

asap

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO
Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA

ISSN 1666-2393

agosto 2013

Nº 52 - AGOSTO 2013

**Asociación Argentina
de Presupuesto y Administración
Financiera Pública**
asap

SUMARIO

**ASOCIACIÓN ARGENTINA DE
PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN
FINANCIERA PÚBLICA**

Registro de Propiedad
Intelectual en trámite.

AGOSTO 2013

PRESIDENTE
MARCOS PEDRO MAKÓN

VICEPRESIDENTE
ROBERTO MARTIRENE

SECRETARIO
EDUARDO ALFREDO DELLE VILLE

TESORERO
GRACIELA LA RUFFA

VOCALES TITULARES
PRIMERO
JORGE AMADO
SEGUNDO
JORGE SOTELO MACIEL
TERCERO
JUAN CARLOS VIEGAS
CUARTO
GUSTAVO SIBILLA

VOCALES SUPLENTE
PRIMERO
SUSANA VEGA
SEGUNDO
GUIDO RANGUGNI
TERCERO
FERNANDO STÁBILE
CUARTO
RAFAEL FLORES

SECRETARIO EJECUTIVO
GONZALO M. LECUONA

Los artículos y comentarios
firmados reflejan exclusivamente
la opinión de sus autores.

Editorial 03

“Planeamiento estratégico: aportes e interrogantes”
Roberto Martínez Nogueira 05

“Algunas reflexiones sobre la gestión para resultados”
Marcos Pedro Makón 17

**“Modelo de integración del plan estratégico institucional
a un presupuesto público orientado a resultados”**
Roberto A. Martirene 39

La edición de esta Revista ha estado a cargo de Jorge Amado.

La Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública - ASAP ha definido como parte fundamental de su misión la de “analizar el desarrollo de la teoría, la técnica y la utilización de los sistemas de administración financiera y de gestión del sector público”. En ese marco, desde hace unos años atrás ha venido impulsando el desarrollo y la aplicación de la planificación estratégica y su vinculación con la gestión por resultados, en una concepción moderna, lejos del viejo concepto de la “planificación” burocrática, de espaldas a la realidad social y financiera del Estado nacional o subnacional que la llevaba a cabo.

Un esfuerzo en esa dirección ha sido la creación en el seno de ASAP de la Red Planar, en donde se analiza y discute no solo la teoría de la planificación, sino los planes concretos en diversas áreas tanto del Gobierno Nacional como en las Provincias y Municipios.

En esta oportunidad, ASAP reúne en su Revista Institucional N° 52, tres trabajos que contienen los conceptos más importantes de la planificación estratégica y presupuesto por resultados los que pueden despertar polémicas e inquietudes alrededor de esta herramienta.

En primer lugar presentamos el trabajo de **Roberto Martínez Nogueira “Planeamiento Estratégico: Aportes e interrogantes”**, a través del cual se propone discutir los aportes del planeamiento estratégico al mejoramiento de la gestión pública y algunos de los interrogantes planteados por su difusión como práctica y como expresión de una revalorización de la planificación de gobierno. En ese sentido, el autor nos dice que, si bien esta práctica se ha difundido en la administración gubernamental argentina, no es fácil encontrar evidencias significativas de su impacto sobre la toma de decisiones o sobre la calidad de la gestión. Por ello, se plantea la necesidad de que esta práctica se articule con la institucionalización de mecanismos para el análisis sistemático de las decisiones públicas y de su asociación a intervenciones organizacionales dirigidas al desarrollo de capacidades políticas y de gestión.

Martínez Nogueira parte de la afirmación de que “el análisis de políticas públicas, la planificación del gobierno, el planeamiento estratégico de organizaciones y el desarrollo de las capacidades de gestión tienen propósitos complementarios y que deben integrarse secuencialmente para lograr una mayor racionalidad en la toma de decisiones y una mayor efectividad en su implementación. La atención se focaliza en el planeamiento estratégico, describiéndose sintéticamente algunos de sus atributos básicos, sus fundamentos teóricos, las condiciones de aplicabilidad y aprendizajes acumulados. La intención es precisar el alcance de sus contribuciones, así como delimitar las expectativas que puedan generarse con respecto a ellas”.

En segundo lugar presentamos el trabajo de **Marcos Pedro Makón** “**Algunas reflexiones sobre la gestión para resultados**”, en el que el autor plantea la necesidad de poner al Estado al servicio del ciudadano y, por tanto, cambiar el paradigma de las administraciones públicas centradas en el control de medios, para transformarlas en administraciones donde se privilegia la obtención de resultados que satisfagan las necesidades y demandas de la población; todo ello sin abandonar el necesario control en el uso de los recursos.

En palabras de Makón, “el objeto de este documento no es presentar nuevas versiones conceptuales en esta materia, sino aportar algunas ideas y propuestas sobre ciertos requisitos técnico-administrativos que se considera necesario tomar en cuenta para que su instrumentación sea efectiva. Es decir no se efectúan planteamiento de ‘qué es la gestión para resultados’ sino que se debe tomar en cuenta para una efectiva instrumentación de la gestión para resultados”.

En ese marco, sostiene Makón que es indudable que este cambio sustancial en el funcionamiento de la administración no se logra solamente con el desarrollo de claros elementos conceptuales y modificaciones técnico-administrativas. Requiere un profundo cambio cultural en la visión que tienen los actores que interoperan con ella, tales como los poderes legislativos, los órganos de control, la dirigencia política, la burocracia y la sociedad civil. Es por ello que el documento plantea en su parte final, los cambios que se deberían introducir en los roles que ejercen dichos actores para una efectiva instrumentación de la gestión para resultados.

Cabe destacar que este documento ha sido elaborado a solicitud el ILPES, con cuya autorización hoy se publica en esta revista.

Finalmente, presentamos el artículo de **Roberto A. Martirene** “**Modelo de integración del plan estratégico institucional a un presupuesto público orientado a resultados**”, en el que propone que el planeamiento estratégico y el presupuesto público admiten ser conceptualizados como subconjuntos del modelo de gestión por resultados, pero en tanto se aplique dentro del ámbito de una institución u organismo.

*Buenos Aires,
Agosto 2013*

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO: APORTES E INTERROGANTES

Roberto Martínez Nogueira

El objetivo de este trabajo es discutir los aportes del planeamiento estratégico al mejoramiento de la gestión pública y algunos de los interrogantes planteados por su difusión como práctica y como expresión de una revalorización de la planificación de gobierno. Si bien esta práctica se ha difundido en la administración gubernamental argentina, no es fácil encontrar evidencias significativas de su impacto sobre la toma de decisiones o sobre la calidad de la gestión. En lo que sigue, se plantea la necesidad de que esta práctica se articule con la institucionalización de mecanismos para el análisis sistemático de las decisiones públicas y de su asociación a intervenciones organizacionales dirigidas al desarrollo de capacidades políticas y de gestión.

Se parte de la afirmación de que el análisis de políticas públicas, la planificación de gobierno, el planeamiento estratégico de organizaciones y el desarrollo de las capacidades de gestión tienen propósitos complementarios y que deben integrarse secuencialmente para lograr una mayor racionalidad en la toma de decisiones y una mayor efectividad en su implementación. La atención se focaliza en el planeamiento estratégico, describiéndose sintéticamente algunos de sus atributos básicos, sus fundamentos teóricos, las condiciones de aplicabilidad y aprendizajes acumulados. La intención es precisar el alcance de sus contribuciones, así como delimitar las expectativas que puedan generarse con respecto a ellas¹.

1. MARCO INSTITUCIONAL DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

1.1. PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO Y REFORMAS DE LA GESTIÓN

Cualquiera sea la atribución de causalidades y responsabilidades, existe una comprensión bastante generalizada de las lógicas básicas que condujeron a una administración pública cuyos atributos distan de satisfacer las aspiraciones sociales. Esas lógicas fueron producto de un largo proceso histórico durante el cual el estado asumió una configuración muy particular: disperso, fracturado, poco inteligente, con patrones culturales y modos de hacer alejados de la noción de lo “público” y sometido al acecho y a la apropiación de grupos corporativos. La tarea para transformar esta situación es enorme e involucra la movilización de importantes recursos políticos, sociales y de conocimiento. Este objetivo comprende cambios en los marcos institucio-

¹ El contenido de este trabajo recoge argumentos y contenidos incorporados a: Roberto Martínez Nogueira, La coherencia y coordinación de las políticas públicas, en vs. autores: **Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina**, Programa de Modernización del Estado, JGM, Buenos Aires, 2010 y Roberto Martínez Nogueira, **La presidencia y las Organizaciones Públicas como constructoras de Institucionalidad**, en Proyecto Instituciones y Actores en la Política Argentina, Acuña, C., (coord.) OSDE, 2013. Partes importantes de su contenido fueron expuestas y discutidas en el Seminario sobre Planeamiento Estratégico realizado en la Universidad de San Andrés en Julio de 2012 organizado por Udesa-ESCP Europa.

nales, la construcción de alianzas, la movilización de capacidades académicas y profesionales, el replanteo de las funciones normativas y reguladoras y reorientaciones en los comportamientos de los actores involucrados en los procesos de elaboración y ejecución de las políticas públicas.

Esa caracterización de la situación actual y de los desafíos que plantea explica la significación del abordaje del planeamiento estratégico. Los programas de reformas integrales dirigidos a todo el sector público y que abarcan simultáneamente las dimensiones normativas, de recursos, de procesos y los modos de financiamiento, cayeron en un gran desprestigio por la distancia entre las ambiciones a que respondían y los logros efectivamente alcanzados. Frente a estos intentos se impuso una orientación más realista, centrada en cuestiones y problemas relevantes cuya atención y resolución pueden desencadenar procesos de mejoramiento de la gestión que impacten sobre la capacidad de gobierno y sobre la calidad de las relaciones entre la administración y la ciudadanía. En este plano, se ubica el planeamiento estratégico.

2. LOS ANTECEDENTES

El planeamiento estratégico como práctica no tiene una larga tradición. La aspiración normativa de coherencia en las políticas y de coordinación en la implementación tuvo su expresión máxima en distintas experiencias de planificación de la acción de gobierno. Para estas experiencias, el plan consistía en un conjunto de fines, reglas y mandatos que definían las contribuciones esperadas de cada actor social en una cadena de acciones dirigidas a alcanzar los objetivos o los productos deseados. El plan era, en otros términos, una proyección regimentada de la acción colectiva, versión macrosocial del modelo burocrático y condición suficiente para la coordinación de los actores sociales...

Esta concepción del plan fue adoptada, por cierto con variantes, por estados transformadores, desarrollistas y de bienestar. La planificación para el desarrollo fue parte de un proyecto secular de racionalización social en el que el estado era concebido como el cerebro y el motor del cambio. Este estado se expresaba a través de maquinarias organizacionales estructuradas según el modelo centralista que, en vez de encarnar la racionalidad instrumental, se convirtieron en arenas de lucha política y ámbitos para la localización de conflictos, desplegando lógicas locales y siendo objeto de capturas diversas y, en consecuencia, deformando o reinterpretando las directivas de políticas y potenciando las incongruencias al interior de los gobiernos.

Por cierto, la planificación estatal en América Latina tiene una extensa trayectoria de debates y cuestionamientos. Aun cuando se pueden rememorar experiencias previas, su institucionalización comienza a fines de la década de los años 50 y se consolida bajo la influencia de la CEPAL durante la siguiente. Con el trasfondo de la Alianza para el Progreso, se crearon ámbitos, sistemas y mecanismos para la elaboración de planes de desarrollo. Expresaron la creencia de que el cambio es producto de la aplicación de conocimientos que constituyen una suerte de ingeniería social. Los planes tuvieron, además, una funcionalidad política de corto plazo, ya que se convirtieron en la manifestación simbólica del progreso. La identificación de los sectores a privilegiar, de los criterios para la priorización de las inversiones y la búsqueda de un crecimiento

que preservara los equilibrios macroeconómicos constituyeron sus elementos esenciales.

Esta planificación era voluntarista y a la vez determinista, lineal, imperativa para el sector público e indicativa para el privado. Su sesgo economicista llevó a ignorar cuestiones vinculadas a la viabilidad social y política, así como a las capacidades efectivas para la implementación. Sus metodologías no incorporaban ni los contextos políticos ni los marcos institucionales. Sus supuestos en materia de información plena y de poder suficiente para la impulsión y coordinación de las actividades sociales y para alcanzar los objetivos adoptados, revelaban su inspiración tecnocrática y su apuesta por un gobierno benévolo inspirado en el interés público que operara en un escenario de consenso.

No solamente en los diseños se manifestaron las limitaciones de esta planificación. Los recursos para la ejecución de los planes raramente se concretaron y la inestabilidad macroeconómica y las turbulencias políticas no permitieron la articulación debida entre las aspiraciones de largo plazo y las decisiones de corto plazo. Este divorcio se manifestó en términos organizacionales. En muchos países los Consejos o Ministerios de Planificación no tuvieron intervención en los procesos presupuestarios, o esa intervención se refería a los planes de inversión, pero sin relación con las asignaciones para funcionamiento o con las orientaciones para la operación cotidiana de los servicios.

Es así como se multiplicaron los casos de escuelas u hospitales construidos sin maestros, médicos o recursos para gastos corrientes, infraestructuras costosas y de muy bajo impacto, objetivos enunciados sin sustento en análisis de factibilidad rigurosos ni traducibles en metas y actividades para alcanzarlos, ambigüedades que no permitían el monitoreo o la evaluación rigurosos, etc.. Esta situación explica dos procesos que se dieron con cierta regularidad: o el Ministerio de Finanzas asumió el papel de ordenador de las prioridades a través de la asignación de recursos, o se fundieron ambas funciones, con predominio de hecho de lo fiscal y financiero. De igual manera, explica que haya habido persistentes intentos de modificar los procedimientos de formulación presupuestaria, introduciendo primero de manera precaria y luego más elaborada referencias a objetivos y metas de la asignación de recursos, pero siempre con escasa consideración de las capacidades organizacionales.

3. NUEVOS PARADIGMAS DE LA GESTIÓN Y PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

Los cambios en el contexto político y en las concepciones sobre el papel del estado provocaron la crisis de la planificación tradicional, convertida ya en un ritual del cual solo emergían planes elaborados sin arraigo o receptividad social. En consecuencia, y progresivamente, la planificación normativa, tradicional, con pretensiones de comprehensividad, fue abandonada. Contribuyó a ello también la activación social y las transformaciones en lo productivo y tecnológico que dejaron al descubierto la insuficiente capacidad de anticipación de esos planes. Se revalorizaron entonces los límites institucionales, políticos y cognitivos de la planificación tradicional, legitimando otras aproximaciones a la planificación de gobierno, con nuevos enfoques más modestos pero a la vez más realistas, pues incorporaron los escenarios y los actores de las

políticas y de su implementación.

La convicción de operar en un contexto lleno de incertidumbres y con recursos de poder limitados aceleró la adopción de los nuevos enfoques. Podría señalarse a la década de los años ochenta como aquella en que se despertó un gran interés por otras modalidades de planificación. Varios factores alimentaron ese interés, además del aprendizaje acumulado luego de décadas de ilusiones no concretadas. La gestión pública comenzó a legitimar y utilizar prácticas y tecnologías que ya contaban con amplia difusión en el sector privado. Nuevas orientaciones disciplinarias fundaron los procesos de reforma de la gestión, en algunos casos de carácter radical, pretendiendo sustituir el “plan” por los automatismos del mercado y al modelo weberiano de burocracia por otros “paradigmas”. Entre estos paradigmas, el llamado “nueva gestión pública” dejó la huella más honda en las orientaciones, los diseños, los instrumentos y las concepciones de los cambios organizacionales. Las maduraciones posteriores fueron consecuencia de los cuestionamientos que se le formularon, algunos fundados en las evidencias de resultados, muchas veces negativos, de las reformas.

Un elemento central de este paradigma es considerar a la organización como la unidad crítica para el análisis. Se partió de una conceptualización de la organización pública como una caja negra que transforma recursos en productos y resultados y que responde a un mandato específico claramente explicitado, con metas a alcanzar, mecanismos de verificación de los logros y cierta capacidad para definir los senderos y modos de producirlos. Esta aproximación enfatiza con valor normativo el carácter racional e instrumental de la organización. Desde esta tradición, los enfoques más recientes se centraron en una nueva ortodoxia neoclásica que se expresó en la atención casi exclusiva a la relación de agencia. Esta visión, de elevado potencial analítico por su simplicidad, dejó en un segundo plano a las relaciones y determinaciones contextuales, postergando cuestiones tales como la innovación y la coordinación en un marco de dependencia de recursos, incertidumbres generalizadas, eslabonamientos múltiples y ejercicio de la autonomía y de la discrecionalidad de distintos actores. Se abandonaron añejos aportes de la ciencia política, de la teoría de la organización y del análisis de la administración pública, en particular los referidos a la multiplicidad y diversidad de objetivos, a la coexistencia en las organizaciones de grupos con apreciaciones, intereses, grados de involucramiento y aproximaciones cognitivas diferentes y a los juegos políticos a que da lugar la gestión.

Una consecuencia de la utilización de este paradigma es conferir a la organización mayor autonomía en la utilización de los medios con tal que satisfaga su función objetivo. La organización operaría en el marco de una relación principal-agente, evaluable por el logro de los objetivos definidos por el principal y que constituyen el mandato para el agente, poniendo en segundo plano a los medios utilizados. Esta concepción tiene una consecuencia de gran relevancia: convierte en indiferente la naturaleza de la “agencia”, ya que ésta puede ser pública o privada, abriendo de este modo las puertas a la tercerización y a la privatización. Cada organización se apropia de los medios y modos de actuar, debiendo rendir cuentas por el logro del objetivo que constituye el mandato.

En este contexto organizacional, el planeamiento estratégico es la identificación de los senderos, medios y asignaciones de recursos por los que se cumple con el mandato, ejerciendo la organización los grados de libertad contenidos en los acuerdos entre el principal y el agente. Esos acuerdos podían formalizarse – y, de hecho, ese es el carácter y sentido de los contratos o compromisos de gestión que tienen amplia difusión en algunos sectores públicos – reglando las relaciones y explicitando los márgenes de la discrecionalidad organizacional.

Este modo de concebir la administración como conjunto discreto de organizaciones públicas tuvo consecuencias no anticipadas: dio lugar a una elevada fractura del aparato estatal, con segmentaciones que impidieron la adecuada coordinación y la coherencia interorganizacional. Esto llevó a algunos a afirmar que se estaba dando nacimiento a un “estado descentrado” con unidades integrantes que seguían su propia planificación pero con muy débil articulación sectorial o intersectorial.

Desde que fue planteado como recomendación de carácter universal, la nueva gestión pública fue objeto de numerosas y bien fundadas críticas, con una maduración analítica apreciable. En los intentos convencionales se partía en general de un diagnóstico que denotaba una concepción de la administración como sistema cerrado. Desde hace décadas, la teoría de la organización se ha venido enriqueciendo con los aportes realizados desde distintas perspectivas: el estudio de los procesos decisionales, el tratamiento explícito del medio ambiente como elemento condicionante de estructuras y comportamientos, los análisis comparativos de organizaciones, el tratamiento del poder como “flujo” y no como “stock”, en el análisis de sentidos, significados y culturas, etc. Esta maduración se evidencia en el énfasis en lo situacional, en la comprensión de los procesos decisionales y una mayor atención hacia los actores y las estructuras de relaciones que se movilizan en torno a las organizaciones públicas. Se ha producido también una evolución en la conceptualización misma de cambio de la gestión pública. Esta ya no es enunciada como un conjunto de medidas que llevarían a las organizaciones públicas a un estado final óptimo, sino que se la concibe como un esfuerzo deliberado dirigido a iniciar y a orientar procesos desencadenados por nuevos desafíos, situaciones y tareas a que deben hacer frente las organizaciones públicas y que son permanentemente renovables.

2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

2.1. PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO Y COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS

Las políticas públicas se expresan en instrumentos y son implementadas por organizaciones. Constituyen ordenamientos o actividades dirigidas a gobernar, regular o influenciar procesos sociales. Esos instrumentos son muy diversos y la literatura ofrece diversas definiciones y tipologías de ellos. Los trabajos en torno al análisis de políticas públicas específicas dejan ya interesantes enseñanzas sobre las relaciones entre sus contenidos y los mecanismos organizacionales de formulación y ejecución. Esas relaciones exceden la especificación de sus mandatos, responsabilidades y programas operativos. Los diseños deben satisfacer la necesidad de generar mecanismos para reglar las acciones de cada organización asegurando la convergencia o

complementariedad con otras agencias u organizaciones. Por otra parte, más allá de los diseños formales, a lo largo del ciclo de las políticas públicas se desencadenan procesos en los que las organizaciones de gobierno desempeñan diversos roles con cierta autonomía y discrecionalidad de comportamientos.

Cada política pública tiene su economía política: enfrenta múltiples grupos y patrones de demandas de una diversidad de actores sociales, tiene distinto contenido simbólico y es susceptible de evaluación a partir de criterios variados e indicadores específicos. Los comportamientos organizacionales están, obviamente, condicionados por estos fenómenos. En este escenario, pasan a ser cuestiones fundamentales la definición del modelo organizacional y de gestión y la efectividad de los incentivos utilizados. En esa definición debe preservarse el principio de coherencia de las políticas, el que tiene su primera manifestación en mandatos claros a los sectores y a las organizaciones públicas conforme a la desagregación de estrategias y objetivos. Estos mandatos y desagregaciones son condiciones a satisfacer para la delegación de atribuciones, en particular cuando las tareas de gobierno demandan flexibilidad en la operación, cercanía con la población receptora de servicios y capacidad de respuesta a nuevas demandas, situaciones y contingencias. En estos escenarios de tareas, la gestión organizacional debe alejarse del modelo centrado en procedimientos de la administración clásica, dando mayor énfasis a las consecuencias, los resultados y los impactos.

El planeamiento estratégico a nivel sectorial y organizacional es un medio para fortalecer el alineamiento de la acción con los objetivos de las políticas. Este planeamiento es un conjunto de conceptos, procedimientos y herramientas para el análisis sistemático y la revisión de la orientación de la acción, del contexto y de los modos de acción. Si bien puede hacer uso de diversos métodos y puede adaptarse a diferentes circunstancias, tiene algunas condiciones que deben satisfacerse para contribuir a la coherencia entre políticas, acciones y resultados. El planeamiento sectorial es un instrumento para el alineamiento organizacional posibilitando la correspondencia entre las políticas a implementar y las misiones a cumplir. Para ello, es preciso contar con políticas explícitas y con mandatos claros. Por consiguiente, sin una definición de los objetivos de política pública, es problemático que el planeamiento estratégico contribuya a ese alineamiento asumiendo por lo tanto un carácter meramente simbólico o ritual, sin satisfacer el requerimiento de coherencia vertical.

2.2. LAS CAPACIDADES ORGANIZACIONALES

La complejización en las construcciones teóricas y en los herramientas analíticos llevó también a adoptar perspectivas dinámicas que iluminan la importancia de las “capacidades de la organización”: a) competencias políticas, organizacionales y tecnológicas complementarias, es decir, conjuntos de elementos físicos, tareas, competencias humanas y relacionamientos, b) la aptitud para crearlas, renovarlas, integrarlas y coordinarlas y c) prácticas y rutinas estáticas y dinámicas, orientadas éstas a nuevos aprendizajes y a la innovación. Estas capacidades son “activos específicos”, propios y no transferibles, afectadas a su vez por las dependencias de sendero, es decir, por sus propios antecedentes, y por las condiciones históricas y sociales en que

funcionan.

Desde ya, y tal como está incorporado en todas las metodologías de planeamiento estratégico, es preciso contar con un conocimiento adecuado de las cualidades organizacionales. En este sentido, debe apuntarse que muchos ejercicios de planificación estratégica pasan por alto las complementariedades necesarias para la implementación de políticas. Es decir, el planeamiento estratégico debe trascender los límites organizacionales para abarcar las relaciones interorganizacionales y las redes de políticas a las se realizan contribuciones. Por lo tanto, en términos de diseño de sistemas de planeamiento estratégico, es necesario contar con un nivel sectorial, intersectorial o para todo el sector público que agregue y de coherencia a distintas planificaciones organizacionales.

Por otra parte, para una adecuada utilización de la planificación estratégica deben darse algunas condiciones previas. Si bien el gobierno nacional y sus ministerios deben contar con capacidad analítica suficiente como para alimentar “estratégicamente” las decisiones políticas, esa capacidad debería instalarse también en las organizaciones públicas, identificando y evaluando alternativas, los actores relevantes, sus estrategias de acción, las consecuencias no previstas, las relaciones estructurales, etc. La efectiva utilización de esta información demanda, a la vez, condiciones organizacionales muy particulares, así como una precisa actitud con respecto a la adquisición y al uso del conocimiento. Es por esta vía que surgen cuestiones vinculadas al planeamiento estratégico que impactan sobre los diseños organizacionales y sobre los procesos en los que participan las organizaciones de gobierno. La identificación de estas relaciones, procesos y roles pasa a ser, entonces, un elemento indispensable para la planificación de las acciones dirigidas a provocar cambios estructurales y de funcionamiento en esas organizaciones.

2.3. EL PRESUPUESTO Y LOS PROGRAMAS OPERATIVOS

Adicionalmente, este planeamiento debe satisfacer otra condición: su articulación con el presupuesto y con los programas operativos. Varias situaciones se dan con frecuencia:

- a) el planeamiento estratégico es un ejercicio gerencial, útil por el proceso de reflexión sistemática que exige, pero relegado en la conducción cotidiana de las actividades,
- b) la independencia de su formulación con respecto a la preparación o análisis presupuestario acentúa esta disyunción entre el ejercicio de planificación y la gestión,
- c) aun en países con elevadas capacidades políticas y administrativas, los órganos subordinados de la administración se encuentran en la situación de tener que definir sus objetivos y estrategias, sustituyendo la inercia institucional o la carencia de capacidades analíticas y de decisión en los ámbitos que tendrían que definir los rumbos en cada ámbito de política,
- d) dadas las interdependencias entre organizaciones públicas para alcanzar impactos integrados, este planeamiento sólo puede dar cuenta de las contribuciones de la gestión de una organi-

zación y no de las de los participantes en una red de políticas.

Por otra parte, esa planificación estratégica debe estar seguida de planificaciones operativas que articulen actividades, tiempos, responsabilidades, resultados esperados y recursos. Caso contrario, la planificación estratégica es un proceso del que no pueden esperarse consecuencias efectivas para la gestión. Puede, eso sí, constituirse en un ejercicio de autoevaluación institucional, de reflexión compartida y de construcción de una identidad organizacional si es que se realiza en forma participativa.

El presupuesto en base a resultados es una tecnología para minimizar la probabilidad de que las inconsistencias, imprecisiones y defectos de alineamiento afecten efectivamente la calidad de la gestión. Aun cuando con una larga tradición en algunos países y en ámbitos del sector privado, la gestión orientada por resultados es una práctica común que comenzó a desarrollarse en los noventa, expandiéndose en la actualidad a muchos países de la región. La atención que merece este instrumento tiene varios fundamentos. Como consecuencia de las abundantes evidencias de segmentación de las políticas y de sus disfuncionalidades en los últimos años, vuelven a tener actualidad las cuestiones vinculadas al ordenamiento de la actividad estatal. Las expectativas en materia de coordinación y de mayor efectividad recayeron sobre el presupuesto y sobre su consecuencia, la gestión basada en resultados, con experiencias cuyas evidencias de éxito están aún en construcción.

La gestión basada en resultados exige disponibilidad de información, evidencias, capacidades analíticas y horizontes temporales suficientes de manera de poder diferencial lo circunstancial, transitorio o estacional de las tendencias y rumbos, con consideración sistemática de las condiciones en que se desenvuelve la implementación. Integra, por lo tanto, un conjunto de innovaciones que responden a finalidades convergentes: orientación política, análisis de las decisiones, seguimiento sistemático de la implementación y evaluación de consecuencias.

Estas innovaciones, debe enfatizarse, no consisten simplemente en la incorporación de nuevas clasificaciones y ordenamientos presupuestarios, o en mecanismos más sofisticados de control de la gestión, sino en la posibilidad de brindar a la gestión un carácter finalista, con responsabilidad por los productos y servicios volcados a la comunidad, con planteles técnicos y administrativos dotados de sentido de servicio público y con una cultura política y de gestión volcada a la experimentación y el aprendizaje.

