

CAPÍTULO II

LA RACIONALIDAD TECNICA, ECONOMICA Y ADMINISTRATIVA Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

1. CONCEPTO DE RACIONALIDAD

Para abordar el tema de la racionalidad en los distintos aspectos de organizaciones complejas, habrá como punto de partida, que delinear su concepto general. Es importante aclarar que no se pretende ilustrar una definición conceptual, lo anterior implicaría ahondar en los argumentos de las diversas escuelas del pensamiento a través de la historia, lo cual se encuentra fuera de los objetivos y alcances de este libro.

En las ciencias económicas, el comportamiento racional, derivado de la racionalidad misma, es generalmente aceptado como aquél que reúne las siguientes características:

- i) Persigue finalidades viables y coherentes entre sí;
- ii) Emplea los medios apropiados a las finalidades perseguidas.

M. Godelier,¹ afirma que el análisis del comportamiento racional se presenta como la indagación teórica en condiciones de posibilidad para alcanzar un objetivo cualquiera, tomando en cuenta un conjunto específico de restricciones. La esencia de la racionalidad consiste, por lo tanto, en el establecimiento de objetivos deseados y la estructuración de los medios disponibles para su alcance. En otras palabras, es pretender algo claramente determinado que se ajuste a las necesidades de la comunidad y que con su logro incremente el bienestar de la misma; al hacer uso de los recursos limitados y limitantes disponibles.

Al utilizar el concepto, es importante tener presente que la racionalidad no es como tal, absoluta, sino relativa —de tal suerte que la racionalidad de hoy puede ser la irracionalidad del mañana, lo racional de una sociedad puede ser lo irracional de otra—, de acuerdo a su contexto socio-cultural e histórico.

En los temas sucesivos se ha subdividido la racionalidad en técnica económica y administrativa. Esta subdivisión resulta ser estrictamente teórica para fines exclusivos de análisis. La racionalidad es una abstracción sujeta a ser subdividida únicamente en el mismo plano abstracto, cuando de hecho en la realidad se presenta como un todo indivisible dentro de su concepción; el organismo resulta simplemente racional o irracional, según reúna o no todos los elementos del comportamiento racional, puesto que

¹ Godelier Maurice, *Racionalidad e Irracionalidad en la Economía*, Edit. Siglo XXI.

éstos se retroalimentan.

En materia de racionalidad es indispensable apuntar el tema de los objetivos últimos.

Para calificar programas públicos deben analizarse los efectos que provienen de los mismos y su costo social en función de los propósitos que dieron y/o debieron dar origen a los programas.

Su medición se hará, entonces, considerando que los beneficios y costos tienen tan sólo un valor instrumental, puesto que adquieren sentido, únicamente, en relación a un objetivo común. Por tanto es preciso empezar por clarificar estos propósitos.

En el desarrollo de la acción pública surge la persistente dificultad de mantener claramente en perspectiva el fin último. Muchas veces los fines intermedios se consideran, equivocadamente, como los dominantes y se olvida que son tan sólo medios hacia el fin último.

Esto se complica porque existen diversos niveles de fines intermedios, que son a su vez medios de otros fines intermedios superiores, y porque se tienen tantos niveles como acciones secuenciales sean tomadas para el logro del objetivo final.

Así, los fines intermedios deben adecuarse a los fines intermedios superiores y éstos al fin último, so pena de desvirtuar el espíritu que anima las acciones públicas. Por supuesto que para ello, es necesario precisar los fines intermedios superiores, lo que no es una labor fácil debido a que a veces los ejecutivos prefieren no hacer patente el objetivo que los mueve, cuando políticamente esto traería reacciones negativas de algunos grupos afectados, que vendrían a entorpecer la implementación de sus propósitos. Otras veces la imprecisión puede deberse a un esfuerzo experimental que se esté llevando a cabo, cuando a través de los ensayos y en un sistema de estira y afloja se persigue encontrar el fin intermedio que se considere más útil, si de antemano no se tiene cierto.

