

## CAPÍTULO VII

### LA PROGRAMACION EN EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

#### 1. INTRODUCCIÓN

La técnica del presupuesto por programas infiere una connotación particular de la programación, y más específicamente cuando su aplicación se refiere al Sector Público. Así, para no caer en las acepciones ordinarias de la programación, ésta rebasa los conceptos tradicionales administrativos como: el ordenamiento cronológico de las actividades, la secuencia de actividades a realizar en el tiempo y en la lógica administrativa; la fijación de los tiempos requeridos, etc.

Ante todo, la programación está estrechamente vinculada con la planeación tanto técnica como operativamente. Desde el señalamiento de los objetivos, sus prioridades implícitas; sus consideraciones en cuanto al tiempo de realización (corto, mediano o largo plazo), así como las políticas y criterios general que orientarán su realización. La planeación proporcionará los marcos previstos en los cuales la programación se inserta para su realización.

Para los efectos del presupuesto por programas, la programación se entiende como la operatividad anual de un plan, ya que es la concreta realización de dicho plan en un ciclo determinado. Los lineamientos generales vertidos en la planeación se concretan para su realización en un programa, y su anualidad depende del sentido tradicional que se da al ciclo presupuestario. Es en la programación cuando un objetivo esquemático se particulariza y cuya realización entraña todas las acciones, tiempo y recursos necesarios para lograrlo.

#### 2. PROBLEMÁTICA DE LA PROGRAMACIÓN

Tratándose de Programación referida a las acciones del Estado, en nuestro sistema actual, éste concurre como principal agente en la satisfacción de las necesidades que la sociedad genera respondiendo el Estado mismo a un imperativo de estructuración social, manifestándose como la institucionalización del poder político en el orden nacional; quien para atender sus propias misiones se hace presente a través de las atribuciones que le han sido conferidas, existiendo y realizándose en el orden normativo de su exclusividad. El Estado, dentro de su régimen de derecho, legisla, instituye sus órganos y materializa sus actividades, pues de esto mismo se colige su ob-

jetivo esencial y su razón de ser institucional.

Es en esta forma que el Estado, y por ende, cada una de sus instituciones, tiene delimitado su campo de acción, pues cuenta con facultades para atender los requerimientos de cierto ámbito social; planteándose entonces la definición de objetivos para los efectos de la programación.

Las leyes, reglamentos y demás fuentes normativas señalan, o de ellas se puede interpretar, un objetivo esencial para una dependencia, y un conjunto de disposiciones que enmarcan sus acciones. Esto nos lleva a la determinación del fin último de la dependencia, de su objetivo final, que para efectos operativos de un programa resultan poco concretos.

Dicho de otra manera, el objetivo institucional se relaciona con una necesidad de carácter socio-estructural y las funciones delimitan sólo su campo de competencia frente a otras instituciones del Estado o la acción misma de los particulares. Pero si ésta constituye el "basamento" legal, técnico y administrativo, no así las opciones de su operatividad. Dentro de ese espacio social de acción de una dependencia, existen necesidades de relación, de funcionamiento entre los elementos que juegan en tal ordenamiento socio-estructural.

Son estas alternativas de operación las que se busca resolver en la programación. Y es que va en función de los mismos requerimientos sociales: con la creación de una dependencia se establece un ámbito de competencia (respondiendo a una necesidad de estructuración), con la operación de la misma se constituye una mecánica de desarrollo (para abatir las necesidades comprendidas en dicho ámbito). Un plan a plazo convencionalmente razonable (cinco años) es la primera precisión de la permanencia institucional administrativa y técnica de una dependencia. Más en los ciclos anuales, lo que se discute es la operatividad de los objetivos en los trabajos de programación. La gran generalidad orientadora está en el plan, la precisión programática en todo detalle se contiene en el programa anual.

### *El programa, un proceso productivo*

Si la planeación —como se ha visto— nos señala objetivos generales, con base a la determinación de los grandes esquemas del comportamiento social dentro de los campos de competencia de una determinada entidad del Estado, proyectándolos a períodos intermedios, analizando los contextos económico, político y socio-cultural los imperativos que por ley pretende abatir; la programación vista a un año requiere de una concreta estimación. Y es que se enfrenta (dicha entidad) al problema de determinar, de entre todas las orientaciones que el plan le señala, cuáles necesidades va a satis-

facier en un período tan corto, en el que por convencionalismos presupuestarios se verá sujeto al ciclo anual.

