

**LA ADMINISTRACION PRESUPUESTAL LATINOAMERICANA EN
UN PUNTO DE INFLEXION**

CR.EC. ISAAC UMANSKY

22°. Seminario de Política Fiscal Ilpes-Cepal

LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN UN ESCENARIO ECONOMICO INSTITUCIONAL ACTUALIZADO

La estructura política de la vida social y económica ha cambiado rápidamente en el último cuarto de siglo y a nivel de los países desarrollados se producen en forma creciente nuevas tecnologías de información, comunicación y biotecnología que cambian en forma continua y persistente a los perfiles tradicionales de la economía.

Se produce una complejidad progresiva en todas las sociedades bajo el influjo de las nuevas tecnologías, y se manifiesta una ostensible dificultad para poder deslindar los efectos e impactos que se originan por el desenvolvimiento de estas inéditas realidades, así como lograr ponderar adecuadamente las consecuencias de la globalización de los mercados y los resultados que deparan los flujos financieros del mercado internacional.

La celeridad con que se han procesado los cambios transforma en dificultosa la posibilidad de analizar con precisión la naturaleza de las transformaciones ocurridas.

Eso nos lleva a percibir el nuevo contexto como un escenario en el que los hechos se suceden con alteraciones de amplia significación respecto a lo ya conocido.

Dada las carencias derivadas de la imposibilidad material de apreciar todas las variantes operativas que se suceden en el plano organizativo institucional se tiende a opacar la verdadera naturaleza de la situación actual.

La teoría política convencional pregonaba hasta hace pocos años la existencia de un exclusivo centro organizado de poder: el Estado.

Sin embargo en las últimas décadas la sociedad y la política han hecho emerger variados centros de poder fuera del Estado, distintos del mismo, pero con variados grados de influencia sobre el aparato estatal.

En los países donde se manifiesta el mayor avance, a nivel de mercado, los agentes económicos buscan elaborar productos adaptables a las distintas demandas emergentes por parte de usuarios cada vez más exigentes y calificados para lo cual se trata de evitar en lo posible cualquier forma de compromiso con objetos inmutables que tengan formas y funciones fijas.

Se comienza a vislumbrar una economía de lo transitorio y efímero que tiene un patrón de comportamiento distinto a los procesos de creación de valor ya conocidos.

Se jerarquiza y se hace un uso intensivo del conocimiento al cual se valora como insumo clave y observamos que en la economía actual la aplicación del mismo en los procesos de producción se hace cada vez más relevante.

A su vez, se manifiesta en todos los planos - y particularmente en lo económico, social y político - la aparición de un pluralismo progresivo de actores y entidades que se expresa en una sociedad de amplia diversidad institucional y de extendida difusión del poder.

El naciente pluralismo se orienta a la función y a la eficacia y se articula por medio de variadas instituciones que se abocan a distintas tareas especializadas como ser la creación de riqueza, la educación, la salud, la formación de la juventud en valores y hábitos, la

promoción de las iniciativas individuales, el abordaje de los problemas de pobreza e indigencia, la promoción social, etc.

Este nuevo pluralismo de la sociedad, la economía y la política plantean cambios de suma importancia en los procesos de decisiones colectivas y por ende afectan marcadamente a las instituciones públicas.

TRANSFORMACIONES DE LAS FUNCIONES ESTATALES

Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX las funciones que ejercía el Estado emanaban de una visión en la cual el agente político económico Estado era prácticamente el centro del poder.

Pero ese proceso de sacralización de lo estatal ha dejado paso en los últimos tiempos a un análisis sobre la verdadera naturaleza que deben tener las acciones públicas en una sociedad moderna.

Las actuales sociedades impulsadas por un remozado espíritu emprendedor de sus integrantes generan la aparición de un reformado pluralismo de actores y entidades que se caracteriza por la existencia de variados centros de poder fuera del Estado y que en muchos casos persiguen fines públicos.

En la actualidad, por ejemplo, las tareas sociales se realizan por intermedio de instituciones como ser la empresa, el sindicato, organizaciones de ayuda mutua, el sistema de sanidad, la escuela, o la educación en todos los niveles.

Y este nuevo pluralismo de la sociedad se guía por el cumplimiento de la función encomendada y el grado de eficacia que se obtiene al desempeñarla; por tanto este nuevo estilo no se esfuerza en cumplir meramente con la reglamentación y el control sino que busca la confiabilidad, la responsabilidad y la innovación.

La nueva situación derivada de la revolución tecnológica requiere disponer de servicios colectivos numerosos, complejos e inteligentes. Pero no necesariamente deben ser provistos por el Estado Nacional.