3. LA EXPERIENCIA ACUMULADA Y LOS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

3.1. LOS PROBLEMAS DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

Argentina cuenta con experiencias diversas en materia de planeamiento estratégico. Esa experiencia permite formular algunas apreciaciones e identificar condiciones facilitadoras y obstaculizadoras. Una afirmación es que el marco institucional global no tiene un carácter ce-

rrado, totalizante y determinante, sino que deja márgenes para las formulaciones e innovaciones localizadas y para la construcción y despliegue de capacidades que, una vez creadas, pueden redefinir marcos de restricciones y consolidar orientaciones estratégicas.

La cuestión central se refiere a la viabilidad de la planificación estratégica formulada con marcos de políticas ambiguos o inexistentes. Si bien en términos realistas podría afirmarse la virtud de definir estrategias organizacionales sin un marco claro y explícito de política, ya que permitiría mayor autonomía en la utilización de su conocimiento de su campo de trabajo, así como alinear sus recursos y actividades conforme a su propia apreciación de su contexto de tareas y de la especificidad de su ambiente institucional, ello implica riesgos desde la perspectiva agregada del estado.

En términos empíricos, se constata la frecuencia de planificaciones no gobernadas por definiciones de política que les sirva de marco. Esto es particularmente evidente en los organismos descentralizados. Independientemente de las atribuciones que suelen serle conferidas por las leyes de creación, por su naturaleza son organizaciones de implementación al servicio de políticas definidas en los ámbitos que ejercen su rectoría. Definir sus ámbitos de concentración, líneas de acción y, en ciertos casos, los destinatarios de sus productos y servicios, no es una cuestión de gestión, sino de política pública. No obstante, esta afirmación rotunda debe matizarse pues el contexto del planeamiento estratégico es complejo y no es conceptualizable solamente a través de los requerimientos de articulación vertical y coherencia perfecta entre políticas y operación.

Estos párrafos intentan no cuestionar la práctica de la planificación estratégica, sino subrayar la necesidad de ubicarla en un plano mayor que apunte a la coherencia de las políticas con las orientaciones organizacionales, así como a la coordinación de la implementación realizada, como crecientemente ocurre, por redes de organizaciones, sin por ello olvidar sus contribuciones a la gestión organizacional, al esclarecimiento de las políticas y al logro de la deliberación social. Esto es particularmente relevante en aquellos casos de intervenciones gubernamentales no sectoriales que requieren aportes organizacionales diversos y que exigen marcos políticos y acuerdos explícitamente formulados y sostenibles por los apoyos sociales. Por caso, el desarrollo territorial (que comprende planificaciones estratégicas con foco en lo local) constituye un magnífico ejemplo de la necesidad de articular distintos planos de acción, niveles y ámbitos de gobierno, pero que a la vez es un instrumento ineludible para el despliegue de la iniciativa social y la acción colectiva.

3.2. CONDICIONES CONTEXTUALES Y PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO: RIESGOS Y POSIBILIDADES

Ejemplos de planeamiento estratégico en un escenario de políticas públicas implícitas, de formulación escasamente formalizada o no debidamente enunciadas para orientar su implementación, abundan. La escuela institucionalista de la sociología de la organización afirma la existencia de dos tipos de contexto que inciden sobre la estructuración y las políticas organiza-

cionales: el contexto institucional (compuesto por las expectativas de públicos relevantes sobre el deber ser y actuar de las organizaciones) y el contexto técnico (dado por las exigencias de la producción y de las tecnologías utilizadas). Un caso en que esa formulación analítica podría aplicarse es el siguiente: un largo periodo sin la formulación de una política explícita para el sector agropecuario presenció la elaboración de planes estratégicos por los dos principales organismos descentralizados de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca: INTA y SENASA. Podría plantearse la hipótesis de que el alto contenido técnico de sus actividades y la especificidad de sus mandatos legitimaron la autonomía en la formulación de sus planes estratégicos. Otro argumento podría ser que cualquiera fuese la política sectorial adoptada, las funciones de investigación, extensión, fiscalización y preservación del capital natural del país tendrían siempre elevada relevancia, con escasa capacidad de los elencos políticos de operacionalizar sus preferencias en materia de orientaciones organizacionales, programas o líneas de acción.

En el mismo sector, la elaboración de un plan estratégico agroalimentario se dio en un escenario de elevada conflictividad, sin el marco de una clara formulación de la orientación de la política a seguir. No obstante ese escenario de complejidad e incertidumbre institucional, el proceso de formulación dio lugar a la realización de diálogos publico-privados que constituyeron la única instancia de negociación entre esos actores arribándose a acuerdos genéricos pero sin la suficiente concreción en objetivos, prioridades tiempos y responsabilidades. El resultado del proceso fue un plan cuyo contenido es dudoso que oriente las decisiones cotidianas del Ministerio, a pesar de la funcionalidad política coyuntural alcanzada.

Otro ejemplo que puede mencionarse está constituido por los planes estratégicos que los organismos de investigación integrantes del sistema nacional deben elaborar para acceder a financiamientos extrapresupuestarios dirigidos al mejoramiento institucional. Esta condicionalidad se cumple, pero con frecuencia se observa la ausencia de la perspectiva y la voz de la entidad sectorial de la que dependen estos organismos. Esta, así, está ausente en la definición de prioridades de política que deben servir de marco a los organismos de ejecución. Una consecuencia, en algunos casos, es que las demandas particulares que estas organizaciones reciben en materia de servicios distorsionan sus cometidos de investigación y desarrollo, sin enunciados de políticas que permitan evaluar adecuadamente la pertinencia de esos servicios. Ese es el caso, por ejemplo, del Instituto Nacional del Agua, entidad que se debate ante problemas diversos que podría atender: de inundaciones, de zonas semiáridas, de contaminación de napas, etc., sin que la autoridad política defina las prioridades y los focos de atención estratégicos, provocando una dispersión de los esfuerzos de investigación y de los recursos asignados a la prestación de servicios.

Otra situación interesante es aquella en que existen planeamientos estratégicos muy fundidos con la gestión y con su orientación hacia el mediano plazo, sin que los mismos estén estructurados en formato de plan. Esta situación suele estar asociada a capacidades fundadas en liderazgos orientados a la innovación institucional, con dinámicas de relativa autonomía con respecto al marco gubernamental en el que operan. Es decir, remite a condiciones de conducción y liderazgo que despliegan su iniciativa y dan sentido a la organización y sus capacidades.

Algunos ejemplos históricos pueden señalarse, aún a riesgo de hacerlo con fundamentación insuficiente. Obras Sanitarias de la Nación, Vialidad Nacional o el Banco Central están asociados a los nombres de fundadores o directores que dejaron una huella de institucionalización importante en la forma de mitos fundacionales, patrones de conducta, acumulación de capacidades y estrategias de relacionamiento. Por cierto, la calidad y preservación de estas capacidades están fuertemente asociadas a la relevancia política que se les asigna y a las contingencias que deben enfrentar, pero son sus cualidades las que permiten cierta “resiliencia” para subsistir, operar y mantener ciertos niveles de eficacia aún en contextos políticos y sociales no receptivos ni colaborativos.

4. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Se ha afirmado que los primeros intentos para sistematizar los pasos a seguir en la adopción de decisiones estratégicas, corresponde a la órbita de la planificación económica y social que procuró dar lineamientos de los que pudiesen extraerse directivas para el nivel de las organizaciones de ejecución. Las dificultades muchas veces analizadas que encontró esa planificación impidieron con una desagregación adecuada que sirviese como instrumento preciso para el diseño y la gestión organizacional. A su vez, y en cuanto a las organizaciones públicas, la naturaleza de los problemas enfrentados llevó a que esta temática adquiriese creciente importancia. Sometidas a una incertidumbre en aumento, actuando en un mundo cada vez más complejo y con tamaños que desafían la posibilidad de centralización de las decisiones operativas, deben generar mecanismos de asignación de capacidad decisoria a partir de objetivos y de estrategias convertidos en parámetros para los niveles subordinados. Por requerimientos de esas condiciones y por la necesidad de producir adaptaciones internas capaces de satisfacerlos, se institucionalizan procedimientos para el planeamiento estratégico y se desarrollan las tecnologías para traducirlo en prácticas de gestión descentralizada y apta para superar contingencias no previsibles.

El alcance de la planificación estratégica en el caso de las organizaciones del sector público debe ser objeto de análisis. En las empresas privadas, la definición estratégica consiste en la elección de los focos y campos de actividad conforme a la ubicación deseada en el mercado y a las opciones de financiamiento. Para una organización pública, los aspectos análogos tendrían que constituir definiciones previas dadas por la política global y sectorial y por la asignación de responsabilidades institucionales resultante. No obstante, las directivas provenientes de niveles superiores no eliminan la necesidad de realizar tareas y de establecer procedimientos para la explicitación de sus consecuencias sobre la organización. Su comprensión y desagregación en términos operativos es, de este modo, una condición para que las contribuciones de cada unidad del sector público se correspondan con las contribuciones de cada unidad del sector alcanzando, por lo tanto, la debida coherencia y coordinación de políticas y de su implementación.

Para la realización de dichas tareas y el establecimiento de los procesos mencionados existen conocimientos y tecnologías disponibles, cuya generalización en el sector público debe constituir una de las metas a alcanzar. En particular, esas tecnologías demandan la disponibilidad de

insumos abundantes de información, una capacidad técnica y social de procesamiento adecuado y la posibilidad de realizar juicios y evaluaciones a nivel organizacional. Es decir, el planeamiento estratégico es viable y efectivo en la medida en que se cuenta con sistemas de información gerencial eficientes y con características estructurales de las organizaciones que atienden al tipo particular de las actividades a su cargo, con capacidades de gestión que el mismo planeamiento estratégico puede contribuir a identificar y consolidar. A su vez, el planeamiento estratégico debe estar enmarcado por definiciones de política enunciadas de manera que de ellas puedan extraerse los parámetros para la acción y para la evaluación y en procedimientos que le den legitimidad social y sostenibilidad en el tiempo.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

Marcos Pedro Makón

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha producido abundante bibliografía sobre las bases conceptuales de un nuevo modelo de gestión en las administraciones públicas latinoamericanas, partiendo de las experiencias de la Nueva Gerencia Pública llevadas a cabo en Nueva Zelanda, Estados Unidos y Gran Bretaña y los desarrollos en materia de gestión por resultados encarados por la OECD.

Este nuevo modelo denominado Gestión por, para u orientado a Resultados (según las denominaciones en uso) plantea la necesidad de poner al Estado al servicio del ciudadano y, por tanto, cambiar el paradigma de las administraciones públicas centradas en el control de medios, para transformarlas en administraciones donde se privilegia la obtención de resultados que satisfagan las necesidades y demandas de la población; todo ello sin abandonar el necesario control en el uso de los recursos.

Es evidente que la transformación del funcionamiento administrativo público, con la conceptualización arriba señalada, requiere un largo proceso de maduración para su paulatina y efectiva instrumentación. Las administraciones públicas latinoamericanas han funcionado durante más de un siglo y medio (desde su independencia) bajo el modelo administrativo tradicional, donde se priorizaba el cumplimiento de aspectos formales exclusivamente orientados al control del uso honesto de los recursos públicos.

La complejidad del modelo administrativo de gestión para resultados no implica partir de cero, sin considerar los avances alcanzados en el modelo anterior, ni considerar en forma simplificada que el mismo se instrumenta exclusivamente a través del desarrollo de indicadores expresados en los presupuestos públicos y la instrumentación de sistemas de monitoreo y evaluación de su cumplimiento. Pero existe también amplio consenso que la administración centrada exclusivamente en el control de medios debe dejar paso a una administración que privilegie también el cumplimiento de resultados.

El objeto de este documento no es presentar nuevas versiones conceptuales en esta materia, sino aportar algunas ideas y propuestas sobre ciertos requisitos técnico-administrativos que se considera que es necesario tomar en cuenta para que su instrumentación sea efectiva. Es decir no se efectúan planteamiento de “qué es la gestión para resultados” sino “que se debe tomar en cuenta para una efectiva instrumentación de la gestión para resultados”.

Se presentan tres requisitos técnico-administrativos básicos que se consideran necesario

tomar en cuenta para posibilitar la instrumentación del nuevo modelo administrativo:

- i) las técnicas presupuestarias a utilizar,
- ii) la integración al nuevo modelo de los desarrollos en materia de administración financiera y
- iii) incentivos.

Pero es indudable que este cambio sustancial en el funcionamiento de la administración no se logra solamente con el desarrollo de claros elementos conceptuales y modificaciones técnico-administrativas. Requiere un profundo cambio cultural en la visión que tienen los actores que interoperan con ella, tales como los poderes legislativos, los órganos de control, la dirigencia política, la burocracia y la sociedad civil. Es por ello que el documento plantea en su parte final, los cambios que se deberían introducir en los roles que ejercen dichos actores para una efectiva instrumentación de la gestión para resultados.

2. ANTECEDENTES

La administración pública latinoamericana se caracterizó, hasta la década de los años 80, por estar regida por un conjunto amplio y variado de normas orientadas al control en el uso de los insumos y al cumplimiento de procedimientos formales. Se trataba de administraciones hiperreguladas en su funcionamiento interno, que no contaban con normas vinculadas con la responsabilidad de las instituciones públicas en la producción de los bienes y la prestación de servicios que demanda la población.

No obstante ello, tal como se señala muy acertadamente, “La construcción del Estado-nación en los siglos XIX y principios del XX fue, en buena parte, el resultado de logros extraordinarios del sector público” (Schick 2004). La introducción de la carrera administrativa que privilegiaba el mérito como criterio para la estabilidad y de ascenso del empleado público, el concepto de “servidor público” que impregnaba, en muchos países, la mentalidad de los empleados públicos, unido a que la clase política dedicó esfuerzos a la construcción de la infraestructura básica de los países, a satisfacer las necesidades de salud, educación y seguridad social y a promover el desarrollo de actividades productivas, fueron elementos que neutralizaron parcialmente las limitaciones antes mencionadas y posibilitaron el inicio de los procesos de desarrollo en nuestros países.

Pero a medida que los Estados crecían y asumían nuevas responsabilidades en el proceso de desarrollo, ese modelo administrativo comenzó a transformarse en un serio obstáculo por las rigideces que planteaba su funcionamiento y por la concepción “autista” que tenían sus procesos de reforma administrativas, Estos procesos enfatizaban en el mejoramiento per se de la eficiencia de la gestión pública, sin una adecuada consideración de la eficacia de la misma en términos de que su operatividad se orientara a satisfacer las demandas de la población.

Las experiencias que a mediados de la segunda mitad del siglo XX se llevaron a cabo principalmente en Nueva Zelanda, Estados Unidos y Gran Bretaña, a través del modelo de ges-

tión denominado Nueva Gerencia Pública, implicaron un profundo cambio de orientación en el funcionamiento del aparato administrativo público al privilegiarse los conceptos de eficiencia y eficacia de la gestión pública, siendo su principal foco la producción de los bienes y las prestación de servicios que satisfagan las necesidades de la población, acompañados de una mayor flexibilidad en el uso de los medios (Bonney 2005).

En América Latina a finales de la década de los 50, se desarrolló e instrumentó la planificación como herramienta de conducción de los gobiernos, con una visión normativa, centralista y tecnocrática, pero que constituía una adecuada interpretación de la concepción vigente de desarrollo de los países (modelo de crecimiento hacia afuera, con un Estado ampliado y con funciones empresariales). Como una de las herramientas necesarias para la instrumentación de los planes se llevó a cabo la reforma presupuestaria, introduciendo la técnica del presupuesto por programas. Estas reformas presupuestarias implicaron un profundo proceso de transformación de dichos sistemas, pero se realizaron sin considerar las interrelaciones que tenía el presupuesto público con otros sistemas de administración de recursos reales y financieros y con el funcionamiento operativo de las instituciones públicas.

El uso de la planificación como herramienta de gobierno fue descontinuada en la mayoría de los países (excepto Brasil, Colombia y México) a partir de los años 80, como consecuencia de la introducción de la concepción neoliberal de la economía que le asignaba un rol residual al Estado, la crisis de la deuda que obligó a encarar políticas financieras restrictivas de corto plazo y a que el modelo de planificación normativa centralizada había demostrado su inviabilidad para interpretar la nueva realidad económica y social.

A finales de los años 80 y durante la década de los años 90 se tomó conciencia de la necesidad de modernizar e integrar los procesos de administración de recursos reales y financieros con el presupuesto público, a efectos de lograr una mayor eficiencia de la gestión administrativo-financiera del Estado y se dio inicio a la implantación de los denominados sistemas integrados de administración financiera. Estas experiencias han sido, en general, exitosas en materia de producción de informaciones en forma sistemática y fidedigna de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas, habiendo avanzado en los últimos años en la integración de la gestión con la producción de informaciones a través de efectivas interrelaciones de los sistemas de administración de recursos financieros con los de administración de recursos humanos y materiales principalmente. (Makón 1998)

A finales del siglo XX se concluyó en la mayoría de los países de América Latina en la necesidad de iniciar los procesos de instrumentación de un nuevo modelo administrativo de gestión para resultados, para lo cual se tomó como marcos de referencia los desarrollos conceptuales de la Nueva Gerencia Pública y, en especial, los modelos aplicados en los países de la OECD.

De acuerdo con un estudio realizado por Nuria Cunill y Sonia Ospina (2003), citado en el documento Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el Sector Público (BID/CLAD 2007)

los procesos de instrumentación de la gestión para resultados partieron, en América Latina con el desarrollo de sistemas de evaluación de resultados, como herramientas para mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y se utilizaron dos enfoques o marcos de referencia:

- En Chile, México, Perú y Uruguay los sistemas de evaluación se estructuraron con base en el sistema presupuestario “con el fin de apuntalarlo con información considerada clave para orientar la asignación de los recursos del fisco”. En el caso de Chile, a través de los Programas de Mejoramiento de la Gestión se introdujo también el concepto de incentivos materiales a los funcionarios públicos como estímulo por el cumplimiento de metas y compromisos.
- En Colombia y Costa Rica se partió del sistema de planificación y se enfatizó en el análisis del cumplimiento de políticas.

Si bien aún es escaso el tiempo transcurrido para evaluar las experiencias realizadas, es posible afirmar que el camino a recorrer en América Latina recién comienza. Se ha avanzado mucho en el desarrollo de indicadores, incluso se señala una nueva enfermedad administrativa, la “indicadoritis” que implica la cuantificación de todo, sea relevante o no para medir y evaluar la gestión. Por otro lado, al no utilizarse, en la mayoría de los casos, la herramienta de la cadena de valor público no se conceptualizó e instrumentó una clara distinción entre indicadores de producción - necesarios para la asignación de recursos en el presupuesto - e indicadores de resultado e impacto, que posibilitan visualizar el grado de cumplimiento de políticas y sus relaciones con la producción pública.

Inclusive se introdujo el concepto de que una nueva técnica - el Presupuesto por Resultados - era suficiente para la instrumentación del nuevo modelo de gestión, incurriéndose en el mismo error de la década de los 60 con la introducción del presupuesto por programas. En este último caso se “hipervaloró” dicha técnica, mencionándola como “instrumento de desarrollo económico”. En el primer caso, se consideró que el presupuesto por resultados era sinónimo de gestión para resultados y que era suficiente como herramienta para el cambio del modelo de gestión pública.

Otra visión limitada de la gestión para resultados fue la de considerar que el nuevo modelo administrativo requería exclusivamente de un régimen contractual entre los órganos de planificación, presupuesto y administración pública y las instituciones. Este régimen implica compromisos por parte de las instituciones de cumplimiento de políticas, metas y objetivos y, como contrapartida, el otorgamiento de premios o incentivos por parte de los citados órganos centrales. Nos referimos a los contratos por desempeño, contratos internos de gestión y carta compromiso con los ciudadanos. En estos casos se trata de herramientas de formalización de compromisos entre organismos públicos que sirven de base para el seguimiento y evaluación de la gestión y que ayudan a la instrumentación del nuevo modelo de gestión, pero que no garantizan cambios en el funcionamiento de la operatividad de la administración pública.

Como se puede apreciar en el punto siguiente la gestión para resultados va mucho más allá del desarrollo de indicadores, del uso de una determinada técnica presupuestaria y de la

formalización de contratos por desempeño.

3. ASPECTOS CONCEPTUALES BÁSICOS DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

Sin pretender agotar el marco conceptual de la gestión para resultados en este punto se presentan algunas definiciones y enfoques que se vienen utilizando para caracterizar el nuevo modelo administrativo público en una forma amplia y comprehensiva.

3.1 ALGUNAS DEFINICIONES

i) Marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones BID/CLAD (2007).

ii) La gestión orientada a resultados es un enfoque orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación (OCDE-BM, 2006).

iii) La gestión por resultados (GpR) es un enfoque del ciclo de vida de la administración de programas que integra una visión estratégica centrada en el alcance de objetivos, incorporando un mejor uso de estrategias, personas, recursos, procesos y medidas para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. El elemento esencial de la GpR se centra en el logro de resultados, la aplicación de la medición del desempeño continuo, el aprendizaje, el cambio y la presentación de informes de rendimiento (CEPAL-DPPO).

iv) Es el modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno para un determinado período de tiempo. Permite gestionar y evaluar el desempeño de las organizaciones del Estado en relación con políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad (MAKON 2000).

Si bien no existe un modelo único de gestión para resultados, de las definiciones seleccionadas se puede extraer algunas características comunes del mismo:

i) Implica la refocalización de la conducción y gerencia de los organismos públicos hacia un modelo de gestión que privilegia los resultados en el marco de políticas planificadas de desarrollo, por sobre los procedimientos y que prioriza la transparencia en la gestión.

ii) Conlleva el desarrollo de una nueva cultura organizacional tanto en los niveles políticos y gerenciales, como en los técnicos y administrativos de poner al Estado al servicio de la población

3.2. ALGUNOS ENFOQUES

Existen básicamente tres enfoques o formas de tratamiento de la gestión para resultados que son complementarios entre sí:

- i) Sistémico
- ii) Macroprocesos
- iii) Instrumento de gestión

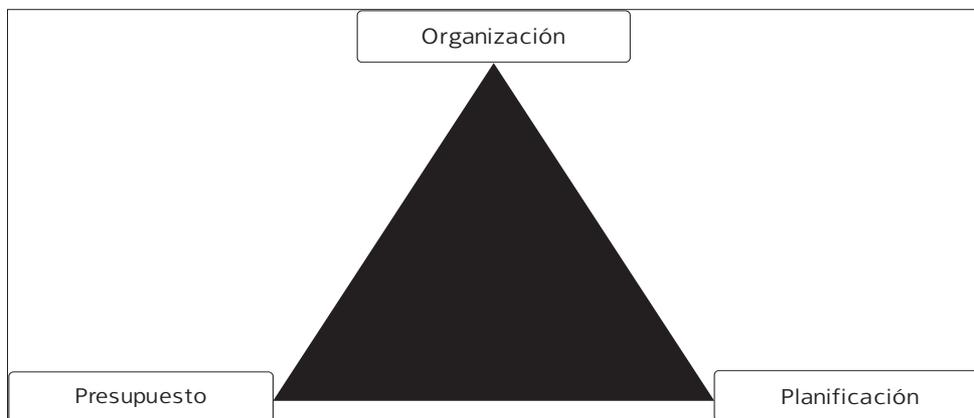
i) Sistémico

Desde el punto de vista sistémico podríamos señalar que la gestión para resultados requiere el funcionamiento articulado e interrelacionado de los tres sistemas básicos que operan transversalmente en la estructura administrativa pública:

- a) planificación,
- b) presupuesto y
- c) organización

(ver gráfico nº 1)

Gráfico Nro. 1



A través del sistema de planificación se determinan los resultados e impactos a obtenerse en el marco de políticas de desarrollo de largo, mediano y corto plazos, así como las medidas de regulación y la producción pública a instrumentarse a través de las instituciones públicas.

La producción pública es el marco de referencia para la asignación de los recursos reales y financieros en el presupuesto y, es a través de la misma donde se puede lograr la vinculación del plan con el presupuesto.

La organización, entendida como el funcionamiento de la estructura administrativa del Estado y de los sistemas de administración de recursos reales y financieros, viabiliza los procesos necesarios para que, a través de las unidades administrativas responsables, se administren los recursos que requiere la producción pública.

En forma simplificada y gráfica, podríamos afirmar que la planificación define “que lograr”, el presupuesto “que recursos utilizar para producir bienes y servicios” y la organización “quienes son las unidades administrativas responsables de los procesos productivos y de la administración y utilización de los recursos reales y financieros”.

ii) Macroprocesos

El enfoque basado en procesos es también una herramienta útil en el tratamiento metodológico de la gestión para resultados ya que, como se define en la norma ISO 9000 de 1994, “un proceso es un conjunto de actividades relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados”. Bajo esta conceptualización, el conjunto de procesos interrelacionados que partiendo de la definición de políticas y que culminan en el monitoreo y seguimiento permiten expresar claramente el ciclo administrativo integral de la gestión pública

En el modelo administrativo de la gestión para resultados los principales macroprocesos que lo conforman son:

- a) planificación estratégica,
- b) programación presupuestaria;
- c) administración de recursos reales y financieros y
- d) seguimiento, control y auditoría por desempeño.

(ver gráfico nº 2)

La reinstalación en los últimos años de la planificación en América Latina, en el marco

Gráfico Nro. 2



de una concepción de Estado como instrumento orientador del desarrollo económico y social, representa un aporte esencial para la instrumentación de la gestión para resultados.

El primer macroproceso – planificación - conlleva el desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica en las instituciones públicas que, a través de procesos participativos y con una visión amplia tecno-política, ha de posibilitar que se ligen en forma sistemática y permanente las acciones diarias y cotidianas en materia de producción de bienes, prestación de servicios y dictado de políticas, con los resultados e impactos a obtenerse en el mediano y largo plazo. Es decir la planificación se transforma en una herramienta básica para la gestión gubernamental e implica el desarrollo en conjunto e integrado de la Planificación Estratégica de Alta Dirección y de la Planificación Operativa (Sotelo 2011)

El segundo macroproceso - programación presupuestaria - implica lograr en la etapa de formulación del presupuesto una vinculación efectiva entre los objetivos y políticas contemplados en la planificación estratégica con la producción de bienes y prestación de servicios a realizarse en las instituciones públicas y éstos con los recursos reales y financieros que requieren. De esta manera el presupuesto se transforma en una verdadera herramienta de instrumentación de las políticas de desarrollo.

El tercer macroproceso - administración de recursos reales y financieros - es un aspecto que no ha sido suficientemente considerado en la literatura y práctica de la gestión para resultados. Escasos serán los resultados a obtenerse en cuanto a la instrumentación de dicho modelo, si los procedimientos de adquisición y uso de los recursos reales y financieros siguen manejándose bajo las pautas tradicionales de controles formales y con roles predominantes de las unidades de apoyo técnico administrativo.

Es necesario optimizar y simplificar los procesos administrativos que posibiliten al gerente público responsable de la producción de bienes o de la prestación de servicios, gestionar de la manera más adecuada el personal, manejar de manera apropiada las compras y contrataciones, así como disponer de información de la utilización efectiva de recursos reales y financieros en tiempo real.

Esto supone un cambio sustancial en la concepción y rol de la gerencia pública. La asignación de responsabilidades sobre resultados debe ir acompañada de la correspondiente delegación de autoridad sobre la utilización de recursos. Sin embargo, resulta común que la gerencia sustantiva a cargo de la producción de bienes y servicios que demanda la población presente cierta incapacidad en el manejo cotidiano de la gestión de recursos. Esto se debe a que generalmente los responsables sustantivos son especialistas sectoriales y, de manera natural, transfieren el proceso de programación y asignación de los recursos a las áreas de administración. Como consecuencia de ello, el proceso de producción de políticas asume la lógica de la administración y no la de la planificación y de la programación presupuestaria.

Un elemento vital para la viabilidad del nuevo modelo es que la gerencia pública res-

ponsable de la producción de bienes y prestación de servicios, asuma la responsabilidad de la programación de los recursos reales y financieros que requiere para el cumplimiento de dicha producción y para la obtención de los resultados que le han sido asignados.

