnológica, etc.). Es importante que se haga un análisis de la evolución de los procesos de cambio para no repetir esfuerzos y aprovechar experiencias y finalmente para que se establezcan las metas macro – institucionales.

Debo enfatizar que uno de los problemas mas persistentes en esta materia es que en la definición de la Visión Institucional, actúan únicamente un grupo élite de funcionarios públicos que son los que marcan el ritmo y rumbo de la acción institucional; sin embargo es de gran importancia que se aproveche la experiencia y el conocimiento empírico o pragmático de empleados seleccionados que sean agentes de cambio, para lo cual es importante la realización de Seminarios o Talleres en donde después de establecerse las reglas para conformar equipos de alto rendimiento (task forces), se lleve a cabo una lluvia de ideas en donde participen los responsables directos de las principales acciones, se identifiquen y concierten conclusiones y se realice un análisis de congruencia sobre la misión y la visión sectorial, regional e institucional.

La Visión de la organización se refleja tangiblemente en las estrategias programáticas las cuales al no ser participativas, corren el peligro de convertirse en “ejercicios de gabinete” y disociar la acción institucional, generando ello, la falta de efectividad en la Administración Presupuestaria.

En este campo, es importante conocer si la **Estructura Orgánico Funcional** existente a nivel institucional, sectorial o regional, responde a los procesos funcionales previstos en la ejecución de los programas y proyectos. Para ello debe analizarse la estructura funcional, las estrategias operacionales y la información sobre los puestos claves, esclareciendo entre otros los elementos siguientes:

- Análisis de competencias y funcionamiento en las estructuras formales e informales,
- Análisis de estructuras y funciones jerárquicas a nivel de relaciones horizontales y verticales,
- Análisis de niveles de centralización, descentralización y desconcentración y,
- Niveles de mando y control.

Estos elementos deben provenir de un estudio de ingeniería de procesos y deben haber sido desarrollado previamente a la formulación de la programación operativa anual o cuando menos en una fase anterior a la programación presupuestaria.

Como se verá en el apartado de Modernización de Procesos, es importante que la estructura orgánico funcional responda a criterios de desempeño de procesos (no procedimientos) y de servicios, para que las estrategias programáticas reflejen el concepto de “resultado” y de ahí avanzar sólidamente a una posterior fase de “medición del impacto” y de “medición del costo – beneficio” en las aperturas programáticas.

Como ya comenté someramente, una de las mas grandes “trampas” en la Administración Presupuestaria es el que se reflejen las estructuras administrativas en las estructuras programáticas, porque se sitúan en instancias metodológicas distintas, esto es: Las estructuras programáticas responden a un concepto macro de planeación para el desarrollo y/o estratégica, en tanto las estructuras administrativas responden a un concepto micro de procesos y servicios que realiza o genera la institución. La confusión viene que los Procesos son la “forma de hacer” una determinada acción para cumplir con los programas y proyectos contenidos en las “aperturas programáticas”, pero ello no implica que la estructura administrativa se deba relacionar directamente sin considerar a la lógica de procesos

Otro de los aspectos que tiene repercusión en la Administración Presupuestaria es en la **Identificación de los Clientes**, o sea “para quienes estamos trabajando”. Las empresas privadas generalmente tienen bien claro ese concepto porque de el depende su nivel de ingresos, en tanto en las Administraciones Públicas poco a poco se va tomando conciencia que uno de los elementos actuales del “arte de gobernar esta en el arte de servir” y para ello lo primero que se debe hacer es “saber escuchar”, pero... a quienes escuchar?, sencillamente a los que les interesan nuestros servicios y como en cualquier estudio de mercado lo que se tiene que hacer es captar y procesar aquella información que se origine de una población representativa de consumidores. Para ello, lo primero que debemos diferenciar es a nuestros “clientes internos de los externos”.

- Por clientes internos entiendo a todo aquel sujeto relacionado directamente con nuestra labor ya sea en el plano del mandato legal (congresistas, autoridades y empleados), en el plano de los financiadores o donantes (para el caso de muchos países de América Latina) y de los sindicatos o asociaciones gremiales de empleados.
- En el caso de los clientes externos, serían aquellos sujetos que se ven beneficiados o perjudicados por nuestras labores ya sean consumidores /

productores, usuarios, compradores o entes sujetos a control o supervisión, entre otros.

- Una vez determinados los “clientes” debemos proceder a su segmentación, esto es, el ordenamiento conforme a las necesidades y de acuerdo con las relaciones que entre ellos mismos se establecen.

Naturalmente, estos clientes, constituyen las prioridades de los programas y proyectos presupuestarios, desde la fase de formulación de las Estrategias Programáticas (determinación de la población objetivo) hasta su integración y presentación al Poder Legislativo.

Así uno de los factores mas importantes para el proceso de Negociación Presupuestaria, es el relativo a la interrelación e interdependencia de las prioridades (vistos como clientes) porque el concepto no es “plano”, no se puede ver a los clientes por si mismos, sino en su relación con los demás hasta integrar un concepto de “sociedad en su totalidad o en segmentos”, sin que se pierda su concepto de “ciudadanos individuales”.

Otro elemento interesante en la Administración Presupuestaria lo constituye la **capacidad de recepción de los cambios en las estructuras organizacionales**. Cuando una institución esta impulsando cambios significativos, es recomendable que se realice de forma anticipada un Análisis sobre su Ambiente Cultural a fin de detectar si es apta para el cambio o bien resultará en un agente resistente que deberá primero sensibilizarse. Los elementos básicos que debiera comprender ese estudio son:

- Niveles de capacitación en el personal
- Niveles de motivación del personal
- Liderazgo y prácticas gerenciales
- Análisis de procesos de comunicación y,
- Con lo anterior, la definición de una estrategia para la administración del cambio.

Desconozco estadísticas de los esfuerzos que se han realizado y de los recursos que se han gastado, impulsando con buena voluntad acciones que después son ignoradas o descartadas porque la organización nunca estuvo clara sobre los motivos y beneficios de los cambios y por tanto no los compartió, pero un buen indicador podrían ser los proyectos de modernización que repetidamente se realizan en una misma institución.

En este campo es usual que las instituciones emprendan “reconformaciones orgánico - funcionales” que implican grandes demandas de recursos, sin

considerar si son aptas o están capacitadas para ellas. Igualmente se incorporan nuevas acciones (programas y proyectos) sin considerar la capacidad de receptibilidad de la organización.

Lo mas dramático es que al no tener resultados, no tan solo no se logran las metas y se gastan los presupuestos existentes, sino que se genera un “terrorismo administrativo” que impedirá por buen tiempo la modernización de la institución, lo que conllevará el malgasto adicional de recursos, hasta que la institución se reponga y se pueda realizar otro proceso de modernización que pueda ser exitoso.

c. **Análisis Estructural**

Una vez que se cuenta con los elementos “directivos”, el análisis se debe enfocar hacia un entorno Estructural, en seis planos principales:

- Congruencia entre el marco normativo y la Misión;
- Estudio Comparativo entre organizaciones análogas o similares (benchmarking);
- Estudio de los procesos agregados de cada Institución
- Análisis Económico
- Análisis Estratégico Programático y,
- Requerimientos de Reestructuración Institucional.

Además de que se tenga claridad en la misión / visión institucionales y se cuenten con las principales normas legales y técnicas que regulan y controlan los desempeños, es necesario realizar un estudio que permita “seleccionar o priorizar” aquellas programas y proyectos que mejor atienden a su razón de ser u objeto social conforme a las normas legales y reglamentarias dispuestas, para lo cual se debe relacionar a los elementos anteriores con un análisis de clientes y de segmentación de los mismos.

Este análisis es primordial para dotar de racionalidad a las reducciones en los presupuestos institucionales por efecto de baja en los ingresos previstos o de incremento en las metas por la mayor disponibilidad de recursos financieros.

Priorizado el ámbito de la Misión, el segundo plano de análisis lo constituye el **Estudio Comparativo con organizaciones análogas (Benchmarking)** a fin de aprovechar las mejores experiencias y no duplicar esfuerzos. (vgr. El desarrollo de sistemas informáticos para la administración presupuestaria o financiera). Los principales aspectos que cubre este estudio comparativo se dan en tres vertientes:

- **Calidad** en los servicios que se prestan por la institución para el cumplimiento de su Misión;

- **Productividad** de los medios que se utilizan en los procesos para ejecutar programas y proyectos para obtener una gestión de “excelencia” y,
- **Tiempo** para el desarrollo de los procesos de las funciones verticales y horizontales institucionales.

La metodología del Benchmarking es bien conocida y se fundamenta en cinco grandes fases:

- **Planeación**, en donde se identifica las funciones o áreas sujetas a este análisis y las organizaciones con las cuales se compararán y los métodos de recopilación de los datos. Por ejemplo, si se quiere realizar un análisis de comparabilidad entre las administraciones aduaneras de América Latina, se requiere considerar el tipo de gobierno, la disponibilidad y capacidad tecnológica, la ubicación geográfica, el desarrollo en el comercio exterior y las presiones de seguridad nacional.
- **Análisis**, a través de la determinación de brechas en los desempeños de los programas y proyectos presupuestarios; de proyecciones realistas de los desempeños actuales considerando las restricciones presupuestarias y tecnológicas, entre otras; y determinación de las metas de productividad, también en términos realistas.
- **Integración**, a las aperturas programáticas y presupuestos institucionales y aceptación de las mismas por las estructuras orgánico – funcionales de las instituciones públicas.
- **Ejecución**, a través de la incorporación de planes estratégicos de acción, que contengan tiempos, responsables directos y de supervisión y resultados previstos en términos de metas programáticas y de impacto en la sociedad o en segmentos de clientes específicos.
- **Implementación** mediante la incorporación de las mejores prácticas en las formas de gestión institucionales.