Satisfacer una necesidad implica generar el satisfactor, y a su vez, crear todo un proceso que lo produzca. Un programa, con fines prácticos no es más que un proceso productivo en el cual previamente quedan establecidas todas estas relaciones: a) la necesidad de abatir; b) el objetivo precisado; c) la secuencia de actividades necesarias para lograrlo; d) el tipo de insumos requeridos para realizarlas; f) su costo; g) el tipo y demás condiciones del satisfactor.

Si como un proceso de producción se analiza la idea conceptual de un programa en el PPP, no sólo se llegará a distinguir más claramente todos y cada uno de los factores que lo integran, sino además decidir por los niveles más adecuados de programación, costeo y control.

### 3. EL PROCESO DE LA SELECCIÓN DE OBJETIVOS DE UN PROGRAMA

La primera labor técnica y quizá la más crítica consiste en determinar de la mejor manera los objetivos, pues de ello dependerá el cumplimiento de un plan establecido y el desarrollo de todo un programa.

El objetivo en el contexto de los lineamientos apuntados arriba, es la forma de atacar una necesidad social que se da en la esfera de competencias de una dependencia estatal; pero es además, el origen de un programa cuyo resultado final será el satisfactor que la abatirá. Sin embargo es la relación necesidad-objetivo-meta la que tiene una mayor importancia en este proceso de selección, cuyos pasos pueden ser los siguientes:

- *Estudio preliminar.* Es el obligado análisis de una dependencia en los aspectos formales técnicos, administrativos y financieros que permita tener el suficiente nivel de conocimiento sobre la misma y el conocimiento indispensable para poder realizar las fases siguientes.

- *Definición del objetivo institucional.* Se trata primeramente, de precisar la necesidad socio estructural que haya ocasionado la institucionalización de una dependencia y que conlleve a la determinación del fin último de la misma. Correlativamente se examina el "impacto" institucional que dentro de la sociedad una dependencia produce. Es un tanto, el preguntarse ¿qué espera la sociedad de la institución?

- *Estudio de las atribuciones legales.* Permite la delimitación del ámbito de competencia frente a otras Dependencias del Estado o los particulares. Es la definición del mercado de servicios o universo a servir en términos de extensión y alcance.

- *Identificación de las funciones de la Dependencia.* Con la misma im-

portancia que requiere la definición de los objetivos, se debe examinar las grandes funciones que se interpretan de las fuentes normativas.

- *Precisión de necesidades de funcionamiento.* Si la creación de una dependencia obedece a una necesidad de estructura social de carácter general, existen otras que se manifiestan cuando se trata de poner en marcha esa nueva estructuración. En el primer caso se supone permanente el requerimiento social y sólo se afectará cuando se vaya a modificar dicha estructura; en el segundo, las relativas a la operatividad de la misma, pueden o no ser permanentes pero sin que se modifique la estructura. Esto es lo que permite la permanencia en el tiempo y en el contexto social, su jerarquización (por el grado de imperatividad), su dimensión, sus efectos autogeneradores, su tipificación, etc.

- *Selección de objetivos.* El objetivo institucional o fin último de la dependencia no tiene en forma general opción año con año, por el contrario, los objetivos operacionales pueden alternarse porque su señalamiento está en función de las necesidades manifiestas dentro del campo de competencia que le concierne. No se discute la prioridad de un objetivo como valor en sí, sino la importancia de acuerdo al requerimiento que va a satisfacer, la cual genera una decisión primera, definitiva y; luego otras tendientes a encausar una serie de actividades entre sí que cumpliendo un objetivo satisfarán una necesidad. Decir entonces ¿cuál objetivo va a precisarse?, significa ¿cuál necesidad va a satisfacerse?

Entonces, el aspecto medular está en la selección alterna de los objetivos, para lo cual hay que contar con una serie de elementos basados en la siguiente consideración:

“Al ponderar y jerarquizar las necesidades a satisfacer frente a varios imperativos de carácter social, cuya solución depende de una institución pública ¿cómo captar la diferencia entre ellas, que permita el juego de varias opciones?”

- Precisar las necesidades mismas que se originan en el ámbito de competencia de la dependencia, las cuales de manera general pueden orientarse a:

- a) Su permanencia en la sociedad manifestadas en forma más o menos estable;

- b) Que éstas mismas acusen un sensible aumento o disminución en la intensidad con que se desarrollan;

- c) Que se presenten por primera vez, generando con ello una opción más en los objetivos de la dependencia.

