

ANEXO 4

PRESENTACION DE LA UNIDAD TECNICA EN PPP PARA LOS JEFES DEL DEPARTAMENTO DE LA INSTITUCION PUBLICA

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta comunicación es promover el entendimiento del Presupuesto por Programas para hacerlo accesible a todos y quitarlo de la exclusividad de los expertos; por demasiado tiempo ha sido considerado como una "ciencia oculta", que tan sólo entienden unos pocos escogidos, técnicos de gabinete.

El Presupuesto por Programas es una técnica que fomenta un cambio en la forma de hacer las cosas dentro de la administración, para lo cual también es necesario pensar en ellas de una manera distinta.

Por lo tanto, para que se obtengan todos los beneficios del Presupuesto por Programas, es preciso que los cambios en el enfoque que propone, sean vividos, por lo menos por una buena parte del personal, y que formen parte de su vida diaria, de trabajo. Así facilitará el mejor desempeño de funciones por parte de nosotros y de nuestros jefes, y en consecuencia, de toda la Institución.

El Presupuesto por Programas, utiliza unos términos y conceptos que probablemente no se conocen. A pesar de esa falta de familiaridad, las ideas son fáciles de comprender y el propósito de esta comunicación es explicarlas y desacralizarlas. No se debe pensar que ésta es solamente una herramienta de los niveles administrativos más altos, aunque es muy útil en este nivel, mejorando el control sobre el avance de las acciones y ayudando a la planeación general de la organización.

De la misma manera que les sirve a los niveles más altos, el sistema de Presupuesto por Programas ayuda a los Jefes de Departamento y a los niveles medios de la administración. Particularmente les ayuda a:

1. Conocer y enterarse del trabajo de su departamento y su progreso, y entender claramente cuál es su papel y cómo se interrelaciona con los de los demás.
2. Participar activamente en el proceso de planear y tomar decisiones fundamentales.
3. Controlar mejor el progreso y el trabajo en general de su departamento.
4. Llevar a cabo el trabajo de su departamento de una manera más

eficaz y eficiente para el bien del departamento y de la sociedad.

Reiteradamente se expone en este documento, de diversas maneras, las características de la técnica, la forma en que se le puede usar, los propósitos que permite obtener, y el servicio que da a los distintos niveles de la institución.

Pero es obvio que lo importante es familiarizarnos con el Presupuesto por Programas, y que no es necesario que todos se conviertan en técnicos en la materia. Es suficiente saber usarlo, y los beneficios que trae este uso, aunque no sepamos todos los detalles de sus características. Los elementos planteados aquí sirven para formar una base suficiente para que todos puedan participar en el sistema y obtengan sus beneficios.

I. ¿QUÉ SIGNIFICA EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS?

El Presupuesto por Programas es una técnica que se apoya en la evaluación de solicitudes presupuestales. En lugar de agruparlos por objeto del gasto (o sea, por lo que se compra), como se hace en el presupuesto tradicional, el presupuesto por programa los relaciona de acuerdo con el propósito del gasto. Se identifican claramente los objetivos de la entidad, es decir, los resultados que persigue, y se agrupan los gastos según los programas que se llevan a cabo para lograr los objetivos.

Permite la adecuada utilización de clasificaciones basadas en lo que hace la entidad, en lugar de lo que compra; se desagregan las actividades totales de la institución y sus costos en razón de los distintos fines que persiguen y resultados que logran; mientras que se agregan las acciones individuales y los gastos que forman parte de un proceso que persigue un solo resultado final. De la primera manera se puede entender y controlar mejor al todo, analizando sus partes individuales; y de la segunda, se puede precisar la naturaleza de las acciones particulares, clarificando cuál es el objetivo final de las acciones parciales, que al juntarse hacen posible resultados finales, y el costo de los mismos. En ambos casos, se establecen programas, que engloban objetivos, acciones, gastos y resultados.

La finalidad principal del Presupuesto por Programas es promover el mejoramiento de los procesos de planeación y administración de la institución, para acercarse por aproximaciones sucesivas a una base más lógica de funcionamiento. Permite una estructuración racional de todas las actividades en función de los objetivos fijados, asignando debidamente los recursos, y estimando costos en razón de resultados. Nos ayuda a decidir mejor lo que debemos hacer, y a hacer mejor y al menor costo lo

que hemos decidido.

II. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS?

Los principales elementos que componen el Presupuesto por Programas son los siguientes:

1. La identificación de las necesidades del área en que opera la institución.

2. La identificación de objetivos; selección, jerarquización y combinación de objetivos y su cuantificación en metas: se especifican tan claramente como es posible los fines que persigue la entidad, el propósito de sus acciones, que constituyen los objetivos de la entidad. A la vez que se precisa con metas específicas y cuantitativas el grado de beneficio que se busca.

Estos objetivos y metas en el período actual, se seleccionarán en razón simultánea de preferencias, tiempo y costos (qué tanto se está dispuesto a pagar por lo que se quiere).

El proceso de seleccionar objetivos es fundamentalmente un proceso político. La precisión de los objetivos es uno de los beneficios más importantes de este sistema, y provee una base firme para todas las decisiones que siguen. Este proceso requiere un esfuerzo bastante considerable para encontrar una manera válida de mesurar los "productos" del gobierno, encontrando una unidad de medida y asignándole un valor.

3. La identificación de formas alternativas de alcanzar los objetivos, seleccionando las adecuadas, jerarquizándolas en importancia, y combinándolas de manera compatible y conveniente. El grupo de acciones o actividades, que se plantea para lograr un objetivo se denomina, programa.

Es útil distinguir entre los varios tipos de programas e identificar las partes que lo componen. Un programa básico persigue directamente uno de los objetivos de la entidad, es decir que se dirige a la sociedad, fuera de la Secretaría, mientras que un programa de apoyo es interno y, obviamente, apoya a los programas básicos para facilitar su realización. Un programa de operación es un programa que utiliza primeramente los recursos con que ya se cuenta, para lograr el objetivo, mientras que un programa de inversión es un programa que crea o amplía la capacidad para lograr los resultados, usualmente para la construcción de obras. Un programa puede ser simple (homogéneo) o complejo (compuesto de grupos de actividades que son muy diversas, aunque todas persiguen el mismo objetivo). En este caso, se distinguen subprogramas,

o conjuntos de actividades homogéneas, que componen el programa complejo. Cada programa o subprograma se compone de actividades. Se puede distinguir un programa, de una actividad, por el hecho de que un programa logra el objetivo directamente y es completo por sí mismo, mientras que una actividad no puede lograr el objetivo sin el apoyo de las otras actividades del programa. Se puede identificar también, dentro de cada actividad, las tareas que la componen. En cuanto a programas de inversión, las actividades suelen llamarse proyectos y las tareas obras, para indicar su naturaleza temporal.

4. El análisis de los programas para encontrar la alternativa que proporciona los beneficios máximos, e implica la mejor distribución de los recursos limitados, según las prioridades definidas, haciendo consistente el objetivo con el uso de los medios. Las primeras tres fases corresponden a la selección de fines —qué vamos a hacer; mientras que esta fase tiene que ver con medios —cómo vamos a hacerlo.

Es aquí, en la determinación de cómo vamos a actuar para lograr los objetivos, la selección de programas y la precisión de los recursos necesarios, donde tiene el jefe de departamento y su personal el papel más importante. En esta fase del proceso se muestran claramente las ventajas de tener una forma sistemática de escoger un grupo de acciones, mediante la cual se puede obtener el máximo resultado posible con los recursos disponibles, y con el mínimo de problemas en su ejecución. Esta manera sistemática es la que nos da el PPP y el grupo de técnicas asociadas.

5. La aplicación de mecanismos de control, reajuste y mejoramiento para promover la adecuada ejecución, mediante la revisión del avance de las actividades y la realización de los reajustes necesarios. Se evalúa la ejecución de los programas para ver si se usan los recursos asignados en las acciones previstas, de la manera planteada con los resultados planeados. Esta revisión y reajuste sistemáticos constituye uno de los beneficios más útiles del PPP.