Los adelantos sociales dependerán cada vez más de la calidad del sistema colectivo que se ocupe de los temas públicos. Pero este sistema puede ser garantizado en gran medida por colectividades locales, por organismos especializados autónomos, o por quienes están en condiciones de ofrecer un mejor servicio que garantice la innovación, el desarrollo y el cambio.

Se hace necesario contar con un Estado sobrio y austero, capaz de programar e invertir a largo plazo y que sea hábil para arbitrar entre los actores políticos, sociales y económicos de forma tal que no tenga inconvenientes en desaparecer y retirarse cuando una actividad demuestre ser fructífera y pueda ser garantizada por el accionar de los responsables que la ejercen.

De allí que se haya convertido en una necesidad imperiosa el proceso de modernizar las estructuras públicas a partir del replanteo de sus funciones y principios que son altamente influidos por la ocurrencia continua de sucesos aceleradamente transformadores.

Todos los análisis comparativos muestran que la manifestación de la crisis de los aparatos estatales es universal. Al eclosionar el cambio, las sociedades se convierten en más activas, los ciudadanos están más informados y pretenden tomar mejores decisiones para lo cual requieren mayor y más calificada información, mientras que las distancias culturales y las barreras sociales se achican.

Esto deriva en un tejido social más complejo y por ende más difícil de administrar. Las distintas instituciones públicas no pueden hacerlo y las actividades de las mismas tienden a empobrecerse y a entrar en crisis.

La emergencia de nuevos problemas, que provienen de la existencia de una trama social más compleja y exigente, la cual requiere mayor atención y cuidado, lleva a implementar crecientes y más sofisticadas formas de intervención para las cuales aún no existen los instrumentos adecuados que permitan enfrentar estos urgentes requerimientos.

En estas circunstancias se plantea una paradoja muy nítida: en la medida que es mayor la libertad de los participantes en el juego político social es preciso disponer de mayor organización.

Sin embargo esta incongruencia no queda solitaria, porque se patentiza, asimismo, que la demanda suplementaria por mayor organización encubre un superior requerimiento de intervención pública.

Y esto es así porque muchos problemas que hasta ahora se manifestaban en ámbitos sectoriales o regionales se han convertido en dificultades generales y nacionales debido a la interdependencia creciente de todas las actividades.

En este caso, el Estado debería ser el único marco suficientemente amplio que permita a todos los interesados estar vinculados a la administración de problemas comunes.

Los ciudadanos, gracias a su mejor educación, a su mayor grado de libertad disponen de un acceso más fluido a los centros de decisión y en consecuencia mayor posibilidad de intervenir más rápida y activamente.

Se observa, entonces, que el relacionamiento que se establece en el nivel político administrativo se convierte en más arduo, con más problemas y dificultades, pero también con más participantes.

Ante este tipo de cambios, los sistemas administrativos no parecen encontrarse preparados para lidiar con los desafíos que se presentan.

Si bien se dispone de mayor apoyo informático, aún no se han considerado las condiciones políticas, institucionales y de capacidades colectivas e individuales, que permitan establecer las políticas de funcionamiento de los sistemas de decisión de las acciones públicas.

El tema refiere a las grandes definiciones sobre los sistemas administrativos que permitan absorber la variedad, diversificación y complejidad de las actuales demandas por servicios públicos.

La modernización, en este caso, no es equivalente al extendido uso de las computadoras, sino que tiene que ver con la visión estratégica, los métodos e instrumentos a implementar y a la formación de una cultura de logros y resultados adecuada a los retos que se plantean.

LA NATURALEZA MULTIVALENTE DE LA DECISIÓN PRESUPUESTARIA Y SUS IMPLICANCIAS

La actividad presupuestaria forma parte de un intrincado y complejo proceso compuesto de diversos y ubicuos elementos que no necesariamente se ordenan en forma secuencial.

Las piezas de esta herramienta que permite canalizar las decisiones colectivas no pueden ordenarse en forma consecutiva en muchas ocasiones dado que las mismas interactúan simultáneamente.

Lo destacable de este proceso es que sus componentes deben considerarse en forma conjunta para que se puedan revelar sus interconexiones.

A.Premchand señala en “Approaches to the Study of Budgeting “los siguientes aspectos, ámbitos y disciplinas que se deben atender en materia de presupuesto.