Si bien lo anterior puede aceptarse —respecto a los fines intermedios superiores— por el contrario, es indispensable tener una idea bastante aproximada de en qué consiste el fin último. En virtud de que este esfuerzo no se hace explícito generalmente, o simplemente no se lleva a cabo para el efecto se hará un breve y simplista intento para dar el marco de referencia general en que se encuentra la cuestión.

Parece obvio que el fin último debe consistir en maximizar el bienestar colectivo. Para esto hay que aumentar el bienestar total, y diferencialmente en favor de la gran mayoría de los integrantes de la sociedad, particularmente de los menos favorecidos. El bienestar colectivo demanda incrementar los términos absolutos, especialmente cuando en la actualidad éstos son insuficientes, como son los de un país pobre, pero requiere aún más,

corregir los términos relativos, cuando hay una creciente desigualdad. Se trata de aumentar la eficiencia y la equidad; pero no como fines en sí mismos, sino en tanto eleven el bienestar colectivo; no sólo en la dicotomía eficiencia-equidad que convencionalmente se aplica en exclusiva a recursos e ingresos económicos, provocando una tendencia materialista, sino considerando que aparte de éstos existen recursos e ingresos sociales, y que la suma neta de los dos, de acuerdo a la preferencia, da el resultado de bienestar.

Para dar contenido a este esquema es necesario determinar los valores que son fines intermedios a la vez que medios para nuestro propósito, pero para evitar un utilitarismo total hay que incluir los valores absolutos como el respeto a la vida humana y la justicia.

Debe considerarse asimismo que para la sobrevivencia, se requieren bienes materiales suficientes para satisfacer las demandas elementales de alimentación, salud, vestido, techo y la necesidad de un estado de paz que permita la coexistencia.

Para obtener un mínimo de dignidad humana, se precisan bienes sociales y materiales que proporcionen el acceso a medios que permitan a su vez, el desarrollo de las potencialidades del hombre, a través de la educación, la expresión artística y las ideas así como la obtención en forma aceptable de un ingreso suficiente. Aquí también entran los valores como la libertad, la democracia, la paz y la seguridad.

Finalmente, existen los valores materiales y sociales, que si bien son en exceso de los indispensables para existir dignamente como hombres se han aceptado como los medios para aumentar el bienestar individual.

Lo importante es definir el grado aproximado en que se necesitan los valores relatados, y en qué combinación, para incrementar el bienestar colectivo. Esto dependerá de lo que se llama "preferencia adquirida" individual y social, que jerarquiza los valores en determinada manera. Puesto que no existe una sola forma de alcanzar la felicidad, ni un sólo modelo social de felicidad que sea absoluto, se dependerá de aspectos históricos, de idiosincracia, de valoraciones por otras sociedades en un momento dado, producto del desarrollo de las ideas y de los gustos. Así tenemos que, mediante diversos tipos de bienes y servicios "superfluos" en cuanto a que no son necesarios para existir, pero que sí son necesarios para ser felices, se puede orientar la comunidad hacia la satisfacción que proviene de la tenencia y el uso de bienes materiales o la búsqueda de valores intelectuales, artísticos, sensuales, sentimentales o religiosos, dándole una mayor preferencia a uno de estos valores sobre los otros.

Si bien nuestro orden de prioridad toma primero para sobrevivir a los valores materiales, en cuanto éstos son satisfechos, los valores del se-

gundo nivel (de dignidad humana) pasan al primer orden, y así, posteriormente, suceden también a primer orden los valores que se han aceptado como los medios para aumentar la felicidad.

Entonces, nos encontramos con que la función de utilidad social, que cambia en el tiempo, está compuesta por una combinación de varios valores interdependientes e interrelacionados en distintos grados, aún cuando en forma dinámica, pueda permitirse su sustitución a través de la apreciación de sus valores de intercambio. Además, una función importante de los líderes de una sociedad, consiste en la concepción de en qué va a radicar la felicidad social, para lo cual, muchas veces, se modifican las valoraciones existentes y se busca que los ciudadanos se formen una determinada preferencia.