En este sentido quiero enfatizar que no basta con ejecutar los cambios funcionales en la fase de ejecución presupuestaria, sino que es indispensable que se incorpore esta fase de implementación en la práctica diaria de las instituciones lo que conlleva acciones de institucionalización en las estructuras, capacitación en los recursos humanos y procesos de mejoramiento continuo que deben estar incorporados en los presupuestos institucionales.

Sobre la base de las mejores experiencias y la priorización normativa, se debe proceder al **Análisis Agregado de los Procesos**. En el ámbito macroinstitucional,

lo importante es que la identificación de los procesos, responda al cruce en las diferentes áreas funcionales y no sean privativas de una sola. Es aquí en donde se observan mayores incongruencias, porque se confunden a los procesos horizontales, verticales y exógenos, dependiendo de su funcionalidad⁵ y, por otra parte, a los procesos (acción agregada) con los procedimientos (acción desagregada). Naturalmente estas confusiones repercuten en la conformación de las estructuras programáticas, durante la programación presupuestaria e inciden determinantemente en la operación de los sistemas, procesos y servicios institucionales.

El resultado principal es la identificación de los procesos o de las funciones a eliminar, reasignar, consolidar, externalizar, privatizar o descentralizar, lo que naturalmente determinará y cambiará a las asignaciones presupuestarias para cada institución. El siguiente cuadro muestra un ejemplo de análisis de Procesos Agregados para un área de Administración Financiera de una institución pública.

ID	ACTIVIDADES	M1									M2								
		2	3	4	5	6	7	8	9	2	3	4	5	6	7	8	9		
12	2.2.2 Análisis de Procesos agregados																		
13	2.2.2.1 Planeación Estratégica																		
14	2.2.2.2 Estandarización de formas de gestión (normas y Procedimientos)																		
15	2.2.2.3 Presupuesto																		
16	2.2.2.4 Contabilidad																		
17	2.2.2.5 Bienes Muebles e Inmuebles																		
18	2.2.2.6 Obra Pública																		
19	2.2.2.7 Adquisiciones																		
20	2.2.2.8 Desarrollo del Personal																		

Otro elemento básico en el enfoque Estructural lo constituye el **Análisis Económico** en donde se define a nivel institucional y en términos cuantitativos la capacidad de captación de fondos y de distribución de recursos, tanto de la situación actual como de la situación prevista o proyectada.

En cuanto al análisis de fondos, se deben identificar los ingresos que tiene la institución, tanto provenientes de los presupuestos asignados, como los resultantes de la venta de sus servicios, (mal llamados “propios”), que se aprovechan para el cumplimiento de las metas y resultados de sus acciones programáticas y su capacidad de captación, identificando su temporalidad y condicionalidad.

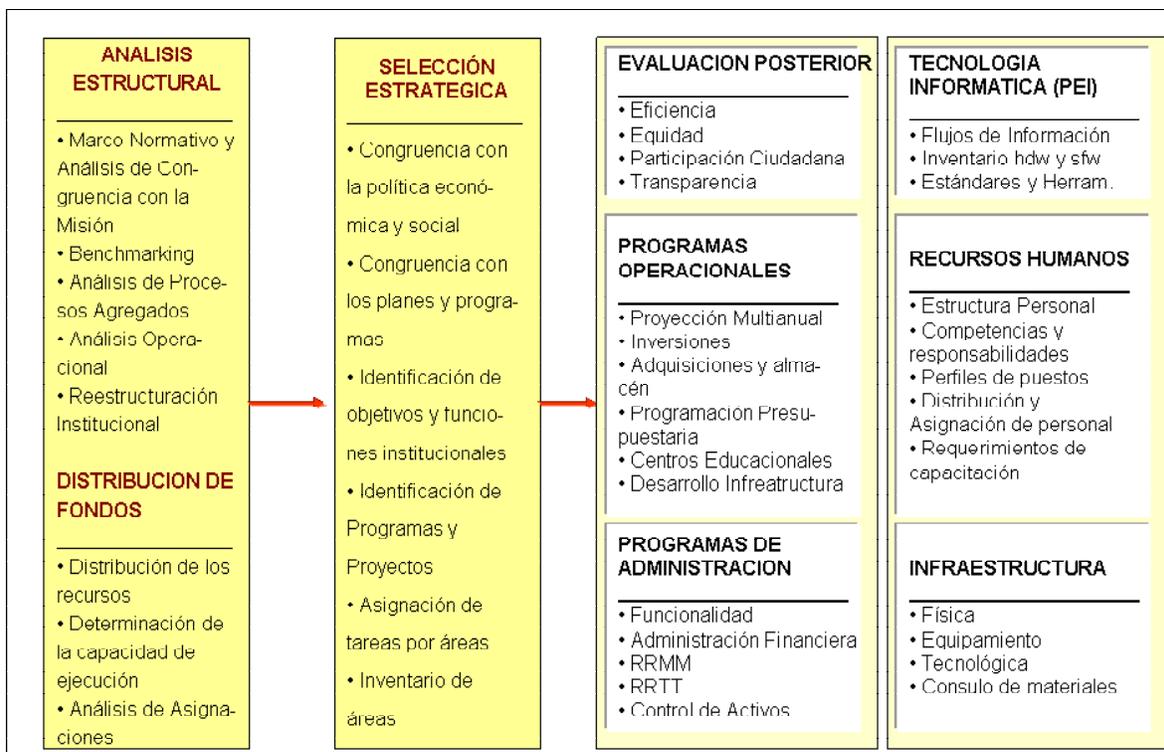
En el análisis de recursos se considera la composición relativa y absoluta entre las áreas horizontales y verticales de la institución y el aporte que generan a los servicios que se generan para la atención de la población objetivo. Otro elemento

⁵ Las funciones verticales que reflejan la razón de ser o el objeto social de cada organización, las funciones horizontales son acciones comunes a todas las áreas de una organización y las funciones exógenas que son aquellas que inciden en el desempeño de las dos primeras, pero que no se realizan en el ámbito de la organización.

lo constituye la determinación en la capacidad de ejecución, en donde el análisis se realiza en tres capas:

- La primera relativa a la comparación histórica en la ejecución físico y financiera de los presupuestos asignados,
- La segunda al cumplimiento en los niveles de desempeños y
- La tercera, relativa a la capacidad de ejecución por su naturaleza económica: corrientes, de capital y de inversión.⁶

En este análisis para fines presupuestarios se pueden establecer los costos de operación para dar cumplimiento a las funciones sustantivas y la prioridad obvia sería el impedir la canalización de recursos a programas o proyectos que no tienen la adecuada capacidad de ejecución o de realización.



El análisis de recursos también debe comprender la comparabilidad histórica en las asignaciones a la luz de los anteriores elementos, mas uno tercero que se refiere a las condiciones exógenas que influyen a estas asignaciones y que son principalmente de carácter político o de interés social (finalmente también político).

⁶ En México se desagrega la naturaleza económica de inversión, considerando que se trata tanto de gasto corriente como de capital para proyectos que incidan en la formación bruta de capital.

El técnico de presupuesto debe tener claro cual es el costo beneficio y el costo de oportunidad en la canalización de los recursos a los programas y proyectos institucionales, sectoriales o regionales y específicamente los rubros siguientes: Asignaciones vs. Prioridades, Asignaciones vs. Resultados y Asignaciones por Actividades (programas y proyectos).

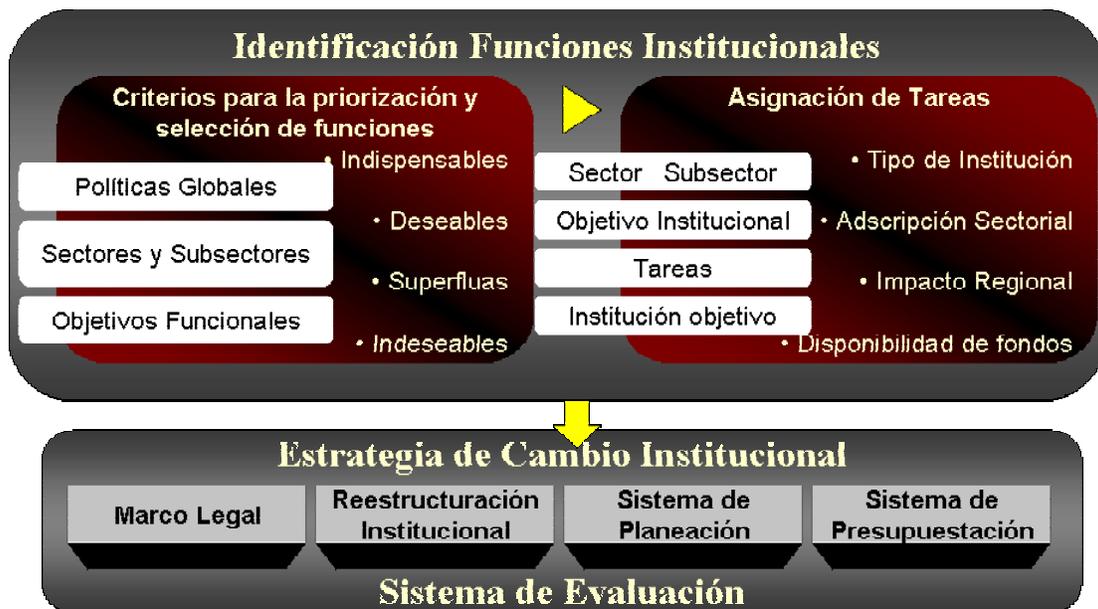
El siguiente aspecto a considerar es el **Análisis Estratégico Programático** para lo cual el resultado es la Selección Estratégica de las acciones que se van a desarrollar considerando entre otros elementos:

- La identificación de los objetivos estratégicos, metas y funciones institucionales que permitan que las acciones institucionales respondan a las políticas, planes y programas estratégicos establecidos en la planeación para el desarrollo. Este análisis deberá determinar el grado de respuesta de la Institución a los requerimientos de la Política de Gobierno.
- El análisis de las categorías programáticas para identificar los grados de eficiencia de los programas y proyectos para cumplir con los requerimientos de la planeación para el desarrollo.
- El análisis de la eficiencia y equidad de esos programas y proyectos y el establecimiento de los programas de administración en materia de funcionalidad administrativa, recursos humanos, recursos materiales y recursos técnicos y tecnológicos.
- La situación de la tecnología informática, considerando la metodología conocida como PEI (Programación Estratégica de Informática), en donde se determinan los análisis en los flujos de información y determinación de sus necesidades, el inventario de hardware y software y la definición de estándares y herramientas de desarrollo.
- La situación de los recursos humanos, en donde se considera las estructuras de personal, los niveles de competencias y responsabilidades, los perfiles de puestos requeridos, la distribución y asignación del personal y sus capacidades y requerimientos de entrenamiento y,
- La situación de la capacidad física institucional en donde se estudia los niveles de equipamiento, las tecnologías utilizadas, el consumo de materiales y la distribución física de los recursos.

Finalmente, la identificación de la misión / visión con el ámbito normativo, los estudios de comparabilidad y la identificación de los procesos, dotan de los insumos para orientar un análisis de factibilidad en las estructuras

organizacionales a efecto de responder a esos requerimientos funcionales. No se trata de derivar la estructura definitiva, sino clarificar cual será la estructura orgánico funcional lógica para cumplir con la visión institucional. La conformación estructural (jerárquica o por grupos de trabajo), dependerá de una ingeniería de procesos específica.

Recapitulemos, para que el presupuesto se convierta de una obligación a un instrumento gerencial de las instituciones, se requiere que complementariamente a la programación operativa anual, se emprendan por los ejecutores de gasto a nivel institucional, sectorial o regional, un conjunto de instrumentos técnicos de planeación estratégica que permitan que las instituciones vean concretamente los beneficios de una adecuada programación presupuestaria.



De esta forma, la planeación estratégica deriva la identificación de las funciones institucionales, sobre la base de criterios de priorización y selección de funciones y de asignación de tareas. Esta identificación de funciones en una segunda fase conlleva la generación de una Estrategia de Cambio Institucional dirigida principalmente a los ámbitos legal, organizativo, de proyección de comportamientos y de financiación de las actividades. Para cerrar el modelo, se establece un Sistema de Evaluación que debe accionar en todo el entorno de la Estrategia de Modernización Institucional.

II. MODERNIZACION DE LOS PROCESOS

Tal vez ahora mas que nunca se observa la activación de una serie de factores que conllevan a la necesidad del cambio en las formas de organización y funcionamiento públicas. Se detecta insatisfacción hacía las instituciones debido principalmente a que los estándares de calidad en los servicios han subido porque existe una tecnología que ofrece mayores ventajas, porque ya se tiene competencia desde el sector privado o porque existe una baja en los niveles de eficacia y productividad en la gestión pública. A su vez, todo este ambiente de insatisfacción, en el ámbito político, se refleja en la pérdida o ganancia de electores.



En el contexto interno se muestran elementos activadores relativos a necesidades de simplificar o rediseñar las formas de gestión con las que se vienen actuando; necesidad de integrar las formas de gestión reflejadas en programas o proyectos; necesidad de reducir tiempos y costos e incrementar

la eficiencia, eficacia y productividad. Adicionalmente el conocimiento y práctica de metodologías como la de Quinta Disciplina, demandan una mayor participación de los empleados públicos y la invención o reinención de nuevas formas de gestión.

Todos estos elementos conllevan a una nueva situación en la Administración Presupuestaria, ya no basta con tan solo apoyar financieramente; se requiere una mayor racionalidad en términos de Costo, Calidad y Tiempo en el logro de las metas de los programas y proyectos que se pretendan alcanzar. Por lo tanto se requiere que la AP se interrelacione con otras metodologías que permitan una mayor racionalidad en la gestión y gerencia de las instituciones públicas.

Entre estas metodologías me voy a referir solamente a una de ellas a la de Ingeniería de Procesos la cual se le orienta a realizar un análisis de las formas en como estamos trabajando para responder a los requerimientos de nuestros “clientes”, o sea de los usuarios o beneficiarios de las acciones públicas.

No es mi propósito el describir la metodología para la ingeniería de procesos, sino tan solo el describir los elementos mas importantes e interrelacionarlos con un enfoque desde la Administración Presupuestaria.

Metodologías para la modernización de los procesos

Cuando estamos fuera del ámbito central de la dirección presupuestaria (Secretarías o Ministerios de Hacienda y Finanzas) y el Presupuesto se muestra como un área de apoyo a las acciones sustantivas que la organización desea realizar, resulta mas claro el comprender que para no malgastar los escasos recursos disponibles, se necesita interrelacionar las asignaciones de gasto con mejores formas de gestión, para lo cual nos reorganizamos, eliminamos pasos innecesarios (ya sea porque están duplicados o no agregan valor al resultado final) o incorporamos tecnologías mas avanzadas que al sistematizar las operaciones nos permitan la obtención de resultados mas oportunos. A estas acciones se le da el nombre genérico de Ingeniería de Procesos,

No obstante, se observa que este concepto se ha venido desgastando ya que se ha generalizado su aplicación a cualquier esfuerzo reorganizativo que realizan las instituciones públicas, independientemente que el enfoque de generación de servicios es el mismo, los resultados finales no cambian y la percepción final de la calidad de los servicios tampoco cambia o cambia ligeramente.

Desafortunadamente es usual en nuestras organizaciones que se generen acciones ignorando los esfuerzos anteriores y su lógica evolutiva, lo que ha conllevado a la repetición de programas y proyectos en diferentes ejercicios fiscales o en diferentes administraciones de gobierno que indudablemente hace que sea muy caro la evolución en las formas de gestión institucionales.

Por ello, se deben ver estos esfuerzos en un contexto de administración de cambio en donde cada avance se racionalice y se incorpore en una forma ordenada a un gran esfuerzo de modernización o reforma de nuestras administraciones. Para ello, tenemos que diferenciar a estos esfuerzos en tres grados de complejidad:

- **Mejoramiento** de Procesos / Servicios
- **Rediseño** de Procesos / Servicios y,
- **Reingeniería** de Procesos / Servicios.

Naturalmente, el impacto presupuestario de cada una de estas fases es diferente.

- Las acciones de Mejoramiento conllevan un mínimo impacto en el presupuesto, a grado tal que pueden ser llevadas sin previsiones adicionales;

- En tanto las acciones de Rediseño o Ingeniería requieren de que sean previstos recursos adicionales en los presupuestos adicionales y,
- Las acciones de Reingeniería requieren de que se prevean recursos en diferentes ejercicios fiscales para dotarles de sostenibilidad.

Las implicancias de estas alternativas son importantes considerarlas porque cuando se emprende una acción de modernización y se corta en el mediano plazo el financiamiento, arroja efectos negativos que después hacen muy difícil el volver a promover nuevas acciones de modernización.

Los casos mas típicos de esta situación pueden ser vistos en los proyectos financiados con créditos o donaciones externas que por situaciones políticas o económicas ajenas al desempeño de los mismos, son cortados dichos financiamientos. En muchos de estos casos mas valdría no haberlos iniciado.