Ello implica, a su vez que las áreas de apoyo administrativo no deben “invadir” el campo de responsabilidad de los gerentes públicos productores de bienes y servicios tomando decisiones sobre la naturaleza y tipo de recursos que requieren los mismos. Su responsabilidad es cumplir con eficiencia y eficacia el rol que tienen asignado de apoyar los procesos de adquisición de recursos reales y administración de recursos financieros.

En síntesis, el mejoramiento de las capacidades administrativas y la definición clara de los roles de los agentes públicos son requisitos sine qua non para la instrumentación de la gestión para resultados.

Por último, el cuarto macroproceso - seguimiento y auditoría por desempeño – implica el diseño e instrumentación de mecanismos para el seguimiento sistemático de la producción pública, medición de resultados, evaluación de políticas públicas y apreciación del desempeño institucional a través del desarrollo de indicadores que posibiliten medir el impacto de la gestión pública e identificar los desvíos y sus causas para introducir medidas correctivas en el momento oportuno.

En lo que se refiere a la auditoría por desempeño, último paso de este macro proceso, existe consenso en definirlo como un “examen independiente de la eficiencia y la eficacia de las intervenciones, programas u organizaciones del gobierno, que presta debida atención a su economía y tiene como propósito conducir a mejoras¹. Por tanto, en este caso, implica un cambio del rol tradicional de los órganos de control externo².

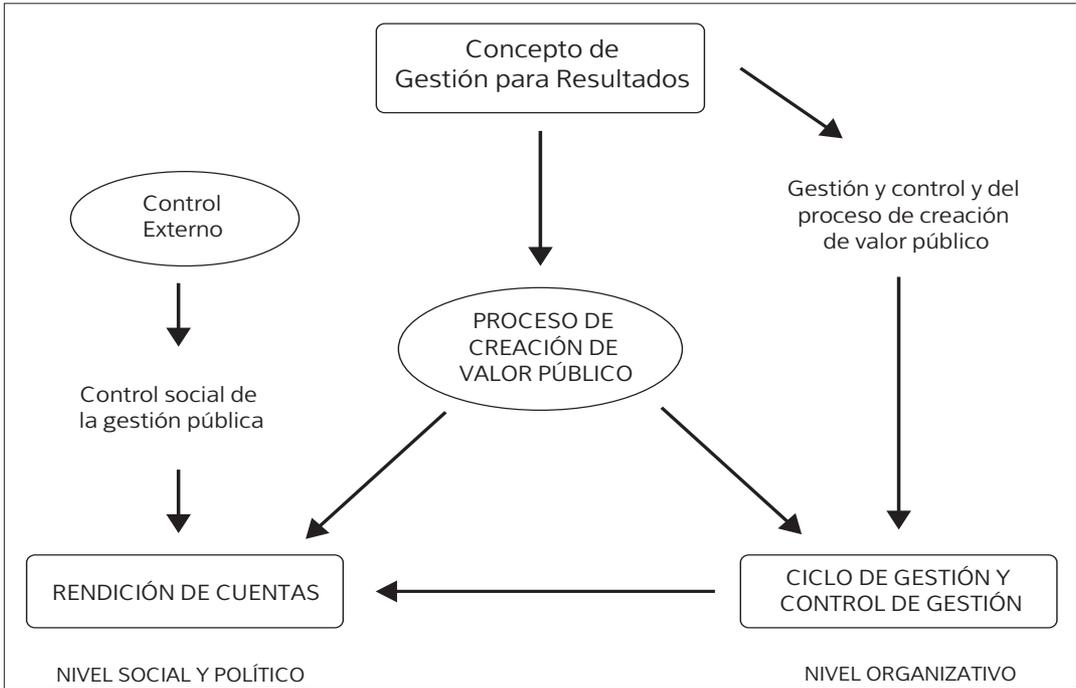
iii) Instrumento de gestión

En el documento Modelo abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público (BID-CLAD 2007), y a partir del concepto de que las instituciones públicas generan valor público, se señala que la gestión para resultados es una herramienta de gestión que posibilita, y a la vez facilita, el ejercicio de la función directiva de los funcionarios públicos. Se indica que la función principal de la gestión para resultados es la de proporcionar a los niveles directivos un “medio de monitoreo y regulación para garantizar que ejerzan sus responsabilidades”. Es decir que, en este caso, el énfasis está dado en el concepto de mejoramiento del proceso de toma de decisiones sobre la gestión pública y en el de rendición de cuentas con base en los resultados obtenidos en dicha gestión. **(ver gráfico nº 3)**

¹ International Congress of Supreme Audit Institutions (INCOSAI) Implementation Guidelines for Performance Auditing Stockholm, July 2004; p. 11 “Performance auditing is an independent examination of the efficiency and effectiveness of government undertakings, programs or organizations, with due regard to economy, and the aim of leading to improvements

² Este tema se analiza en el punto 8 de este documento.

Gráfico Nro. 3



Fuente: BID – CLAD (2007)

3.3 LA CADENA DE VALOR

Los tres enfoques arriba mencionados son visiones diferentes, pero a la vez complementarias de la gestión para resultados que utilizan como metodología de análisis para la programación, en forma implícita en los dos primeros casos y en forma explícita en el tercero, el concepto de cadena de valor público.

En varios de los países que vienen instrumentando modelos de gestión para resultados se emplea como herramienta de programación y seguimiento la matriz o marco de estructura lógica. Este mecanismo, utilizado para la elaboración de proyectos a ser financiados por los organismos internacionales - posibilita programar a nivel micro la gestión vinculando fines, objetivos, resultados, productos y actividades, presentando en cada caso indicadores y medios de verificación de su cumplimiento. Si bien ha sido y es útil para la programación de proyectos de inversión, con fechas de inicio y finalización determinados, no reúne, a nuestro entender, los requisitos para cubrir en forma integral toda la problemática de la gestión pública.

En primer lugar, la mayoría de las acciones estratégicas que ejecuta el sector público son de carácter permanente, lo que no significa rutinario y responden al cumplimiento de las

funciones esenciales del Estado. Así se tiene, la prestación de los servicios de salud, educación y asistencia social, investigación, mantenimiento de infraestructura, fomento de actividades productivas, entre otros. A través de las mismas se originan bienes y servicios que contribuyen a la obtención de resultados previstos en las políticas de desarrollo y, por tanto, son objeto de la planificación.

En segundo lugar, las relaciones resultados- productos no son lineales y causales. Un mismo producto de responsabilidad de una institución puede orientarse al logro de varios resultados asignados a diversas instituciones y un mismo resultado puede obtenerse a través de producción a cargo de diversas instituciones.

El concepto de valor público extraído del concepto de valor privado fue definido inicialmente por Moore(1998) como el conjunto de actividades realizadas por instituciones públicas que dan respuesta a necesidades o demandas de la sociedad. A partir de allí fueron múltiples las definiciones dadas a este concepto que se sintetizan, a nuestro entender en forma muy gráfica, en la siguiente: “Valor público, significa, pragmáticamente, hacer mejor las cosas y lograr una mayor satisfacción de los usuarios y de los directivos políticos” (Orellana, Probidad Chile).

La cadena de valor público es una metodología de programación y análisis capaz de representar, de manera sencilla y comprensiva, la actividad del sector público identificando los resultados que se procuran obtener, así como los productos, procesos y recursos que se organizan con este propósito. La cadena de valor del sector público además de la producción de bienes y servicios contempla otro tipo de acciones que se denominan direccionalidad de las políticas y medidas de política. (Sotelo 2012). Por tanto, se considera que la cadena de valor público es una herramienta idónea para expresar toda la problemática de los elementos que intervienen en la gestión pública. **(ver gráfico nº 4)**

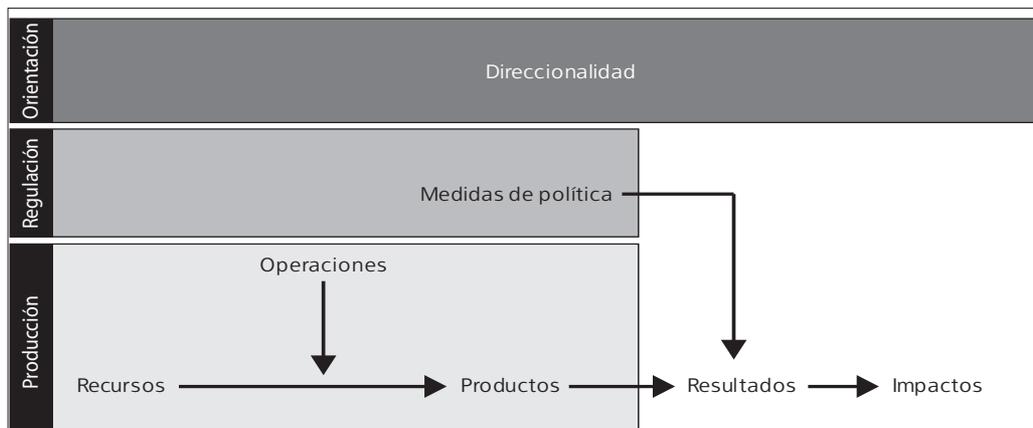
La direccionalidad de las políticas implica seleccionar, definir y explicar los problemas que son relevantes para la agenda de gobierno y elaborar las estrategias e instrumentos para enfrentarlos. Una parte sustancial de la actividad política consiste en comunicar, ajustar y precisar estas direcciones.

La adopción de medidas de política tiene por objeto modificar, orientar y/o regular los comportamientos de los actores en una determinada área de política y que se expresan en decisiones o normas, producidas por autoridades u órganos competentes.

Por último, el modelo de la cadena de valor público agrupa los efectos esperados de la producción pública en dos categorías:

- Los efectos más directos son denominados resultados y, en general, se vinculan con la proporción esperada de usuarios alcanzados por los servicios (cobertura) y/o la naturaleza de los cambios que se espera que éstos produzcan en aquellos.
- Los efectos más indirectos pretendidos por las políticas se denominan impactos y son los que se procuran lograr como consecuencia de los cambios producidos en los usuarios a los

Gráfico Nro. 4



Fuente: Sotelo Maciel, Aníbal Jorge (2012)

que se prestan los servicios.

Las ventajas de este modelo son las siguientes:

- Permite ordenar y hacer consistente el contenido de los diversos instrumentos de planificación.
- Posibilita preparar los instrumentos de planificación para favorecer su vinculación con el presupuesto y contribuir a una mejor asignación de recursos con base en prioridades.
- Contribuye a la identificación de indicadores rigurosamente vinculados a los procesos de producción pública y a los resultados e impactos esperados de las políticas.

4. TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

Las técnicas presupuestarias han venido evolucionando a través del tiempo y su instrumentación ha estado vinculada a los requerimientos de información que al sistema presupuestaria le plantea el modelo de Estado vigente en cada caso.

Hasta los años 30 del siglo XX la estructura presupuestaria de gastos clasificados por instituciones y partidas por objeto del gasto se consideraba suficiente en América Latina para ejercer el control de uso de los recursos, objeto esencial asignado al presupuesto en el marco de una concepción de Estado mínimo.

A partir del modelo económico keynesiano de una mayor intervención del Estado en la economía, donde se le asignaba a los niveles y composición de los ingresos y gastos públicos un rol activo en la atenuación de las variaciones en los ciclos económicos, se consideró que el presupuesto debía reflejar en su estructura de clasificaciones, la participación del Estado en la economía y la distribución por sectores o áreas de actuación del sector público. Para ello se in-

corporaron las clasificaciones financieras económica del ingreso y gasto público y funcional del gasto.

A finales de la década de los 50 e inicios de la década de los 60 y, en el marco de una visión ampliada de la participación del Estado en la economía y con el desarrollo de los sistemas de planificación, se definió que la estructura presupuestaria considerando exclusivamente variables financieras era insuficiente. De ahí surgió una sustancial ampliación de los elementos que debía contener el sistema presupuestario. Se consideró que el presupuesto no solo debía reflejar lo que el Estado gastaba sino también lo que el Estado hacía con los recursos asignados (Martner 1967). Se incorporaron las variables físicas en el presupuesto, es decir los bienes y servicios que se producen y prestan con los recursos asignados. Como herramienta útil para ello se comenzó a utilizar la técnica del presupuesto por programas.

Posteriormente se desarrollaron otras técnicas como el presupuesto base cero y el presupuesto por objetivos que, con variantes menores, planteaban la necesidad de interrelacionar las variables físicas y financieras incorporadas en el presupuesto público.

La pregunta que surge en el marco del nuevo modelo administrativo es la siguiente: ¿es necesario desarrollar nuevas técnicas presupuestarias para vincular los planes con el presupuesto e introducir la gestión para resultados?

El “inicio o parte derecha” de la cadena de valor público, refleja en el ámbito institucional público, los procesos productivos que ejecutan de las instituciones públicas y que se expresan en los bienes y servicios producidos para contribuir a la obtención de los resultados e impactos previstos en las políticas de desarrollo, así como en los recursos reales y financieros utilizados para lograr dicha producción.

En el marco de dicha cadena, la técnica presupuestaria a utilizarse debe posibilitar que se expresen los distintos tipos de bienes y servicios que se producen – terminales e intermedios - en el ámbito de las instituciones públicas y las relaciones insumo-producto – es decir las cantidades y calidades de insumos que se requieren para producir cada uno de los bienes y servicios.

Los productos terminales son los bienes y servicios que produce o presta una institución, no sufren nuevos procesos de transformación en la misma y contribuyen directamente al logro de resultados previstos. Los productos intermedios son los bienes y servicios que se producen al interior de las instituciones y que son requisitos necesarios para lograr la obtención de la producción terminal. Las relaciones entre la producción terminal e intermedia de una institución constituye la red de producción de la misma.

Las relaciones insumo-producto implican la asignación de los recursos reales (humanos y materiales) que requiere cada producto y, por tanto es la base para la asignación de gastos en el presupuesto público.

Se considera que la técnica del presupuesto por programas reúne las características y requisitos técnicos mencionados en los párrafos anteriores, ya que cada una de las categorías programáticas que utiliza (programa, subprograma, proyecto, actividad y obra) posibilita reflejar relaciones insumo-producto, así como los responsables o unidades ejecutoras a cargo de su instrumentación. Por otro lado, a través de la estructura programática (relaciones entre categorías programáticas), permite expresar las relaciones entre productos en el ámbito de las instituciones públicas. Las categorías programáticas de programa, subprograma y proyecto contienen producción que se vinculan con los resultados a alcanzar, mientras que la producción originada en las actividades y obras es de carácter intermedia.³

Entre las debilidades que ha tenido la aplicación del presupuesto por programas y que es necesario superar, cabe destacar que al no haber tomado como base la cadena de valor público, su desarrollo práctico se concentró en la determinación de la producción pública y su vinculación con los recursos requeridos. No se desarrollaron metodologías para vincular la producción pública con los resultados e impactos contemplados en la mencionada cadena.

En los últimos años se ha venido desarrollando la idea de utilizar la técnica del presupuesto por resultados como herramienta superadora de la técnica del presupuesto por programas.

El presupuesto por o basado en resultados enfatiza en la necesidad de que el presupuesto debe dejar de ser un listado de gastos y reflejar los resultados que se obtienen de la gestión presupuestaria. Prácticamente similar definición a la utilizada por Martner, ya citada.

Si se entiende por resultado la producción pública estamos en la misma conceptualización de la técnica del presupuesto por programas. Si el concepto de resultado es que se trata de modificaciones de variables económicas y/o sociales que se alcanzan en los beneficiarios o receptores de la producción pública, no es posible asignar recursos por resultados. Por ejemplo, la asignación de recursos en el presupuesto de un programa de atención materno infantil no se realiza en función del indicador que refleje la reducción de las tasas de mortalidad y morbilidad materno infantil, sino con base en la cantidad de madres y niños atendidos.

Si la definición de resultado es amplia y comprehensiva de los conceptos arriba señalados se podría señalar que el presupuesto basado en resultados adiciona a las características del presupuesto por programas el desarrollo metodológico de los indicadores de resultados e impacto y la determinación de relaciones causales entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas. Es decir se orienta a reflejar la cadena de producción de valor público

Por tanto, no se considera correcto plantearse al presupuesto por programas y al presupuesto basado en resultados como dos técnicas contradictorias.

³ Para mayores detalles de esta técnica ver: Matus Carlos, Makón Marcos y Arrieche Víctor – Bases teóricas del presupuesto por programas.

Se considera que la utilización de la técnica del presupuesto por programas orientado a resultados posibilita expresar la cadena de valor público y por tanto la vinculación plan-presupuesto en el marco de la gestión para resultados.

5. LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

Tal como se mencionó anteriormente, a partir de finales de la década de los 80, se inició en América Latina un proceso de modernización de los sistemas administrativos financieros a través del desarrollo de sistemas integrados de administración financiera.

La conceptualización más difundida de la administración financiera es que se trata de un conjunto de unidades organizativas, recursos, normas, sistemas y procedimientos que intervienen en las etapas de programación, gestión y control necesarias para captar los recursos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del sector público en la forma más eficiente y eficaz.

De esta definición se infiere que la administración financiera contiene la programación y administración eficiente y eficaz del conjunto de medios que permiten contribuir a facilitar el cumplimiento de objetivos y políticas del Estado. Es una herramienta esencial para la instrumentación de un modelo de gestión para resultados, en el ámbito de la administración e información del uso de los recursos reales y financieros.

Los procesos de reforma de la administración financiera tuvieron como objetivos iniciales generales y comunes:

- mejorar los procesos de administración de los recursos y gastos públicos
- generar informaciones sistemáticas y oportunas de la gestión económico-financiera del sector público
- lograr transparencia en la exposición de las cuentas públicas
- mejorar los procesos de control interno y externo de la gestión pública

Un gran avance conceptual, metodológico y operacional de estos procesos de reforma fue el de dejar de lado la visión unidimensional de reformas independientes de cada sistema administrativo y, en especial, dejar de lado el concepto de que la reforma presupuestaria era la “locomotora” que posibilitaba que, automáticamente se modernizaran los demás sistemas de administración de recursos.

Los cuatro sistemas básicos que integraron inicialmente los procesos de reforma fueron los de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad.

En una segunda etapa y con el objeto de profundizar la instrumentación de mejoras en la gestión económico-financiera pública, se incorporaron a los procesos de reforma los sistemas

de administración de recursos humanos y materiales.

Esta conceptualización implicó ligar la gestión de administración de recursos reales con los registros contables de ejecución de gastos y, por tanto introducir un nuevo modelo de gestión en la administración de recursos reales y financieros con una clara distinción y complementariedad de los roles de los gerentes públicos a cargo de la producción de bienes y prestación de servicios y de los responsables del apoyo técnico-administrativo.⁴ En los países donde se instrumentó este modelo, la información económica financiera de la gestión pública, al ser la expresión de los procesos de contratación, adquisición, recepción y utilización de recursos reales y financieros, posibilita vincular los gastos con la producción pública.

De los distintos momentos de gastos que expresan las etapas de los procesos administrativos (preventivo, compromiso, devengado y pagado), adquiere especial relevancia la utilización del gasto devengado como elemento central para integrar las informaciones económico-financieras. El gasto devengado, al ser el registro financiero de los bienes y servicios recibidos y puestos a disposición de las unidades ejecutoras permite medir el avance financiero de las categorías programáticas del presupuesto y es la base para determinación de costos.

La determinación de costos por categorías programáticas o centros de producción permite complementar y enriquecer los análisis de eficiencia de la gestión pública. Para ello, es necesario hacer una clara definición y distinción de los conceptos de gastos y costos y establecer su vínculo con las categorías programáticas y centros de costos, respectivamente. Esto requiere de la utilización del concepto de insumo-producto – elemento básico de expresión de los procesos productivos públicos – tanto desde el punto de vista de gastos como de costos (Raúl Calle y Marcos Makón 2012).

En síntesis, la existencia de sistemas de administración financiera que contengan el nuevo modelo de gestión en la administración de recursos reales y financieros, y donde se determine claramente el registro del gasto devengado como instancia definitoria de los gastos por producto, es un requisito esencial en los procesos de instrumentación de la gestión para resultados. Si a ello se le adiciona la aplicación de metodologías para la determinación de costos, se tendrá sólidas bases para determinar la eficiencia de los procesos productivos públicos y para hacer una más sólida y sustentada asignación de recursos en el presupuesto.

6. INCENTIVOS

El nuevo modelo administrativo implica la revisión de algunos criterios tradicionales contemplados en la administración de recursos reales y financieros y la introducción de incentivos a las organizaciones y a los funcionarios y empleados públicos.

⁴ Para mayores referencias sobre este nuevo modelo de gestión en especial los roles de las unidades ejecutoras y de las gerentes de programas ver: Makón, Marcos – Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina, ILPES 1998

No es posible plantearse mejoras en la gestión pública si se le otorgan tratamientos administrativos similares a todos los organismos públicos, actúen o no en forma eficiente y eficaz, cumplan o no con los objetivos y políticas que les han sido asignadas. Igual situación se presenta en el caso de los funcionarios y empleados públicos; es necesario motivar y estimular al funcionario y empleado eficiente y eficaz en su gestión, que lo distingue del que no lo es.

Por tanto, el otorgamiento de un incentivo significa premiar a organizaciones y/o funcionarios y empleados públicos por el cumplimiento de compromisos asumidos orientados a mejorar la eficacia en el cumplimiento de metas y objetivos y la eficiencia de los recursos reales y financieros.

En materia de incentivos organizacionales es necesario revisar los criterios tradicionales de la existencia de procedimientos comunes para todos los organismos en materia de administración de recursos reales y financieros. Para instrumentar el nuevo modelo administrativo es necesario contar con procedimientos diferenciados de administración de recursos para los casos de los organismos que se incorporen a la programación y rendición de cuentas por resultados.

Estos procedimientos diferenciados en materia de ejecución presupuestaria y de administración de recursos humanos, materiales y financieros deben contemplar el otorgamiento de una mayor flexibilidad en la administración de medios y una mayor descentralización en la gestión para aquellos organismos que cumplan con las políticas, objetivos y resultados a los que se han comprometido.

La instrumentación de incentivos a los organismos, en función del nivel de cumplimiento o no de los resultados a los que se han comprometido es, por tanto, una de las herramientas idóneas para viabilizar el modelo de gestión para resultados.

A continuación se presentan un listado no exhaustivo de incentivos institucionales que se podrían considerar en el marco del nuevo modelo de administración. No significa que es obligatoria la utilización en todos los casos de todos los incentivos que se plantean. Según sean las características de los compromisos asumidos por las instituciones se podrán aplicar uno, varios o todos ellos.

Los incentivos institucionales más comúnmente utilizados son:

- Utilización de saldos de créditos no utilizados en un ejercicio presupuestario en ejercicios posteriores
- Regímenes especiales más flexibles en materia de modificaciones presupuestarias y cuotas de ejecución
- Transferencias de decisiones de pago a los organismos
- Flexibilidad en la ocupación de cargos vacantes
- Flexibilidades en las reestructuraciones organizativas
- Asistencia técnica para el fortalecimiento institucional

En materia de recursos humanos los incentivos al personal pueden ser de tipo material (suplementos salariales), educativos y recreacionales (becas, financiamiento de actividades deportivas o turísticas) y morales (reconocimientos públicos por autoridades políticas).

En todos los casos, los incentivos sean organizacionales o personales no son de tipo permanente. Se otorgan con base en el cumplimiento de compromisos asumidos por los organismos en contratos por desempeño firmados con los órganos rectores.

7. ROLES DE LOS ACTORES EN LA GESTIÓN POR RESULTADOS

Tal como se mencionó en la introducción, la aplicación de mejoras de tipo técnico-administrativo es una condición necesaria pero no suficiente para la instrumentación de la gestión para resultados. En los puntos anteriores se trataron tres importantes requisitos de naturaleza técnica, que se considera no han sido suficientemente tratados hasta ahora en los desarrollos conceptuales de este nuevo modelo de gestión. Para que sea viable este modelo es necesario también revisar los roles que deberían asumir los actores centrales que interoperan con o actúan en el sector público.

7.1. DEL PODER LEGISLATIVO

El nuevo modelo de gestión implica una profunda revisión de los criterios tradicionales utilizados por los poderes legislativos, tanto en la aprobación de los presupuestos como en el análisis y tratamiento de la ejecución presupuestaria y rendición final de cuentas.

En primer lugar, es necesario revisar el concepto tradicional vigente en la mayoría de las legislaciones presupuestarias latinoamericanas de que la aprobación del presupuesto consiste solamente en un conjunto de autorizaciones máximas para gastar. La aprobación del presupuesto implica definir una forma de vida de la sociedad. Por tanto, implica aprobar no sólo los niveles y composición del financiamiento y gasto público sino también los bienes y servicios que se producirán y, por tanto evaluar ex ante, el impacto que la gestión pública tendrá en la satisfacción de las necesidades de la población. Para ello es necesario que en las discusiones con motivo de la aprobación del presupuesto, se cambie el eje tradicional de análisis de variaciones de gastos de un año con relación a años anteriores y se analice, evalúe y apruebe el presupuesto aplicando el criterio de que se debe aprobar “lo que el Estado ha de realizar con los recursos previstos”. Ello significa que se debería priorizar en el tratamiento legislativo el análisis de los bienes y servicios que han de producir las instituciones públicas y su relación con las demandas de la sociedad y, en función de ello definir los niveles de gastos requeridos.

En segundo lugar, es necesario reforzar también la aplicación de la rendición de cuentas por resultados en el ámbito del Poder Legislativo. Esto implica que tanto en los informes periódicos de ejecución presupuestaria que se presenten al Congreso Nacional, como en las rendiciones anuales de cuentas, se priorice la cuantificación y análisis de la producción alcanzada y

los recursos utilizados durante la ejecución presupuestaria, así como los resultados alcanzados. Dichos informes no sólo sirven para evaluar la gestión presupuestaria y ser un sustento importante en el proceso de discusión para la aprobación del presupuesto, sino que también es la base para la rendición de cuentas ante la sociedad.

En tercer lugar, y a efectos de que sea posible que los poderes legislativos cumplan este nuevo rol en el análisis de la programación y rendición de cuentas por resultados es necesario lograr un proceso de tecnificación de los mismos, para la cual la creación de oficinas de presupuesto con personal altamente capacitados, como existen en algunos países, es un buen paso en esa dirección.

7.2. DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL

En el marco de este nuevo paradigma de funcionamiento de la administración pública “el Estado al servicio de los ciudadanos”, es necesario también ampliar el campo de actuación de los órganos de control, que tradicionalmente se orientan en forma exclusiva a controlar el uso de los recursos reales y financieros. Resulta fundamental que no solamente controlen el uso de los recursos, sino que también verifiquen si los resultados que programaron alcanzar las instituciones públicas se han cumplido y si los ciudadanos han visto satisfechas sus necesidades de demandas de bienes y servicios.

En todo caso se debe lograr un adecuado equilibrio entre el control del uso honesto de los recursos públicos, con el análisis de la rendición de cuentas de la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos para satisfacción de las necesidades de la sociedad.

A los tradicionales controles formales y financieros se debería adicionar a los órganos de control, la responsabilidad del control por desempeño.

7.3. DE LA SOCIEDAD CIVIL

A través de sus exigencias y a través de sus planteamientos, la sociedad tiene que participar en los procesos de la reforma del Estado y en su propia gestión. El gobierno tiene que transformar los planteamientos de la sociedad en acciones concretas.

En este sentido, una forma de acercar el gobierno y la administración a la ciudadanía es mediante la descentralización efectiva de la gestión. Es necesario llevar los servicios y las prestaciones públicas más cerca de la gente, para que sea ésta la encargada de efectuar el control y la petición de cuentas por resultados.

Otro elemento a tener en cuenta es la gradual adopción del presupuesto participativo. Esta herramienta, que se viene utilizando en diversos países, fundamentalmente en el ámbito local, implica un avance en el involucramiento de la gestión pública por parte de la sociedad. Si bien es necesario que dicha participación se logre en lo que hace a la fijación de prioridades en la

asignación de recursos, no es menos cierto que también deben instrumentarse mecanismos para que en la administración del gasto – en especial lo referido al gasto social – se logre una efectiva participación de los beneficiarios del mismo.

7.4. DE LA CLASE DIRIGENTE

La clase dirigente de los países, sea política, empresarial o sindical debería también asumir nuevos roles en sus relaciones con el Estado.

La clase dirigente (política, empresarial y sindical) ha tenido y tiene, en muchos casos, relaciones con el Estado de carácter prebendario. Es decir, lo utilizan como botín político o como instrumento para obtener ventajas corporativas.