Simplificando para nuestros propósitos, se puede decir que dado el contexto del momento histórico en el que estamos, todos los medios que promuevan el desarrollo de las potencialidades como seres humanos de todos los mexicanos, y en especial de las mayorías, de los más desfavorecidos, sea nuestro fin último.

Una vez que se ha definido, en principio, el fin último, es necesario determinar cuáles deben ser los medios, y la utilización de los mismos, para hacerlos consistentes con el anterior. Se trata de un problema de adecuación de medios a fines, y por lo tanto, de eficiencia en el uso de recursos para los efectos deseados. Pero es necesario considerar que el proceso, el tipo del producto y su calidad, forman parte del producto social, por lo que no se trata simplistamente del monto y distribución del producto económico convencional.

Por lo tanto, el concepto de eficiencia social radica, no solamente en el cumplimiento de los programas planteados, de acuerdo a un costo aceptable socialmente para los mismos, como sucede en términos económicos; sino de que el producto final venga efectivamente a mejorar el bienestar de la gran mayoría, con especial énfasis en los menos beneficiados. Esto representa un problema de medición sumamente complicado. Aún cuando su medición sea difícil, los ciudadanos son los mejores jueces de los objetivos y de los efectos, en su vida personal y colectiva.³

Esto es así, porque en la búsqueda de la felicidad colectiva, resulta indispensable un proceso iterativo, en el que se persiga la confirmación en la práctica, de las estimaciones que se hayan hecho sobre cuáles son los efectos de un producto social, y cuál el impacto final en el bienestar social a través del tiempo. Por eso la racionalidad lleva a la filosofía de la vida

³ Saldaña H. Adalberto, *Apuntes sobre Desarrollo Urbano Regional y Nacional*; IDUR, Toluca, 1974; pp. 107 a 110.

presente y futura de una organización social, y al impacto que tienen sobre ésta las acciones individuales de los diversos agentes sociales.

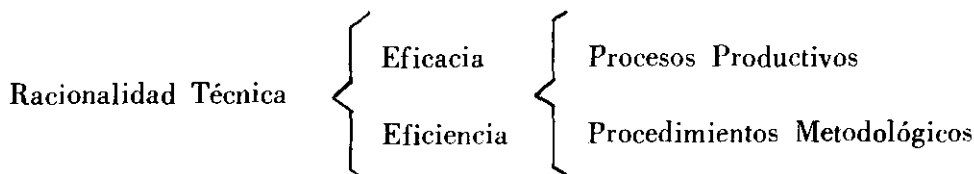
Se toman decisiones sobre objetivos, pero en un mundo con imperfecta información, en particular con circunstancias aleatorias, no se puede estar seguro de antemano sobre su adecuación a lo que se prefiere y a lo que más conviene, sobre todo en términos estratégicos para una sociedad.

Por tal motivo, la evaluación de resultados es una función crucial de racionalización, que permite dar solidez a las estimaciones base para las decisiones de objetivos, su jerarquización y la forma de alcanzarlos. Y la evaluación debe hacerse además de en términos particulares, que siempre resultan parciales, en razón del fin último perseguido, lo que obliga a la visión global y de prioridades fundamentales diferenciales para hacer una calificación neta, en relación a la función de utilidad social.

2. RACIONALIDAD TÉCNICA

La racionalidad técnica consiste en el uso de los procesos y procedimientos que optimicen el manejo social e integral de los recursos en la producción de bienes y servicios dentro del marco de limitantes impuestos por la tecnología disponible y la magnitud de la organización en la cual se realice. Se considera eficacia al logro del objetivo buscado y por tanto del resultado esperado y eficiencia introduce la connotación de hacerlo utilizando el mínimo de recursos económicos.

En la eficacia técnica se conjugan, a su vez, procesos productivos y procedimientos metodológicos. Los primeros se refieren a la secuencia de actividades en transformación, necesarias para la fabricación de un bien físico o tangible. Los segundos a la secuencia de actividades realizadas por la organización para la generación de servicios. En la unidad económica productora de bienes, los servicios generados por el procedimiento metodológico sirven de apoyo a los procesos productivos, de tal suerte que, de la complementación de ambos, se deriva la racionalidad técnica de dicha unidad.