- Determinar el tipo de satisfactor requerido. Aun cuando éste tema se tratará con mayor amplitud más adelante, conviene precisar en este mo-

mento cuando se definen las necesidades, la determinación misma de la meta (satisfactor) que va a ser la materialización final de las acciones de una dependencia, expresadas como un bien o un servicio.

- La identificación de la naturaleza de la necesidad. No todos los imperativos sociales tienen el mismo origen y por lo mismo conviene llegar a una “tipificación” convencional sin referirse a los aspectos técnicos especializados de la dependencia que tiendan a satisfacerla. Es decir que podría proponerse como posible clasificación y que es válido para otros fenómenos también sociales, los siguientes criterios: a) económicos, b) políticos y c) socio-culturales, lo que permitiría además, precisar en ese orden a los propios objetivos, pues éstos contienen la naturaleza transmitida de la necesidad que los generó.

- La magnitud y alcance que implica cada uno de los requerimientos a cubrir. Los juicios sobre la dimensión de una necesidad son siempre estimativas cuando no existe el soporte informativo adecuado que permita por medio de índices de dimensión y/o cobertura, cuantificar la significación que involucra en diversos enfoques no sólo al hecho de abatirlas, sino las consecuencias que esto produce.

- Los efectos positivos y/o negativos que se derivan de la satisfacción de las necesidades. En esta etapa de selección de objetivos, no se llega aún al manejo exacto de costo de los insumos alternativos, de aquí que otro índice a utilizar sean dos de “impacto” o “indicadores de beneficio” pudiendo analizarse en el sentido negativo o positivo. Es llegar a considerar la situación de la siguiente manera: “si se resuelve este requerimiento frente a este otro, ¿qué efectos colaterales positivos y/o negativos se producen en uno y otro caso?” Lo anterior permite además el análisis de la prognosis de una necesidad: “Si no se resuelve ni (a), ni (b) ¿qué consecuencias se generan a causa de la sola inercia social?” Es importante a este respecto poder utilizar los conceptos de costo de sacrificio, costo de improductividad.

- La significación que representa para la dependencia cada una de esas alternativas. De otro modo explicado, consiste en tener una idea de la capacidad operativa real de la dependencia, saber entre las opciones en juego cuáles van a construir un objetivo nuevo, o los que manteniéndose se identifican en alcance, cobertura, tiempo, calidad o cantidad, etc.; y lo que sin más continúan.

Tener, asimismo, conocimiento de la magnitud presupuestaria que involucra. En lo referente a la precisión de los objetivos, implicar los costos de cada alternativa en forma útil, significa tener un adecuado conocimiento financiero de la dependencia, y, a través de un práctico sistema de información, manejar los factores presupuestarios estratégicos, sobre todo si se re-

laciona con conceptos de operatividad, productividad: índices de soporte financiero, índices de capacidad de producción.

Los puntos anteriores, en más o menos, sólo son criterios elementales en el proceso de selección de objetivos, ya que en un ambiente muy limitado o refinado, deberán cubrirse. Sobre este tema mucho se ha escrito, sobre todo en la literatura administrativa. Cabe señalar como estudio muy interesante el método de Análisis de Implementación<sup>1</sup> en el cual al hacer la revisión del estudio "Uso de Análisis de Decisión en Desarrollo de Aeropuertos para el caso de la Ciudad de México", formulado por Neufville y Keeney, se propone una alternativa diferente en la selección de objetivos, pudiendo ser aplicable a la toma de decisiones como un método con perspectivas más amplias, mejorando considerablemente los procedimientos ya conocidos.

La programación se ha considerado como la preparación de la acción, y en términos convencionales muestra las intenciones previas de algo a realizar. Y en efecto, se llega a precisar los objetivos o los resultados con tal énfasis como si en esos aspectos descansara toda la problemática de la programación.

Pero el Análisis de Implementación, además de considerar los elementos convencionales de la programación, exige —de manera relevante—, el examen de todos los problemas que involucra su implementación. Es preparar la acción a grado tal de previsión, pudiendo a veces considerarse sofisticado dicho examen.

Si programar es preparar la acción, lo que importa a la vez es su implementación, analizando la complejidad de los problemas considerados implícitos en todo el desarrollo de la opción que se pretende habilitar. Es considerar además de la efectividad como juicio valorativo las consecuencias políticas, flexibilidad y externalidades, como juicios concomitantes y valorativos también. Lo anterior permite considerar no sólo la decisión como un fenómeno aislado, fuera de contexto, sino como un proceso a desarrollarse interna y externamente, es decir, interrelacionado en el ambiente que le es propio pues finalmente: ¿cuál es la prueba de fuego de la programación? La realización efectiva de las acciones que se programan.