Normalmente no existe, en el caso de los dirigentes políticos, rendición de cuentas ante sus representados por el incumplimiento de promesas electorales y, por tanto, no existen sanciones por ello. No se registran casos de ejemplaridad desde los niveles más altos de la administración, relacionados al cese de funciones de un funcionario (cualquiera sea su cargo) como consecuencia de no haber cumplido con los objetivos asignados. Por otra parte, es necesario señalar, que la selección de funcionarios de nivel político no responde, en el mayor de los casos, a las aptitudes profesionales para el desempeño de funciones de gobierno.

En la dirigencia empresaria el discurso pareciera agotarse en las críticas y reclamos vinculados al costo de la administración y la “burocracia”, mientras realizan negocios con el Estado, donde tienen una alta participación en el fomento de actividades corruptas.

En la dirigencia sindical impera el criterio de las reivindicaciones de carácter horizontal, lo cual es muy plausible y hace a sus responsabilidades como representantes de los empleados públicos. Pero escasa es su participación en los procesos de modernización de la administración y en la realización de políticas permanentes de capacitación y formación de recursos humanos.

En síntesis, se requieren cambios sustanciales en el comportamiento y posicionamiento de esas dirigencias en su relación con el Estado en el marco de una gestión pública orientada resultados.

7.5. DE LA BUROCRACIA

La estabilidad del empleo público - reivindicación de los empleados públicos en todos los países y que está consagrada en diversos tipos de normas legales - no debe implicar que la gestión de los mismos no esté sujeta a la obtención de resultados. La sociedad en su conjunto debe tomar conciencia del costo que significa mantener una burocracia que no tiene la obligación de conseguir resultados, generando de esta forma un gasto improductivo que se paga con los impuestos de todos los ciudadanos. En este sentido, debe profundizarse mucho más la profesionalización del empleado público y dejarlo al margen de los cambios de gobierno, siendo en primera y última instancia los resultados alcanzados la medida de su continuidad. Para avanzar

en este sentido será necesario conseguir amplios consensos en los distintos ámbitos de la sociedad.

Cabe en este aspecto mostrar el siguiente razonamiento que debería ser objeto de reflexión: *“si la sociedad no pide rendición de cuentas a sus gobernantes, si el legislativo no pide rendición de cuentas al ejecutivo, si los presidentes no piden rendición de cuentas a sus ministros, por qué los empleados públicos deberíamos dar cuenta de nuestro desempeño”*⁵

8. CONCLUSIONES

A lo largo del documento se ha venido presentando diversas conclusiones.

A manera de conclusión final, podríamos afirmar que el actual modelo administrativo de control formal de uso de los medios, ha perdido total vigencia y el proceso hacia un nuevo modelo administrativo – la gestión para resultados – es irreversible ya que es un requisito básico para lograr que el Estado esté en forma eficiente y eficaz “al servicio de los ciudadanos” y que, por tanto, sea validado por la sociedad.

Pero a efectos de que la introducción de este nuevo modelo no sea una simple “moda” es necesario considerar que la reforma no se logra con introducción de aspectos parciales como el desarrollo de indicadores, montaje de sistemas de seguimiento y evaluación y firma de contratos por desempeño. Se requiere desde el punto de vista técnico, de un profundo cambio de los procesos de administración de recursos reales, de la integración de la administración financiera al nuevo modelo y, fundamentalmente de cambios en los patrones esenciales actuales de la cultura organizacional – tanto de los órganos rectores de los sistemas administrativos como de sus contrapartes institucionales - así como del comportamiento de los actores sociales que actúan e interoperan con el Estado.

Más de 150 años de funcionamiento de un modelo administrativo no son posibles de modificar en poco tiempo y menos con visiones parciales. Es necesario contar una visión integral y no meramente tecnocrática y tomar en cuenta que el proceso de instrumentación no es de corto plazo. Requiere un largo proceso de maduración y un efectivo apoyo de los niveles políticos, que no obtienen “rentabilidad” en el corto plazo.

BIBLIOGRAFIA

- **BID – CLAD** (2007), Modelo abierto de Gestión para Resultados en el sector público
- **Bonnefoy, Juan Cristóbal** (2005) La gestión por resultados: una perspectiva de gerencia pública. I Curso-Seminario “Políticas Presupuestarias y Gestión por Resultados” – La Antigua, Guatemala
- **Calle Raúl y Makón Marcos Pedro** (2012) La estimación de costos en las entidades del sec-

⁵ Oscar Domenella, experto argentino en temas organizacionales del sector público.

tor público: una propuesta metodológica – Revista No. 78 de la Asociación Internacional de Presupuesto Público

- **CEPAL-DPPO**, Gestión por Resultados Portada <http://www.eclac.org>
- **Hintze, Jorge** (2004) Evaluación del valor público (efectividad vs. eficiencia) Biblioteca virtual Top. www.top.org.ar
- **Hintze, Jorge** (2003) Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta – Segundo Congreso Argentino de Administración Pública – Córdoba, Argentina
- **Hintze Jorge** (2001) Gestión presupuestaria de estructura – Un instrumento para gestión por resultados VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires.
- **Makón, Marcos Pedro** (1998), Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina, Serie: Políticas Presupuestarias y Tributarias, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile
- **Makón, Marcos Pedro** (2000) El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional, V Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública del CLAD - República Dominicana
- **Makón, Marcos Pedro** (2007), La gestión por resultados es sinónimo del presupuesto por resultados? - XII Congreso Internacional del CLAD – Santo Domingo
- **Martner, Gonzalo** (1967) Planificación y Presupuesto por Programas - Editorial Siglo XXI
- **Matus, Carlos, Makón Marcos y Arriechi, Víctor** (1979), Bases Teóricas del Presupuesto por Programas - Asociación Venezolana de Presupuesto Público – Caracas, Venezuela
- (1998), Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Barcelona, Paidós
- **OCDE-BM** (2006), Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultado de desarrollo – Libro de Consulta – 1ª Edición – www.mfdr.org/sourcebook/Versions
- **Schick, Allen** (2003), El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que la ha llegado la hora, pero cuya implantación está aún pendiente – Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 30
- **Sotelo Maciel, Aníbal Jorge** (2011), La relación planificación/presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados – Revista No. 47 Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública
- **Sotelo Maciel, Aníbal Jorge** (2012), La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica – Ponencia a ser presentada al XVII Congreso del CLAD, Cartagena, Colombia

MODELO DE INTEGRACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL A UN PRESUPUESTO PÚBLICO ORIENTADO A RESULTADOS

Roberto A. Martirene

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

1.1. INTRODUCCIÓN

En una parte mayoritaria del sector público argentino, la técnica presupuestaria utilizada es la del Presupuesto por Programas, que tiene ya una larga experiencia en el país, iniciada a partir del Decreto-Ley N° 6.190 del Dr. José M. Guido del año 1963, el que, entre otras instituciones, dispuso la creación de la Oficina Nacional de Presupuesto¹ en jurisdicción de la Secretaría de Hacienda. La principal cláusula de dicho decreto está contenida en el artículo primero, que consigna que el Presupuesto General de la Nación “se estructurará en forma económico-funcional y deberá demostrar, en términos de servicios, actividades, trabajos e inversiones proyectados, el costo anual de las funciones, programas y objetivos de gobierno. A partir de este decreto y en forma gradual, se fueron introduciendo una serie de innovaciones en la estructura del presupuesto general, que hasta ese momento le daba prioridad a la distribución de recursos y gastos por jurisdicciones, por objeto y fuentes de ingresos.

Casi treinta años después, como resultado de la sanción de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156), se modificó el modelo teórico del Presupuesto por Programas, tomando como referencia principal al documento Bases Conceptuales del Presupuesto por Programas², presentado por la delegación venezolana en el Seminario Internacional de la ASIP, realizado en Buenos Aires en el año 1978. El nuevo modelo implementado se mantiene todavía vigente en el ámbito nacional, siendo compendiado en el Manual Sistema Presupuestario Público en la Administración Nacional de la República Argentina³.

La introducción del planeamiento estratégico, como técnica administrativa aplicable a los organismos públicos de la Nación, ha sido más reciente. En agosto de 1996, se dictó el Decreto N° 928, que dispuso la obligación de diseñar un Plan Estratégico a importantes organismos

¹ Esta creación se establece en el Artículo 2° y en el artículo 3° se dispone que dicha Oficina “será dirigida por un funcionario permanente con jerarquía, atribuciones y deberes de Subsecretario.

² Matus, Carlos, Makón, Marcos P., Arrieche, Víctor (1979). Bases Conceptuales del Presupuesto por Programas. Asociación Venezolana de Presupuesto Público.

³ Especialmente en el Título I – “Aspectos legales, Conceptuales y Metodológicos, Capítulo III – Elementos Metodológicos y Conceptuales del Presupuesto Público, Sección E – Aspectos teóricos y conceptuales del Presupuesto por Programas

(http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf)

descentralizados⁴, el cual debía estar orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación del personal, asegurando la transparencia en la gestión.

En la actualidad, la Subsecretaría de la Gestión Pública es la encargada de promover y extender el uso de la técnica de planeamiento estratégico en los organismos públicos. Para dicha Subsecretaría, el plan estratégico constituye una herramienta necesaria para considerar en su totalidad las múltiples dimensiones que involucran a los de por sí complejos procesos involucrados en la mejora del desempeño de la Administración Pública.

A través de un proceso de reflexión sistemática, el “planeamiento estratégico situacional”⁵ realizado por cualquier organismo público debe concluir en la formulación de un plan, que tiene dos momentos y componentes principales, el estratégico, que plantea objetivos y resultados de mediano plazo, y el operativo, “que estructura las acciones en tiempo y espacio y define los responsables”.⁶

La gestión orientada a objetivos y resultados constituye como la tercera viga maestra del modelo de integración. Este enfoque, también forma parte de los lineamientos estratégicos definidos para su gestión por la Subsecretaría de la Gestión Pública, con el fin de “incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público, a través d una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión”. En este sentido, la misma sostiene que se procura transformar “el modelo de gestión vigente (centrado en la atención a normas, procedimientos y rutinas) complementándolo con un modelo de gestión cuyo eje esté puesto básicamente en el logro de resultados. Estos resultados deben responder a las necesidades y demandas del ciudadano, los requerimientos de la sociedad y al impacto de las políticas del sector público.”⁷ Ello no “implica instaurar una administración que no esté sujeta” a las normas, sino, en los casos que sea necesario, reformularlas y simplificarlas con el “objetivo de:

- 1) facilitar el sistema de toma de decisiones para lograr una adecuada implementación de las políticas públicas;
- 2) canalizar las demandas de la sociedad para brindar los servicios requeridos, con calidad y a entera satisfacción de la ciudadanía.”⁸

⁴ Las entonces Dirección General Impositiva y Administración Nacional de Aduanas, la Administración Nacional del Seguro de Salud, la Administración Nacional de la Seguridad Social y el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

⁵ Carlos Matus es el creador de la Planificación Estratégica Situacional (PES). Ver “Guía de análisis teórico, Seminario de Gobierno y Planificación, Método PES”. Ed. Altadir. Caracas. 1993.

⁶ “¿Qué es Gestión por Resultados?”, Subsecretaría de la Gestión Pública. http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/paginas/sitio/gestion_por_resultados.htm

⁷ En uno de los considerandos del decreto-ley del año 1963, en lo que se refiere al control, se decía algo similar: “Que (...) deben darse condiciones que superen posibles dificultades derivadas de fijar la atención en los controles administrativos de carácter formal que pueden implicar por su exceso de detalle, rigidez o frondosidad, el descuido de lo fundamental: la eficiencia de la acción de gobierno”.

⁸ Subsecretaría de la Gestión Pública. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Marco conceptual. Proyecto de Modernización del Estado.

De acuerdo con tales propósitos, la “gestión por resultados” implica “la vinculación de cuatro componentes:

- a) el planeamiento estratégico, cuyo producto es el plan estratégico de un organismo;
- b) el proceso de programación, formulación y ejecución presupuestaria, en donde el presupuesto es utilizado como una efectiva herramienta de gestión;
- c) la adecuación de la estructura organizativa; y
- d) el montaje de efectivos sistemas de seguimiento, rendición y evaluación de procesos y resultados, por medio de un sistema sencillo de indicadores, y que permitan identificar las causas de los desvíos que se produzcan e introducir medidas correctivas.⁹

De lo mencionado precedentemente, surge que el planeamiento estratégico y el presupuesto público admiten ser conceptualizados como subconjuntos del modelo de gestión por resultados. Es ésta la posición que se asume en el presente trabajo, pero en tanto se aplique dentro del ámbito de una institución u organismo público. En un ámbito mayor o exterior al organismo, tanto el planeamiento estratégico como el presupuesto público están sujetos a otras exigencias, propias de una perspectiva más agregada o global de la gestión del Estado. De todas formas, en lo que se refiere al objeto del presente trabajo, la identificación y caracterización de los cuatros componentes básicos de la gestión basada en resultados es un adecuado soporte técnico de los conceptos desarrollados en el mismo.

1.2. DIFICULTADES PARA LA INTEGRACIÓN ENTRE EL PLAN ESTRATÉGICO, EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y EL ENFOQUE POR RESULTADOS

La integración entre el plan y el presupuesto, dentro de un mismo proceso de decisiones de la asignación de recursos, es una tarea no exenta de dificultades.

Una de las críticas realizadas al Presupuesto por Programa consiste en que, pese al largo período de aplicación que ha experimentado, no sirvió para integrar en la práctica los flujos reales con los flujos financieros, lo que significaría una especie de fracaso de una de las ideas centrales que justificaban su implantación: la permanente vinculación a lo largo del ciclo presupuestario de fines y medios.

En la Administración Pública, predomina en la formulación del Presupuesto continúa predominando la fragmentación. Las discusiones presupuestarias importantes versan sobre todo en términos financieros, sin demasiadas especificaciones y sin una clara referencia a sus implicancias reales. En este contexto, las metas de producción o de provisión de bienes y/o servicios, que figuran en los documentos presupuestarios, son escasamente consultadas y analizadas.

Cuando prima este estado de cosas, los funcionarios responsables no poseen incentivos como para defender sus reclamos presupuestarios basándose en la lógica de las relaciones

⁹ Subsecretaría de la Gestión Pública, Programa de Modernización de la Gestión, “Sugerencias metodológicas para la formulación del Plan Operativo”.

existentes entre las variables físicas con las financieras. Se hace uso, en cambio, de recursos más políticos para conseguir fondos adicionales.

Pese a esta realidad, muchos gobiernos han legislado y promovido metodologías presupuestarias con el propósito de integrar metas de prestación de servicios con los recursos financieros y medir luego el desempeño. Argentina lo ha hecho a través de la reforma de la administración financiera pública del año 1992, pero también se puede citar, entre otros, a los casos de Estados Unidos y de Brasil, con regímenes muy abarcativos y ambiciosos.

El actual modelo presupuestario del gobierno federal de Estados Unidos, se organizó a partir de la Ley de Desempeño Gubernamental y Resultados (*Government Performance and Results Act*), del año 1993. Después de transcurridos diez años de la introducción del nuevo sistema, durante los cuales no se escatimaron recursos para lograr los objetivos, la Oficina de Administración y Presupuesto (*Office of Management and Budget – OMB*) del Gobierno Federal advirtió la necesidad de confeccionar nuevos instrumentos operativos y metodológicos orientados a hacer más evidente la integración entre las metas de desempeño y las asignaciones presupuestarias.¹⁰ La OMB llegó a la conclusión de que el paquete de documentos elaborados (el Plan Estratégico y el Plan Anual de Desempeño), si bien daban cumplimiento a las prescripciones de la Ley de 1993, no expresaban con claridad las vinculaciones con el Presupuesto Federal, demostrando dificultades para alinear los recursos asignados con el desempeño. Para afrontar el problema, la OMB dictó la Circular A-11/2004, a ser aplicada en el bienio 2005-2006, que introdujo un nuevo instrumento el “Presupuesto de Desempeño” (*Performance Budgeting*), cuyo propósito fue la integración del Plan Anual de Desempeño con el Presupuesto Público, consiguiendo solamente algunos avances parciales.

Por su parte, Brasil ha integrado bajo la conducción de una única unidad gubernamental, el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (*Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestão*), la gestión del plan con la del presupuesto, que interactúa con el Ministerio de Hacienda que tiene a su cargo la gestión del Tesoro Nacional. Este diseño institucional tiene también su correlato en los instrumentos básicos del sistema de planificación y presupuesto, que son fundamentalmente la ley del plan multianual (*Lei do Plano Plurianual*), que coincide con el período del mandato presidencial, la ley anual de directrices presupuestarias (*Lei de Diretrizes Orçamentária*), que funciona como puente entre el plan y el presupuesto, y la ley anual de presupuesto (*Lei Orçamentária Anual*). Pese a estas previsiones institucionales, normativas e instrumentales, y a la importante experiencia acumulada, la realidad estaría demostrando ciertas falencias e inconsistencias entre las asignaciones del presupuesto anual y las previsiones del plan.¹¹

No es la intención abundar demasiado la descripción y análisis de estas dificultades,

¹⁰ Tomado de Llosas, Hernán Pablo (2005), “El Sistema Presupuestario en los Estados Unidos de Norteamérica”, Buenos Aires, 2005. (Documento elaborado para el Ministerio de Economía y Producción de Argentina).

¹¹ Cf. Blöndal, J.R.C., Goretti, C. y Kristensen, J.K., (2003), “Budgeting in Brazil”, documento presentado en la 24 Reunión Anual de la OECD, en Roma.

que evidencian una persistente brecha entre las intenciones gubernamentales y la realidad. No obstante, se sostendrán algunas tesis explicativas, incluyendo recomendaciones para administrarlas mejor. En parte, se considera que estas dificultades están originadas en la propia complejidad de las funciones del Estado. Además, también influye la circunstancia de que las técnicas utilizadas responden a diferentes escuelas y disciplinas teóricas. Tienen que ver, además, las distorsiones existentes en el funcionamiento administrativo de los organismos públicos, como asimismo las actitudes y los preconceptos que tienen sus principales actores. A su vez, no siempre el componente financiero depende del componente real de las actividades públicas.

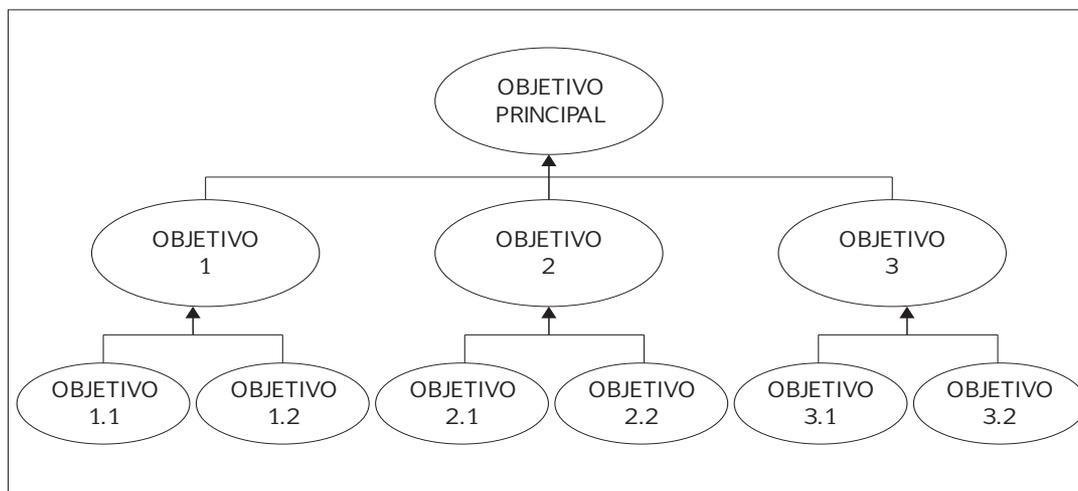
1.2.1. DIFICULTADES DERIVADAS DE LA COMPLEJIDAD DE LA PRODUCCIÓN PÚBLICA

En este apartado se hará un breve análisis acerca de los objetivos públicos. Es importante hacerlo, porque ellos constituyen una categoría central del modelo de gestión por resultados.

Hay una tendencia a concebir que las actividades públicas responden a series perfectas de relaciones causales, que pueden ser expresadas esquemáticamente como un árbol de objetivos de forma piramidal, como el que se muestra en el **Cuadro nº 1**. En este esquema existe un objetivo principal, el cual es conseguido por uno o más objetivos y éstos a su vez por otros intermedios y, así sucesivamente, hasta llegar al último nivel de la escala de objetivos, pero sin que existan relaciones de condicionamiento y zonas de intersección entre los objetivos correspondientes a un mismo nivel o de niveles diferentes. Lo que se dice para los objetivos, podría decirse, en forma análoga, para los resultados y para los productos. (**ver cuadro nº 1**)

El cumplimiento de las funciones públicas da lugar a una compleja trama de intercambios, conformando una red pública con múltiples condicionamientos y relaciones transversa-

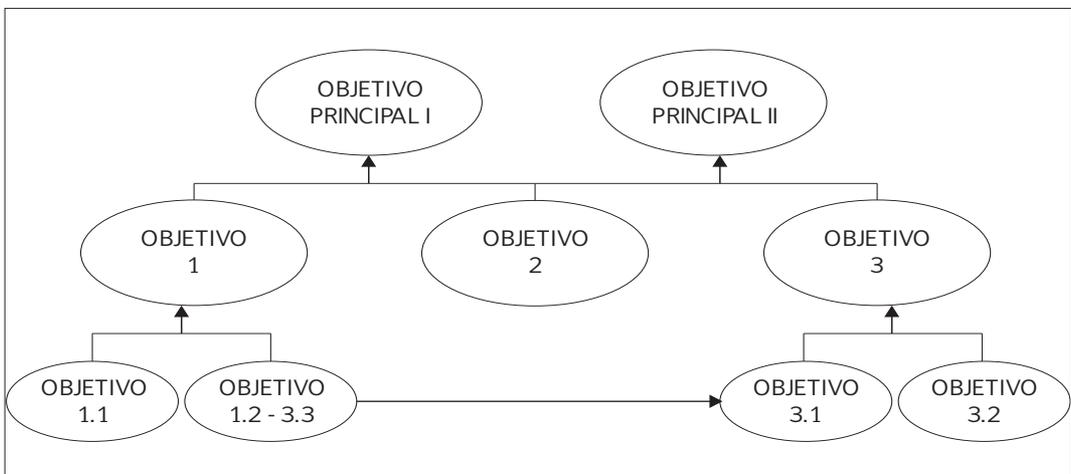
Cuadro Nro. 1



les.¹² Existen diferentes jerarquías de objetivos, algunos con rivalidades mutuas y otros, por el contrario, con relaciones de complementariedad. La figura del Cuadro N° 2¹³, no obstante exponer uno de los casos posibles, se adecua mejor que la Figura 1 a lo que suele ocurrir en las realidades públicas. En aquél esquema ya no existe un solo objetivo principal, sino dos, a cuyo logro concurren tres objetivos (Objetivos 1,2 y 3). En tal situación ya no es posible conocer con razonable aproximación la contribución de cada uno a los dos objetivos principales. Se presenta adicionalmente la dificultad de que el Objetivo 1.2/3.3 aporta también a dos objetivos, pero situados en diferentes ramas del árbol, toda vez que aporta directamente al logro de un objetivo del rango inmediato superior, colateralmente es una condición para la obtención de un objetivo de su mismo rango, pero ubicado fuera del ámbito de su familia de causalidades.

La configuración del **Cuadro n° 2** no expresa una falla en la formulación de la red de objetivos, sino que se ajusta a la propia naturaleza de la actividad pública, la cual puede tomar esa forma por razones tecnológicas, para dar mejor satisfacción a una determinada necesidad de la sociedad, necesidad que, por otra parte, va cambiando con las circunstancias históricas y culturales, lo que obliga a una constante reformulación de los objetivos y de los procesos. El acceso a esta visión compleja y en cierto sentido opaca de las relaciones entre objetivos, (entre

Cuadro Nro. 2



¹² Un ejemplo de esta complejidad es el servicio de seguridad de personas y bienes. Si bien las instituciones policiales son las responsables primarias de prestar el mismo, el buen desempeño de su accionar depende también de otras instituciones policiales, de la calidad del sistema legislativo y regulatorio, del desempeño del Poder Judicial, de la política educativa y del servicio penitenciario, de la actitud cultura de la población frente al cumplimiento de las normas, etc. .

¹³ Tomado de Roberto A. Martirene (2007), "Consideraciones y recomendaciones para una adecuada implementación del Presupuesto Público orientado a resultados en la República del Perú", Programa Gobernabilidad Democrática e Inclusión, Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ).

resultados o entre productos públicos), no implica, sin embargo, que se deba pasar al extremo de que no es posible intentar la construcción de modelos suficientemente representativos de estas realidades públicas, que puedan servir para operar con ventaja sobre el comportamiento cotidiano de las instituciones públicas.

1.2.2. DIFICULTADES PARA ASOCIAR LA INFORMACIÓN FÍSICA CON LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

A diferencia del sector privado, en donde los bienes generados son divisibles y pueden ser expresados en unidades monetarias, una parte importante de los bienes y servicios provistos por el Estado no tienen esas características. Esto se traduce en dificultades para determinar con la necesaria precisión las funciones de producción, lo que a su vez condiciona la vinculación entre los recursos utilizados (siempre expresables en unidades monetarias) y los productos públicos generados indivisibles. Cuando no es posible cuantificar con claridad el volumen de producción se resiente la cadena lógica que va de la producción a los insumos y de éstos a los requerimientos de gastos. En los bienes privados como el acero, en cambio, esto no ocurre porque existen coeficientes de insumo-producto perfectamente identificables y cuantificables.

Por otra parte, a este condicionamiento, que podría denominarse de índole tecnológica, se le suma otro que resulta un emergente de las prácticas prevalecientes en algunos organismos públicos, sobre todo en aquellos de gran tamaño, como es el caso de un ministerio público que tiene a su cargo múltiples funciones y responsabilidades. En estos organismos, coexisten diferentes sistemas administrados y responsables. Por ejemplo, en los organismos proveedores de servicios directos, como en cualquier unidad económica, interactúan las gerencias de prestaciones con las de administración financiera y logística.¹⁴ Con el paso del tiempo, más allá de las lógicas tensiones que se producen entre los que priorizan el cumplimiento de los objetivos con los que administran la escasez, se va produciendo una brecha o distanciamiento funcional entre ellas, creándose una especie de muro separador, no siempre perceptible, que a menudo produce procesos paralelos y desarticulados.

En lo que se refiere al tratamiento presupuestario, esta separación se manifiesta cuando la “gerencia financiera” se encarga con exclusividad de calcular las necesidades de gastos valorizando la planta de personal y los insumos y servicios habituales, sin ninguna referencia a los servicios finales prestados. Cuando se dan estas circunstancias, la “gerencia de prestaciones”, a lo sumo participa presentando sus necesidades de gastos, pero que a la postre no tienen incidencia en las decisiones. Lo que sucede en las etapas preparatorias, luego se consolida en la etapa de ejecución.

Cuando se presentan estas distorsiones en el funcionamiento de un organismo público, antes

¹⁴ En el documento “La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica.” la Oficina Nacional de Innovación de Gestión de la Subsecretaría de la Gestión Pública (2007), distingue dentro de las instituciones a dos tipos de actividades o procesos básicos, las que actúan directamente sobre los fines y las que configuran el sistema de apoyo, que tienen subsistemas de regulación (planeamiento, organización, evaluación, control), de apoyo administrativo (administración de recursos financieros, compras, patrimonio, etc.) y de apoyo institucional (prensa, relaciones públicas, apoyo jurídico).

de intentar la aplicación de técnicas avanzadas de programación presupuestaria y operativa es necesario modificar de raíz tal situación, alineando los procesos y prácticas gerenciales al cumplimiento de la misión institucional. Hay que evitar la tendencia que lleva a suponer que las instituciones siempre están en condiciones de conseguir resultados en tanto dispongan en tiempo y forma con suficientes recursos financieros.¹⁵ En consecuencia, es necesario evaluar ex ante la capacidad que tienen las instituciones para el cumplimiento de los objetivos, identificando la existencia de debilidades o patologías estructurales. No se puede exigir el cumplimiento de resultados a organismos públicos que no están en condiciones de hacerlo. Antes habrá que implementar acciones de reingeniería o fortalecimiento institucional.