En el caso de organizaciones productoras de servicios, el único elemento de racionalidad técnica está dado por el conjunto de procedimientos

metodológicos usados en la misma. Cuando dichos procedimientos están directamente encaminados a la generación del servicio final destinado a la satisfacción de las necesidades del universo a servir, se les llama básicos; y cuando su función sea el proporcionar servicios intermedios de ayuda, se denominan de apoyo.

Hasta este momento se ha descrito la eficiencia técnica, sin considerar las limitaciones intrínsecas y extrínsecas de la organización que pretende lograrla. Las primeras están relacionadas con la magnitud en cuanto al tamaño y capacidad económica de la institución. Las últimas se refieren a las alternativas tecnológicas que ofrece el país o zona económica donde opera la organización, así como al tamaño del mercado o universo a servir. La consideración del largo plazo y los efectos secundarios para la visión integral y neta.

En este punto se pueden distinguir las diferencias existentes entre racionalidad y eficacia técnica. En condiciones ideales, donde no existan limitantes tecnológicas, financieras ni de mercado, ambos conceptos resultarían ser sinónimos. Sin embargo una institución puede ser muy eficaz técnicamente y resultar asimismo irracional puesto que usa procesos que no se ajustan al universo a servir y a las condiciones económicas existentes del mercado, como los cambios en los precios de los factores que se tienen en una combinación específica y las condiciones económicas. Así, también podría ser medianamente eficaz y altamente racional desde el punto de vista técnico, pues aún cuando no emplee los procesos más sofisticados, utiliza aquellos que resultan ser óptimos de acuerdo a las limitantes ya mencionadas.

3. LA RACIONALIDAD ECONÓMICA

La racionalidad económica de una organización se refiere al uso adecuado de sus recursos disponibles de tal forma que optimicen los beneficios perseguidos por la misma. Es la minimización integral en el uso de recursos. En una empresa privada, cuya finalidad es la obtención de lucro, los beneficios se determinan en función de las utilidades netas que la institución genera. A diferencia de la empresa privada, la unidad de medida de los beneficios de una Secretaría de Estado, no es la generación de utilidades para sí misma, puesto que no es éste su cometido. El beneficio en este caso se mide en función del efecto multiplicador de su gestión en la economía, con los consecuentes efectos de incremento en el bienestar social. Por lo tanto, las dependencias del gobierno serán más racionales económicamente, en la medida que apliquen sus recursos a aquellos sectores donde las necesidades sociales sean más urgentes, y tengan los mejores efectos

indirectos a través del tiempo.

La jerarquización de las áreas de inversión dando prioridad a aquellas que obedezcan a necesidades ingentes, implica a buen juicio, que la inversión aplicada en dichas áreas tendrá los máximos beneficios económicos y sociales, los cuales son el gran objetivo de la gestión del gobierno, a través de sus Secretarías de Estado, los gobiernos estatales y municipales, y el sector paraestatal.

Al igual que en el concepto de racionalidad técnica, la racionalidad económica resulta no ser obligadamente sinónimo del concepto de eficiencia económica. Si bien la racionalidad implica necesariamente la existencia de eficiencia, ésta no implica racionalidad. La racionalidad económica se diferencia de la eficiencia económica como resultado del uso más adecuado en términos integrales considerando adecuadamente la realidad actual y las mejores expectativas futuras. De esta manera una entidad resulta ser racional desde el punto de vista económico, cuando selecciona las alternativas jerárquicas que contribuyen en mayor grado al logro de su objetivo final. Dicho de otra manera, la organización racional desde el punto de vista económico es aquella que selecciona sus mejores alternativas para la aplicación de sus recursos limitados. La economía no es otra cosa sino la ciencia que estudia el comportamiento humano en cuanto a la relación entre finalidades y medios escasos que tienen usos alternativos.