A través de verificar cuáles son los usos de recursos y los resultados obtenidos se puede llevar a cabo el control y la evaluación. Este control y evaluación es de dos tipos: durante la ejecución y después de ella. En el primero se usan los mecanismos para corregir el programa en proceso, mientras que en la evaluación posterior a la terminación del programa, se aplican los mecanismos para corregir las operaciones del siguiente periodo. En ambos casos lo que se busca es que se gaste lo presupuestado con los resultados previstos, haciendo los cambios convenientes si esto fuera necesario.

6. La continuidad en el tiempo: planeando las actividades a largo plazo para que se puedan ver las consecuencias de las decisiones actuales y evitar las respuestas de emergencia, a cuestiones previsibles.

Esta ampliación en el tiempo sirve para orientar las labores de la institución de una forma continua y coherente, previendo acciones que duran más de un año.

Una característica fundamental es que incluye, por lo tanto, una estimación de los costos y beneficios de las acciones alternativas antes de comenzar, para decidir el más eficaz y eficiente uso de recursos; permite una evaluación durante el proceso, para hacer reajustes necesarios, y permite, después del programa, la estimación del beneficio neto de los resultados. Además, este proceso de análisis nos permite hacer estimaciones más realistas de cómo van a resultar los programas para evitar desviaciones entre lo esperado y lo obtenido; así establecemos un puente adecuado entre la planeación y la administración, haciendo compatibles los recursos y los objetivos que tenemos, con los planes que hacemos para lograr dichos objetivos prácticamente y con el mínimo de problemas. Acercamos los hechos a las intenciones.

Si bien, los resultados (en relación con un costo razonable) son la verdadera justificación de todas las acciones; para garantizar resultados, es preciso asegurar el cumplimiento de los procesos que llevan a ellos, con la adecuada utilización de todos los recursos. De esta forma habrá consistencia entre las intenciones, los medios y los resultados.

III. ¿QUÉ SIGNIFICA PROGRAMAR?

“Programa” es el nombre que se da al proceso de escoger los fines de la entidad y el medio de obtenerlos. En primer término implica la determinación de objetivos concretos, definidos en su número, naturaleza y grado.

En segundo lugar implica la identificación y selección de las acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos, su naturaleza, volumen y tiempo, tomando en consideración a los recursos financieros y materiales y demás servicios disponibles.

Por último implica la fijación del presupuesto necesario para obtener todos los recursos para alcanzar los objetivos. Ya no es posible aceptar que por un lado se escojan los objetivos y caminos para obtenerlos, y por otro se determinen los costos y las disponibilidades. Una programación sin presupuestación carece de sentido, porque la decisión debe ser conjunta respecto de objetivos, acciones, forma, tiempo, y costo y, también, una presupuestación sin programación carece de una base lógica para

justificar la necesidad de montos solicitados.

IV. ¿QUÉ SIGNIFICA PRESUPUESTAR?

El presupuesto es uno de los instrumentos administrativos más comunes y más útiles. Consiste, en el fondo, en la asignación de los recursos de la institución entre sus diversas partidas. Por eso es la expresión, en términos financieros, de lo que intenta hacer la organización y sus entidades administrativas con los recursos disponibles durante el período presupuestario.

Aunque en el presupuesto tradicional muchos de los elementos del plan no aparecen directamente, sin embargo, los objetivos, acciones y resultados propuestos están implícitos en la distribución de cualquier tipo de presupuesto.

No obstante, al no hacer explícitos los elementos anteriores, ni la necesidad del gasto de recursos para los años siguientes al presupuesto, se hace más difícil el cumplimiento adecuado de las funciones de planeación y administración.

V. ¿QUÉ ESPERAMOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS?

Sería conveniente explicar las ventajas prácticas que representa el Presupuesto por Programas para cada uno de nosotros, nuestros jefes, y el C. Secretario. Es un procedimiento que permite desempeñar mejor las funciones de *cada uno*, y de *todos en conjunto*, para que la *Secretaría* cumpla eficazmente con su cometido. Debe, por lo tanto, formar parte de nuestra vida diaria de trabajo, y apoyarla; para lo cual nos ayuda a precisar y ampliar nuestra visión de lo que en realidad es nuestro trabajo.