Una dificultad adicional se presenta en aquellos organismos que transfieren fondos o aportes en especie a organismos pertenecientes a un nivel de gobierno diferente, como se da en los múltiples programas del nivel nacional que realizan aportes a las provincias, en base a convenios de financiamiento para fines determinados. Como en estos casos la provisión directa de los bienes o servicios está bajo la responsabilidad del organismo receptor, el organismo financiador, puede hacer el seguimiento y auditoría¹⁶, pero no está en condiciones de garantizar el cumplimiento en tiempo y forma de los fines convenidos entre las partes. Además, suele producirse un desfase entre el momento de la transferencia de los fondos y el del uso efectivo, que entorpece la adecuada interrelación entre lo financiero y lo físico, como, por ejemplo, cuando las asignaciones financieras se incluyen en el presupuesto de un ejercicio y la prestación efectiva se realiza en el siguiente. En estos casos, sin perjuicio de que se procure reducir el desfase mencionado, parece necesario que los responsables de la asignación de los recursos tengan claro cuándo tendrán efectivo cumplimiento los programas.

1.2.3. LA HETEROGENEIDAD DE LOS LENGUAJES UTILIZADOS LLEVA A LA NECESIDAD DE ACORDAR UN SISTEMA DE CATEGORÍAS CONCEPTUALES HOMOGÉNEAS

Para sistematizar y administrar con cierto grado de racionalidad las funciones de planificación y de programación presupuestaria, se han elaborado diferentes modelos teóricos, algunos de los cuales provienen de la planificación y otros del presupuesto, como lo son en este último caso el Presupuesto por Programas, el Presupuesto Base Cero, etc. Cada técnica desarrolla su propio instrumental conceptual y define categorías articuladas entre sí.

¹⁵ La experiencia internacional del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, en sus programas de financiamiento de proyectos, demuestra que la adecuada disponibilidad financiera es una condición necesaria pero no suficiente en el logro de los fines de los proyectos, habiendo detectado varias razones de índole organizacional, externas e internas, como las principales razones del no cumplimiento de los objetivos.

¹⁶ La capacidad de control de los organismos financiadores de programas sociales se ha fortalecido por la constitución de la Red Federal de Control Público (<http://www.sigen.gov.ar/documentacion/redfederalobj.asp>), que tiene como propósito integrar y complementar las estructuras estatales de fiscalización y auditoría, con el fin de evaluar el desempeño de los programas sociales ejecutados por las Jurisdicciones de carácter nacional. Brindar sostén al desarrollo de las acciones paliativas generadas por el Estado Nacional como respuesta a la emergencia social. En la actualidad están representadas en la Red la totalidad de las jurisdicciones del país y tienen como autoridad al Comité de Auditoría Federal.

Por ejemplo, en la formulación de proyectos se utiliza con cierta frecuencia la Técnica del Marco Lógico, una de cuyas partes fundamentales es la construcción de la Matriz del Marco Lógico, que establece como secuencia de programación, la siguiente: Fin, Propósito, Componentes, Actividades; en donde el “fin” hace referencia al impacto del proyecto, el “propósito” a los efectos directos del mismo o aportes concretos a la obtención de los objetivos expresados en el “fin” del proyecto, los “componentes” a los productos (tangibles e intangibles) que se obtienen durante la ejecución y las “actividades” son las que permiten la concreción de los componentes. Por su parte, el Presupuesto por Programas, tiene como categorías al Programa, el Subprograma, la Actividad, el Proyecto, la Obra, cada una de las cuales generan productos, sean terminales o intermedios. Como se puede observar, el término “actividad” está utilizado por ambas técnicas pero con distintos significados.

También podría hacerse un cotejo y hallar diferencias de significado entre el sistema de categorías del Planeamiento Estratégico Situacional y el Presupuesto por Programas, en donde se utilizan términos comunes como “producto”, “programa”, “unidad organizativa”, además de existir otros propios de cada sistema, como lo son las categorías “problema”, “apuesta estratégica” o “actividad común”.

Queda claro que, desde el punto de vista de su trasfondo lógico, estas técnicas no resultan contradictorias. Sin embargo el problema se suscita cuando las mismas se formalizan y se integran a los manuales operativos encargados de guiar un mismo proceso decisorio de asignación de recursos públicos, sin que previamente se establezca el modelo conceptual que los abarque e interrelacione.

Por eso es necesario que, cuando en las instituciones públicas se aplican varias técnicas, se tomen recaudos para evitar confusiones de carácter semántico, optando por un modelo determinado, que permita incluir diferentes técnicas, pero que estén soportadas por manuales articulados entre sí y expresados en un lenguaje homogéneo.

La opción adoptada en el presente trabajo es que la piedra angular para la construcción de dicho modelo integrado y homogéneo es el Presupuesto por Programas, según la versión teórica vigente en la Secretaría de Hacienda, pero con ciertas adecuaciones y agregados.

1.2.4. EL COMPONENTE NOMINAL DEL PRESUPUESTO Y EL ENFOQUE DE RESULTADOS

Cuando se enfatiza la necesidad de relacionar lo físico con lo financiero, no siempre se advierte que entre ambos componentes no siempre se dan relaciones lineales, como cuando las variaciones de una variable producen automáticamente variaciones en otras. En la realidad pública, existen factores que influyen en forma casi exclusiva sobre lo financiero que solamente repercuten sobre el componente físico si previamente se toma una decisión de política.

El Presupuesto puede ser concebido como un instrumento que expresa las cadenas de relaciones

entre fines y medios. Pero también puede ser representado por una tabla de costos que surgen de la multiplicación de la cantidad de cada insumo por su precio¹⁷. Cuando el nivel de precios y la tecnología son un dato, todo incremento (disminución) en los insumos determina un incremento (disminución) del gasto. Pero si los precios varían, y no se modifican la cantidad y calidad de los insumos, y lo mismo sucede con la cantidad y calidad de los productos, se tiene un gasto mayor pero con el mismo nivel de las variables físicas. Por consiguiente, si se quiere mantener el gasto sin variaciones, habrá que disminuir todas o algunas de dichas variables, lo cual repercutirá negativamente en la cantidad y/o en la calidad de los servicios públicos.

En función de ello, las modificaciones presupuestarias emergentes de cambios en los precios, deben ser debidamente analizadas en un presupuesto basado en resultados, para evaluar como afectan la cantidad y calidad de los servicios prestados y el cumplimiento de los objetivos y resultados previstos.

1.3. EL PROBLEMA DE LA RIGIDEZ DEL PRESUPUESTO

El fenómeno de la rigidez presupuestaria ha sido ampliamente estudiado y sigue siendo una característica común de los regímenes presupuestarios de los países. Argentina no escapa a este fenómeno. Esta rigidez tiende a perpetuar la estructura de distribución de los recursos públicos y obliga a operar en el margen, cuando se quiere fortalecer algunos programas prioritarios o dar cabida a nuevas iniciativas gubernamentales.

La rigidez del gasto es entonces un obstáculo para la tarea de reorientar la distribución de los recursos públicos hacia los objetivos del gobierno, debido a que una gran parte de éstos ya están preasignados. La rigidez del gasto se origina, principalmente, en dos causas principales, que se superponen entre sí. La primera es la existencia de afectaciones de recursos tributarios con destino específico dispuestas por diversas normas jurídicas, la segunda responde a la necesidad de cubrir financieramente a los contratos y convenios actuales que subsisten en el futuro, algunos de ellos caracterizados por tener un alto grado de permanencia, como es el caso del gasto en personal.

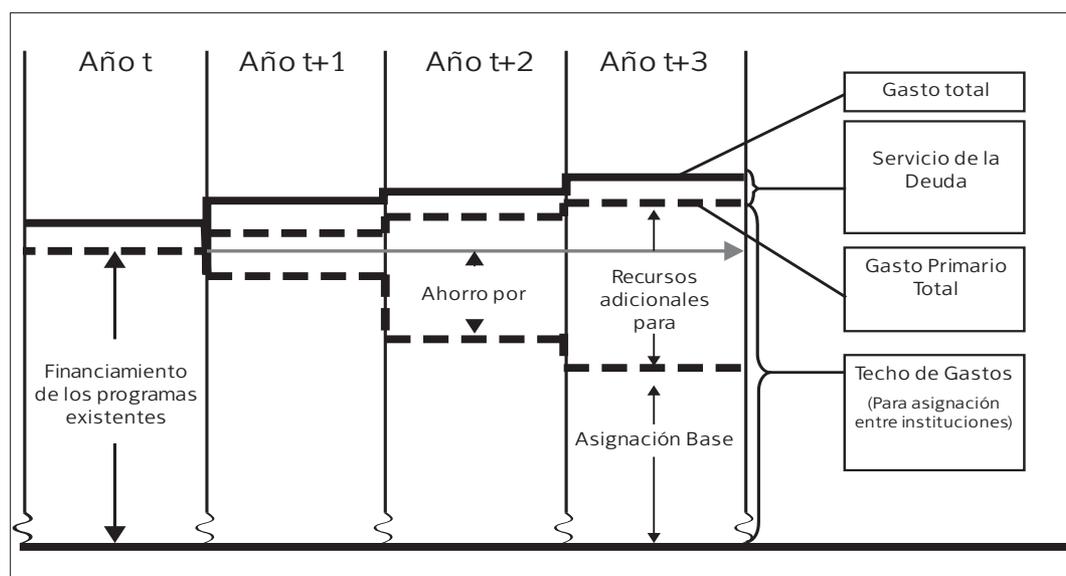
Sin embargo, el argumento de la rigidez del presupuesto a veces es tomado como una excusa para impedir o para no emprender los cambios. Una misma dotación de recursos (humanos, materiales y financieros) puede ser aprovechada de manera muy diferente por una organización ineficiente, que a pesar de ello se maneja en forma repetitiva y refractaria a los cambios, por otra que busca reorientar sus recursos hacia las actividades más productivas. Aunque existen restricciones para la reestructuración de los puestos de trabajo, éstas nunca serán tan rígidas como para no permitir la introducción de mejoras de productividad. Por eso es importante que en una estrategia de implementación de la gestión por resultados, se promuevan al mismo tiempo modificaciones estructurales en las organizaciones públicas, logrando mejoras en las prestaciones pese a las limitaciones que existen para cambiar la estructura de distribución de los recursos.

¹⁷ Para simplificar, se consideran a los salarios como formando parte de los precios.

Tampoco es válido el argumento de la afectación de los recursos tributarios. Los responsables de administrar los recursos de afectación específica no están exentos de dar cuenta de los resultados obtenidos mediante su aplicación. Más aún, dada la seguridad que tienen en contar con fuentes de financiamiento dispuestas por ley, están en mejores condiciones como para planificar y programar los resultados a obtener.

Además, en la medida en que se amplía el horizonte temporal, pasando del corto al mediano plazo, la rigidez del gasto es menor, porque hay programas que cumplen su cometido, proyectos de obra que se terminan o contratos que se terminan, liberando recursos que pueden ser destinados a las prioridades del gobierno. El Cuadro N° 3, permite ver cómo en una perspectiva de mediano plazo va haciendo menos rígida a la estructura actual del gasto debido a los programas y proyectos que se cumplen y a los ahorros que es posible obtener de mejoras en la eficiencia. (ver gráfico n° 3)

Gráfico Nro. 3



En el ejemplo del Cuadro, la línea roja del gasto total crece (supóngase que a moneda constante) y al mismo tiempo se incrementa el gasto primario sujeto a reasignación representado por la diferencia entre las líneas punteadas.

Resumiendo, si bien la rigidez presupuestaria limita las posibilidades de llevar adelante la política de asignación de recursos en base a resultados, existen formas de salvar los obstáculos

puestos por esta rigidez.

1.4. CONSIDERACIONES FINALES

Las consideraciones vertidas en este capítulo introductorio, en donde se hizo una somera mención de algunas de las dificultades que se presentan durante el proceso de implementación de un presupuesto basado en resultados e integrado al proceso de planificación estratégica y operativa, sirve como un marco introductorio a la presentación del modelo, operando además como un anticipo de los requerimientos y exigencias a las que debe responder.

Sin embargo, debe quedar claro que, como todo modelo, constituye una representación imperfecta de la compleja realidad del proceso de asignación y aplicación de los recursos públicos. Además, dado su carácter instrumental, el correcto uso del mismo dependerá de la idoneidad y pericia que muestren los actores que lo utilicen.

2. ASPECTOS CONCEPTUALES

2.1. CÓMO SE ORGANIZAN Y FUNCIONAN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Las instituciones, para garantizar el logro de sus fines fundacionales, de un modo más o menos orgánico y sistemático, tienen la necesidad de planificar.

Los objetivos estratégicos correspondientes a una institución se fundamentan y toman forma en la misión institucional y en el plan estratégico. Desde el punto de vista de la formulación del presupuesto de una determinada institución, el Plan Estratégico constituye el marco general dentro del cual deben orientarse todas las actividades que realiza bajo su responsabilidad. En esta línea argumental, los componentes del Marco Estratégico Institucional que se consideran pertinentes, son en síntesis los siguientes:

- 1) Los objetivos y prioridades generales del programa de gobierno.
- 2) La actualización de la misión y de la visión de la institución.
- 3) La actualización o la formulación del Plan Estratégico Institucional que incluye los objetivos y resultados estratégicos.
- 4) La actualización o reformulación en base al Plan Estratégico Institucional de la red de categorías programáticas del Presupuesto institucional.
- 5) La formulación del Plan Operativo Anual preliminar que incluye los objetivos operativos y resultados intermedios u operativos.
- 6) La adecuación de las metas y planes institucionales a las políticas, normas y asignaciones financieras anuales y plurianuales fijadas a la institución por el superior gobierno.

2.1.1. LA MISIÓN DE LA INSTITUCIÓN

La adecuada comprensión y actualización de la misión de la institución constituye el

primer paso en la elaboración de su plan estratégico. La misión institucional, en su instancia primaria, es lo que está dispuesto en las bases jurídicas constitutivas, incluyendo las modificaciones posteriores.

Esta correspondencia entre las bases legales y la misión, se mantiene cuando una institución, después de recorrido un buen número de años, busca esclarecerse y reflexionar sobre sí misma. Para ello, deberá efectuar un análisis de sus antecedentes jurídicos y organizativos, como así también los propósitos originales que le dieron vida, su desarrollo histórico, la estructura formal e informal y las funciones que se fueron incorporando a la misión original.¹⁸

Sin embargo, el esclarecimiento de la misión no se agota con esta secuencia analítica. Implica también una actualización de la misma con vista al futuro. “La misión es por definición, la finalidad última y específica que busca toda organización y que la distingue de otras organizaciones de su mismo tipo. Es la orientadora de todo el accionar institucional y es el eje sobre el cual se desarrollan todas las otras actividades y sistemas”.¹⁹

Después de proceso de análisis y deliberación del que participan las partes involucradas, la misión de una institución debe terminar por ser una expresión clara y concisa de la razón de ser de la misma²⁰. Lo que la institución debe ser y hacer, al final de dicho proceso, debe ser expuesto públicamente en forma escrita.²¹

Es importante que, una vez formulada, la misión de la institución sea conocida, comprendida e internalizada por el personal de la institución y por los actores e instituciones externas que hasta cierto punto están vinculados a la misma y que pueden contribuir al logro de sus objetivos. La organización debe tener en todo momento “una guía interna”²² para las decisiones importantes, que opere como patrón de sus incumbencias. Hacia adentro, este conocimiento debe operar, además, como un mecanismo de motivación que sirva para moldear la cultura organizacional y alinear a sus integrantes hacia propósitos comunes.²³

2.1.2. LA VISIÓN INSTITUCIONAL

¹⁸ Cf. Ossorio, Alfredo; “Planeamiento Estratégico”; Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional; Oficina Nacional de Innovación de Gestión e Instituto Nacional de la Administración Pública, Subsecretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de la República Argentina.

¹⁹ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) del gobierno de la República de Guatemala; “Planificación para la gerencia pública”; material suministrado en las Jornadas de Capacitación sobre Planes Operativos Anuales, organizadas por la misma durante los días 29,30 y 31 de marzo del año 2006, en la Ciudad de Guatemala.

²⁰ Cf. Oficina Nacional de Innovación de Gestión, “La Gestión Pública por Objetivos y Resultados: Una visión sistémica”, pág. 60.

²¹ No es recomendable que esta forma escrita sea una repetición de los textos legales, que muchas veces son una enumeración de funciones u objetivos no ordenados por prioridades.

²² Cf. SEGEPLAN; ob.cit.

²³ Cf. República Oriental del Uruguay; Presupuesto Nacional 2005-2009. Guía metodológica de planificación estratégica; Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (2005).

Por mejor expresada que esté la misión, por sí misma no puede resolver todas las cuestiones y asuntos que se dan en la realidad cotidiana de una institución. Una excesiva recurrencia a lo expresado en los documentos fundadores, derivaría en la casuística y en interpretaciones demasiado literales. Por eso, también es necesario que se defina lo que se denomina la “visión” de la institución, es decir lo que para el presente documento es la forma personalizada con que sus autoridades interpretan que debe llevarse a cabo la misión. Es el gobierno de la institución el que tiene que responder en definitiva a las cuestiones básicas de toda organización en el cumplimiento de sus objetivos. Por eso preguntas tales como “¿quiénes somos? (identidad y estatuto legal), “qué y por qué”, (objeto de la institución y fundamentos), “¿para quién?” (población objetivo beneficiaria, destinatarios, usuarios, etc.), “¿dónde y cómo estamos?” (diagnóstico), “¿a dónde queremos ir?” (objetivos), “¿cómo llegar allá?” (estrategia), deben ser formuladas en primera persona.

Un elemento clave de la visión es que está posicionada fundamentalmente en el futuro. “La visión es la imagen futura que una organización desarrolla sobre sí misma y sobre la realidad sobre la cual trabaja.” Por lo general, la visión incluye tanto los cambios que los responsables de la institución procuran lograr en la población objetivo o la forma concreta de satisfacer ciertas necesidades colectivas, “como la imagen objetivo de la propia institución”, la cual es necesariamente una imagen de largo plazo, una especie de “fotografía del futuro” deseado por los que conducen la institución.²⁴ La correcta formulación de la misión y la visión de la institución es la plataforma básica que permite construir, sucesivamente, en forma lógica y articulada el plan estratégico, el plan operativo anual y el presupuesto, siendo además el patrón que permite establecer prioridades y distinguir lo que es importante de lo que no lo es.

2.1.3. EL PLAN ESTRATÉGICO

El Plan Estratégico de la institución comienza con la actualización, en el aquí y en el ahora, de la misión y de la visión. Considerando la complejidad intrínseca de la realidad pública, la dinámica propia de un contexto continuamente cambiante y las nuevas necesidades y desafíos que la sociedad le plantea al Estado, es recomendable que la misión y la visión sean revisadas y actualizadas en forma sistemática, con el fin de ahondar en la comprensión de la misma e inclusive propiciar los cambios legales que resulten necesarios. Una vez realizado este ejercicio, la institución dispondrá de una especie de “carta de navegación” que le permitirá orientar sus actividades hacia el cumplimiento de las finalidades básicas inscriptas en su misión, alcanzando estadios cada vez más altos en cuanto a la calidad y a la eficiencia de sus prestaciones. Esta carta de navegación es el Plan Estratégico. La planificación estratégica puede ser definida como “un esfuerzo disciplinado para producir decisiones y acciones fundamentales que den forma a una organización (u otra entidad) y guíen lo que hace, y por qué lo hace”.²⁵

²⁴ República Oriental del Uruguay, ídem. También SEGEPLAN, ob.cit.

²⁵ Bryson, John y Alston, Farnum; “Creando e implementando su plan estratégico: un manual de trabajo para organizaciones públicas y no lucrativas”; Jossey-Bass Publishers, San Francisco (1996).

El plan estratégico, como producto del proceso de planificación, supone, tanto ex ante como ex post, que las autoridades tengan y actúen conforme a un **pensamiento estratégico**, al cual se accede después de un discernimiento metódico sobre qué es lo esencial y qué lo accesorio para la organización para llevar adelante su cometido. Se trata de un pensamiento dinámico, que va más allá de la extrapolación de las tendencias actuales y una de cuyas premisas fundamentales es la necesidad de estar abierto y responder con plasticidad a los desafíos de una realidad cambiante e imprevisible, y no de un modo burocrático, apegado exclusivamente a los reglamentos y procedimientos.

Es una actitud que obliga a la organización a autoevaluarse y definir la brecha institucional que existe entre lo que se está haciendo y lo que debería hacerse. Es además un pensamiento operante, que lleva a la acción, que conduce y no es conducido por la inercia de los acontecimientos, que se resiste a la pérdida del rumbo²⁶ y que concentra y direcciona las fuerzas hacia el bien buscado. El pensamiento estratégico, tiene en cuenta, también, la necesidad de estar prevenido, sabiendo que, en el ambiente en el que se desenvuelven las instituciones, los acontecimientos pueden entrelazarse y generar reacciones inesperadas como las descritas en el llamado “efecto mariposa”²⁷.

Por estas razones, la planificación estratégica necesita formular más de un escenario, en donde se proyectan diferentes valores y posibilidades de las variables más sensibles, para luego seleccionar la mejor opción posible. Se trata en definitiva, de construir una visión del estatus futuro que se quiere instalar, descifrando con la necesaria claridad el tamaño de la brecha existente entre la situación futura y la situación actual, y acordando el modo de transitar de una a la otra. El método que más se adapta es el método iterativo, de aproximaciones sucesivas y de ensayo error, pero con aprendizajes cada vez más certeros.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Uno de los principales productos que se obtienen de la formulación del Plan Estratégico es el listado de objetivos estratégicos, los cuales son un desglose de la misión de la institución. Los “objetivos estratégicos son los cambios deseados o resultados a alcanzar en función de cumplir con la misión de la institución.”²⁸

En función de su importancia, uno de los requisitos aconsejados para el éxito del plan es que se debe concentrar la mira en “unos pocos objetivos prioritarios”.²⁹

²⁶ Cf. Ossorio, A; ob.cit.

²⁷ Se conoce como “efecto mariposa” a la amplificación de las fallas que pueden aparecer en el comportamiento de un sistema complejo. Este efecto es una de las características de un sistema caótico, en el que las variables cambian de forma errática, haciendo imposible las predicciones más allá de un determinado punto (horizonte de predicciones).

²⁸ Definición incluida en los Formularios Básicos para el Plan Operativo Anual del Ejercicio Presupuestario 2007 de Guatemala, elaborado por la Dirección Técnica de Presupuesto conjuntamente con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y el SIAF-SAG, Guatemala 2006.

²⁹ Cf. Medianero Burga, D; ob. cit.

Conviene detenerse ahora en el análisis de la naturaleza de los objetivos³⁰ de una institución. Ello permitirá una utilización más precisa y realista de esta categoría que forma parte del marco conceptual del planeamiento estratégico. Por definición, se trata de objetivos de mediano y largo plazo. Un objetivo, debe “definir, por lo menos de manera amplia, el beneficio que se propone generar para la sociedad, o sea, el valor público que se generará”.³¹

Estos beneficios pueden responder a la satisfacción de necesidades colectivas permanentes y transitorias de la sociedad. De esto se deriva que los objetivos pueden ser **permanentes** o, por el contrario, cumplirse dentro de un determinado plazo. Por lo general, los objetivos permanentes están asociados a las funciones básicas del Estado como lo son, por ejemplo, las de garantizar la seguridad de las personas y de los bienes, la regulación de la actividad económica o la de proveer a la defensa común. Estos servicios deben ser prestados en forma continua, aunque puedan existir dentro de la institución esfuerzos temporarios y extraordinarios para pasar a un estado superior de calidad.³² Un ejemplo de esta variante, es cuando en el sistema judicial se quiere migrar de la justicia escrita a la justicia oral, en donde hay que realizar una serie de gastos extraordinarios para adaptar los planteles e instalaciones judiciales al nuevo procedimiento.

Los **objetivos temporarios**, por su parte, pueden estar referidos a la consecución de mejoras en la calidad o en la cobertura (dimensión cuantitativa) en el cumplimiento de objetivos permanentes, es decir operan como objetivos complementarios (Vg. la realización de inversiones para reponer, ampliar o mejorar la capacidad física instalada de una institución), o también para atender una necesidad colectiva la que, una vez satisfecha, no se vuelve a producir, por lo menos si no se repiten las circunstancias que dieron lugar a esa necesidad colectiva. Un ejemplo de esto, es la atención de los daños producidos por desastres naturales.³³ Los objetivos temporarios, a su vez, pueden ser finales o intermedios, operando, en este último caso, como una condición necesaria para la obtención del objetivo final.

Desde el punto de vista del sujeto encargado de conseguirlo, el objetivo puede ser de tal naturaleza o magnitud que solamente se logra por la concurrencia del esfuerzo de diversas instituciones públicas. En este caso, el logro del objetivo requiere necesariamente de la acción coordinada de una instancia superior a la de los responsables de esas instituciones, salvo que una de éstas, por su competencia, asuma la responsabilidad primaria. Un objetivo de esta naturaleza es la reducción de la pobreza extrema a un valor natural, en cuyo logro quedan involucrados varias macro instituciones (vg. Economía, Salud, Desarrollo Social, Educación, Trabajo Social, entre otras). Por su importancia, se los puede denominar como objetivos **gubernamentales generales**.

³⁰ La palabra “objetivo” tiene dos raíces: “jactum”, que significa lanzado; y la preposición “ob”: hacia, lo cual se traduce que un objetivo es aquello que se “lanza hacia una meta concreta y precisa”.

³¹ Cf. Mokate, Karen Marie (2004); “Definición de objetivos y prioridades.” Documentos del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) – BID.

³² Cuando se dan estas situaciones, por lo general las instituciones seleccionan una unidad especial para hacerse cargo de las acciones de fortalecimiento o reforma, lo cual puede dar lugar a la apertura de una categoría programática en la estructura del presupuesto por programas de la institución.

³³ No se incluyen dentro de este tipo aquellas acciones preventivas, que por lo general tienen carácter permanente, que buscan evitar o paliar los efectos de estos fenómenos.

Dentro de este mismo punto, cabe hacer notar, que hay objetivos que son conseguidos en forma mancomunada por el Estado y por instituciones del sector privado o de la sociedad civil.

Cuando el objetivo depende casi exclusivamente de una institución, ésta, en el caso de disponer con recursos financieros suficientes, está en condiciones de asumir la responsabilidad primaria y exclusiva de su cumplimiento. El objetivo estratégico de una campaña de inmunizaciones: mantener bajo control preventivo ciertas enfermedades, se asimila bastante a este tipo de objetivos (“objetivos estratégicos exclusivamente institucionales”). A su vez, puertas adentro de la institución (Poder, ministerio, secretaría presidencial, organismo descentralizado, etc.), los objetivos institucionales pueden ser cumplidos mediante la prestación de una única unidad responsable de programa u otra categoría programática, o pueden lograrse por medio de la acción de más de un programa. En el primer caso se está frente al objetivo (u objetivos) de un programa, en el segundo se trata de objetivos multiprogramas, que requieren de la coordinación operativa de las instancias superiores de la institución.³⁴

Otra característica de los objetivos, cuando se los mira desde el punto de vista de sus relaciones, es que pueden ser convergentes o complementarios, es decir cuando dos objetivos están vinculados entre sí para conseguir un tercer objetivo (un caso típico se da entre los objetivos de un programa de promoción de empleos y de enseñanza media), o, en cambio, pueden entrar en conflicto, en el sentido de que el logro de uno depende de la anulación o disminución del otro. Este conflicto entre objetivos ocurre con frecuencia en la gestión de la política económica, en donde la realización de nuevos gastos por encima de un determinado rango de magnitud atenta contra el objetivo de estabilidad de precios. Esta condición vincular de los objetivos, lleva a la necesidad del establecimiento de un orden de prelación.³⁵

Finalmente, los objetivos contienen componentes cualitativos, muchas veces intangibles, y componentes mensurables. Cuando los componentes cualitativos son los que definen la esencia del mismo, se está frente a un objetivo no cuantificable, la situación inversa sirve para definir al objetivo cuantificable.