En este punto resulta obvio que la racionalidad económica requiere la existencia de racionalidad técnica, o sea, la obtención del máximo posible de productos y/o servicios deseados con una cantidad dada de insumos. Requiere a su vez de racionalidad administrativa, puesto que el conocimiento detallado del mayor número de alternativas posibles para el uso de un recurso escaso, es la savia que alimenta la valuación económica de proyectos. Dicha valuación de proyectos alternativos resulta ser la base para el logro de eficiencia económica y por ende de la racionalidad económica.

La diferencia tradicional entre la eficiencia técnica y la eficiencia económica radica en que la primera busca obtener un producto minimizando el uso de insumos físicos y humanos, mientras que la segunda busca minimizar el costo económico empleado.

4. RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA

La racionalidad administrativa es el concepto fundamental de racionalidad dentro de la organización y operación de una institución. Su existencia implica y requiere de la presencia de las racionalidades técnica y económica en cada una de las fases de su proceso. La racionalidad en estos términos, se amplía de las visiones parciales, a la consideración más

extensa del bienestar social, como el fin último buscado.

Se entiende por racionalidad administrativa la fijación de objetivos convenientes, acordes al giro de la institución, así como el establecimiento de la "atmósfera" necesaria para su logro. Para este efecto la administración científica constituye un ciclo dividido en las fases de planeación, organización, dirección, ejecución y control. La racionalidad administrativa requiere para su funcionamiento estar equipada de un sistema de información completo y relevante, como fase previa a la planeación, que le permita la estructuración eficaz de cada una de las fases integrantes del proceso de la administración científica. (Ver anexo al final de este capítulo).

La planeación consiste en la sistematización del futuro en función de los objetivos establecidos por la institución, a través de metas, políticas y programas. Es, quizá, la fase más compleja en cuanto a razonamiento e intensidad intelectual, debido a que implica la especulación científica de los eventos aleatorios del futuro.

La organización por su parte, representa la obtención y estructuración de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos requeridos para el funcionamiento de la institución en función de los planes y objetivos de la misma. Para la estructuración de la institución se estableció el Manual de Organización en donde se describen las funciones, autoridad y responsabilidades de cada unidad organizacional. La administración racional estructurará estos elementos de tal forma que garanticen el funcionamiento óptimo de la institución.

La Dirección, también conocida como ejecución o gestión ejecutiva, es en resumen el poner en marcha la empresa a través de la emisión de decisiones. Estas, deben estar encaminadas al cumplimiento de las funciones establecidas por la organización y respaldadas por la autoridad que debe asegurar se cumplan. La función directiva, es pues, la coordinación de las unidades que integran la organización, a través de comunicaciones completas, reales, sencillas y realizables denominadas decisiones.

El control debe entenderse como un sistema que por una parte se establece de manera preventiva, lo cual permitirá que durante la operación del presupuesto, éste se comporte de cierta manera prevista, y en forma correctiva; es decir, aplicar los mecanismos necesarios posteriormente para volver el comportamiento presupuestario a las márgenes previstas. De la comparación entre lo estimado y lo real nos permite evaluar las desviaciones particularmente de resultados con respecto a metas preestablecidas, proporcionando información valiosa que retroalimiente el proceso administrativo puesto que en muchos casos implica la remodelación de los planes y en otros casos la organización establecida, el estilo de la dirección e inclusive la reconsideración de objetivos.

Es importante explicar que a diferencia de los conceptos de racionalidad expresados en las secciones anteriores de este capítulo, la racionalidad administrativa puede contemplarse como sinónimo de eficiencia administrativa.

Una institución que es eficiente en la fijación y consecución de sus objetivos, resulta ser necesariamente racional, puesto que desde su perspectiva panorámica y a través de su sistema de información, contempla las limitaciones existentes y la forma de contrarrestarlas.

Una vez conceptualizado el término de racionalidad administrativa a través de las fases del proceso, se ha optado por presentar el Proceso Administrativo según un modelo adjunto.