Los impactos y repercusiones que conllevan las distintas modalidades de modernización pueden ser vistos en las láminas adjuntas:

ASPECTOS	MEJORAMIENTO	REDISEÑO	REINGENIERIA
Filosofía	Mejoramiento a nivel funcional pero se acepta el status quo	Se aceptan los procesos actuales pero se eliminan actividades	El esfuerzo se concentra en procesos críticos y discontinuos y se alteran o reemplazan los enfoques básicos
Tiempo	Se basa en la mejora continua y se actúa en el corto plazo	Se realiza en forma periódica y los esfuerzos toman pocos meses	Se utiliza selectivamente dado que conlleva transformaciones mayores a un año
Alcance	El enfoque es interno a nivel de procedimientos	Se da énfasis a la interrelación de los procesos, pero el enfoque sigue siendo interno	Se cubren un proceso completo que abarca áreas transfuncionales e incluso fuera de la institución
Liderazgo	Las ideas emergen de la base a la cúpula	Los cambios son interactivos (base – cúpula), pero se necesita liderazgo de la Dirección Superior	Enfoque gerencial, de la cúpula hacia la base. Se necesita mucha dedicación y tiempo de la Dirección Superior
	Mínimo impacto en presupuesto	Impacto en el presupuesto anual	Impacto con proyección multianual

ASPECTOS	MEJORAMIENTO	REDISEÑO	REINGENIERIA
Equipos de Alto Rendimiento	Mejoras realizadas por equipos dedicados a tiempo parcial y se aplica la calidad total	Mejoras realizadas por equipos con acción multi-funcionales (task forces)	Mejoras realizadas por equipos de tiempo completo y participan "sponsors" y dueños del proceso
Desempeño / resultados	Los cambios generan pequeños cambios a los desempeños	Existen mejoras moderadas en el desempeño	Se generan mejoras sustantivas "dramáticas" en los desempeños
Riesgos	Bajo: Los recursos (financieros y humanos) existen en los presupuestos	Bajo a moderado: A veces se requiere la reasignación de recursos. El riesgo se incrementa conforme a las actividades	Alto: Se necesita financiamiento adicional y asignación de personal dedicado de tiempo completo al emprendimiento de nuevas acciones, ello significa grandes inversiones.
	Mínimo impacto en presupuesto	Impacto en el presupuesto anual	Impacto con proyección multianual
Con base en: Sharon L. Craudle, Alianza para la Reinversión del Gobierno			

En resumen la Reingeniería es la manera fundamental de repensar y rediseñar los procesos de una organización para lograr mejoras en las mediciones de desempeño tales como costo, calidad, servicio, y velocidad. En el ámbito presupuestario, estos esfuerzos se deben orientar hacia esquemas de contención del gasto, fundamentados en un Cambio Estructural y en el Ahorro Institucional.

Los objetivos básicos de la Modernización de los procesos y especialmente de la Reingeniería son:

- Cumplir con la **Visión y la Misión Institucional** a través de garantizar la ejecución de las categorías programáticas, sobre la base de la ecuación básica de la Reingeniería (el valor de una acción es igual a la calidad por el servicio entre el costo por el tiempo).
- Fomentar una nueva **cultura de gestión y de trabajo**, sobre la base de la eficiencia, la calidad y la productividad en el servicio público.
- La **profesionalización** de los servicios públicos y,
- La **institucionalización** en las formas de gestión.



El método básico para la Modernización de los Procesos y sus impactos en la Administración Presupuestaria a nivel institucional, comprende tres fases y dos acciones generales:

- **Diagnóstico** de la situación que priva en los procesos que desempeña la Institución. En esta fase, entre otros elementos se debe considerar la interrelación entre los resultados de la evaluación del desempeño con los criterios de asignación de gasto y

debe guardar correspondencia la selección de los procesos y las prioridades de las estrategias programáticas.

- El **diseño o rediseño** para lo cual se analizan los procesos, desagregándose en procedimientos e identificándose los indicadores de gestión y de rendimiento. Estos indicadores serán base para la evaluación presupuestaria y para la conformación de Tableros de Control de Mando (Balanced Scorecard), como se verá en el apartado siguiente de esta Exposición.
- La **Implementación y el Mejoramiento Continuo**, en donde se determina el alcance de la Modernización de los Procesos, conforme a sus impactos y beneficios y a un Plan de Acción para que los cambios se realicen. Este alcance, de ser aprobado por las autoridades, debe ser incorporado a los presupuestos anuales (tratándose de un diseño o rediseño de procesos) o multianuales (tratándose de una Reingeniería).

Las anteriores fases requieren permanentemente de dos grandes acciones:

- La **construcción de un Equipo de Trabajo** (o de Alto Rendimiento), entre los servidores de la Institución sujeta a la Ingeniería o Reingeniería y el Equipo Consultor, con el apoyo participativo de empleados seleccionados del Organismo Central de Presupuesto. Dicho equipo deberá ser beneficiario de una intensa capacitación en la materia, pero a su vez, en el caso de una reingeniería, sus elementos institucionales deberán ser separados para

siempre de sus funciones normales a fin de que no se tengan intereses específicos. El técnico de Presupuesto, al serle presentado en los anteproyectos de presupuesto una acción de modernización de un proceso o de un cambio integral en las formas de gestión institucional, deberá en todos los casos exigir que prevea la construcción de los equipos de trabajo.

- **Administración de Cambio**, Considerando las limitantes y potencialidades que arroje un análisis de Ventajas Comparativas o FODA (Fortalezas, Obstáculos, Debilidades y Amenazas) en el ámbito externo e interno de la institución. Naturalmente este análisis considerará como base el estudio macro y micro institucional que dote la planeación estratégica descrita en el apartado anterior de esta Exposición.

Sobre la base de este método básico de Modernización de los Procesos Institucionales⁷, se deben ratificar las prioridades identificadas en la planeación estratégica institucional, vía la **identificación de los clientes**, considerando tres acepciones generales:

- **Ciente**: como el que paga el producto o servicio o que tiene derecho a el, ya sea como ciudadano en pleno uso de sus derechos o porque adquirió el derecho a través de un pago económico.
- **Consumidor**: el que como ciudadano, utiliza los productos o servicios, buscando calidad, oportunidad y conveniencia.
- **Constituyente**: el que tiene un interés específico en la Misión de la Institución. Las necesidades de los constituyentes están relacionadas con las políticas públicas, la atención a la población objetivo o de segmentos determinados de la sociedad y a la afectación interna por los intereses de grupos o de los partidos políticos.

Posteriormente, se debe proceder a establecer la **visión de cambio de los procesos y servicios que dota la institución**, para lo cual la atención se enfoca primeramente a la satisfacción de los clientes, consumidores y constituyentes.

Esta visión de cambio debe ser consistente con la visión institucional establecida en la planeación estratégica; debe establecer una visión de la meta deseada y de las necesidades presupuestarias para hacer frente a la concreción de esa visión.

⁷ El método completo es bastante mas complejo y se conforma por mas de 70 metodologías diferentes y prevé la aplicación de diverso software para la realización de los exámenes de procesos.

...la peor amenaza al éxito en el proceso de cambio, es dejar de definir los resultados finales deseados, desde el comienzo...

*Organizational
Transition: Managing
Complex Change de
Richard Beckhard y
Reuben T. Harris*

El problema más grande relacionado con la falta de visión es que cualquier camino puede ser bueno para no ir a ningún lado.

Esto es igualmente cierto para un proyecto de cambio. De hecho, el cambio sin una visión de la meta deseada y de las necesidades presupuestarias nunca levantará vuelo.

Sobre la base de esa Visión de Cambio, la modernización de los procesos actúa en tres grandes dimensiones: **Estratégicas, Organizacionales y Operacionales**

- Las dimensiones estratégicas se refieren a los usuarios y a los servicios que proporciona la institución y deben reflejarse en la planeación y en la programación operativa.
- Las dimensiones organizacionales corresponden a la estructura, a los recursos humanos y a la cultura organizacional de la Institución y deben reflejarse en la programación presupuestaria y,
- Las dimensiones operacionales corresponden a los procesos y a los sistemas de tecnología y de información que se utilizan en el diario quehacer de las instituciones a través de la ejecución y control de los presupuestos.

Para establecer las dimensiones que adquirirá la modernización de los procesos, se requiere de un **diagnóstico mas profundo** que al manifestado en la planeación estratégica. Este análisis se sitúa en el ámbito operacional y debe reflejar una dinámica de “causa – efecto”, esto es ubicar el origen de la limitante detectada y la repercusión que genera en el ámbito institucional.

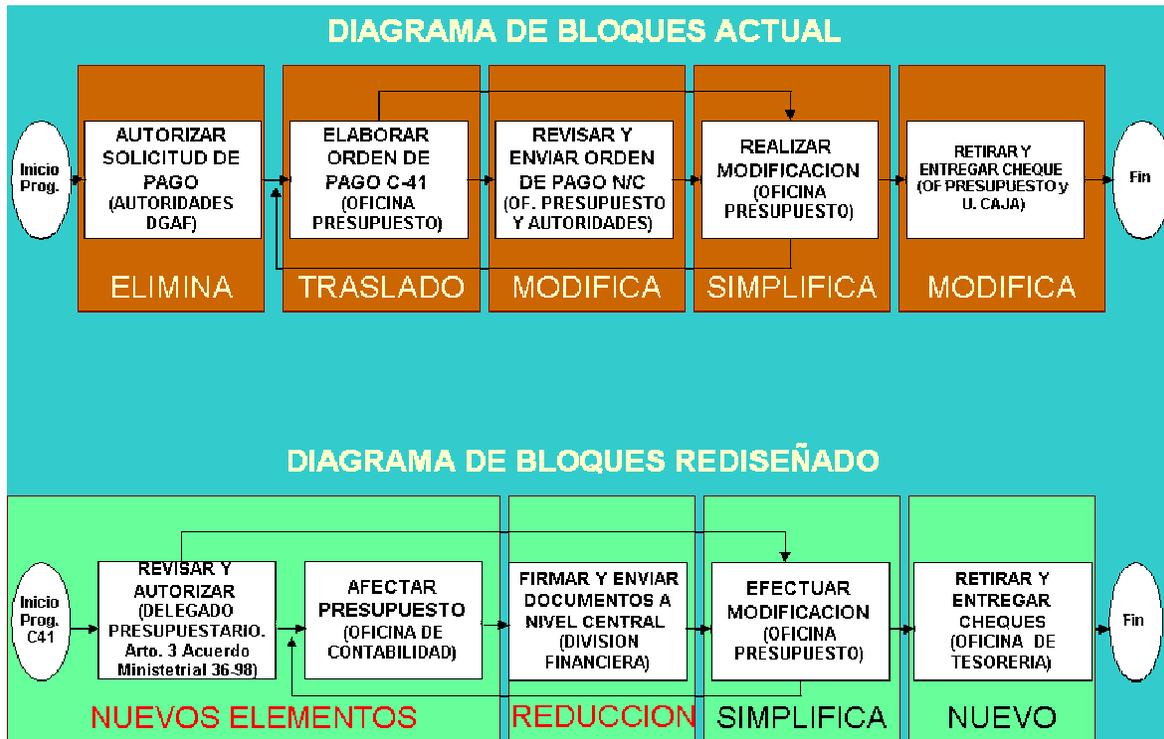
La comprensión de esta relación es base para la modernización de los procesos pero lo mas importante para el técnico de presupuesto es que le refleja los alcances y limites de la operativa institucional, permitiéndole “romper el cascarón” y hacer que el presupuesto realmente se convierta en un instrumento para la gestión institucional. Un ejemplo de este análisis lo brinda la metodología de Ishikahua, como se puede observar en el gráfico siguiente:



El análisis de los grandes procesos que dotan de funcionalidad a una institución y que generan elementos y criterios para la Administración Presupuestaria, se pueden visualizar de manera agregada en los campos siguientes:

- Análisis de Bloques,
- Análisis de Flujos,
- Análisis de Impactos y,
- Determinación del Impacto Global Presupuestario.

En el **análisis de bloques** lo importante es comprender la lógica operacional de un proceso, para lo cual de forma agregada se establece la funcionalidad actual y los requisitos que se necesitan solventar para generar una funcionalidad esperada, como se puede observar en la Lámina siguiente:

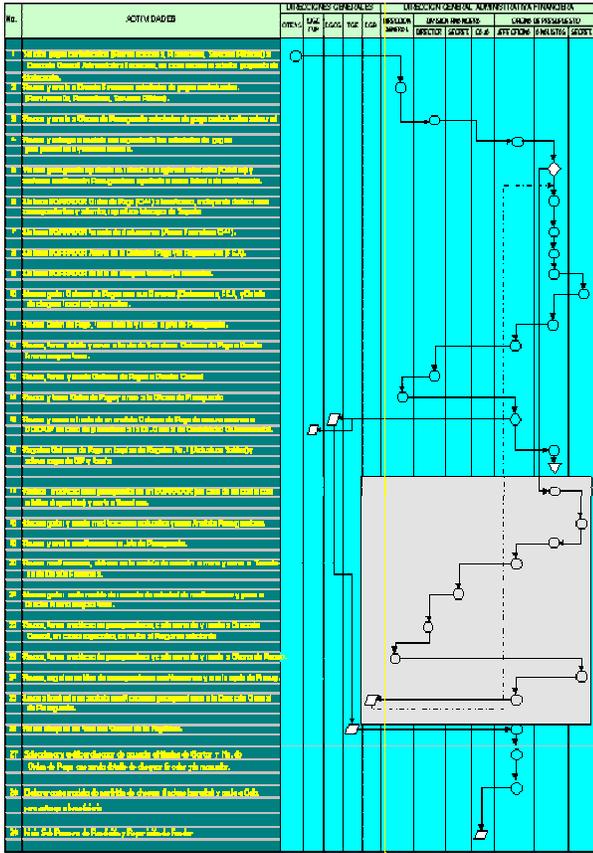


El **análisis de flujos** determina los tiempos y movimientos que se desarrollan en un proceso determinado y la reducción, rediseño o replanteo de ese proceso. El técnico de presupuesto debe exigir al equipo de alto rendimiento que le proporcione en su caso:

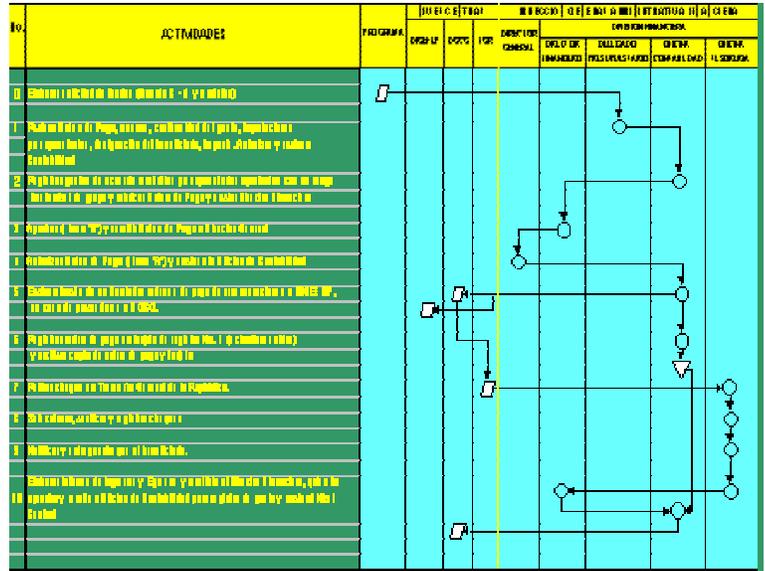
- Reducción resultante en los tiempos de realización de las acciones previstas,
- Reducción en estructuras orgánico funcionales (eliminación de áreas, funciones, externalización de acciones al sector privado, privatización de áreas específicas, etc.)
- Reducción en los costos de las áreas institucionales involucradas en el proceso
- Requerimientos de equipamiento y tecnologías para el mejor desempeño de las acciones previstas
- Mejor atención a las áreas internas
- Reorientación de recursos humanos a actividades mas productivas

Estos elementos se deben reflejar en los presupuestos institucionales y deben ser la base para, en su caso, aplicar procesos de reducción presupuestaria, ante una baja no esperada de los ingresos programados.

PROCESO ACTUAL

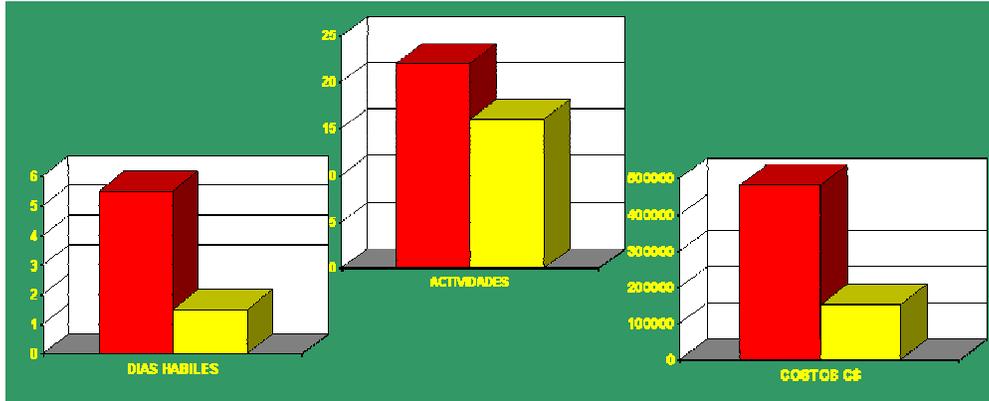


PROCESO REDISEÑADO



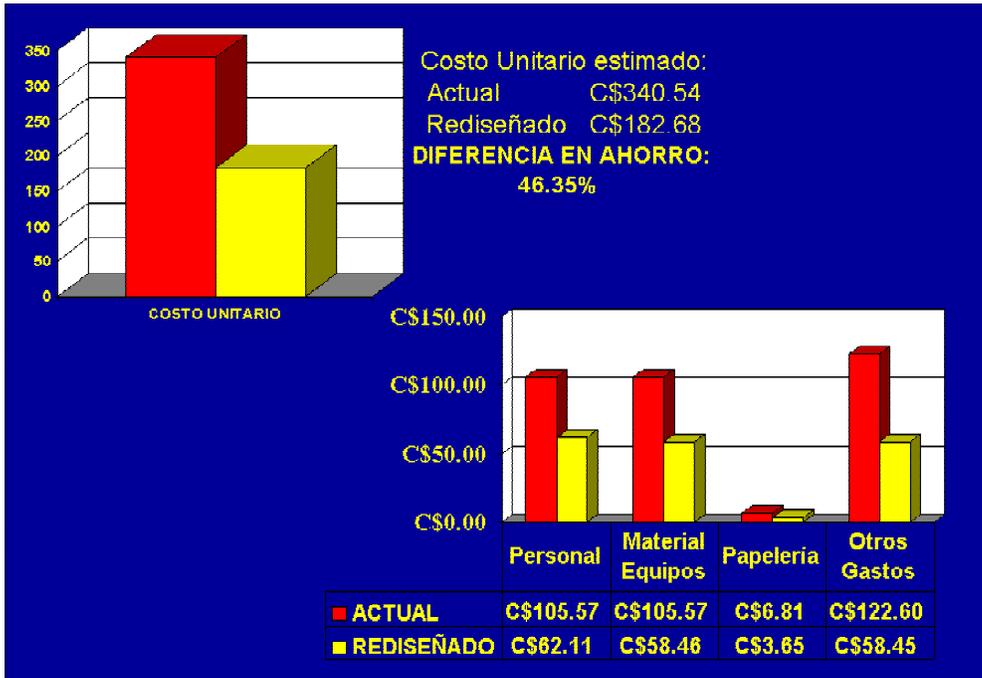
Los beneficios del rediseño o la reingeniería de procesos debe reflejarse tangiblemente en las estructuras orgánico funcionales de las instituciones, para lo cual los resultados deben mostrarse en términos de tiempos, actividades y costos, como lo reflejan las láminas siguientes:

Concepto	Proceso Actual	Proceso Rediseñado	Ahorro	Diferencia %	Observación
Número de actividades	22	16	6	27.27%	11 eran revisiones (50%)
tiempo promedio de respuesta (días)	5.5	1.5	4.00	72.73%	Días hábiles
Costos unitarios estimado de un trámite	C\$160.46	C\$132.09	C\$28.37	17.68%	Por trámite de modalidad pago
Costos estimado por año	C\$481,360.00	C\$150,994.00	C\$330,366.00	68.63%	250 trámites pago promedio/mes
estructura de costos: 100%					Del costo unitario
• Personal	C\$48.14 (30%)	C\$51.52 (39%)	-C\$3.38	-7%	
• Material y Equipo	C\$8.02 (5%)	C\$26.42 (20%)	-C\$18.40	-229%	
• Papelería	C\$ 3.21 (2%)	C\$ 2.84 (2%)	C\$0.57	18%	2% del costo por actividad base
• Otros gastos	C\$101.09 (63%)	C\$51.52 (39%)	C\$49.57	49%	



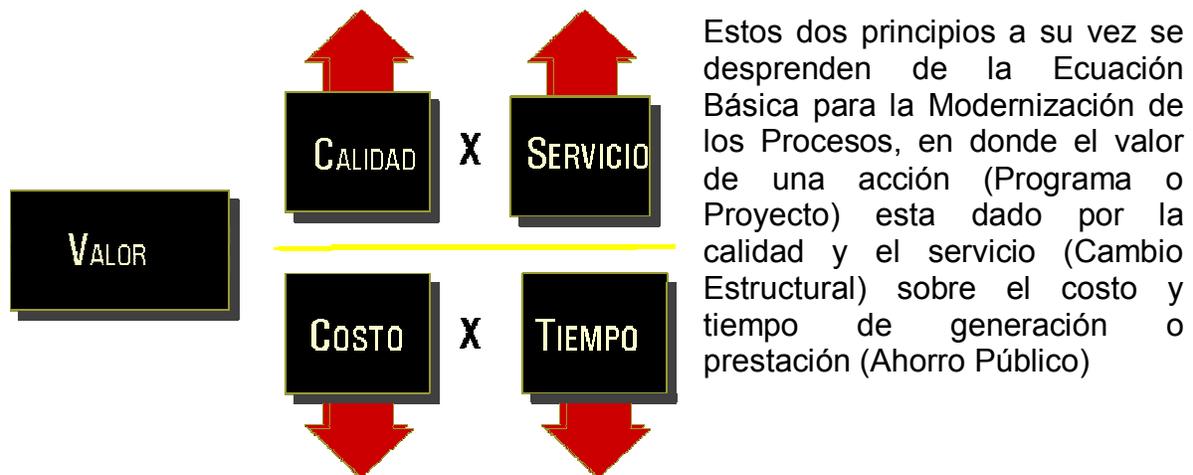
La modernización de los procesos no significa obligatoriamente el decremento en costos, tiempos o actividades; se trata de responder eficientemente a los requerimientos de los clientes y si para ello se deben incrementar algunas de esas variables en beneficio de los anteriores, no se debe dudar en hacerlo. Ahora si el incremento es generalizado, tal vez al Estado no le corresponde el desempeño de esa función y por tanto se deberían buscar alternativas vía la externalización, privatización o eliminación de la función.

Finalmente, todos los anteriores esfuerzos deben generar el impacto presupuestario deseado en los términos siguientes:



Desafortunadamente, se observa que muchos de los ejercicios que se han realizado en materia de Modernización de los Procesos, raramente se reflejan en la formulación de los presupuestos, porque simplemente se conciben como dos metodologías distintas. Por ello considero que el reto actual de los técnicos de presupuesto, es interrelacionar ambas metodologías en beneficio de los principios siguientes:

- **CAMBIO ESTRUCTURAL**.- que derive un proceso de Transformación del Sector Público, basado en la Calidad y el Servicio
- **FORTALECIMIENTO EN EL AHORRO PUBLICO**.- como compromiso del Gobierno para reducir costos y tiempos de realización



III. EVALUACION GERENCIAL

Pasemos a la tercera parte y final de mi Exposición la que se fundamentará en las metodologías de “punta” en Evaluación de los Servicios Públicos. Esta última fase del Proceso Presupuestario en los últimos tiempos ha venido constituyendo en México uno de los aspectos mas importantes para la gestión pública ya que el Gobierno se ha dado cuenta que no basta con proporcionar bienes y servicios sino que se requiere que éstos sean producidos con la calidad y la oportunidad según las demandas de los ciudadanos.

Así se ha ido avanzando desde las metodologías de **evaluación interna** de los programas y proyectos a través de la medición en el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos⁸; después la **evaluación política** que se da generalmente a través de foros de participación y evaluación social; le sigue la **evaluación técnica** en donde ya se plantean índices y coeficientes de desempeño y rendimiento y a partir de este estadio de desarrollo, principalmente por las experiencias de Nueva Zelanda y Australia y las normas del Banco Mundial , se ha dado el salto hacia la **Evaluación en la Prestación de los Servicios Públicos**, bajo un enfoque de cliente / servidor (cliente el contribuyente, usuario o beneficiario y servidos las instancias funcionales gubernamentales).

En nuestra región hemos visto una serie de experiencias exitosas en estos estadios de desarrollo, pero se ha marginado o francamente no se ha considerado la importancia de la Evaluación desde un enfoque o visión de gerencia institucional, centrándose los esfuerzos en la evaluación de programas / proyectos, determinación de índices o coeficientes de rendimiento o desempeño o en la satisfacción de las preferencias y necesidades de los “clientes”.

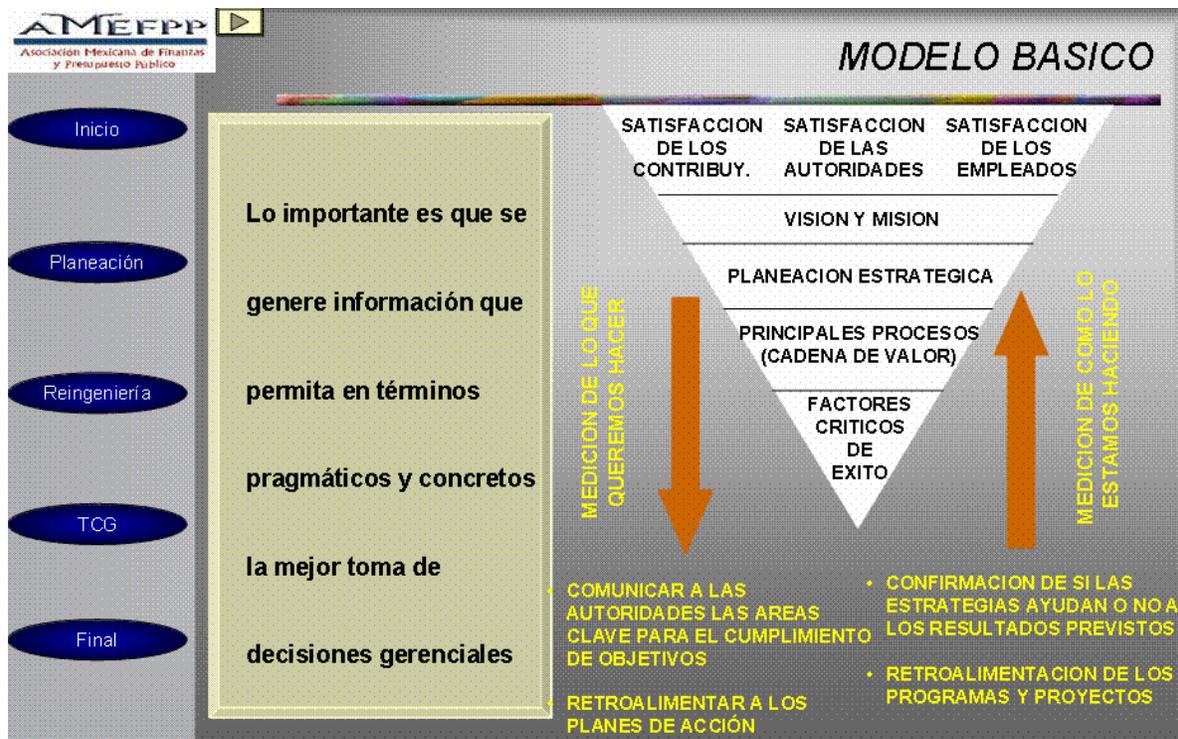
Considero que es momento de conjuntar todos estos elementos y situarlos en un entorno de toma de decisiones gerenciales en donde el manejo de los presupuestos es uno de los elementos mas importantes. Para ello, me serviré de las metodologías denominadas en España como “Tableros de Control de Mando”, pero que tienen su origen en los desarrollos del Balance Scorecard (BSC) desarrollados primeramente por Kaplan y Norton en la Escuela de Negocios de Harvard en 1992.