Aspectos del presupuesto	Disciplina	Áreas de cobertura
Control de transparencia	Administración Pública	Descripción de las actividades de las agencias estatales, distintos escenarios del presupuesto
	Ciencia Política	Relacionamiento Ejecutivo-Legislativo Proceso político de asignación de recursos, grupos de presión, conflictos
	Contabilidad	Auditoría operativa, aplicación de principios y normas contables públicas
Control de eficiencia	Economía	Eficiencia asignativa, funciones de producción y distribución
	Contabilidad	Medición de costos
	Administración Pública	Aspectos normativos de los modernos sistemas de administración y su aplicabilidad al sector público, centralización y descentralización
	Ciencia Política	Fronteras del Estado, límites del gasto, privatizaciones
Control económico	Economía	Alcances de la política fiscal, escenario macroeconómico anual, incidencia de impuestos y gastos, consideraciones distributivas

Es posible, por tanto, reconocer que el proceso de presupuestación es una forma en que los distintos integrantes de una sociedad articulan diferentes necesidades y expectativas manifestando una valoración sobre las mismas y exige un abordaje multidimensional.

En los hechos nos encontramos en un ámbito que permite expresar nítidamente las oposiciones de la sociedad y requiere la búsqueda de acuerdos con la finalidad de racionalizar las decisiones que se habrán de convertir en públicas, las cuales requerirán variadas técnicas e instrumentos para su puesta en marcha.

En forma complementaria se presenta una creciente evidencia de la existencia de una sociedad cada vez más policéntrica que requiere de una mayor densidad política

Cobra importancia, entonces, la consideración de que la administración pública es un escenario institucional para la producción de nuevos bienes y servicios públicos los cuales en muchos casos deben ser identificados con precisión dentro de la novedosa y vasta trama social que ha surgido en los últimos años.

Y en ese sentido las organizaciones públicas tienen el mismo desafío básico que cualquier otra organización: crear la capacidad institucional e individual (de sus integrantes) necesaria para cumplir con sus tareas.

Las respuestas a estos desafíos, actualmente, deben procesarse en un entorno de estructuras institucionales y organizacionales que han sido previamente determinadas hace muchos años y plasmadas en diseños institucionales específicos con las características y rasgos singulares que permitieron resolver las demandas planteadas en el tiempo de su creación.

En los hechos, en la actualidad, ese tiempo no se corresponde con la presente situación existente de una economía globalizada cuyos componentes básicos y agentes principales tienen la posibilidad institucional, organizativa y tecnológica de funcionar como una unidad en tiempo real o - en otros casos - en un período breve y determinado a escala planetaria.

Esta situación pone en peligro las capacidades institucionales estatales para promover la gobernabilidad democrática, el desarrollo sustentable y la equidad distributiva en nuestro continente que ya de por sí arrastra históricamente carencias que le han impedido un proceso de modernización más acelerado.

Y en ese sentido, la capacidad institucional se manifestará en la posibilidad de acceder y utilizar efectivamente los recursos humanos, materiales y tecnológicos que forman parte del aparato administrativo y productivo del Estado con el fin de producir un valor público ajustado a las necesidades ciudadanas.

Los requerimientos socialmente demandantes de cada comunidad y el potencial de respuesta del aparato público para resolver los problemas que se plantean en términos compatibles con las nuevas exigencias civiles pasan a formar parte de la agenda prioritaria de la estructura pública.

Es entonces que un conjunto de nuevos valores a ser desarrollados deben ser aplicados para atender estos desafíos.

El Banco Mundial, por ejemplo, en esa búsqueda define a la gobernabilidad democrática como aquella dimensión que debe atender a:

- ❖ La estabilidad política
- ❖ La efectividad del gobierno
- ❖ La voz ciudadana y la rendición de cuentas (accountability)
- ❖ El imperio de la ley

- ❖ La calidad regulatoria
- ❖ El control de la corrupción

Esta gobernabilidad junto con los equilibrios macroeconómicos apunta a establecer una mecánica del desarrollo que permita la obtención de la equidad social.

LA REGION LATINOAMERICANA ANTE LOS NUEVOS DESAFIOS

Hacia la segunda mitad del siglo XX el sistema económico mundial había comenzado a realizar una profunda transformación basada en la aceleración del desarrollo tecnológico y una reducción significativa de los costos de transporte.

Una respuesta a esta nueva situación - que tuvo alto predicamento en la región - consistió en aplicar políticas desarrollistas en las que el Estado tenía un papel protagónico no sólo en sus funciones esenciales sino como promotor del crecimiento y agente principal en los emprendimientos productivos desarrollando intensas políticas proteccionistas en su accionar.

En ese contexto el presupuesto tradicional abocado a la verificación de la corrección contable, legalidad y disponibilidad financiera de los gastos comenzó a convertirse en un instrumento limitado para satisfacer las exigencias de las nuevas realidades administrativas y económicas.