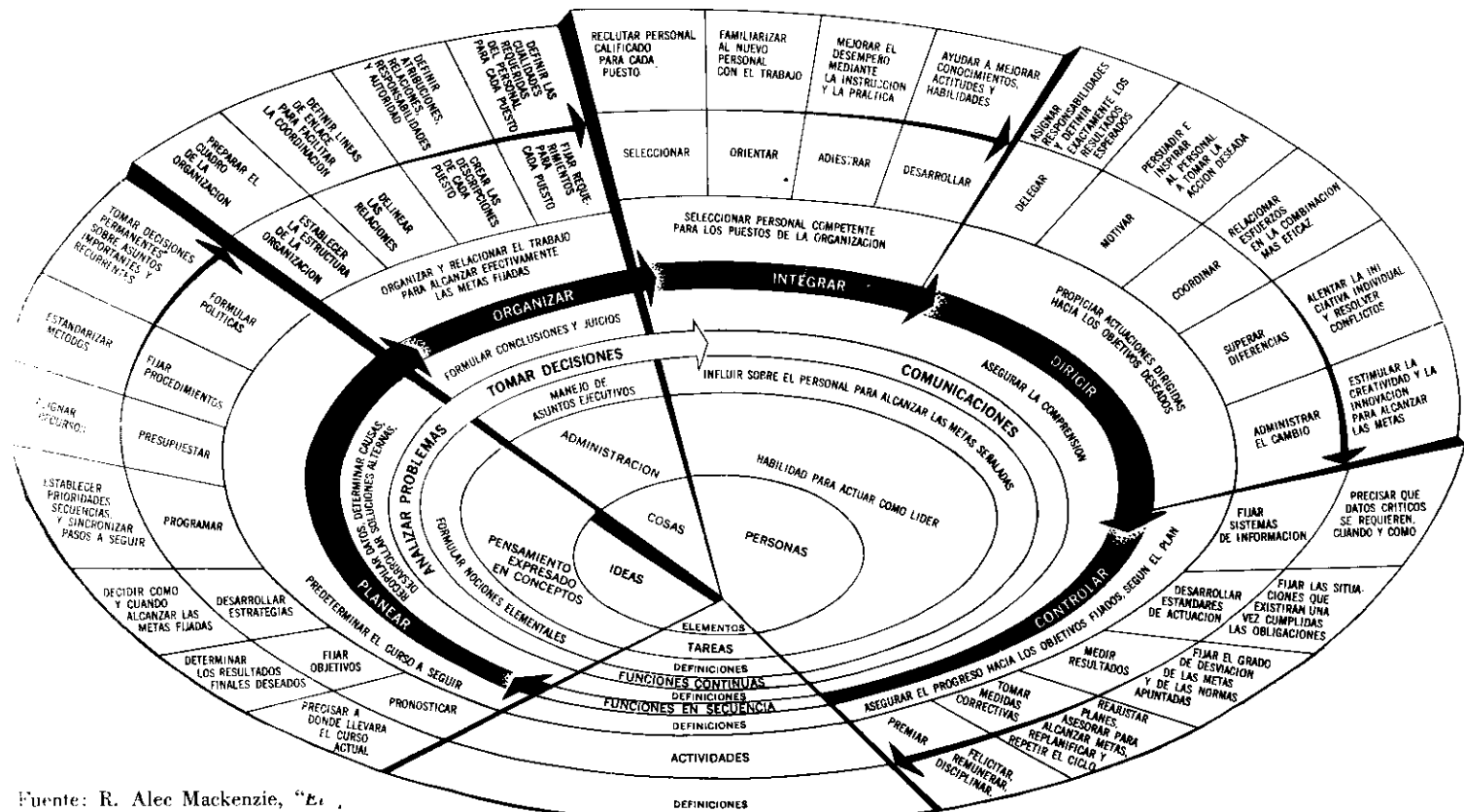
El diagrama que se presenta muestra los diferentes elementos, funciones y actividades que son parte del proceso administrativo. En el centro del diagrama están las personas, las ideas y las tareas, dado que éstos son los elementos básicos a toda organización con los que tendrá que trabajar todo ejecutivo o responsable. Las ideas son lo que crea la necesidad de pensar en los conceptos: las cosas, para administrar, y las personas para dirigir.