1. Para cada uno de nosotros nos facilita:

- a) Clarificar nuestros objetivos: qué resultados debemos buscar.
- b) Precisar con qué recursos y de qué tipo contamos.
- c) Hacer el análisis que nos indica cómo vamos a utilizar nuestros recursos humanos, materiales, financieros y de tiempo, es decir, qué acciones desempeñar para alcanzar nuestros objetivos.
- d) Programar cómo vamos a realizar nuestras acciones en el tiempo: o sea plantear la prioridad y secuencia de nuestras acciones.
- e) Precisar la estimación del costo de nuestras acciones, en razón de

los elementos que serán necesarios para efectuarlas y en relación a los resultados deseados.

f) Nos ayuda a llevar a cabo el cumplimiento de nuestras acciones y a revisar nuestras acciones en relación a lo propuesto.

2. Para nuestros jefes, facilitamos:

a) Compatibilizar las acciones individuales dándoles orden, coherencia y coordinándolas: se permite integrar las distintas acciones, que permiten la división del trabajo, en un proceso bien organizado, que se llama programa.

b) Evaluar la coherencia entre los diversos programas, después de observar la coherencia de las acciones en un programa.

c) Evaluar el avance y cumplimiento de los programas establecidos para controlar si se están llevando a cabo las acciones propuestas, al costo estimado.

d) Identificar los resultados que logramos mediante nuestros programas, y evaluar si alcanzan los objetivos señalados.

e) Comparar los beneficios obtenidos con el costo empleado en los programas, revisando si se justificó el gasto.

f) Reajustar nuestras acciones, nuestros programas, y nuestros costos: para hacer mejor lo que tenemos encomendado, al menor costo posible.

3. Para el C. Titular de la Institución, facilitamos el análisis del aspecto global de la institución:

a) Verificar si los programas planteados siguen las políticas marcadas por la Ley y el Presidente de la República, y si es preciso crear nuevos programas o quitar los necesarios de acuerdo a las cambiantes circunstancias.

b) Establecer, coordinar y compatibilizar las prioridades globales, señalando cuáles de los diversos programas deben ir primero en el tiempo, cuáles se harán intensamente, en un período corto, y cuáles deben hacerse con más regularidad.

c) Comprobar si la distribución y demanda de los recursos se estima de acuerdo a nuestras prioridades y nuestras posibilidades.

d) Asegurar si se cumplieron las prioridades en los programas de la Secretaría, si se obtuvieron los resultados deseados, si se justificó el costo empleado, y si es necesario hacer reajustes, con el fin de confirmar el desempeño conveniente de la Secretaría a su cargo.

Podremos acercarnos a la racionalidad en el funcionamiento interno de la institución que en últimos términos será en beneficio de todos nosotros y toda la colectividad, al lograr el mejor aprovechamiento de los

recursos escasos ante necesidades ilimitadas.

De manera especial se puede decir que las ventajas del Presupuesto por Programas consisten en que nos ayuda a:

- a) Seleccionar los objetivos adecuados, lo cual es muy importante en nuestras labores diarias, ya que si tuviéramos mal seleccionados nuestros objetivos estaríamos condenados a fracasar por más bien que desempeñáramos nuestro trabajo.
- b) Emplear los medios debidos para lograr el uso más adecuado a nuestros recursos.
- c) Lograr la eficacia en nuestro trabajo logrando los resultados deseados.
- d) Por último, el Presupuesto por Programas nos ayuda a obtener la eficiencia en nuestras labores logrando los resultados deseados a un costo óptimo.

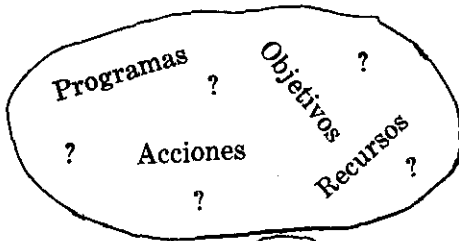
Otro aspecto importante de los beneficios de la racionalidad administrativa, es el aprovechamiento de los escasos recursos, que está relacionado directamente con la dimensión de las necesidades insatisfechas de un país pobre y subdesarrollado, con grandes carencias como México. Debido a esto y aunque parezca irónico nosotros debemos ser más eficaces que un país rico y desarrollado que podría darse el lujo de desperdiciar los recursos que tiene en mayor abundancia.