#### 4. QUÉ ES UN PROGRAMA

Ya se ha dicho que un programa es un proceso de producción cuyo inicio es el objetivo y sus resultados finales las metas, comparación válida

<sup>1</sup> Saldaña H. Adalberto, *Reflexiones del Subdesarrollo en México*, pp. 115 y sigs., editado por la Universidad Autónoma del Estado de México, 1975.

cuando se habla de tener que producir un satisfactor para abatir una necesidad. No obstante, cualquier significación debe llevar a precisar más técnicamente el significado de los términos empleados en el Presupuesto por Programas.

Ya ha quedado analizado el tema de la selección de objetivos y sus implicaciones sociales. El objetivo representa para el programa el punto de arranque y en este sentido debe entenderse como dice Morrisey: "el primer propósito de un objetivo es servir como una herramienta de trabajo, no como un instrumento publicitario para impresionar a los otros".<sup>2</sup> Y efectivamente, ya al tratarse el tema de la precisión de objetivos, éstos deben ser tan claros como sea posible para cada uno de sus programas respectivos.

✓ Programar en su sentido más común da la idea siempre de sujetar algo a un tiempo preestablecido. En el presupuesto por programas significa, sabiendo ya lo qué se va a hacer, el cómo, cuándo, dónde, con qué, cuánto, etc. Y es que precisamente se tratará de involucrar costos, tiempos, cantidades y calidades a través de un proceso racional de estimación.

Una primera tarea, es la de definir el nombre del programa cuya derivación de su objetivo debe ser representativo y dar la idea de lo que significa todo el proceso.

La siguiente, es analizar con el mayor grado de detalles los subprogramas que lo integran —si es un programa complejo— y en todo caso, las actividades, tareas, y cuando se requiera, las acciones. Dicho de otra forma, es analizar los grandes subprocesos y las etapas, el "cómo" a diversos niveles de desagregación. Esto posibilitará ver la descomposición operativa de un programa en su sentido lógico y racional.

Después, ver en cada una de esas actividades los elementos y tiempos que se requieran para su realización. Estimar en términos de cantidad, calidad y tiempo los insumos requeridos.

Y con ello, el costo que cada uno de los insumos representa, no sólo de los nuevos sino de aquellos que ya han sido cargados presupuestalmente a otros ejercicios. Es el momento en que se presupuesta un programa y cuyo costo sólo se justifica en función del objetivo que cumple y los resultados que se esperan de todo ese proceso.

Finalmente la predeterminación de los resultados últimos también en tiempo, cantidad, calidad, costo y tipo y cuyo tema ha sido ya desarrollado en otra parte de este capítulo.

Un programa así explicado corre varios riesgos de inapropiadas interpretaciones. Ciertamente es el proceso descrito con anterioridad, es así de

<sup>2</sup> Morrisey George L., *Management by objectives and results*. Addison-Wesley Publishing Company. 1970. A este respecto ver todo el Capítulo 5.

simple en su esencia, pero la correcta programación extraña diversos problemas:

- La decisión del nivel adecuado de programación. En estricto rigor todo un acto o hasta un programa son procesos productivos, pues así el contestar el teléfono o hacer una carretera tienen, en esencia, similitud sistemática productiva; el programa o subprograma contiene las mismas características. En todo este mundo de procesos ¿cómo distinguir las dimensiones adecuadas de programación? Aquí conviene definir al programa o subprograma como un grupo coherente de actividades que siendo homogéneas entre sí dan como resultado un satisfactor y permiten, además, distinguir los niveles de costeo y de control.

Como criterio general de programación el nivel adecuado para programar, será el mismo a utilizar para presupuestar y con referencia a un resultado significativo; prevaleciendo el detalle a niveles de mayor operatividad técnica.

- Análisis descendente y ascendente. Como auxiliar de programación puede utilizarse este método de la siguiente manera.

- a) Considerar la dependencia como unidad de realizaciones del Estado, es decir enmarcar los objetivos institucionales distinguiendo a la vez las funciones centrales de la misma, lo cual significa partir de las grandes misiones para llegar al detalle, lo cual constituye el análisis descendente.