Tres funciones —el análisis de problemas, la toma de decisiones y la comunicación— son decisivas en todo momento y en todos los aspectos del cargo de responsable, por esta razón, se muestran en el diagrama permeabilizando todo el proceso de su trabajo. Sin embargo, también hay otras funciones que tienen lugar en una secuencia previsible; por lo tanto, la planeación, la organización, la integración, la dirección y el control, se muestran, en ese orden, en una de las bandas del diagrama. El interés que tenga el responsable en cualquiera de ellas, dependerá de una gran variedad de factores, entre los que cabe mencionar su posición y la etapa en que se encuentren los proyectos que más le ocupan. En todo momento deberá tomar el pulso a su organización. Las actividades más importantes para el responsable conforme éste se concentra —en funciones distintas a través del tiempo— se muestran en las bandas exteriores del diagrama.

5. LA RACIONALIDAD Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

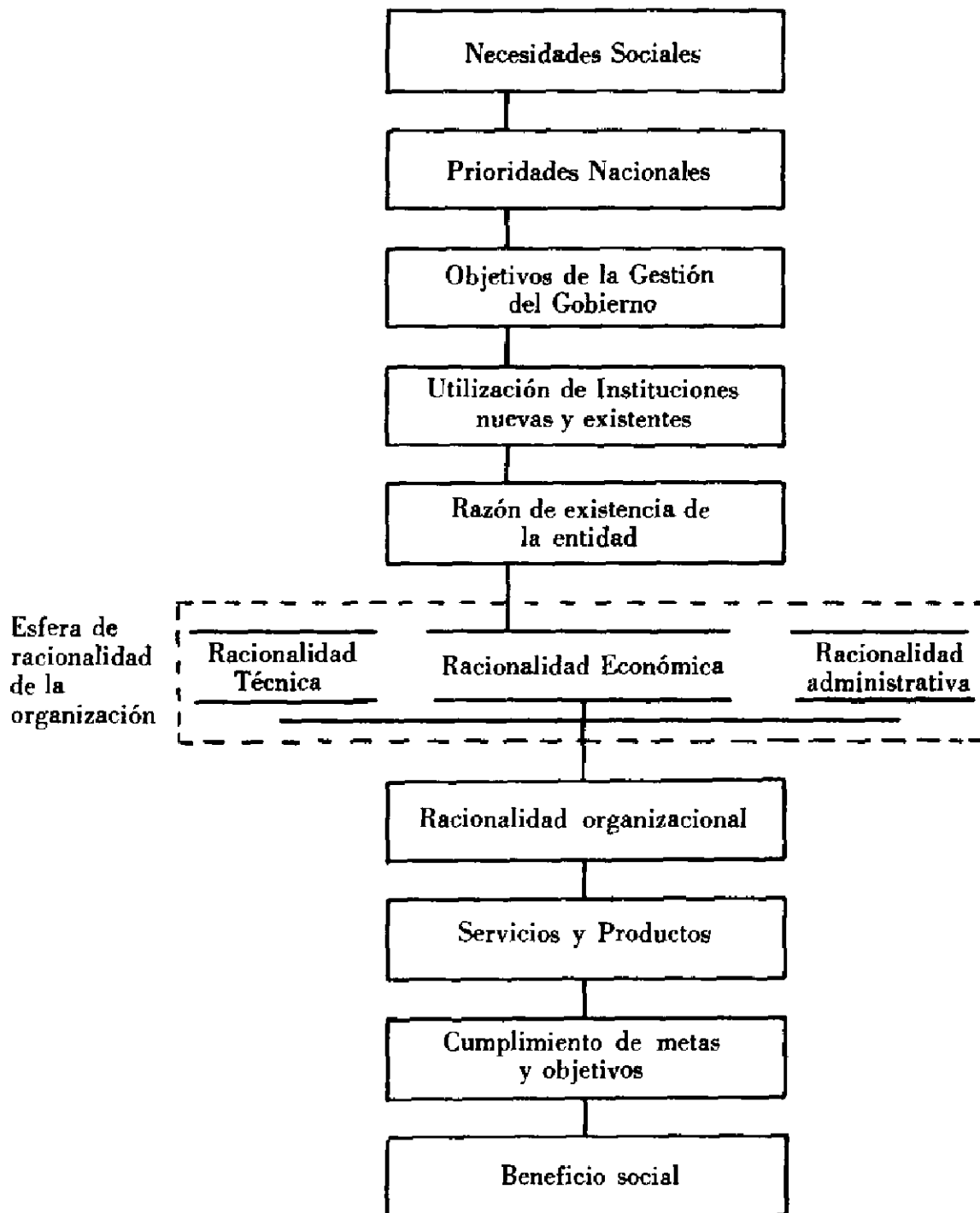
La racionalidad como proceso de organización administrativa que aumenta los rendimientos y/o reduce los costos está estrechamente vinculada con los propósitos del Presupuesto por Programas.