Sería un error, sin embargo, imaginar el Presupuesto por Programas como un milagro administrativo. Esta técnica nos ayuda a la toma de decisiones, facilita la clarificación de objetivos, la planeación de acciones, el control de avance de las actividades, y la medición de gastos y resultados. Empero, las acciones son todavía muy difíciles, por causa de la escasez de recursos disponibles frente a las grandes carencias de nuestro país. Finalmente, este sistema necesita la más amplia cooperación y esfuerzo para que funcione bien y aporte los beneficios que se han descrito aquí.

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS...

¿UN ALKA-SELTZER?

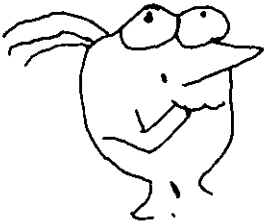
El Presupuesto por programas nos permitirá racionalizar la gestión administrativa, ya que bla, bla, bla...



Ya entendí, pero...
¿Qué hago?



Válgame güerco, si no tiene chiste.
Tu trabajo es servir al público
directa o indirectamente ¿Le prestas
un servicio o le das un bien?
Entonces forma un programa.



¿Cómo lo formo?

Pero no sé... nunca lo he hecho.



Muy gracioso, tendré que pensarle, además tengo que saber cuánta gente voy a necesitar para dar ese servicio.



Bueno, ya sabes qué "bien o servicio" das ¿no?, entonces tu objetivo es ese, precisamente. Lo que tienen que hacer es calcular qué número de ellos vas a dar en el año.

Entonces calcula un número, multiplícalo por dos y sácale mitad, ¿fácil no?



¡Vas bien, muy bien! Recuerda que también necesitas papel, y con qué escribir, y en qué apoyar, pero antes que eso piensa en las acciones alternativas que has de realizar, y las tareas que harán tus colaboradores.



O sea que primero las acciones que tenemos que hacer y luego con qué ¿no?

¿Y eso de los programas?



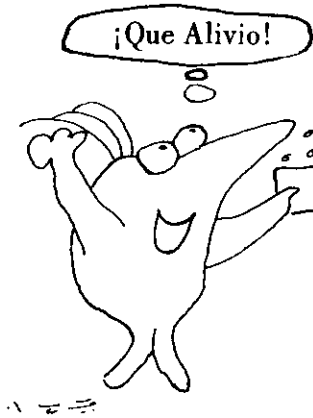
¡¡'Ñor! Eso mero. Ya casi te lo platiqué todo, sólo que . . .

Pérate, precisamente todo lo que te dije es un **programa básico**, o sea: El objetivo, cuántos servicios, cuáles acciones y con qué gente, materiales y pe\$os. . . de estos últimos no me pidas. . . consejo.



Bueno pero yo trabajo en una dirección que sólo indirectamente presta el servicio. (Acá entre nos es Oficialía).

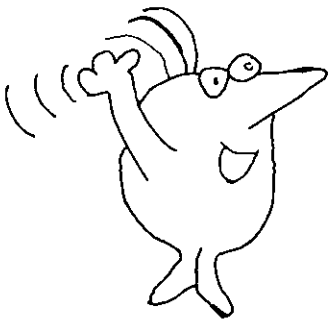
Bueno y qué oficinas, digo, coF, coF. . . ¡Ejem! (Haberlo dicho!, entonces tus actividades son centrales porque ayudan a todos los programas básicos. Lo que traes entre manos es ni más, ni menos un **programa de apoyo**, porque ayuda a que los programas básicos, o sea por medio de los que se presta el Fis o servicio, se lleven a cabo.



No cabe duda que el presupuesto por programa me quitará todos los dolores de cabeza actuales.



¡Momentito... El presupuesto por programas no es el Alka-Seltzer de la Institución. Es un instrumento que ayuda pero no me lo desacredites. Con el Alka-Seltzer nadie sabe como alivia. Con el presupuesto por programas sí sabemos porque cada paso tiene lógica, pero no quiere decir que resuelve todos tus problemas de trabajo. Sirve para que uses en forma más eficiente los recursos y bla, bla, bla...



¡Basta! Con eso es suficiente, me voy a formular mis programas.



Si se te atora ya sabes, sólo avísame. Para eso (y las polkas) ; me pinto solo. ¡Ajúa!