- b) Examinar la dependencia de acuerdo a las múltiples actividades que ahí se ocasionan, y a partir de este detalle ir agregando hasta buscar los procesos significativos, en otras palabras es analizar descendentemente lo que ya se hace en la dependencia, preguntando siempre ¿para qué sirve esto?

La confrontación de ambas direcciones del análisis da como resultado el nivel adecuado de programación cuando además se distingue el objetivo que se pretende cubrir y el resultado que se espera obtener.

- La relatividad de las categorías presupuestales. Se costea pues a nivel de un programa y subprograma. En concreto ¿qué valor pueden representar estos conceptos? Depende mucho de los problemas típicos de cada entidad estatal y va en función de la infraestructura administrativa con que se cuente. Para unas el PPP les ayuda —a través de la programación— a conocer mejor sus dependencias, para otras que las conocen bien, sólo implica afectar a mayores niveles de agrupación el detalle con que vienen operando. Así pues podría hacerse toda una pirámide de categorías presupuestales-programáticas, pero lo que mejor ayuda es el conocimiento y manejo práctico de los procesos productivos adecuados.

- Programas nuevos. No es lo mismo comenzar la programación con



la creación de una dependencia, que programar en una que ya viene funcionando. Un error muy común en los primeros años de implantación del PPP es empaquetar las actividades que se han venido realizando en una dependencia y a cada paquete llamarle programa y así costear, donde de todo hay menos racionalidad programática. Es un tanto lo de: “juntando las partes, ver a que fin sirven y que posible resultado se produzca”, admitiendo además que hay fugas de todo tipo. Se puede proponer como solución a ello un examen exhaustivo de todas y cada una de las actividades que se realizan, casi un “inventario” y tratar de confrontarlo con el análisis descendente ya descrito, para que todo aquello que se realice sólo subsista mientras haya un resultado enmarcado en un objetivo.

No sucede lo mismo con los programas nuevos en los cuales sí se va a proceder con las ventajas que implica el empezar de cero, o mejor aún, cuando desde la creación de una dependencia pueden orientarse sus acciones, cualquiera que sea el caso, la programación debe comprender en ese sentido la racionalidad, todas las formas en que se manifiesta una institución.

### *Los Campos Alternativos en la Programación*

Una vez que se ha estudiado las posibilidades de la selección alterna de objetivos, es importante que los que se refieren a la programación, pues de antemano se comprende que así como juegan opciones en el qué hacer, también hay en el cómo o en el cuánto, y con qué, etc.

Suponiendo que como constante queda el objetivo y como posibles variables, los programas ¿cuáles son los factores estratégicos que permiten la existencia de dichas variables?

- La secuencia de actividades. En programación, no es cierto que la suma de factores es igual al producto. Todo programa tiene un comportamiento estructural que lo soporta y supone tal estructura establecida en donde la alteración de uno de sus factores afecta a todo el programa lo cual genera a su vez otra opción. Un programa (o subprograma) tiene una serie de actividades, como bloque secuencial de su realización. Las actividades a su vez son los grandes rubros que los componen, son en cierto grado “micro-procesos” teniendo cada una una confrontación diferente. Ahora bien, si estas actividades señaladas de tal forma en un primer programa cambiaran a su nivel de ciertos elementos ¿se tendría el mismo resultado?

Los factores que se consideran estratégicos para todos los análisis de la programación son: tipo, cantidad, calidad, tiempo, costo y lugar. De

aquí que, en cuanto hace a un cambio de actividades en un programa ya definido, genera por sí misma otra opción.

- Los insumos y su conformación programática. Como se ha apuntado, una actividad tiene a su vez tareas o acciones que expresan siempre el "cómo" al gran detalle. Para realizarlas siempre se requerirán todo tipo de recursos: humanos, materiales y otros. Cuando se ha llegado a definir la estructura de un programa no sólo se ha precisado la secuencia de actividades, sino que al ser establecidos implicó toda una infraestructura en recursos. Estos en tal opción quedaron de una forma. La alteración misma de esa relación establecida, insumo-actividad en términos de tipo, cantidad, calidad, tiempo, lugar y costo, ha quedado ya de una cierta forma establecido.

- Es pues cuando con mayor énfasis se sostiene que el programa es un proceso que interrelacionando sus componentes, mantiene una estructura, la cual se afecta por el sólo hecho de alterarse aquellos. Por supuesto que para llegar a tal grado de programación, se requiere el mismo nivel de detalle, pero es importante hacer resaltar que no sólo la estructura se afecta, sino también el resultado que se espera de todo el proceso. Este método que se podría llamar de "selección alterna de programas" es un verdadero reto a la programación en el sector público, donde la racionalidad tiene el freno de la burocracia, la acción de grupos de presión, o los intereses creados, etc.