Las distinciones efectuadas en los párrafos precedentes son importantes porque permiten extraer conclusiones operativas para el proceso de planificación y de programación presupuestaria, sobre todo en el marco más amplio de una gestión basada en resultados, evitando caer así en visiones distorsionadas de las realidades públicas, demasiado lineales y reduccionistas. Por caso, podría tenderse a concluir que, de acuerdo con la tipología descrita, lo que verdaderamente le interesa a una institución, en la fase de planificación, son los objetivos estratégicos exclusivamente institucionales y no los multiinstitucionales; sin embargo, este criterio no es posible mantenerlo cuando para poder lograr en forma genuina algunos objetivos, deben ser complementados por los de otras instituciones, como en el ejemplo dado sobre la relación existente entre la acción de las fuerzas de seguridad y el servicio de administración de la justicia.

³⁴ Debe tenerse en cuenta que se trata de objetivos vinculados y no de productos condicionados, lo cual será considerado en la sección siguiente.

³⁵ Ver también lo expresado en el Capítulo I.

Por otra parte, también se debe evitar la exigencia indiscriminada de pretender la cuantificación de objetivos intangibles o esencialmente cualitativos. Tampoco es procedente que una institución concentre sus energías solamente en aquello que es cuantificable; en el servicio exterior, por ejemplo, esto sería dejar de lado gran parte de sus necesidades de gasto. Es evidente, por otra parte, que cuando existen objetivos cuantificables, las técnicas y criterios de planificación y de programación pueden ser utilizados con mayor provecho.

LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL

El concepto de objetivo estratégico tiene asociado la categoría conceptual de “resultado”. Por diferentes razones, fáciles de imaginar, se trata de un elemento central del modelo, constituyendo la clave de bóveda del sistema presupuestario orientado a resultados. Aunque existen muchas acepciones técnicas de “resultado”³⁶, en el marco conceptual que se propicia el resultado constituye una expresión cuantificada del objetivo y cuyo cumplimiento es posible verificar en un eje de tiempo, aun en el caso de resultados que expresan objetivos permanentes. 37La Real Academia Española tiene una definición genérica que, no obstante ser incompleta a los efectos del modelo, es de utilidad porque ubica al resultado en el punto de llegada y lo define como el “efecto y consecuencia de un hecho, operación o deliberación”. El resultado es en este sentido algo que depende de una operación anterior.

La cuantificación del objetivo se realiza por medio de la utilización de un indicador de resultado. Ahora bien, por ser una cuantificación del objetivo, y por más potente y representativo que sea el indicador, el resultado siempre será una expresión imperfecta del mismo. Por ejemplo, el objetivo público de garantizar una vivienda para todos los habitantes de un país, cuyo resultado podría ser “llevar a cero el déficit habitacional”, constituye una genuina y medible expresión del objetivo. No obstante, se trata de una expresión imperfecta, porque nada dice sobre la calidad de las viviendas, del impacto ambiental, etc.³⁸

³⁶ Existe una frondosa literatura técnica sobre el particular, en donde la palabra resultado es utilizada en diferentes sentidos. Para la OCDE el resultado se relaciona con las consecuencias para la comunidad de los productos o actividades del gobierno (Tomado de Bonnefoy, Juan C. y Armijo, Marianela (2005); “Indicadores de desempeño en el sector público”, CEPAL-GTZ, Manuales 45, Santiago de Chile).

³⁷ El término “resultado” puede ser utilizado también para referirse a la producción y al desempeño de los factores productivos. No obstante, en el presente marco se considera conveniente reservarlo solamente para la medición de los objetivos gubernamentales, institucionales o de los programas, subprogramas y proyectos de inversión presupuestarios.

³⁸ En teoría es posible utilizar una expresión cualitativamente mejor que la del ejemplo dado, pero primero habría que redefinir el objetivo y luego buscar de medirlo con un indicador más apropiado. Por ejemplo, podría reformularse el objetivo expresando que el gobierno se propone como objetivo garantizar una vivienda “digna” y “sin generar externalidades ambientales negativas”. En este caso, la definición se torna más compleja porque obliga a definir lo que es una “vivienda digna”, que es una categoría que esconde elementos valorativos (a lo que se agrega el aspecto ambiental de por sí difícil de medir). Pero, no obstante, el objetivo sigue siendo cuantificable, porque es posible normalizar en qué consiste una vivienda digna. Además, en lo que respecta a la condición ambiental, existe mucha experiencia acumulada en la realización de estudios, ex ante y ex post, de impactos ambientales.

Siendo el resultado, por definición, un derivado de los objetivos, puede ser tipificado del mismo modo que éstos. En consecuencia, un “resultado” puede depender de la acción conjunta y coordinada de varias instituciones públicas (resultado condicionado o complementario), de la acción de un conjunto de programas y proyectos llevados a cabo solamente por una determinada institución (resultado exclusivamente institucional) o, directamente, de un programa, subprograma o proyecto presupuestarios (resultado asociado a un programa, subprograma o proyecto).

Una condición esencial del concepto de “resultado” es que, al ser una expresión cuantificada de un objetivo, se cumplen en el tiempo por lo que tienen una fecha de vencimiento, se ajustan a un eje de tiempo a un determinado plazo. La mejora en la tasa de cobertura escolar, por ejemplo, se refiere y concreta en un año determinado, no en un futuro indefinido.

Esta característica, además de ser inherente a la propia definición de resultado, es también un elemento importante del sistema de gestión por resultados, porque el sistema de seguimiento y evaluación, que verifica y juzga el logro de los mismos, se organiza en función de las fechas de vencimiento de las metas de resultado. Esta dimensión temporal, es lo que hace potente y significativo al concepto de resultado en la gestión pública.³⁹

Por lo general el concepto más acabado de resultado es el de resultado final, aunque la versión parcial de los resultados, “el resultado intermedio”, cumple un papel muy importante en el sistema presupuestario, porque es el que mejor permite ligar el resultado a la provisión anual de bienes y servicios.

La definición del resultado como una expresión cuantitativa de un objetivo público, implica al mismo tiempo la necesidad de no olvidar a los objetivos no cuantificables, los que, como ya se advirtió, originan gastos que consumen recursos públicos. Uno de los errores que se consideran como causa del fracaso de la gestión por resultados es la de formular exclusivamente objetivos cuantificables y centrarse solamente en ellos.⁴⁰

Pero también debe quedar perfectamente establecido que la circunstancia de que una institución no tenga objetivos cuantificables, no implica que no pueda ser medida desde otros puntos de vista; es el caso del ejercicio de la función legislación, cuyos objetivos institucionales esenciales no pueden ser objeto de medición, lo que no impide la aplicación de indicadores de eficiencia, por ejemplo la cantidad de personal por legislador en comparación con la de otros países con regímenes similares.

Más adelante se agregarán otras especificaciones vinculadas con el concepto de resultado.

³⁹ Esto no sería novedad en la empresa privada, porque sus resultados son siempre una versión cuasi perfecta de sus objetivos.

⁴⁰ John W. Humble (“Management by Objectives in Action”, Mc Graw Hill Publishing Co.Londres. 1970), uno de los principales teóricos del modelo de administración por objetivos, lo presenta como uno de los diez pecados capitales del fracaso del modelo. Para profundizar en el tema de la administración por objetivos en la administración pública se puede consultar a Sánchez Albavera, Fernando (2003), “Planificación estratégica y gestión pública por objetivos”. CEPAL, Santiago de Chile.

LOS PRODUCTOS DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL

Dentro de las instituciones públicas por lo general hay una extensa gama de servicios y bienes que se proveen, lo cual mediante una determinada tecnología requiere de una diversidad de procesos, que se relacionan entre sí generando productos finales e intermedios, los cuales están justificados por el resultado o los resultados a los que contribuye. Esta complejidad y diversidad se hace más notoria cuando dentro de la institución se completa la gran parte del proceso de producción de los bienes y/o servicios.

2.1.4. EL PLAN OPERATIVO ANUAL

Efectuada la puesta a punto de la misión, la visión y definidos los objetivos estratégicos con los resultados y productos asociados, antes de pasar a la acción, es necesario resolver otras cuestiones, de mayor detalle y con un mayor nivel de especificación. Para ello, es necesario reducir el horizonte de planificación y concentrar los esfuerzos en la preparación de un plan de operaciones de corto plazo o **Plan Operativo Anual**.

La planificación operativa constituye la forma concreta de conducir a la entidad hacia los lugares deseados y explicitados en la “planificación estratégica”.⁴¹ Es la instancia de hacer el análisis fino de la selección de los medios, de actualizar los posibles escenarios de conflictos, de la presentación de los incentivos institucionales y de la motivación al personal. Se trata de dejar todo dispuesto para la iniciación del juego que conduce a la organización a las metas⁴².

Es la etapa de la organización de las acciones, de la distribución de las responsabilidades y de la asignación de los recursos físicos disponibles, de modo tal que puedan brindarse los servicios requeridos que permiten lograr los objetivos y resultados planificados. El Plan Operativo es una herramienta concebida para ayudar a los responsables de conducir a la institución y a los programas para que puedan estar mejor preparados para prevenir o salvar los obstáculos, aprovechar las oportunidades que, respectivamente, amenazan o facilitan los avances sobre el derrotero trazado.

Los trabajos que se realizan en la etapa anterior a la del Plan Operativo Anual para la elaboración del Plan Estratégico se deben hacer manteniendo un cierto rango de generalidad y agregación. Los costos administrativos se tornarían excesivos y contraproducentes si en la etapa de la planificación estratégica se diera a lugar a previsiones demasiado detalladas.

Sin embargo, el tránsito hacia el logro de las metas requiere contar con las especificaciones que se necesitan para la adecuada articulación de las acciones conducentes a los objetivos

⁴¹ Cf. F. Sánchez Albavera, ob. cit.

⁴² “Es evidente por sí mismo que la estrategia debe entrar al campo de batalla (...) para concertar sobre el terreno y hacer las modificaciones al plan general, cosas que son incesantemente necesarias. En consecuencia la estrategia no puede ni por un momento suspender su trabajo” Kart Von Clausevitz (tomado de la obra citada de Alfredo Ossorio).

estratégicos. En otras palabras, en la faz operativa, se requiere que la carta de navegación contenga determinadas señales, que en la instancia del plan estratégico resultan innecesarias porque se trabaja en un plano más general.

Por ejemplo, si en el plan estratégico se resolvió la iniciación en el primer año de un plan de construcciones de 18.000 viviendas económicas, necesarias para satisfacer la demanda vegetativa de viviendas económicas, en la etapa operativa se debe definir el momento en que es necesario iniciar el trámite licitatorio para que el plan se encuentre en ejecución a partir de la fecha programada. Además se debe diseñar el camino crítico que permita articular de un modo eficiente cada subproceso, de modo que no se produzcan demoras o tiempos perdidos.

OBJETIVOS OPERATIVOS

Así como los objetivos estratégicos constituyen un producto fundamental de la formulación del Plan Estratégico, los objetivos operativos lo son del Plan Operativo Anual. Dado que este último es el despliegue en el corto plazo del plan estratégico, los objetivos operativos deben estar vinculados lógicamente con los estratégicos, siendo en realidad objetivos intermedios que la institución debe lograr para alcanzar a aquéllos, que por definición están situados en el mediano y largo plazo.

Los “objetivos operativos constituyen los cambios deseados en un horizonte de tiempo de corto plazo (un año) en apoyo a los objetivos estratégicos”, debiendo “ser necesarios y suficientes para alcanzar los objetivos estratégicos”.⁴³

Es deseable que los objetivos operativos sean mensurables. Por lo general, los objetivos operativos son más fáciles de medir que los estratégicos porque existe un surtido mayor de indicadores disponibles. No obstante, en algunas instituciones, sobre todo en aquellas que producen bienes públicos puros, esta cuantificación puede no ser factible, al menos directamente.

Dentro de los objetivos operativos cuantificables, la unidad de medición puede ser la misma que la que define al “resultado”, dando lugar a un “resultado intermedio”, el cual también puede denominarse “resultado operativo” cuando es la expresión del objetivo operativo.

En principio, no conviene establecer a ultranza reglas de aplicación uniforme en todas las instituciones sobre lo que deben ser los objetivos operativos, debido a la variedad de situaciones que pueden presentarse. Son los responsables de cada institución los están en mejores condiciones de aplicar el concepto general a la situación particular.

2.1.5. LA INTEGRACIÓN DEL PRESUPUESTO A LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA

⁴³ Dirección Técnica de Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, Formulario DTP 1 – Orientaciones Estratégicas y Operativas.

La planificación estratégica una vez terminada expresa fundamentalmente el deber ser⁴⁴ de la institución. La imagen objetivo que surge del trabajo de planificación estratégica, debe pasar necesariamente por una instancia de confrontación con la realidad, con lo que es posible concretar en base a las circunstancias imperantes. La restricción presupuestaria, es el elemento clave en el examen que deben superar los propósitos contenidos en la planificación estratégica.

Cabe esclarecer entonces cuáles son las características y condiciones que deben tenerse en cuenta en la integración del Presupuesto Público a la Planificación Estratégica. En principio, ambas herramientas son compatibles. El Plan Operativo, al dilucidar cuáles son las acciones concretas y demás recaudos y definiciones institucionales pertinentes para el avance de la organización hacia las metas estratégicas, contiene en sí mismo la información básica para la estimación de los recursos necesarios para luego realizar el primer cálculo de las necesidades presupuestarias. Por su parte, el Presupuesto es, entre otros aspectos, la expresión física y financiera del plan gubernamental en un determinado período.

Una vez acordados, los planes deben constituirse en la fuente primaria de los criterios para el establecimiento de las prioridades en la distribución de los recursos de corto y mediano plazo, especialmente cuando los recursos disponibles no son suficientes como para financiar los objetivos del plan.

El Presupuesto público, tanto en su formulación, como en su ejecución, debe saber compatibilizar dos requisitos básicos: (a) ser un derivado del plan estratégico y del plan operativo y (b) estar sujeto a la restricción financiera. De no llegarse a un justo término de estos dos polos, se compromete la debida ligazón entre el plan y el presupuesto, pudiendo hacer ilusorio todo lo expresado en el plan, debido al insuficiente financiamiento, o, en sentido contrario, generando obligaciones financieras sin respaldo, cuando por querer cumplir el plan a ultranza deviene el desborde presupuestario. La experiencia demuestra que en la práctica los países se mueven, a veces en forma pendular, entre ambos extremos.

Es en la etapa presupuestaria, en donde el plan se torna viable y se enfrenta a las duras condiciones del principio de escasez. Es la instancia en donde se torna crítica la fijación de prioridades, pasando de un escenario más ambicioso pero irrealizable a otro más factible, y en la cual se aligera la carga para poder seguir avanzando. Es también, por otra parte, el momento crucial en donde, por no poder solucionar el problema de la compatibilización, se corre el peligro de que se impongan con fuerza la inercia de los usos y costumbres o las urgencias de la coyuntura, y la organización se comporte como un barco a la deriva.

Un aspecto importante para la integración, es que desde el comienzo los arquitectos del plan deben trabajar de acuerdo con un criterio gradualista. Sabiendo a priori que en el país existen grandes brechas de insatisfacción entre las necesidades colectivas y la oferta pública, solamente es en el largo plazo en donde será posible cerrarlas.

⁴⁴ "El momento estratégico se caracteriza por el diseño de la estrategia, articular el deber ser con el poder ser, y responde a la siguiente pregunta: ¿cómo hacer que sea el deber ser?", Oficina Nacional de Innovación de Gestión, ob.cit., pág. 61.

Además, la conciliación entre el Presupuesto y el Plan Operativo Anual, debe ser la consecuencia de la aplicación del método iterativo, que implica un ajuste, siempre en base a prioridades, del segundo a las posibilidades financieras y a la dotación de factores productivos (personal, capacidad instalada, etc.). No obstante, al principio, la formulación del plan operativo es anterior a la presupuestaria, porque en última instancia el mismo tiene su fuente primaria en el plan estratégico, pero, una vez fijados los límites y la distribución de los recursos financieros, se debe dar una cierta primacía del presupuesto sobre el plan operativo. Esta prelación está justificada, sin embargo, más por razones prácticas que teóricas, porque resulta más realista esperar a diseñar el plan operativo definitivo, en el nivel de detalle requerido por la técnica, después de que se conozcan las asignaciones presupuestarias. En tal sentido, se debe partir primero de un plan operativo provisorio, más agregado, hasta llegar al definitivo.

En lo técnico, existen dos instrumentos que pueden servir de puentes en dicha integración, que son el presupuesto plurianual y la técnica del Presupuesto por Programas. El presupuesto plurianual es el que permite brindar información relevante acerca de las posibilidades financieras que tienen los objetivos estratégicos de cumplirse en tiempo y forma en el mediano plazo. Para ello es necesario plantear desde el inicio que la programación presupuestaria se realice en forma plurianual. Esto implica, además, que, en el plano de la programación, el presupuesto del próximo ejercicio es una variable dependiente del presupuesto plurianual.

Por su parte, el Presupuesto por Programas es el que, luego de algunas adecuaciones conceptuales, permite vincular la producción pública a los resultados. Dichas adecuaciones tienen que ver con la incorporación del concepto de resultado al sistema conceptual del Presupuesto por Programas y con la asimilación a estas bases conceptuales de las categorías de las planificaciones estratégica y operativa.

2.2. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS ORIENTADO A RESULTADOS

Como se mencionó en el “marco estratégico”, la definición de la red de categorías programáticas es la instancia lógica que antecede a la planificación operativa. Las definiciones y descripciones que se realizarán en la presente sección, responden a la técnica del Presupuesto por Programas, aunque se incluyen nuevos conceptos a los efectos de adaptar la versión convencional de la técnica al enfoque del Presupuesto basado en resultados.

El Presupuesto Público es el instrumento por medio del cual se determinan y proyectan las fuentes de recursos, que permitirán financiar las autorizaciones máximas de gastos o egresos de las instituciones públicas, para un período anual, con el propósito de ejecutar los distintos programas de gobierno y alcanzar sus objetivos y metas, todo ello orientado a satisfacer las necesidades básicas de la población. El presupuesto por medio de la asignación de recursos vincula los programas, subprogramas y proyectos con las actividades sustantivas del Sector Público.

El Presupuesto por Programas puede definirse como una “técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo” de las instituciones que inte-

gran “la Administración Pública, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad, durante un período preestablecido”.⁴⁵

El Presupuesto por Programas es una técnica inspirada en torno al propósito de organizar los procesos de decisión que se producen dentro del ciclo presupuestario en función de la correlación de causa a efecto existente entre los fines y los medios. Su cometido original fue mejorar el proceso tradicional de decisiones de asignación de recursos, excesivamente basado en la exposición y explicación hasta el último detalle de los bienes y servicios (personales y no personales) a contratar o comprar por la vía presupuestaria, sin suministrar información sobre el para qué de los gastos. Esto quiere decir que el Presupuesto por Programas, al buscar la integración entre los objetivos y los medios, y no exclusivamente en los medios como lo hace el enfoque tradicional, es una plataforma teórica suficientemente preparada como para aceptar el desafío de ser una técnica asimilable al presupuesto por resultados. Para ello deberá introducir a su marco teórico el concepto de resultado.

Para el desglose del modelo conceptual del Presupuesto por Programas se remite al documento: “Sistema Presupuestario Público en Argentina editado por la Secretaría de Hacienda de la Nación.”

En un Presupuesto por Programas a los componentes básicos “Producto-Insumo-Gasto” se le debe agregar el de “Objetivo/resultado”, quedando definida de tal forma la cadena: Objetivo/Resultado>Producto>Insumo>Gasto. Por su importancia para el tema, se hará una explicación de este último componente.

OBJETIVO/RESULTADO

De acuerdo a lo definido anteriormente, esta expresión significa tanto el objetivo no cuantificable (Objetivo) como el objetivo cuantificable (Resultado). Cuando un objetivo institucional no es cuantificable el mismo sigue siendo la función rectora de las etapas que le siguen en el proceso de programación presupuestaria y, correlativamente, cuando el mismo es cuantificable mediante el uso de un indicador, es el resultado el que pasa a ocupar el lugar del objetivo. Se trata, principalmente, de objetivos estratégicos, emanados de la planificación estratégica.

Visto desde el programa, subprograma o proyecto terminal, el objetivo/resultado es algo externo al ámbito institucional, en tanto que el mismo se concreta y realiza en tanto se satisface la totalidad o una parte de una necesidad colectiva. Ello quiere decir que si bien el objetivo/resultado es lo que justifica las acciones realizadas dentro del programa, por la concurrencia de otros factores que inciden sobre él, queda hasta cierto punto fuera de los límites de influencia del centro de gestión productiva responsable. Esto quiere decir, por ejemplo, que en un programa de lucha contra el analfabetismo, si existen unidades educativas fuera del ámbito de jurisdicción

⁴⁵ Cf. República Argentina - Secretaría de Hacienda de la Nación; “Sistema Presupuestario Público en Argentina”, Buenos Aires.

del programa, el logro del resultado de llevar a un determinado valor el índice de analfabetismo no depende totalmente de la eficacia de aquel programa.

El aspecto temporal de los objetivos/resultados es algo que debe tenerse en cuenta a lo largo del ciclo presupuestario. Es importante saber correlacionar o calzar los objetivos/resultados a los restantes componentes de la categoría programática, buscando formas intermedias que sirvan de puente entre el largo y mediando plazo y el ejercicio fiscal. A veces estos puentes de intermediación los permiten los mismos indicadores usados en la cuantificación del objetivo estratégico, como se da por ejemplo en los valores intermedios que puedan existir (97%, 98%) hasta llegar a una cobertura educativa del 100% del universo potencial de niños y niñas a educar. En otras habrá que utilizar indicadores que tienen una relación causal con el indicador del resultado estratégico.

Los objetivos/resultados se dividen entonces en objetivos/resultados finales y objetivos/resultados intermedios u operativos. Los primeros satisfacen plenamente el objetivo, sea este mensurable o no. Los segundos son cumplimientos parciales del objetivo final y deben estar asociados con el esfuerzo fiscal realizado en un período presupuestario. Los objetivos/resultados finales deben estar aprobados por el Plan Estratégico de la institución y los segundos en el Plan Operativo Anual definitivo.

RELACIÓN DEL OBJETIVO/RESULTADO CON EL PRODUCTO

Esta relación expresa el modo en que una determinada provisión de bienes y servicios contribuye al logro de un resultado o de un objetivo no cuantificable. Ya se comentó que existe una relación causal entre un producto y el resultado u objetivo no cuantificable, en donde el producto es la causa y el objetivo/resultado el efecto causado. Ello quiere decir, que lo que justifica al producto es el resultado u objetivo. Si se diese la circunstancia de que no es posible vincular con claridad las relaciones existentes entre producto y su objetivo/resultado, se daría una razón suficiente como para desechar la asignación de recursos para financiar dicho producto.

La justificación que va de los objetivos o resultados a los productos, responde más a cánones científico-técnicos (objetivos) que a políticos o valorativos (subjetivos). El tipo de relaciones que es posible identificar entre estos componentes se expone a continuación:

Relación directa o perfecta: Es cuando se puede demostrar en forma fehaciente que el producto es una condición necesaria y suficiente para logro del objetivo o el resultado. Se trata de una situación en donde existen pocos ejemplos en la Administración Pública. Uno de ellos sería el caso de un programa presupuestario de otorgamiento de contratos laborales para la realización de trabajos de limpieza en las vías y espacios públicos, destinado a personas desocupadas que no tienen un seguro por desempleo, incide directamente en la reducción de la tasa de desocupación, en tanto las restantes variables involucradas - población económicamente activa, productividad- evolucionen de la misma forma que en la situación inicial. En un programa de construcción de viviendas, se reconoce fácilmente que una vivienda económica (producto) entregada

al beneficiario en las condiciones de calidad requeridas contribuye directamente a disminuir el déficit habitacional de la población objetivo (resultado esperado). Cuando más directa es la vinculación entre el producto y el objetivo/resultado asociado, más estratégica y crítica se torna la producción de dicho bien o servicio.

Relación imperfecta: La relación causal entre ambos componentes es difusa y existe un cierto riesgo de que la provisión de un bien o servicio no logre el objetivo o el resultado esperado. Esta imperfección puede originarse en la simple relación formulada entre producto y objetivo/resultado o en la circunstancia técnica de que el producto por sí solo no puede lograr el efecto buscado y es necesario el concurso de otros productos, suministrados por programas de la misma institución o de otras instituciones. En esta última situación, podría haber fórmulas más exitosas que otras con relación a la combinación entre productos que se necesita para alcanzar el objetivo/resultado.

Aparte de lo señalado en el párrafo anterior, otro de los problemas que tiene la relación resultado-producto (con importantes consecuencias también para la función de evaluación) es que el resultado puede ser alterado, para bien o para mal, por otras causas.⁴⁶

Estas imperfecciones debilitan la eficacia de la utilización de metodologías objetivas en el proceso de programación y seguimiento presupuestarios desde el nivel institucional, porque el éxito en la obtención de los resultados no es fácil de verificar o no depende enteramente del esfuerzo realizado por la misma. Se puede concluir, que cuando más difusa es la relación producto-resultado mayor es la dificultad para justificar el programa y viceversa. Sin embargo, en casi todas las macro funciones del Estado, como la educación, la salud, la defensa, la seguridad, etc. Existen suficiente conocimiento científico acumulado como para que se le pueda dar una solución satisfactoria a este problema y reducir los márgenes de riesgo o aislar los efectos de las variables exógenas que afectan al resultado buscado.

Otra aclaración conceptual que es necesario considerar consiste en que, por lo común,

⁴⁶ El siguiente párrafo, de Jorge Hintze ("Control y evaluación de gestión y resultados", Revista "Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal", Número 1, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina, 2001), sirve para comprender con mayor generalidad lo afirmado en esta parte del documento: "La calidad de vida de la población de una sociedad, por ejemplo, es un concepto muy difícil de definir en términos prácticos porque refiere a concepciones políticas y axiológicas sobre las que es preciso lograr acuerdos previos. Sin embargo, una vez establecidas convenciones conceptuales al respecto, es posible construir índices que midan la calidad de vida (el índice de desarrollo humano aplicado por la Organización de las Naciones Unidas es un ejemplo de medición de este tipo). Los problemas técnicos, por su parte, tienen que ver con la validez de los criterios de medición respecto de los conceptos que les dieron lugar -¿qué es lo que mide en realidad, por ejemplo, el índice de desarrollo humano?. Un problema técnico adicional, aun contando con un índice confiable de nivel de salud de la población y la posibilidad de aplicarlo, es determinar la influencia real de las acciones en materia de salud pública sobre el mismo, es decir, aislar las restantes variables que intervienen, como las económicas y otras, dificultades tanto mayores cuanto se trata de análisis de plazos cortos, necesarios para utilizar las evaluaciones como realimentación de las decisiones. Finalmente, los costos de obtención y análisis de informaciones adecuadas para las mediciones de efectividad no son bajos por lo general."

hay una especie de asincronía entre el resultado y la producción pública realizada en un ejercicio. Esta asincronía se da por la suma de dos circunstancias:

- Diferencias temporales entre el proceso de maduración del resultado y el del producto. Los productos, sean periódicos o no, pueden ser provistos a partir del primer año de un programa presupuestario cuyo resultado final se logra en el quinto año (Vg. programa de lucha contra el dengue). La falta correlación temporal entre el resultado final y los productos provistos puede ser salvada si es posible usar indicadores de resultado intermedios.
- Diferencias temporales entre el ejercicio fiscal en el que hay que prever el gasto destinado a la generación del producto y el ejercicio en que el producto es entregado al usuario. Esta diferencia se origina en la circunstancia de que puede existir un descalce entre el esfuerzo productivo realizado en un ejercicio fiscal y los productos provistos. Para que no exista esta diferencia debe coincidir en un mismo año el gasto realizado para lograr la provisión de una determinada cantidad de bienes y/o servicios y la recepción de éstos por parte de los usuarios o beneficiarios. En cambio existirán diferencias entre un año y otro, si al inicio o al fin del ejercicio existen sin entregar a los usuarios productos elaborados o semielaborados. Por ejemplo, los productos elaborados al inicio de un ejercicio están originados en el esfuerzo financiero del ejercicio anterior, en donde se tuvo que prever el gasto, pero el beneficio buscado se puede producir en el ejercicio siguiente, si es que son provistos durante el mismo a los usuarios. Lo mismo puede suceder, con respecto al siguiente ejercicio con los productos elaborados y no distribuidos al cierre del ejercicio. A los efectos del resultado lo que interesa son los productos puestos a la disposición de los beneficiarios, pero desde el punto de vista de la demanda de recursos financieros, lo que permite justificar el gasto es la producción realizada en el ejercicio fiscal en donde se generan los productos.⁴⁷ Esto ocurre cuando en un programa de apoyo educativo se compran libros en un ejercicio que se entregan en el siguiente, al inicio del año escolar.