Cerrando el Círculo

Si nos detenemos un poco en la lógica de esta última fase del proceso presupuestario, no nos parecerá extraño el concepto de “retroalimentación”, pero... que significa ese concepto en el entorno “gerencial” de una institución pública?,

⁸ Interna le denomino, porque solo actúan las autoridades centrales de presupuesto o de los Gobiernos Estatales

esa es la pregunta que nos debemos hacer para “Cerrar el Círculo” y para ello debemos partir del estadio hasta ahora final en la evaluación presupuestaria, esto es de los niveles de satisfacción de nuestros “clientes” (contribuyentes, autoridades y empleados) para en su caso, redefinir los conceptos básicos de Visión y Misión, las orientaciones del modelo de planeación estratégica que estemos siguiendo, la revalorización de las cadenas de valor en los Procesos y con todo ello finalmente determinar los factores críticos de éxito entre lo que Queremos Hacer y lo que Estamos Haciendo para actuar bajo un enfoque mas selectivo, conforme a resultados. A esta lógica se le conoce como el Modelo Básico del BSC y se puede observar en el gráfico siguiente:



Para medir el “cómo lo estamos haciendo”, la Evaluación Gerencial se dirige a medir los resultados en cuatro grandes ámbitos de acción:

- CLIENTES:** En lugar de considerar los niveles de satisfacción en los clientes, como hasta ahora se ha previsto, la lógica gerencial se fundamenta en la determinación del “cómo debemos ser vistos por nuestros clientes”, lo que va mucho mas allá de una simple evaluación de satisfactores hasta interrelacionarla con las dimensiones de gestión y de políticas públicas y por tanto de toma estratégica de decisiones.

- b) **PROCESOS:** En lugar de analizar los procesos que se están desarrollando y en su caso realizar actualizaciones (mejoramiento continuo), se trata de establecer “en que procesos debemos ser excelentes”, conforme a las necesidades de nuestros clientes, énfasis: de nuestros clientes no de nosotros. Una vez ello, el proceso de mejoramiento continuo adquiere una mayor dimensión, porque deja de situarse en el plano operativo para incidir en el cumplimiento de la Visión y de la Estrategia Institucional.
- c) **FINANCIERA:** Naturalmente los procesos requieren de los recursos financieros que les den viabilidad, por lo que el tercer elemento es la Evaluación Financiera, con un enfoque análogo a los dos anteriores; quiero decir, en lugar de centrarse en la medición de rendimientos, se trata de definir “cómo debemos ser vistos por los directivos”, ello implica un cambio radical que desplaza la atención hacia la valoración que sobre la gestión financiera realizan los Directores / Gerentes de los Sistemas Verticales⁹.
- d) **INNOVACIÓN Y CRECIMIENTO:** considerando los anteriores campos, ahora se trata de mantener la habilidad para cambiar y mejorar, esto es aplicar una fase de “mejoramiento continuo”, pero con un nuevo enfoque fundamentado en la *selección de acciones sobre la base de resultados orientados al cliente*.

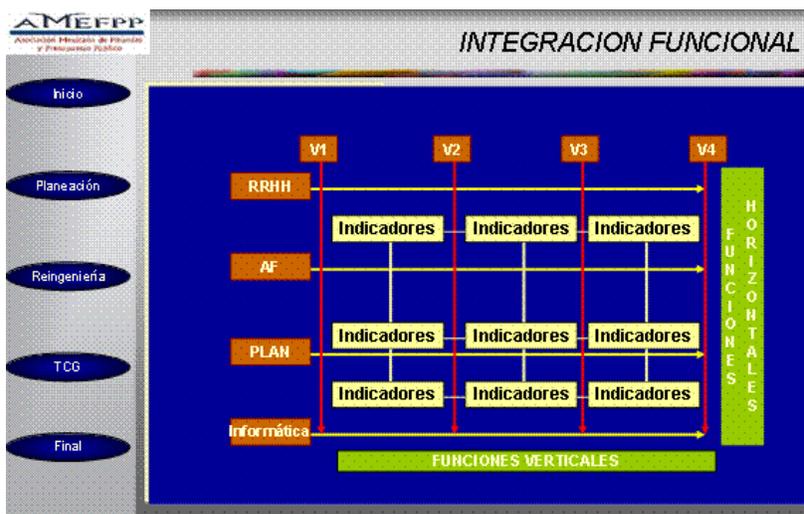


⁹ Como dijimos estos son los sistemas que constituyen la razón de ser de cada una de las instituciones públicas y que se reflejan en las aperturas programáticas institucionales.

En este marco de acción, es muy importante que el técnico de presupuesto amplíe su campo de acción a la integralidad funcional de la Institución para dar resultados efectivos, para lo cual requiere actuar tanto con los demás sistemas / funciones horizontales (planeación, recursos humanos e informática) como con los . Hagamos un ejemplo:

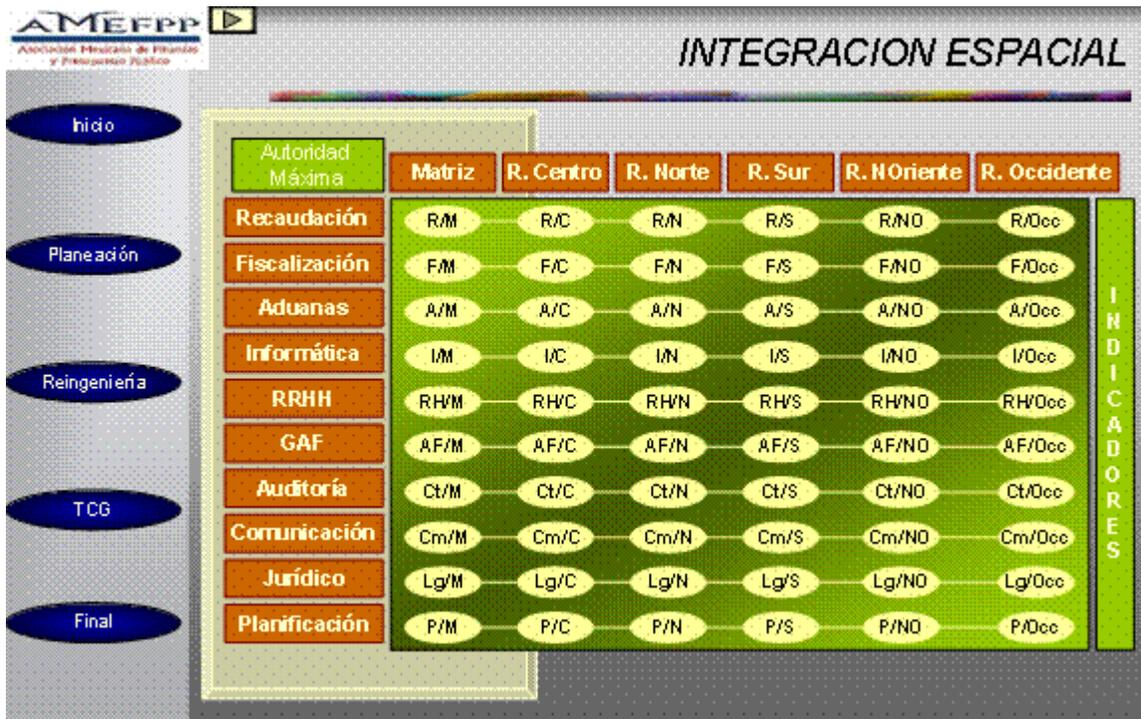
PROGRAMA	EVALUACION PROGRAMATICA	EVALUACION GERENCIAL
<p>Programa de Agua Potable Rural,</p> <p>Ejecutor: Comisión de Agua Potable del Estado de Coahuila</p>	<p>Alcance las metas y objetivos del programa como serían:</p> <ul style="list-style-type: none"> Abastecimiento de agua potable para 300 mil personas en menos de seis meses calendario En su caso, determinación de las causas de incumplimiento de las metas y objetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> Medición de la imagen ejecutiva de la Comisión de Agua Potable, conforme a la opinión de los beneficiarios / usuarios. Medición de los tiempos y resultados de los procesos críticos para la generación de resultados y en su caso determinación de procesos alternativos Medición de la cuantía y oportunidad en los recursos financieros para la ejecución del programa Identificación de mejoras en la gestión del Ejecutor del Programa.