A sabiendas de las limitaciones técnicas para llegar a utilizar adecuadamente este método, pueden, sin embargo, trabajarse los modelos elementales de decisión respecto de un programa y sus ventajas no sólo se perciben en la programación, sino se constatan en el control.

## 5. PRESUPUESTACIÓN

¿Por qué en el PPP la presupuestación cambia su significación en relación a las técnicas tradicionales?

La razón se explica en función de que para las técnicas tradicionales, la presupuestación (costos predeterminados) era el eje de toda estimación. En el PPP esta labor queda involucrada en un proceso general de programación; si bien su importancia se sostiene, pues es en atención a los costos, para los refinamientos de estas técnicas presupuestarias ahora ya no sólo importa el monto por sí mismo sino su vinculación con una serie de factores y principalmente resultados.

El momento técnico del costeo se presenta, cuando al precisar todas las características de los insumos que concurren para la realización de las

actividades, éstas significan un costo a incurrir. La asignación de recursos financieros, va en función a la asignación misma de los insumos por programa, es decir es una consecuencia de los requerimientos para realizarlo.

La asignación de recursos financieros es una labor no fácil en las dependencias oficiales, lo que nos lleva a examinar algunos problemas de mayor frecuencia.

- Dificultad para determinar los costos reales por insumo. Dentro de la clasificación tradicional de insumos: humanos, materiales, monetarios y otros, cada uno de ellos requiere de un estudio especial; sólo a guisa de ejemplo, en los recursos humanos puede conocerse su costo individual y colectivo, pero al pensar en problema de participación múltiple en los programas, se hará necesario determinar con precisión práctica el número de horas hombre que interviene en cada uno de los programas; en recursos materiales, inquieta saber no sólo el costo de las nuevas requisiciones, sino de las que ya existen y que serán utilizadas también en el programa; es en otras palabras —incluir en un ejercicio el costo diferido de los recursos materiales cuya erogación se ha cargado a ejercicios anteriores; en otros recursos monetarios los elementos exógenos a considerar como los efectos inflacionarios sobre circulante; y, en otros recursos, determinar la base adecuada de prorratio para todos los programas, etc.

- Selección del costo adecuado. Todo ello conlleva a la diferenciación de costos por un mismo programa pues no es lo mismo el costo “contable” (según registros operativos) que el costo económico, y para efectos decisionales es necesario determinar, los orígenes de sendos costos, pues cuando el costo total de un programa se involucra con el resultado estimado del mismo, o cuando se manejan el índice de costo beneficio, y otros, la significación financiera puede ser interpretada de manera diversa.

- La predeterminación de los costos ¿es sólo un parámetro o un imperativo administrativo? Así como se ha dicho que el objetivo es una herramienta administrativa, así el programa y con él sus costos son algo a realizar de manera lo más apegada a las estimaciones, y no utilizar la programación con aquello con lo cual anticipadamente se sabe que no se va a cumplir. No se trata de captar muy bien todas las variaciones, sino de que la precisión al programar, y la ejecución al operar el programa sea lo más semejante posible.

- Si se mantuviera como constante el costo representado por un X monto y como variables primero, las alternativas en insumo, luego en actividades, después en programas, metas, o finalmente objetivos que se pudieran hacer. La interrelación que existe entre todos los elementos del programa y en cuyo proceso no se altera uno sin afectar a los demás en diversos

grados el aspecto "costo" es casi un limitante que bien podría jugarse como constante cuyas variables podrían ser los demás elementos (no considerando inversamente los costos de sacrificio). Y es natural pues la escasez de recursos frente a la demanda de necesidades a satisfacer es siempre el margen que preferentemente limita la acción del Estado y sus dependencias. La primera acción racionalizadora en la presupuestación, consiste en tener conciencia de esa limitación de recursos y saber cuantitativamente cuáles son las posibilidades de desarrollo presupuestario. Esto se establece además con el mismo presupuesto de ingresos.