El adecuado tratamiento conceptual y operativo de la relación entre los objetivos o resultados con el nivel de producción de una categoría presupuestaria constituye una de las claves principales para pasar de un presupuesto por programas a otro orientado a resultados. Las características de esta relación deben quedar de alguna manera explicitadas en los documentos que integran el Presupuesto Público.

⁴⁷ En el programa de construcción de viviendas económicas, desde el punto de vista del resultado final lo que interesa son las viviendas terminadas y entregadas a los destinatarios, sin embargo para la programación del presupuesto del ejercicio lo que determina el gasto son las viviendas a producir durante el mismo, lo cual supone la continuación de las viviendas en ejecución al inicio y la puesta en marcha de la construcción de nuevas unidades, hasta la finalización del año. Si la producción de viviendas es relativamente constante a lo largo de los años, el desfase que se produce no es significativo, pero en los períodos de iniciación o incremento de los planes habitacionales se dificulta la asociación entre productos y resultados. Una forma de calzar recursos financieros con las viviendas es el indicador de “vivienda-equivalente” que surge del cociente entre el monto anual presupuestado y al valor monetario medio de la unidad de vivienda; no obstante, este indicador no permite hacer mediciones de eficacia y no es una expresión genuina de cómo se está satisfaciendo la necesidad social.

2.3. LA MEDICIÓN DE OBJETIVOS, PRODUCTOS Y PROCESOS: UNIDADES DE MEDIDA E INDICADORES

En las empresas que venden sus bienes o servicios en el mercado, la medición de lo que producen y venden, así como el conocimiento de la situación económica de la empresa, se sintetiza por medio de la utilización de elementos cuantitativos, tanto en unidades físicas como monetarias, lo que les permite tener una visión rápida y lo más objetiva posible de su estado de situación patrimonial, del rendimiento de la empresa y de los volúmenes físicos de producción y de insumos con que opera⁴⁸.

Toda esta información está facilitada porque la empresa realiza intercambios en base a que los bienes o servicios que provee al mercado, como también sus adquisiciones, son productos perfectamente divisibles en unidades que tienen un determinado precio. Así por ejemplo, una empresa siderúrgica que vende caños sin costura, puede saber en todo momento cuanto produce, cual es el precio de los bienes provistos y lo mismo sucede con sus insumos.

En el sector público se suscita la misma necesidad de conocer, sintética y objetivamente lo que produce o provee, y de medir el desempeño y el nivel de avance de los planes trazados. Sin embargo, el Estado no tiene las mismas facilidades del sector privado y, si bien en algunas situaciones, puede descomponer sus bienes o servicios en unidades físicas (generalmente se trata de productos públicos que también se intercambian en el mercado privado de bienes), en la mayoría de los casos esto no lo puede hacer⁴⁹. Por consiguiente, es preciso ponderar correctamente las sustanciales diferencias existentes entre la producción privada y la producción pública. Esta advertencia no implica, sin embargo, que no resulte factible hacer mediciones sobre la producción y los objetivos públicos, que permitan evaluar su eficiencia, eficacia y efectividad.

Con la intención de resolver estas dificultades de medición, en especial desde el punto de vista físico, se ha acumulado una vasta producción técnica dedicada a conceptualizar y desarrollar los procedimientos de cuantificación de la producción pública, de sus resultados e, inclusive, de los procesos.

La inclusión de información física relacionada con los bienes y servicios públicos provistos y los logros obtenidos, le da mayor objetividad y precisión a la tarea de programar el presupuesto y además a la toma de las decisiones sobre la asignación de los recursos públicos, tanto reales como financieros, y por otra parte permite la creación de un sistema de seguimiento, control y evaluación de la actividad pública.

Además de los aspectos inherentes a la gestión propia de la institución, esta información es necesaria para que circule dentro de los estamentos públicos involucrados en la aprobación del presupuesto de la misma o en la evaluación y control, haciendo posible la rendición

⁴⁸ Lo mismo cabe decir en lo que se refiere a la eficiencia y eficacia con que operan las empresas privadas.

⁴⁹ Piénsese por ejemplo en el listado de servicios descriptos en el ejemplo de la Prefectura Naval o en el servicio de administración de la justicia.

integral de cuentas y una aplicación eficaz del principio de publicidad y transparencia de los actos públicos.⁵⁰

En esta materia, no solo se ha avanzado en la aplicación de metodologías de cuantificación de los atributos mensurables de los objetivos y productos públicos, sino también, por medio de indicadores apropiados, los cualitativos.⁵¹ En un sistema educativo, es indispensable tener, además de los datos numéricos de la matrícula y de los egresados, información sobre la calidad con que se imparte la enseñanza. Lo mismo cabe expresar acerca de la justicia o de la atención médica.

De acuerdo a lo ya expuesto, los bienes y servicios públicos son medibles salvo en el caso de los denominados “bienes públicos puros”, en donde solamente se pueden seguir procedimientos indirectos, mediante el uso de indicadores que sirvan para mostrar algún aspecto relevante de esta producción. El caso contrario al de los bienes públicos puros, está representado por el caso de la producción de organismos y empresas públicas que proveen bienes o servicios perfectamente divisibles.

2.3.1 INDICADORES DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Los indicadores son instrumentos de gestión que permiten cuantificar las variables relevantes del ciclo presupuestario tanto a nivel de fines o estados de situación a alcanzar, de acuerdo con la planificación estratégica, como de las relaciones entre los objetivos/resultados y los bienes o servicios provistos, los productos entre sí, las relaciones de insumo-producto, los insumos, y, en general, cualquier otro mecanismo de medición relevante que sirva para objetivar el desempeño de las instituciones.

En forma simplificada, se pueden distinguir tres zonas básicas de uso de los mismos: la zona del contacto entre la oferta pública y el usuario, en donde deben usarse indicadores de resultados y de impacto, la zona de la producción final, que da lugar a los indicadores de producto, y la tercera, la zona de las relaciones de insumo-producto, que requiere la utilización de indicadores de eficiencia de procesos.

No siempre es posible hallar indicadores que tengan todas las propiedades requeridas para que sean representativos. La búsqueda de la objetividad y representatividad constituye la mayor fortaleza de los indicadores y también su punto débil. Es su aspecto fuerte porque los que conducen a las organizaciones, los que las financian, evalúan o controlan, y demás actores involucrados con la misma, necesitan sintetizar y simplificar en pocas palabras lo que es esencial de la compleja e inabarcable trama de operaciones y consecuencias que se realizan y desprenden de la misma, evitando ambigüedades o gruesas equivocaciones en el diagnóstico, en la formulación de los objetivos o en el seguimiento, evaluación y control de su desempeño. Son su debilidad,

⁵⁰ Afirmar que debido a un programa público se han obtenido importantes progresos en la prevención de accidentes de tránsito, sin mostrar los logros sobre una base numérica, no resulta creíble.

⁵¹ Cf. Secretaría de Hacienda de la Nación, ob.cit.

porque en la cuantificación se están dejando probablemente aspectos esenciales de lado, sobre todo de naturaleza cualitativa.

Por ejemplo, la limitación que tienen los indicadores de producto, en general, es que no informan acerca del logro de los objetivos o resultados buscados con la acción pública. La cantidad de personas vacunadas de la población objetivo nada dice acerca de los resultados obtenidos. No obstante, cuando no es posible la medición de estos logros, o ésta es lenta, el nivel de cobertura lograda con los bienes y/o servicios cubiertos puede constituirse en un sucedáneo imperfecto del logro del objetivo.

Los “indicadores de impacto” permiten medir efectos adicionales, directos e indirectos (efectos sobre otras variables sobre las que el programa no actúa en forma directa⁵²), a los que abarcan los indicadores de resultado, incluyendo los efectos provocados en otras variables. La medición del impacto requiere la realización de estudios complejos, el aislamiento de los factores exógenos que influyen a la variable y por lo general se justifica llevarlo a cabo en programas que demandan importantes recursos financieros o en proyectos de inversión de mucha envergadura.

3. GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL EN FORMA INTEGRADA CON LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

3.1. INTRODUCCIÓN

El proceso presupuestario contiene el conjunto de acciones sistemáticas y coordinadas que transcurren desde el inicio de la preparación del proyecto de ley de presupuesto general del Estado y del proyecto de presupuesto plurianual, pasando por su aprobación y ejecución, hasta la evaluación y liquidación de las operaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto.

Este proceso admite un tratamiento particularizado por etapas, cuya focalización permite la división del trabajo lo cual hace más eficientes y eficaces las tareas, y que procura que las decisiones que se tomen en cualquiera de estas etapas tengan en cuenta las decisiones o resoluciones de las etapas que la anteceden.

A los fines del presente documento se tratarán exclusivamente las etapas de formulación y evaluación del presupuesto. Con relación a la formulación, el énfasis será puesto en la descripción de las actividades realizadas dentro de las instituciones ejecutoras.

3.2. MARCO CONCEPTUAL

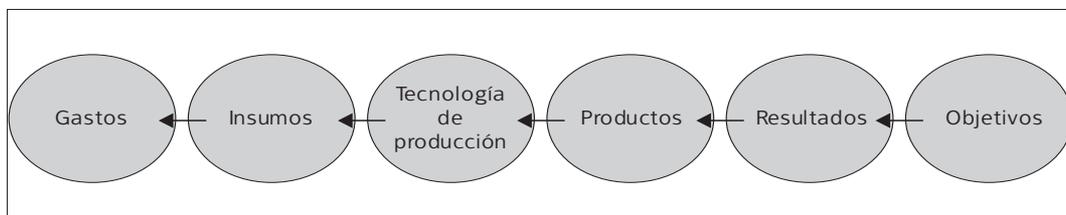
3.2.1 SECUENCIA LÓGICA DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

⁵² República Argentina, Secretaría de Hacienda de la Nación, ob.cit.

Los principales elementos de esta cadena son los objetivos, los resultados, los productos, la tecnología de producción, los insumos y los gastos. Una conclusión importante que se extrae de esta secuencia, es que la misma comprende una parte importante de la solución para la estructuración de un presupuesto público alineado con los resultados. El nexo o puente principal de la integración está dado por la relación entre los objetivos/resultados y los productos.

El **esquema siguiente** muestra la dirección con que debe desarrollarse el trabajo de programación por parte de las instituciones ejecutoras, que va de los objetivos a los gastos. Se trata de un primer movimiento, cuyo propósito final es estimar la demanda de gastos requeridos, en un período multianual, para el cumplimiento en tiempo y forma de los objetivos/resultados. **(ver gráfico n° 4)**

Cuadro Nro. 4



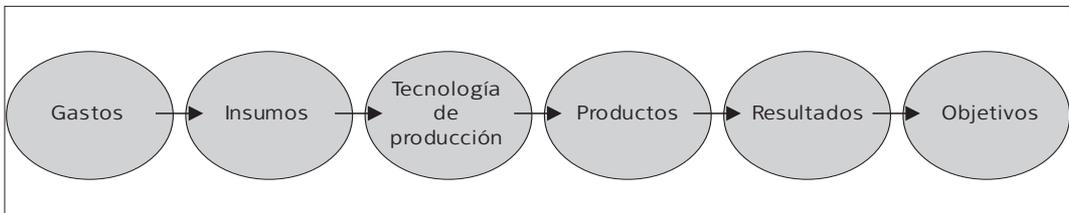
Partiendo de una base cero, y con un horizonte temporal no menor a los tres años subsiguientes al ejercicio vigente, la tarea de Planificación Estratégica concluye en la formulación de los objetivos estratégicos y operativos, comprendiendo los objetivos intermedios y, si fuera posible, la cuantificación de la totalidad o una parte de los objetivos, los resultados finales e intermedios. Luego será necesario establecer cuál es la producción pública en bienes y/o servicios que permite conseguir satisfactoriamente tales objetivos/resultados. Dentro de este esquema se podría incluir la decisión relativa a la modalidad de intervención del Estado, si va a ser centralizada, desconcentrada o descentralizada, cuál será la parte de la producción de los bienes y/o servicios que se generará con la dotación de factores productivos disponible. Luego corresponde definir la tecnología más eficiente para llegar a la provisión o producción en cantidad y calidad de los bienes o servicios, lo que a su vez definirá, sobre la base de determinadas relaciones de insumo-producto, la cantidad y calidad de insumos necesarios. Resuelto el listado de insumos, multiplicando las cantidades por los precios de los mismos, se obtendrá, finalmente, el nivel y el detalle de los gastos requeridos para el cumplimiento de los objetivos/resultados.

El producto final de esta secuencia está compuesto por los objetivos estratégicos, los objetivos operativos para cada año del período considerado, discriminados entre objetivos cuantificables y no cuantificables, los valores de los resultados finales e intermedios de estos últimos, el plan de producción de bienes y/o servicios institucionales para el período (desagregado anualmente) y la matriz de insumos y gastos requeridos. Además de utilizar los indicadores de resultado y de productos, que forman parte de la información antes mencionada, también se pueden calcular los valores de los indicadores de proceso relevantes.

Sin perjuicio de lo expresado, conviene agregar que, en la realidad de la administración pública, es poco probable que pueda ser financiado el gasto estimado en función del cumplimiento pleno de los objetivos institucionales, sobre todo si la institución depende de los recursos del Tesoro público. En general, en el proceso de formulación presupuestaria, forzosamente, tiene lugar la confrontación entre los requerimientos totales de gastos y el financiamiento compatible con el marco fiscal global (restricción presupuestaria). Cuando la institución, llega a la conclusión de que el nivel de gastos estimados, siguiendo la secuencia lógica de la programación partiendo de los objetivos, es superior al financiamiento disponible, en el caso de que no pueda cerrar la brecha consiguiendo mayores recursos financieros, debe proceder a ajustar los gastos a la baja. Esto implicará necesariamente el replanteo de los bienes o servicios a proveer y, por consiguiente, de los resultados y objetivos. El ajuste se concentrará en los gastos variables y semivARIABLES.

El segundo esquema que se presenta, muestra la dirección de este proceso de ajuste, que es de sentido contrario al del esquema anterior. Si hay menos gastos, se dispondrá de menores insumos, por lo que, dada la tecnología de producción, se obtendrán menos productos o se reducirá la calidad de los mismos, lo cual de algún modo implica la modificación del resultado y, por consiguiente, del objetivo. (ver gráfico n° 5)

Cuadro Nro. 5



Este proceso de determinación de gastos en base a objetivos, respetando la secuencia lógica, y el consecuente ajuste para hacer coincidir los gastos con los límites financieros fijados a la institución, es el método que permite vincular los resultados a los gastos, los cuales encuentran su justificación en la contribución que hacen al cumplimiento de aquellos. De esta forma, quedan articulados todos los componentes, disponiéndose de la información básica para elaborar un Presupuesto orientado a Resultados y situado de un plan estratégico, plataforma primaria sobre la que se asentarán el sistema de seguimiento y evaluación del presupuesto.

3.2.2 APLICACIÓN DE LA SECUENCIA EN LA REALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la realidad de la administración pública no se parte de cero. En efecto, en la práctica algunas instituciones no formulan planes estratégicos, otras los tienen, pero pueden estar desactualizados. También es común ver la implementación de planes estratégicos desvinculados de las decisiones de asignación de los recursos financieros. Por otra parte, también inciden las restricciones vinculadas con las dotaciones de personal, las cuales, en virtud de las normas,

vigentes, cuando hay que hacer ajustes de gastos son por lo general inflexibles a la baja, debido al principio de estabilidad del empleo público.

En consecuencia, ante esta realidad cabe preguntarse sobre la factibilidad de llevar adelante en tales condiciones esquemas de programación como los expuestos. Desde el punto de vista técnico, la respuesta es afirmativa. Si las autoridades están decididas a buscar formas de gestión más racionales, estos condicionantes no son más que los obstáculos normales que existen en toda organización, sea pública o privada. Es impensable que un buen gerente espere las circunstancias óptimas para introducir los instrumentos idóneos que le sean útiles para su gestión. Frente a las dificultades, a las situaciones azarosas y volátiles, es cuando más necesita del auxilio de los buenos instrumentos.

Está claro que toda estimación de gastos se debe asegurar los recursos necesarios para financiar la planta ocupada. Esto que, en algún sentido, implica una rigidez importante para la asignación de los recursos financieros, no es un impedimento para que mediante una adecuada planificación y dentro de las normas de la función pública, se tomen medidas de reorientación del personal hacia los puestos de trabajo de mayor productividad. Lo mismo cabe expresar en lo que se refiere a la introducción de sistemas y procedimientos más eficientes. Por eso, antes y después de un proceso de mejoramiento, el gasto en personal podrá ser igual, pero no los resultados.

Los esquemas presentados, sirven como modelos mentales sobre cómo organizar el proceso presupuestario. Al principio la aplicación será parcial pero, en la medida que se progresa en el sentido correcto, se irá ampliando el uso de los procedimientos más eficientes.

Otra objeción que puede plantearse en defensa de posturas supuestamente realistas, es que la secuencia del primer esquema, que va de los objetivos a los gastos, se torna en una tarea inútil porque, debido el principio de escasez, es sabido que las necesidades de gasto superan en mucho a los recursos disponibles, por lo que no resulta posible pretender financiar una demanda de gastos calculada en base a objetivos y resultados. Por consiguiente, siempre según esta postura, la única secuencia realista y por lo tanto válida sería la segunda, la que va de la restricción presupuestaria a la fijación de los resultados y objetivos que permite la provisión de bienes o servicios compatible con el nivel de gastos prefijado por las autoridades.

En tales condiciones, lo racional (eficiencia) sería entonces buscar la obtención de los mayores beneficios en base a una dotación fija de recursos.

Sin dejar de reconocer que la objeción presentada en el párrafo anterior tiene mucha fuerza argumental, la conclusión a la que se llega no parece ser, sin embargo, demasiado realista, si se la mira desde la óptica de las autoridades del gobierno. Éstas buscan sobre todo cumplir objetivos, detrás de los cuales está la satisfacción de los requerimientos de la ciudadanía. Para ello, como las autoridades saben que no pueden conseguir todo lo que se propongan, tienen un esquema más o menos explícito de prioridades, el cual tendería a tener su reflejo en la Ley de Presupuesto.

Por otra parte, en el mismo proceso de formulación de los objetivos, por lo general, está presente la restricción presupuestaria, y no se establecen metas excesivamente ambiciosas o fuera de contexto, sino más bien se opera con un enfoque gradualista que va de menor a mayor en los niveles de cobertura y calidad.

Por otra parte, cuando la presión tributaria está por debajo de la potencial, parte de las necesidades colectivas insatisfechas, puede ser cubierta mediante la captación de mayores ingresos, mediante políticas antievasión o incrementando la carga tributaria nominal.

3.3. ALCANCES Y ETAPAS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

Los conceptos anteriores, sirven para establecer los alcances y etapas del proceso de formulación del presupuesto, el cual en nuestro país tiene un marco normativo bastante desarrollado.

La Formulación Presupuestaria se conformaría por las siguientes subetapas:

- a) Definición del marco global y determinación de los techos presupuestarios;
- b) diseño y ejecución de actividades de asistencia técnica y capacitación;
- c) formulación o actualización del plan estratégico y formulación de la versión preliminar del plan operativo anual y presupuesto plurianual de las instituciones;
- e) formulación de los anteproyectos de presupuesto anual y de presupuesto plurianual de las instituciones;
- e) formulación del proyecto de Presupuesto Anual y del Proyecto de Presupuesto Plurianual;
- g) adecuación y aprobación del Plan Operativo Anual.

En los puntos siguientes se presenta una descripción sintética de estas subetapas dentro de las instituciones ejecutoras.

3.3.1 DEFINICIÓN DEL MARCO GLOBAL

Consiste en el establecimiento de las directrices generales, lineamientos de política, marco de variables macroeconómicas, límites financieros plurianuales y anuales y demás recaudos necesarios para que las instituciones puedan formular los anteproyectos presupuestarios en función de las normas legales vigentes, el programa general del gobierno y el marco fiscal aprobado.

Con relación a este punto cabe remitirse a los trabajos editados por la Oficina Nacional de Presupuesto, en especial el “Sistema de Formulación Presupuestaria”. Sin perjuicio de ello, se hará mención a algunas pautas al respecto. Teniendo en cuenta este marco de políticas y lineamientos y dentro del respectivo cronograma de actividades, una actividad central es la confección de los Techos Financieros, que consisten en la distribución por institución, fuente de financiamiento y grandes partidas del clasificador por objeto, el monto total que le correspondería a cada una de ellas según el cálculo de ingresos y fuentes de financiamiento, proyectado para

los tres años siguientes al ejercicio vigente.

Con relación a las proyecciones de gastos, los techos serán el producto de la compatibilización de los mismos con los recursos estimados, considerados como la variable principal que define los límites para gastar de las instituciones.

En la elaboración de los techos, se deben contemplar especialmente los gastos predeterminados, o sea aquellos gastos que deben ser incluidos en el nuevo presupuesto en virtud de las normas legales vigentes, contratos, convenios y acuerdos similares en ejecución.

También corresponde eliminar los gastos ligados a programas, proyectos o actividades que en el período de programación cumplieron o cumplirán con su cometido, tales como obras públicas terminadas, gastos financiados con préstamos o donaciones finalizadas, disposiciones legales vencidas, gastos extraordinarios o por una sola vez, etc.

Asimismo, de deben incorporar aquellos nuevos gastos derivados de disposiciones, proyectos y programas comprendidos en convenios de préstamos o donaciones aprobados que por razones temporales no estuviesen incluidos en los gastos predeterminados y obligaciones emanadas del cumplimiento de las leyes vigentes.

3.3.2 DISEÑO Y EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE ASISTENCIA TÉCNICA Y DE CAPACITACIÓN

En los inicios del proceso de formulación de un nuevo proyecto presupuestario, tanto anual como plurianual, deben ejecutarse actividades de asistencia técnica y capacitación con el propósito de asegurar la debida comprensión, interpretación e internalización de los conocimientos, métodos e instrumentos necesarios para asegurar y mejorar la calidad del trabajo que le corresponde realizar a los funcionarios y demás agentes de las unidades que intervienen en la etapa de formulación presupuestaria.

Estas actividades deben formar parte de un sistema de capacitación permanente que, mediante la realización de reuniones de trabajo, seminarios, exposiciones y otras actividades similares, permita comunicar las novedades técnicas, informar acerca de los principales rasgos de la situación fiscal, actual y proyectada, y entrenar a los nuevos funcionarios y agentes nombrados.

Con las debidas adaptaciones, también es importante que se realicen actividades de sensibilización dirigidas a las autoridades responsables de las instituciones, que son los encargados de conducir la parte sustantiva del proceso de formulación presupuestaria.

3.3.3. FORMULACIÓN O ACTUALIZACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO Y FORMULACIÓN DE LA VERSIÓN PRELIMINAR DEL PLAN OPERATIVO ANUAL Y DEL PRESUPUESTO PRELIMINAR

En **forma paralela** a los trabajos de definición del Marco Global a cargo de los órganos de conducción superior, las instituciones deben estar preparadas para compatibilizar y priorizar sus necesidades de gasto con las políticas, normas y techos presupuestarios que se les comuniquen. En tal sentido, esta etapa debería comenzar a principios del ejercicio corriente y culminar con la recepción de las Políticas, Normas y Techos Financieros establecidos.

Las principales fases comprendidas en esta subetapa son:

- i) Actualización o formulación del Plan Estratégico;
- ii) revisión y actualización de la red de categorías presupuestarias;
- iii) formulación **preliminar** del Plan Operativo Anual y elaboración del Presupuesto Preliminar Plurianual.

i) Actualización o formulación del Plan Estratégico:

En el caso de que la Institución, previamente a la iniciación de esta fase, tenga un Plan Estratégico, debe proceder a actualizarlo, introduciendo los ajustes y modificaciones que considere conveniente llevar a cabo. De este modo podrá confirmar o reformular los objetivos estratégicos y, si fuera pertinente, las metas de resultado final.

Si, en cambio, la institución no hubiese formulado su Plan Estratégico, deberá acordar con el órgano rector el programa de trabajo y la metodología que le permita desarrollar y aprobarlo del modo más rápido posible; si el cumplimiento de este plan fuese más allá de las fechas previstas en el cronograma general de formulación del proyecto presupuestario, se debe prever un plan alternativo que le permita cumplir, al menos parcialmente, con los requisitos inherentes a la programación presupuestaria.

En lo que se refiere al gasto en proyectos de inversión pública, las instituciones deben tener presente la aplicación del marco normativo que rige sobre la materia. Los productos resultantes de esta fase serían, como mínimo, los siguientes:

- **Actualización de la “misión” y de la “visión” de la Institución.**
- **Cuadro de “Objetivos Estratégicos no cuantificables”,** con una breve descripción de los fundamentos considerados en su formulación, que incluirá los “Objetivos Intermedios” y sus probables fechas de cumplimiento. Además, se deberá consignar qué otras instituciones concurren al logro del objetivo estratégico, señalando el grado de importancia de la participación de las otras instituciones y si existen dispositivos de coordinación que garanticen el logro del objetivo estratégico.
- **Cuadro de las “Metas de Resultados Estratégicos”,** incluyendo los mismos aspectos que los mencionados en el párrafo anterior. En este caso, en vez de Objetivos Intermedios, se presentará, si fuera posible, las metas de los “Resultados Intermedios”, previstos para cada uno de los tres años. Asimismo, se deberá demostrar si existe un sistema de recolección de información que permita conocer y verificar, en forma concomitante y ex post, el cumplimiento de las metas, o, si en su defecto, es necesario implementarlo.

- **Cuadro de “Brechas Institucionales”:** En el caso de que se considerase que existen brechas o debilidades institucionales que no permitiesen un cumplimiento cabal de los objetivos de las metas de resultado, conviene especificar en qué consisten las mismas y las medidas tomadas o recaudos requeridos para solucionarlas.

ii) Revisión y adecuación de la Red de Categorías Presupuestarias:

Esta revisión tiene la finalidad de cotejar las aperturas del Presupuesto por Programas vigente con el Plan Estratégico actualizado. Es importante, que en esta actualización quede perfectamente establecido cuáles son los funcionarios responsables de los centros de gestión productiva, porque ellos son los que deberían encargarse de conducir los trabajos correspondientes a la fase siguiente.

Es recomendable que la red de categorías presupuestarias quede diseñada antes de que se inicie la elaboración de los anteproyectos de las instituciones. Las modificaciones que se realicen con posterioridad a esta instancia, deberían ser excepcionales.

iii) Formulación preliminar del Plan Operativo Anual y del Presupuesto Preliminar Plurianual

Se trata de un único proceso cuyo producto final es el Presupuesto Preliminar, el cual es objeto de una circular específica de la Oficina Nacional de Presupuesto. Se dice preliminar porque luego la demanda de gastos resultante deberá ser compatibilizada con las Políticas, Normas y Techos Financieros emergentes de la determinación del Marco Global, y, en lo que se refiere al Plan Operativo, porque en esta etapa solamente debe avanzarse en las definiciones operativas que se necesiten para la confección del Presupuesto Preliminar, quedando las especificaciones de detalle para el momento en que se hayan resuelto las asignaciones financieras de la institución.

La institución, sobre la base de las definiciones emanadas del cumplimiento de la fase anterior, debe formular un plan operativo anual provisorio y sintético, el cual debe cumplir con los objetivos y resultados planteados en el Plan Estratégico Institucional. A estos efectos, es necesario que aplique una metodología prediseñada por el órgano rector en planificación estratégica (Secretaría de la Gestión Pública), siempre adaptada a las circunstancias y características propias de la institución. En tal sentido, conviene seguir un procedimiento descendente-ascendente, de acuerdo con lo siguiente:

- **Directivas e instrucciones generales** impartidas por la autoridad máxima de la Institución y dirigidas a los responsables de las categorías programáticas presupuestarias, en donde se incluirá la información resultante de la fase anterior. Les corresponderá a los responsables el servicio administrativo financiero y a la unidad de planificación de la institución, en forma coordinada, asistir a las autoridades y a las unidades de gestión productiva, de modo de garantizar el cumplimiento en tiempo y forma de los trabajos.
- En estas directivas se deberá mencionar cuáles son las unidades de **planificación operativa**

y programación presupuestaria. Normalmente deberían ser los responsables de categorías programáticas de menor nivel, especialmente en el caso de las correspondientes a los Programas. Así por ejemplo, si un Programa está abierto en Actividades Específicas y Subprogramas, éstas últimas deberían ser las unidades de planificación de primera instancia. Incluso podría darse que en instituciones de gran tamaño surja la necesidad de hacer más desagregaciones. Lo importante es procurar que estas aperturas sean las adecuadas como para asegurar la realización de la tarea dentro del escaso tiempo disponible en esta fase. En el cuadro siguiente se muestra un ejemplo de estas unidades, en el caso hipotético de una institución hospitalaria. (ver cuadro nº 1)

Cuadro Nro. 1: Unidades responsables de realizar la programación.