El PPP nace, esencialmente con la idea de racionalizar el gasto público para un mejor destino, administración y un control más efectivo e integrarlo a un plan de desarrollo económico, así como también para mejorar los procesos administrativos. De esta manera, su aspecto principal se en-



Fuente: R. Alec Mackenzie, "El *so administrativo en tercera u. mension*" Harvard Busines Review, noviembre - diciembre 1969.

La Racionalidad Macro-Organizacional Requisitos y Resultados



foca hacia el análisis de la eficiencia en el gasto público.

Los niveles de racionalidad a los que se debe someter el presupuesto van desde el tradicional, conocido en su función como partidas, es decir la forma presupuestal para ubicar el costo. El segundo, es de costos administrativos y de otra índole considerados para lograr la implantación adecuada de un determinado objetivo. Y el tercero, correspondiente a la programación —aún más sofisticado este nivel que los dos anteriores—, se enfoca a un programa concreto, estableciendo montos, costo, forma y tiempo de ejecución.

Entendida esta relación entre racionalidad y el presupuesto por programas se introduce éste último en la estructura administrativa para ejercer el gasto público eficaz y eficientemente.

A diferencia del presupuesto tradicional, la técnica del presupuesto por programas permite saber no sólo cuánto, qué, cómo y quién gasta, sino por qué, con qué productividad y con qué resultados. En él se describe cada programa fijando los objetivos, metas, costo unitario, unidades de medida, y la unidad responsable del programa. Especificando además los recursos (humanos, materiales y financieros), asociados con cada programa y la unidad responsable del mismo.

Resulta evidente con la sola descripción de la técnica, que ésta tiene relación directa con la planeación y el control dentro de las fases del proceso administrativo, además de sus aportaciones indirectas a las fases de organización y ejecución.

Cada programa es una micro partícula, que integrada forma el plan operativo anual; la integración de los planes operativos constituyen a su vez la realización del Plan Objetivo a mediano y a largo plazo. La esencia de la planeación, consiste en determinar la forma en que se va a construir un futuro deseado, lo cual implica el establecimiento de los pasos a seguir para lograr dicho porvenir. Los programas, constituyen esos pasos para el diseño del pronóstico.

El presupuesto por programas proporciona bases sólidas para el control, el establecimiento de metas a cumplir con una combinación expresa de recursos nos permite comparar los resultados obtenidos con los programados y evaluar nuestra gestión en función del tiempo y/o gasto presupuestado de los recursos usados.

Por lo tanto el problema de captar el destino real de las asignaciones presupuestales se solventa sustancialmente con el uso adecuado de la técnica. La función de control-evaluación, es una de las deficiencias críticas de nuestro sistema administrativo. El presupuesto por programas, no resuelve "per se" determinado problema, sin embargo, por sus características mencionadas, significa un valioso y útil elemento.

Por otro lado, la identificación precisa de cada programa y las metas de los mismos, nos permiten jerarquizar programas de acuerdo a los beneficios asociados con ellos. Con el consecuente incremento en el beneficio social derivado de los mismos.

Por último, el presupuesto por programas realiza una importante contribución al desarrollo de una mentalidad previsor y flexible al cambio del personal directivo, que en el caso mexicano es de vital importancia.