• Los costos recurrentes. En un sistema como el actual, muestra la repetitividad de algunos costos en los que año con año se vuelve a incurrir. El análisis del crecimiento de estos costos recurrentes, no tanto por causas externas (inflación, aumento de salarios, devaluaciones, etc.), como por las internas (contratación "adicionante" de nuevas plazas, incremento en el monto patrimonial, etc.) lleva a consideraciones muy interesantes entre el soporte presupuestario y la capacidad de producción estimada.

¿En qué consiste que un programa se repita año con año? Ante todo, que el objetivo vuelve a seleccionarse también cada año ocasionado a su vez porque la necesidad que lo generó persiste en la sociedad. Si se toman los extremos NECESIDADES (objetivo, programa: actividades, insumos, resultados) COSTOS, llegaríase a manejar el índice costo de satisfacción, y así en tanto permanezca, se acreciente o desaparezca de la sociedad, así el costo se verá reflejado: una necesidad permanente genera costos recurrentes para un programa instituido. Ahora bien, lo que importa es buscar esa capacidad de producción estimada con un costo presupuestado en un mismo programa. Como un primer paso, esto permitirá manejar los incrementos y adiciones que se hicieran en los años subsiguientes. Y puesto que este soporte financiero está relacionado con los resultados, cualquier incremento en él (no por causas no controlables) impactaría en sus resultados.

• ¿Costos estándar? La simple relación ya explicada (soporte presupuestario-capacidad de producción), no implica en lo ya dicho el manejo de niveles óptimos. Decíamos que sería un primer paso a dar antes de lo que podría ser un sistema de costos estándar. Se requiere que la racionalización necesaria en la programación de no sólo el costeo de insumos por actividad, sino el profundo análisis de si esas actividades son las óptimas. Más aún, cuando se ha hablado de la estructura de un programa, ésta debe constituirse en la "ideal" y no sólo en la que pudo determinar para tal ejercicio. Es que precisamente la filosofía del sistema de costos estándar, estriba en constituirse como un ideal administrativo. Para ello se requiere el análisis técnico minucioso de todas las actividades y elementos de

programación, fijar un óptimo no es la simple tarea de recabar información.

## 6. ESTIMACIÓN DE RESULTADOS

Cuando se piensa en abatir una necesidad y más concretamente en el "qué" va a satisfacerla, se está hablando de la meta, satisfactor o producto. Seleccionado el objetivo y conformado un programa: ¿en qué momento se precisan las metas?

Se establece una triangulación, por así decirlo, entre la necesidad, el objetivo y la meta; pues al analizar un imperativo cualquiera generando un objetivo, se precisa técnicamente —después de definido tal objetivo— el tipo de meta a realizar, o es decir, el bien o el servicio que la satisfará. Desde este punto de vista, la meta logra definirse como la cuantificación de un objetivo.

Mas cuando se asocia el programa a un proceso productivo, la meta se constituye en el resultado final del mismo, debiendo representarla relevantemente, es por ende, la expresión última de los elementos y factores que lo integran y el índice más adecuado para medir su productividad.

Los problemas de la adecuada fijación de las metas, se manifiestan de manera similar a las ya analizadas cuando se trató lo concerniente a los niveles de programación, y se presenta como otros puntos de vista para el mismo tema. En efecto, si la meta es una consecuencia del programa como proceso, pero es a la vez una expresión directa del objetivo, conocer el nivel de identificación de resultados significativos, es presuponer de antemano los límites en los cuales ha quedado establecida la programación.

Ya se ha expuesto la idea de que toda acción es un proceso, con un resultado definido como lo es la tarea, actividad, o las categorías presupuestarias; subprogramas y programas; ¿en cuál de estos rubros se cree atinado agrupar —si partimos inductivamente—, acciones, insumos y costos? Porque por otra parte, todo proceso debe tener un solo resultado para efectos prácticos del manejo del PPP que llene los requisitos de cantidad, costo, tiempo y calidad posibilitando además su control.

Este tema, de agregación de resultados no es fácil, pues —como se ha dicho— depende de los límites de programación, pero aun éstas ya implican de por sí la circunscripción de otros niveles programáticos. No es que todo resultado de estas últimas importe poco, mas su validez la adquieren de la agregación de la cual forman parte, sin tener un valor relevante en forma individual y al detalle que permita su control. Precisamente lo anterior equivale a fijar también los límites del control y la evaluación, que por demás pueden referirse a los dos señalados: superior o inferior.