Unidad de Planificación Operativa y Programación Presupuestaria	Categoría Programática	Responsable
Conducción, planificación, administración y control	Actividad Central	Director Adjunto del Establecimiento
Estadísticas hospitalarias	Actividad Central	Director de Estadísticas Hospitalarias
Internación	Actividad Específica	Jefe de Internación
Cirugía	Actividad Específica	Jefe de Cirugía
Atención odontológica en Consultorios Externos	Subprograma	Jefe de Consultorios Externos de Odontología
Atención Pediátrica en Consultorios Externos	Subprograma	Jefe de Consultorios Externos de Pediatría
Atención Clínica en Consultorios Externos	Subprograma	Jefe de Consultorios Externos de Clínica Médica

- Las unidades de planificación operativa y programación presupuestaria deberán estimar los volúmenes de producción o provisión de bienes o servicios, intermedios y terminales, o las prestaciones a cargo de la institución, necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas de resultado para el trienio. Teniendo en cuenta la tecnología de producción de la institución se deberán contemplar las relaciones de condicionamiento entre productos. Dentro de esta tarea debe darse un tratamiento especial a la formulación del plan de inversiones.
- Definidos los volúmenes de producción o provisión de bienes y servicios y eventualmente

la realización de inversiones para reponer, mejorar o ampliar la capacidad instalada de producción, en base a las relaciones de insumo-producto, dichas unidades deben determinar la matriz de insumos necesarios para llevarla a cabo, especificando si con la dotación de recursos reales es factible alcanzarla o si es necesario ampliar la dotación de personal, las instalaciones u otros recursos. En este último caso, es importante presentar dicha información por separado. El desglose de la matriz de insumos debe ser sintético y centrado en los insumos críticos y en los de montos significativos. En lo que se refiere a las prestaciones, como por ejemplo, las correspondientes a la seguridad social, en esta etapa se debe efectuar un desglose en unidades físicas de las mismas.

- Dentro del tiempo disponible, los responsables de las unidades de planificación y programación, siguiendo las directivas impartidas por el titular de la Institución, deberían revisar los procedimientos utilizados de modo de tender a un comportamiento más eficiente de la organización, identificando además las brechas institucionales que interpreten que es necesario resolver. En tal caso, corresponde que informen a sus autoridades en qué consisten las reformas, los ahorros a obtener y los gastos de desarrollo e inversiones que se deben realizar para la implementación de las mismas.⁵³
- El último paso es el cálculo del gasto conducente al cumplimiento de las metas programadas en esta fase preliminar, utilizando los métodos que permitan abreviar el tiempo dedicado a la tarea, aunque ello produzcan márgenes de error no significativos. El gasto de la categoría programática será calculado para cada año del trienio, en la forma más agregada posible.
- Una tarea especial, es el cálculo de los ingresos propios de la institución. También se debe proyectar el financiamiento de programas y proyectos proveniente de las instituciones crediticias internacionales.

Una vez terminadas las tareas de programación, los responsables de las unidades de planificación y presupuesto, siguiendo las instrucciones de procedimiento impartidas por el servicio administrativo financiero y la unidad de planificación de la institución, deben informar a los estamentos superiores, hasta llegar a la máxima autoridad de la Institución. Esto deberá reflejarse en un informe que, básicamente, debería contener:

- Mención de los objetivos operativos formulados para dar cumplimiento a los objetivos/resultados estratégicos, en cada uno de los tres años programados.
- En los casos en que es posible cuantificar los bienes y/o servicios a proveer para dar cumplimiento a los objetivos operativos, inclusión de una Tabla de volúmenes de producción y/o provisión de bienes y servicios, terminales y/o intermedios, incluyendo una sintética explicación y justificación de la metodología utilizada en la programación de los mismos. Lo mismo cabe expresar para el gasto prestacional.
- Propuestas de solución de los déficits de organización y de procedimientos existentes, con su fundamentación y el eventual gasto asociado a la propuesta.
- Detalle de los gastos de desarrollo e inversión que se deben realizar para lograr ahorros

⁵³ La preparación del Presupuesto es un buen momento para realizarlo con cierta sistematicidad porque muchas veces estas reformas requiere la realización de gastos que hay que preverlos con la antelación suficiente. De todos modos, si el tiempo disponible no fuera suficiente, siempre es posible hacerlo más adelante.

futuros permanentes, incluyendo una breve justificación.

- Detalle sintético de los gastos que sería necesario realizar para dar cumplimiento en cantidad y calidad a las metas de producción programadas en cada uno de los tres años. Este sería el presupuesto de máxima.⁵⁴
- Fuentes de financiamiento disponibles para la atención de los gastos programados.
- Eventualmente, inclusión de información complementaria que sirva para comprender mejor los aspectos esenciales del trabajo de programación realizado.

Sistematizada la información por parte del servicio administrativo financiero, en coordinación con la unidad de planificación, la misma será puesta a la consideración y validación del Responsable de la Institución.

Una vez aprobada, la Institución habrá actualizado su Plan Estratégico, incluyendo la formulación tentativa del Plan Operativo y las necesidades de gasto plurianuales, según diferentes niveles de esfuerzo, siendo el de máxima el necesario para cumplir satisfactoriamente sus objetivos/resultados estratégicos y operativos, todo lo cual deberá ser, posteriormente, cotejado con las políticas, normas y límites financieros globales que le sean comunicadas a la institución por el superior gobierno.

A título ilustrativo se presenta un cuadro resumen⁵⁵ que sirve como ejemplo ilustrativo de la información relevante que resulta de la finalización de las actividades desarrolladas en esta etapa de programación preliminar. En dicho cuadro se puede observar las Metas de Resultado y de Producción de los Programas, Actividades y otras categorías presupuestarias y el gasto asociado demandado por la institución. **(ver cuadro nº 2)**

3.3.4 FORMULACIÓN DE LOS ANTEPROYECTOS DE PRESUPUESTO ANUAL Y DE PRESUPUESTO PLURIANUAL DE LAS INSTITUCIONES

Una vez aprobada y comunicada la documentación correspondiente a las Políticas, Normas y a los límites financieros, las instituciones deben formular los anteproyectos presupuestarios, anual y plurianual, para lo cuentan con los antecedentes surgidos del trabajo preliminar previo.

Las Instituciones deben confrontar la planificación y presupuestación realizada previamente con estas directivas generales, siendo su tarea fundamental la de compatibilizar lo planificado a las pautas comunicadas por el superior gobierno.

Como se especificó anteriormente, los límites financieros son asignaciones globales que discriminan las fuentes de financiamiento por partidas agregadas de gastos y que procuran

⁵⁴ En lo que se refiere a los presupuestos de mínima e intermedio se remite a lo que establezcan las normas de la Oficina Nacional de Presupuesto.

⁵⁵ El cuadro es elaboración propia sobre la base del presupuesto físico y financiero del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala.

Cuadro Nro. 2: Cuadro Resumen de la Etapa de Programación Preliminar

Categoría Programática /Meta de resultado (MR) /Meta de producción (MP) /Gastos totales	2006	2007	2008	2009
TOTAL GASTOS (u\$s)	170.865.479	179.011.291	190.916.738	191.859.394
Actividades centrales	8.660.150	8.536.196	8.877.644	9.055.196
Desarrollo Productivo y Comercial	33.509.063	35.373.004	37.578.514	40.032.265
(MR) Tasa cobertura áreas incorporadas con riego	80%	85%	91%	98%
(MR) Tasa cobertura frutícola	36%	40%	44%	49%
(MR) Tasa cobertura de acceso al Crédito Agrícola	70%	73%	78%	83%
(MP) Áreas incorporadas con riego	1.799 ha.	1.911 ha.	2.046 ha.	2.203 ha.
(MP) Fomento producción frutícola	4.700 ha.	5.222 ha.	5.744 ha.	6.397 ha.
(MP) Reforestación	450 ha.	460 ha.	469 ha.	478 ha.
(MP) Préstamos para proyectos productivos	2.720 ptmos.	2.836 ptmos	3.030 ptmos	3.225 ptmos
Protección y Regulación del Patrimonio Natural y Productivo Agropecuario	6.766.239	7.082.985	7.290.622	7.675.953
(MR) Tasa cobertura hectáreas a arrendar	80%	82%	82%	85%
(MP) Tierras otorgadas en arrendamiento	2.500 ha.	2.562 ha.	2.562 ha.	2.656 ha.
(MP) Manejo de recursos naturales	250 ha.	275 ha.	302 ha.	330 ha.
Desarrollo Integral de Bosques	4.853.397	5.434.592	5.554.810	5.732.688
(MP) Plantas forestales	800.000 p.f.	900.000 p.f.	920.000 p.f.	950.000 p.f.
Desarrollo del Recurso Humano y Capital Social	2.116.729	2.159.063	2.202.245	2.246.290
(MP) Alumnos promovidos Escuela Formación Agrícola	250	250	250	250
Plan de Acción para la Atención de Niños de Escasos Recursos	45.993.387	50.210.514	57.924.613	60.875.173
(MP) Vaso de leche	228.000	250.000	290.000	305.000
Programa de Reconstrucción por Daños Originados por Tormentas	6.545.359	6.545.359	6.545.359	-
(MP) Personas beneficiadas	241.700	241.700	241.700	
Servicios Agropecuarios, Educativos y Sociales	13.353.839	13.620.915	13.893.334	14.171.200
Aportes al Fondo de Tierras	23.615.342	24.087.649	24.569.402	25.060.790
Apoyo al Catastro, Regulación y Registro	25.451.975	25.961.014	26.480.195	27.009.839

asegurar el fiel cumplimiento de las leyes, acuerdos gubernamentales, convenios y contratos vigentes, etc. Esta distribución global de los recursos disponibles debe ser confrontada por la Institución con los gastos programados en la fase preliminar. Posiblemente, la sumatoria de los gastos de las categorías presupuestarias, estimados en esta fase previa, superen a los límites comunicados. En tal sentido, es importante resaltar que esta adecuación debe hacerse teniendo en cuenta las prioridades de la institución, de modo que, si es forzoso reducir los gastos, los ajustes recaigan sobre las acciones previstas de menor prioridad.

El criterio para la realización de los ajustes de gastos consiste en seguir el camino inverso al realizado en el proceso de planificación y estimación de los gastos, puesto que se parte de la reducción de los gastos menos prioritarios, lo cual provoca, sucesivamente, una menor dotación de insumos variables y semivariantes, lo que puede implicar, sucesivamente, un ajuste (mermas en la calidad y/o la cantidad) en los volúmenes de producción o de provisión de bienes y/o servicios, en los objetivos/resultados de corto plazo y, en definitiva, en una traslación hacia delante de los objetivos/resultados estratégicos o en una reformulación de los efectos buscados (por ejemplo. Reducciones en la calidad de las viviendas suministradas). Estos recortes en las metas, solamente quedarán firmes, dentro del Poder Ejecutivo, una vez cerrada la distribución de las asignaciones en la etapa final de cierre del Proyecto de Presupuesto.

Las tareas de ajuste deberán ser realizadas por los responsables de las categorías programáticas, siendo asistidos por el servicio administrativo financiero y la unidad de planificación, quedando a cargo de la unidad de presupuesto del servicio administrativo las tareas de recopilación y sistematización de la documentación.

En lo que sigue, se presentan dos cuadros que sirven para explicar cómo se debería realizar el proceso de adecuación de los gastos programados a los techos establecidos por las autoridades del Poder Ejecutivo, utilizando para ello la información del cuadro anterior.

En primer lugar se compara el total de gastos del conjunto de programas de cada año a los techos hipotéticamente fijados a la Institución (se mantiene el supuesto simplificador de que existe una sola Fuente de Financiamiento⁵⁶). Los importes están expresados en dólares estadounidenses. **(ver cuadro n° 3)**

Cuadro Nro. 3: Gastos proyectados vs. Techos

Ministerio de Agricultura y Ganadería	2006	2007	2008	2009
Total Gastos Demandados	170.865.479	179.011.291	190.916.738	191.859.394
Techos		174.937.325	179.521.793	179.518.695
Ajuste a realizar		4.073.967	11.394.944	11.751.616

Se puede observar que en todos los años los techos son inferiores a los gastos programados en forma preliminar. Lo importante aquí, es el hecho de que el techo es global y no está distribuido a nivel de programa. Esto le da flexibilidad a la Institución para hacer el ajuste en función de sus prioridades y no en forma proporcional a cada programa. De todos modos, el ajuste que debe realizar está limitado por los gastos preestablecidos en cada categoría programática (financiamiento de la planta ocupada, préstamos internacionales en ejecución, recursos afectados, etc.), lo cual le deja poco margen para distribuir el techo en función de las prioridades. No

⁵⁶ La inclusión de más fuentes de financiamiento no cambia en esencia la metodología, aunque sí achica el margen del universo de los gastos sujetos a ajuste, sobre todo en el corto plazo.

obstante, estos márgenes seguramente se ampliarán en los años subsiguientes, por los ahorros que se produzcan por mejoras en la eficiencia o por el cumplimiento de objetivos temporarios.

El cuadro de la página siguiente muestra al anterior pero incluyendo los ajustes en los gastos, lo cual en la presente simulación muestra cambios en algunas metas de producción y en consecuencia en la de resultados. Estos ajustes tienen que derivar de un proceso iterativo de consultas entre el titular de la institución y los responsables de las categorías programáticas, actuando los directores del servicio administrativo financiero y de la unidad de planificación como asistentes ejecutivos y administrativos.

En el ejemplo, en la adecuación dispuesta por el Ministro de Agricultura y Ganadería se realizaron ajustes en las siguientes categorías presupuestarias:

- Actividades Centrales: Se trata de acciones, entre otras, de conducción, planificación, administración, asesoramiento centralizado y control, en las cuales es menos dificultosa la realización de reducciones.
- Programa “Desarrollo Productivo y Comercial”. Los ajustes realizados suponen cambios en las metas de producción y de resultado, que implican una menor cobertura a la producción frutícola y menores préstamos promocionales al sector agrícola. Se mantuvo el incremento previsto para una mayor cobertura de las áreas de riego.
- Programa “Desarrollo Integral de Bosques”. Se redujo el aumento previsto en la planificación para la forestación. Pese a ello, se incrementa la producción del año base.
- Programa “Plan de Acción para la Atención de Campesinos de Escasos Recursos”. Aunque se redujo el aumento programado, aumenta la cobertura del año base.

El ejemplo permite, asimismo, mostrar el criterio de ajuste que debe primar en la tarea de compatibilización a los techos del gasto programado en forma preliminar. No debe hacerse en forma proporcional en todas las categorías programáticas sino en función de las prioridades institucionales, lo que estará acotado, no obstante, por las rigidices propias que impone la atención de ciertos gastos, tales como la cobertura de la planta de personal ocupado, la afectación de ingresos para un destino específico, la previsión de los gastos correspondiente a convenios de préstamo o de donaciones con organismos internacionales.

Además, la disminución de gastos puede implicar la reducción de las metas de producción y/o de resultado. No obstante, antes de llegar a la decisión de afectar las metas es necesario que la institución realice una revisión exhaustiva de si existen algunos gastos indirectos que se puedan reducir. En el ejemplo, esto se verifica en lo que se refiere a las rebajas de gastos introducidas en las Actividades Centrales, en donde se puede observar incluso que el nivel es inferior en el año 2007 al del año base. **(ver cuadro nº 5)**

Una vez aprobada la reformulación de las metas estratégicas y operativas, por parte de las autoridades institucionales, se deberá iniciar el proceso de documentación y carga de la información (adecuada a las Políticas, Normas y Techos), según las instrucciones emanadas de

Cuadro Nro. 2: Anteproyecto de Presupuesto de la Institución ajustado a Techos

Categoría Programática /Meta de resultado (MR) /Meta de producción (MP) /Gastos totales	2006	2007	2008	2009
TOTAL GASTOS (u\$s)	170.865.479	174.937.325	179.521.793	179.518.695
Actividades centrales	8.660.150	8.366.016	8.694.374	8.871.926
Desarrollo Productivo y Comercial	33.509.063	34.063.932	35.274.548	36.890.492
(MR) Tasa cobertura áreas incorporadas con riego	80%	85%	91%	98%
(MR) Tasa cobertura frutícola	36%	36%	36%	36%
(MR) Tasa cobertura de acceso al Crédito Agrícola	70%	70%	70%	70%
(MP) Áreas incorporadas con riego	1.799 ha.	1.911 ha.	2.046 ha.	2.203 ha.
(MP) Fomento producción frutícola	4.700 ha.	4.700 ha.	4.700 ha.	4.700 ha.
(MP) Reforestación	450 ha.	450 ha.	450 ha.	450 ha.
(MP) Préstamos para proyectos productivos	2.720 ptmos.	2.720 ptmos	2.720 ptmos	2.720 ptmos
Protección y Regulación del Patrimonio Natural y Productivo Agropecuario	6.766.239	7.082.985	7.290.622	7.675.953
(MR) Tasa cobertura hectáreas a arrendar	80%	82%	82%	85%
(MP) Tierras otorgadas en arrendamiento	2.500 ha.	2.562 ha.	2.562 ha.	2.656 ha.
(MP) Manejo de recursos naturales	250 ha.	275 ha	302 ha.	330 ha.
Desarrollo Integral de Bosques	4.853.397	5.002.598	5.148.998	5.143.606
(MP) Plantas forestales	800.000 p.f.	850.000 p.f.	850.000 p.f.	850.000 p.f.
Desarrollo del Recurso Humano y Capital Social	2.116.729	2.159.063	2.202.245	2.246.290
(MP) Alumnos promovidos Escuela Formación Agrícola	250	250	250	250
Plan de Acción para la Atención de Niños de Escasos Recursos	45.993.387	48.047.792	49.422.718	52.448.599
(MP) Vaso de leche	228.000	238.000	245.000	260.000
Programa de Reconstrucción por Daños Originados por Tormentas	6.545.359	6.545.359	6.545.359	-
(MP) Personas beneficiadas	241.700	241.700	241.700	
Servicios Agropecuarios, Educativos y Sociales	13.353.839	13.620.915	13.893.334	14.171.200
Aportes al Fondo de Tierras	23.615.342	24.087.649	24.569.402	25.060.790
Apoyo al Catastro, Regulación y Registro	25.451.975	25.961.014	26.480.195	27.009.839

la Oficina Nacional de Presupuesto, utilizando para ello los formularios correspondientes.

Dentro de esta información, la Institución debería dejar aclarado, en un protocolo específico, cuáles son las condiciones necesarias y suficientes que considera pertinentes plantear para dar cumplimiento en tiempo y forma a los objetivos/resultados y metas explicitados en el Anteproyecto Presupuestario. En este aspecto, deberá especificar las responsabilidades concurrentes

que le corresponden a otras instituciones públicas para el fiel cumplimiento de esos propósitos.

En el caso de que la Institución haya tenido que realizar ajustes en los objetivos, metas y gastos, y cuando la autoridad responsable de la institución lo considere necesario, la misma está en condiciones de plantear requerimientos adicionales, debidamente fundamentados.

3.4. FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL Y DE PRESUPUESTO PLURIANUAL DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

En este punto solamente se hará una descripción somera de las actividades involucradas en esta etapa. En esta instancia, el proceso que se realiza puede distinguirse en dos grandes partes: la relacionada con el análisis y compatibilización técnica de los anteproyectos presupuestarios, y la correspondiente al proceso de aprobación política del proyecto de ley de Presupuesto General y de Presupuesto Plurianual de la Administración Nacional.

La **fase técnica** está conducida, principalmente, por la Oficina Nacional de Presupuesto, que es la encargada de realizar el análisis crítico de los anteproyectos de las instituciones, elaborar los informes requeridos para la toma de decisiones y confeccionar los documentos presupuestarios. En la realización de esta tarea, intervienen otros organismos técnicos que abarcan aspectos especiales.

Es importante que la evaluación técnica tenga en cuenta el trabajo realizado en las instancias anteriores por las instituciones, respetando hasta donde resulte posible los criterios utilizados, de modo que haya coherencia en las decisiones de compatibilización y cierre de las cuentas. En particular, se debe procurar que los ajustes financieros que se realicen tengan su correlato en las metas de resultado y de producción, si así correspondiese.

La elaboración de los informes es un aspecto especialmente crítico, porque los mismo deben reflejar una síntesis del enorme conjunto de temas y datos que están involucrados en la aprobación del presupuesto gubernamental, incluyendo recomendaciones fundadas que faciliten la consideración y decisión de las autoridades políticas.

Durante la **fase política** de la formulación del proyecto definitivo, la discusiones deberían concentrarse en que la estructura de asignaciones, los objetivos y metas de resultado sean una expresión lo más genuina posible de los planes y prioridades del gobierno y de la política económica y fiscal en marcha.

Las autoridades políticas que intervienen deben reconocer que se trata de una tarea compleja, en donde algunos sectores gubernamentales tendrán que ceder posiciones de su presupuesto para que otros, evaluados políticamente como más prioritarios, puedan obtener recursos adicionales. El poco tiempo disponible para la realización de estas deliberaciones, agudiza las dificultades dado que hay que presentar en fecha el proyecto presupuestario al Congreso con los cambios que se introduzcan en esta fase.

Una vez terminada esta fase de deliberaciones y ajustes, el proyecto de Ley de Presupuesto General, estarán en condiciones de ser puestos a la consideración y decisión del Presidente de la República y su posterior remisión al Congreso de la Nación.

3.5. FORMULACIÓN DEL PLAN OPERATIVO ANUAL DEFINITIVO DE LAS INSTITUCIONES

Una vez que las instituciones conozcan las asignaciones financieras, las metas de resultado y de provisión o producción de bienes y servicios que figuran en el Proyecto de Presupuesto General y en el Presupuesto Plurianual, están en condiciones de formular el Plan Operativo Anual definitivo, especificando en el tiempo el modo con que se desarrollarán las operaciones y transacciones conducentes al logro de los compromisos asumidos. A estos efectos se debe aprovechar el tiempo transcurrido entre la presentación de los documentos presupuestarios por parte del Poder Ejecutivo, hasta la sanción definitiva del Presupuesto.

De esta forma se cierra el proceso de planificación y programación de la institución y se está en condiciones de entrar en la organización de la fase de ejecución.

BIBLIOGRAFÍA

- **Blöndal, J.R.C., Goretti, C. y Kristensen, J.K.**, (2003), "Budgeting in Brazil", documento presentado en la 24 Reunión Anual de la OECD, en Roma.
- **Bonnefoy, Juan C. y Armijo, Marianela** (2005); "Indicadores de desempeño en el sector público", CEPAL-GTZ, Manuales 45, Santiago de Chile
- **Bryson, John y Alston, Farnum** (1996); "Creando e implementando su plan estratégico: un manual de trabajo para organizaciones públicas y no lucrativas"; Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- **Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado** (2005), Presupuesto Nacional 2005-2009. Guía metodológica de planificación estratégica; República Oriental del Uruguay.
- **Dirección de Presupuestos - Ministerio de Hacienda** (2005), "Guía Indicadores de Desempeño", Gobierno de Chile.
- **Dirección Técnica de Presupuesto y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia** "Estrategia para la Formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2007", República de Guatemala.
- **Guzmán, Marcela S.** (2003), "Notas Técnicas", Gobierno de Chile – Ministerio de Hacienda-Dirección de Presupuestos, Santiago de Chile.
- **Hintze Jorge** (2001), "Control y evaluación de gestión y resultados", Revista "Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal", Número 1, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
- **Hintze, Jorge** (2003), "Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público", Ponencia presentada para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá

- **Humble, John W.** (1970), *Management by Objectives in Action*, Mc Graw Hill Publishing Co.Londres.
- **Lefèvre, Pierre; Suremain, Charles-Édouard y Celis, Emma Rubín;** “Investigación Socio-Antropológica Clásica, Focus Groups y Modelo Causal. Experiencias y reflexiones sobre algunas combinaciones metodológicas innovadoras en Bolivia y Perú”
- **Llosas, Hernán Pablo** (2005), “El Sistema Presupuestario en los Estados Unidos de Norteamérica”, Buenos Aires, 2005. (Documento elaborado para el Ministerio de Economía y Producción de Argentina)
- **Martirene, Roberto A.** (2006), *Modelo de Integración entre la Planificación Estratégica y el Presupuesto Público Orientado a Resultados*, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, Proyecto de Reforma Fiscal, USAID – DAI ICA.
 - (2005), *Presupuesto Plurianual, Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal de la República del Paraguay, Fortalecimiento de la Administración Financiera*, BID 1253/OC-PR)
 - (2007), *Consideraciones y recomendaciones para una adecuada implementación del Presupuesto Público orientado a resultados en la República del Perú, Programa Gobernabilidad Democrática e Inclusión, Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ)*.
- **Matus, Carlos, Makón, Marcos P., Arrieche, Víctor** (1979). *Bases Conceptuales del Presupuesto por Programas*. Asociación Venezolana de Presupuesto Público.
- **Matus, Carlos** (1993), *Guía de análisis teórico*, Seminario de Gobierno y Planificación, Caracas, Fundación Altadir.
- **Medianero Burga, Daniel**, “Metodología de planeamiento estratégico en el sector público: Conceptos esenciales”, *Revista Moneda*, n. 129, Perú.
- **Ministerio de Finanzas Públicas** (2001), “Bases Teóricas del Presupuesto por Programas” Gobierno de Guatemala.
- **Mokate, Karen Marie** (2001), “Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?”, *Documentos de Trabajo del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES (BID)*, Series Documentos de Trabajo I-24, Washington, D.C.
- **Musgrave, Richard A.** (1959): *The Theory of Public Finance*: New York, McGraw-Hill. Traducido al castellano con el título: *Teoría de la Hacienda Pública*, por Editorial Aguilar, Madrid 1969.
- **Normas para la Formulación del Proyecto de Presupuesto** 2006 de Guatemala – Biblioteca Digital preparada por la Dirección Técnica de Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala, 2005.
- **Oficina Nacional de Innovación de Gestión** (2007), *La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica*.
- **ONU** (2005), “Estándares de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas”
- **Ossorio, Alfredo;** “Planeamiento Estratégico”; Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional; Oficina Nacional de Innovación de Gestión e Instituto Nacional de la Administración Pública, Subsecretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de la República Argentina
- **Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo** (2000); “El Análisis de la Capacidad Institucional: aplicación de la metodología SADCI”, *Documentos TOP sobre Gestión Pública*, Centro de Desa-

rrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública, Buenos Aires.

- Política Presupuestaria y Normas para la Formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Presupuesto Multianual 2006-2008. República de Guatemala
- **Przeworski, Adam**, "Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal agente", en "A reforma do estado na América Latina e no Caribe", Seminario internacional Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, BID-ONU, Brasilia, 16-17 de Mayo 1998.
- **Sánchez Albavera, Fernando** (2003), "Planificación estratégica y gestión pública por objetivos". CEPAL, Santiago de Chile.
- **Schick, Allen** (2005), "Una Agenda para la Gestión Presupuestaria", Banco Interamericano de Desarrollo (documento borrador).
- **Secretaría de Hacienda de la Nación**; "Sistema Presupuestario Público en Argentina", Buenos Aires, República Argentina
- **Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de la Nación**, Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, Marco conceptual. Proyecto de Modernización del Estado (BIRF-4423 AR)
 - ¿Qué es Gestión por Resultados?."
 - "Sugerencias metodológicas para la formulación del Plan Operativo", Programa de Modernización de la Gestión
- **Tobelem, Alain** (1992), Institutional capacity analysis and development system (ICADS). Public
- **Sector Management Division**, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional Paper Series N° 9