Para ello debe establecer una serie de indicadores que permitan medir el cumplimiento de las metas en los programas y proyectos establecidos. Estos indicadores deben cruzar a cada una de las funciones institucionales, integrando así la gestión institucional, como se puede observar en el gráfico adjunto:



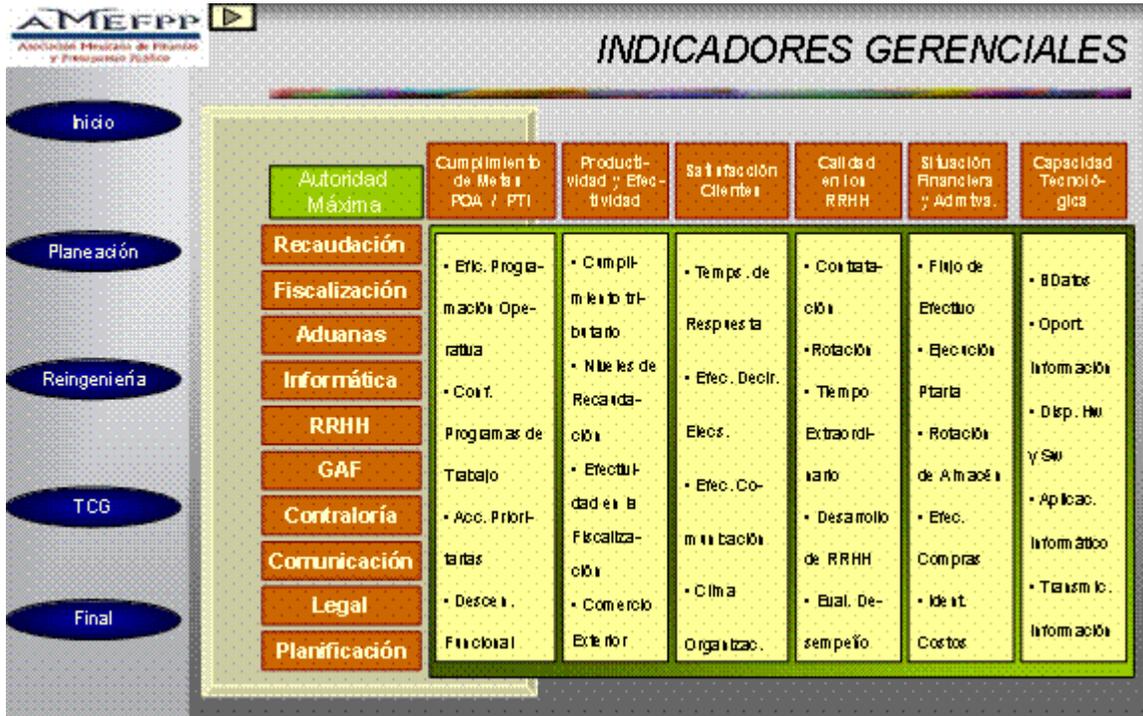
A su vez, la integración debe además contemplar el establecimiento de indicadores por cada una de las regiones en donde opera el Programa o Proyecto, diferenciándolas

claramente conforme a sus necesidades y oportunidades, como se observa en el gráfico siguiente basado en la implementación de un Modelo de Evaluación Gerencial en una Institución Centroamericana de Administración Tributaria y Aduanera:

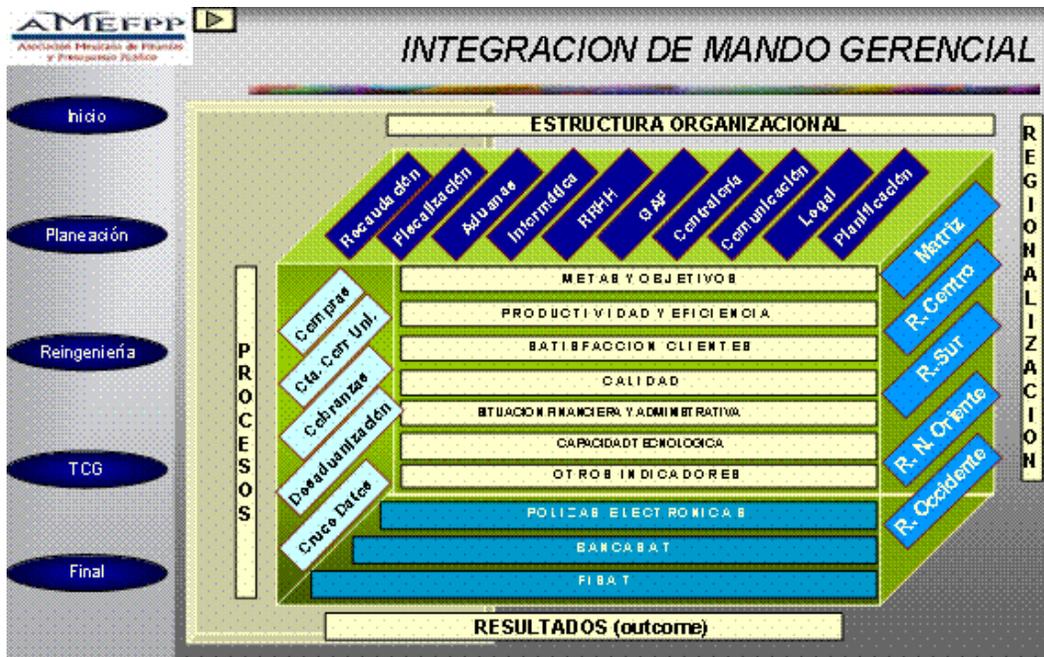


Los indicadores gerenciales a los que se hace referencia en los dos anteriores gráficos (integración funcional e integración espacial) pueden ser de varios géneros, conforme a las necesidades de cada institución, pero un ejemplo de ellos se puede observar en la lámina siguiente, en donde se establecen indicadores para:

- Cuantificar los resultados en el cumplimiento de los Programas Operativos Anuales y Presupuestos Institucionales;
- Productividad y Efectividad en el uso de los recursos e insumos públicos;
- Niveles de satisfacción de los clientes con un enfoque selectivo orientado hacia el resultado;
- Calidad en el aprovisionamiento y trabajo de los recursos públicos;
- Situación financiera y administrativa y,
- Uso y desarrollo de la capacidad tecnológica.

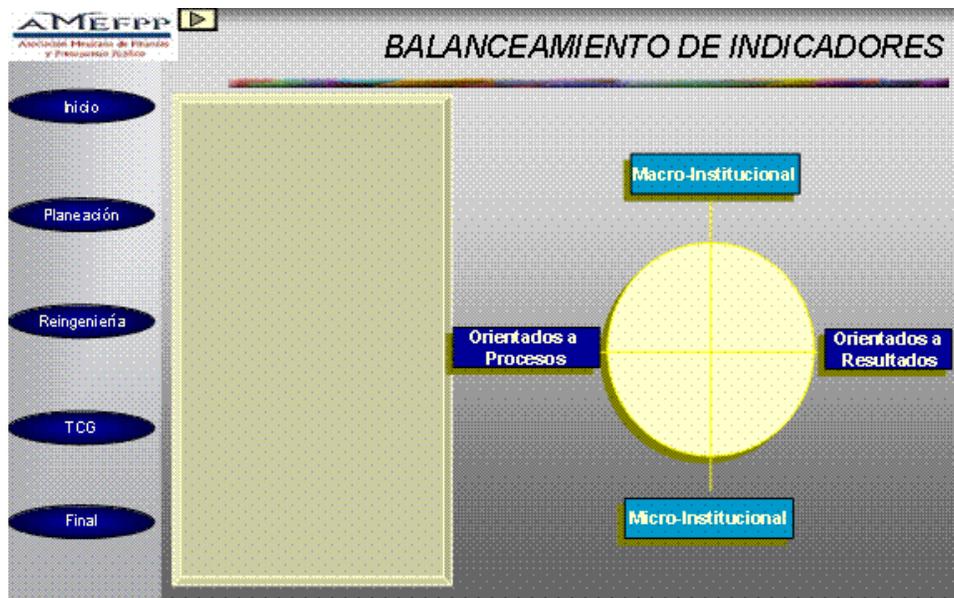


Ahora todos los anteriores indicadores requieren ser interrelacionados en un solo modelo en el cual se intersecten los campos orgánico – funcional, regional y de procesos para cuantificar los resultados institucionales alcanzados y medir, conforme a indicadores establecidos, sus niveles de eficiencia y eficacia gerencial.



Una vez que tenemos los indicadores gerenciales en los planos anteriores, el técnico de presupuesto debe proceder a realizar un balanceo del peso de esos indicadores conforme a dos contextos:

- Aquellos que se sitúan en un ámbito macro o micro institucional para cuantificar los niveles de impacto en los bienes y servicios producidos o ante una eventual reducción presupuestaria.
- Aquellos que están orientados a Procesos (medios de generación de una función o sistema) o a Resultados, ya sean intermedios o finales.



Estos elementos deberían ser considerados en la programación estratégica, en la operativa anual y en la presupuestaria, en ese orden de importancia (en el Anexo encontrarán algunas láminas con modelos de Evaluación Gerencial exitosos que se están aplicando hoy en día) y con todos estos elementos se debe integrar un gran Tablero de Control Gerencial que sea apoyo a las decisiones superiores de la Organización. De ello, hablaremos otro día.

Estimados colegas, por último quisiera agradecer nuevamente su presencia y comentarles que estamos viviendo tiempos de grandes cambios, la acción presupuestaria cada vez es mas importante como un instrumento estratégico de gobierno, por ello, debemos abrir nuestras mentes, ampliar nuestra visión e integrar esfuerzos para que a través de la reflexión, la innovación y la creatividad podamos desarrollar nuevas técnicas y metodologías para mejorar a la Administración Presupuestaria en nuestros respectivos países.

Muchas Gracias

ANEXO: MODELOS DE EVALUACION GERENCIAL EXITOSOS