¿Cuál es el criterio para la fijación de niveles adecuados que permitan el análisis de resultados? De manera muy general, la práctica resuelve el problema, pues no podría darse una solución maestra para todos los casos. Si se controla el resultado al detalle, pudiera ser poco útil pues no sólo impediría ver procesos programáticos prácticamente justos, que fraccionando resultados relevantes, ampliarían ilimitadamente la programación, teniéndose que costear (por los tipos de insumo) cada uno de esos subprocesos fraccionados. Si se controla a muy grandes niveles, la excesiva integración tiene un uso restringido por la generalidad misma de la información que engloban, perdiéndose en ocasiones la relevancia de los procesos ahí incluidos, restando su utilidad para manejo de macro programas, macro resultados, información por demás general e indicativa.

La solución tiene que darse pragmáticamente a cada caso, pues tan difícil es no sólo el diseño sino la operabilidad misma de un sistema de control y evaluación al detalle, como encontrar significación útil en los detalles muy globales.

La agregación de resultados, de todas maneras, se hace necesaria, y no significa adición de metas. El caso más común es el de los programas complejos que se componen de varios subprogramas. Si al subprograma 1 su meta, es a; al 2 es b; al 3 es c; a, b y c no son comparables entre sí como expresión de resultados, formando no obstante parte de un mismo programa. Debe encontrarse la solución para que al nivel superior se integre un resultado que involucre a los de los tres subprogramas. Puede proponerse, con fines de homogeneizar que si a, b, c, no son iguales, ax, bx, cx, tienen ya algo en común. Esa equis representa prácticamente el resultado integrado a nivel de programa, es la característica de que las metas individuales a, b y c forman parte de un stand de programación superior más agregado, y es el sello mismo de si partes de un solo proceso, sin querer necesariamente ver en esta integración la prevalencia de a sobre b y c, por ejemplo, o creer que es un problema irresoluble: no se pretende ver lo mismo de abajo que de arriba, o más arriba.

Al saber los riesgos implícitos de la integración a ámbitos muy generales, las metas a precisar resultan, las más de las veces, el manejo de índices ya no tanto de productividad sino de impacto, pues también la agregación tiene sus límites.

Al estimar los resultados debe analizarse con sumo detalle sus características propias, no sólo con fines de quedar precisados en la programación, sino para los efectos mismos de ser controlados y evaluados durante la operación de los programas.

a) Tipo, es el nombre mismo de las metas de lo cual ya se ha habla-

do acerca de su representatividad y significancia, precisándose al momento de establecer la triangulación mencionada; necesidad-objetivo meta.

b) Cantidad, es la estimación de la producción por un período (un mes o un año) de los bienes o servicios de un programa. Durante los primeros años de implantación del PPP no es muy fácil establecer de antemano la cantidad de resultados a realizar, y no es porque la dependencia antes del PPP no produjera resultados, sino que en muchos de los casos, no se registraron adecuadamente. Así que las bases más comunes —mientras sistematiza la historia escrita— son de la capacidad previsoras del titular, basada en el conocimiento de su dependencia; o la cuantificación misma de la necesidad, es decir, que sea tan claro el requerimiento generador de un programa. Por otra parte la cantidad estimada de metas es un magnífico índice de productividad.

c) Costo, es involucrar el monto financiero del programa o subprograma a la cantidad de metas estimada. El costo individual representa la relación entre el índice de productividad y los costos incurridos en el proceso que los va a producir. Es además, el mecanismo más claro para tomar decisiones y saber cuánto cuesta satisfacer una necesidad; y ver si la inversión hecha justifica efectivamente los resultados. Sobre este concepto se van a construir índices de costo-beneficio, costo-eficiencia, costo-eficacia, etc.

d) Tiempo, es la estimación de la producción de metas por períodos y factor importante para efectos de control. Prevé con la capacidad estimada de producción, la eficiencia o ineficiencia de la dependencia ejecutora.

e) Calidad, es la explicación de los elementos cualitativos que conforman la meta estimada. Sin duda, constituye uno de los aspectos más difíciles de precisar y particularmente de controlar y evaluar; pero hay que admitir las más de las veces, la imposibilidad de obtener una completa información a través del tipo, cantidad, costo o tiempo. Estos conceptos por sí solos dejan ver sólo las características cuantificables. Por ejemplo cuando la meta de un programa determinado, es un estudio al año, al pensar en el subsiguiente ejercicio, la misma meta ¿qué factores de conocimiento se podrían tener para controlar y evaluar los resultados?

Si la información cuantitativa se capta en formatos diseñados para tales fines, la cualitativa debe explicarse de manera útil al momento de establecer las metas.