En los países desarrollados se había iniciado ya una profunda revisión de las técnicas presupuestarias y se recomendaba la presentación del presupuesto con base en funciones, actividades, proyectos y el cálculo del trabajo concreto a realizar.

Una expresión particular de esta forma de concebir al presupuesto se expresaba en la administración estadounidense a partir de la década del sesenta con la aplicación del PPBS (Planning, Programming, Budgeting System) que comenzó a expandirse rápidamente.

Las administraciones latinoamericanas se inspiraron en esta técnica para elaborar el presupuesto por programas como un instrumento de programación y concreción de metas y objetivos del proceso de planificación nacional, extendiendo su influencia más allá del sector público.

Este hecho generador y el tiempo de su emergencia, así como su contexto, debe ser considerado en la trayectoria analítica si se quiere tener una perspectiva adecuada para realizar las transformaciones que las nuevas exigencias van demandando a lo largo del tiempo.

En las décadas subsiguientes la economía mundial enfrentaría una gran crisis. Los países desarrollados ven caer sus índices de crecimiento y elevarse las tasas de desempleo.

A su vez en nuestra región, siempre diferida en sus cambios, la crisis se desencadenó con intensidad en los ochenta.

Nuestros países se vieron obligados a reestablecer el crecimiento económico y al mismo tiempo apoyar la estabilidad financiera interna y externa.

Para cumplir con esos objetivos fue necesario mejorar la balanza exterior y el balance fiscal nacional. Los programas de ajuste, por lo tanto, incluyeron una combinación de políticas fiscales, monetarias y fiscales para reducir el total de la demanda y modificar los incentivos relativos entre los bienes comercializables y no comercializables.

Se procuró mejorar la eficiencia en el uso de los recursos procurando enfrentar la distorsión de los precios, promoviendo una mayor competencia, mientras que se desarticulaban los controles administrativos fomentando la desregulación.

Hacia finales de la década del 80 la región comienza a enfrentar los retos institucionales y políticos que se planteaban a escala universal y asume la tarea de la modernización del Estado.

Estos procesos no disponían de referentes conocidos en nuestro continente y el advenimiento de la denominada “nueva gestión pública” elaborada en los países desarrollados originaba una fuerte atracción con mirar a ser adoptada y aplicada en aquellos ámbitos que se consideraban pasibles de ser gestionados en los términos del flamante enfoque.

La nueva gestión pública disponía de una serie de técnicas e instrumentos que procuraban poner en práctica variados y renovados criterios que potencialmente permitían cambiar el ordenamiento vigente.

Esas acciones promovían acometer, entre otras medidas, procesos de descentralización, la externalización de las actividades y la privatización de los servicios públicos, los cuales combinados con la aplicación de sistemas de calidad y de la gerencia por rendimientos auspiciaban resultados tangibles en materia de transformaciones.

Adicionalmente, se planteaba el papel de las instituciones como configuradoras y condicionantes del resultado de los programas de cambio y modernización.

Existía en esta visión una fuerte influencia de la concepción neoinstitucionalista desarrollada en el ámbito de la ciencia política y de la teoría de la organización.

Se reelaboraba el concepto de institución a la cual se la veía como el conjunto de valores, creencias, reglas, rutinas, procesos -tanto formales como informales- que se desarrollaban en un determinado entorno organizativo.

En ese marco se aceptaba que el cambio del rol de los Estados repercutía en las funciones, en el tipo de bienes y servicios que ofrecían, así como en las estrategias que se debían delinear.

Se dio de esta manera una nueva situación en que el esfuerzo por adecuar las estructuras administrativas públicas a este proceso de transformación, en conjunto con las crisis políticas y económicas que se manifestaban en forma contemporánea eran los

factores desencadenantes de los procesos de modernización y reforma de los aparatos públicos.

De allí que la necesidad de transformar dichos aparatos era un tema que aparecía con asiduidad en la agenda de todos los países.

Esa modernización procuró dos objetivos señalados: Hacer a los Estados más eficientes y fortalecer su capacidad para dar respuesta a las demandas sociales, económicas y políticas de la ciudadanía y del nuevo orden económico global.

Se trataba de desarrollar medidas e instrumentos que permitieran concretar y dar vida a las decisiones tomadas a nivel político de manera tal que el accionar estatal estuviera centrada en el usuario - ciudadano entendido como actor relevante del ámbito público.

EL PLANTEO DE LOS ADMINISTRADORES PUBLICOS

En este contexto las instituciones presupuestales debían procurar cumplir con el objetivo de disciplinar el comportamiento de los diversos actores.

El BID en un estudio realizado sobre las reformas en la región en 1997 señalaba la necesidad de atender a tres tipos de reglas referidas al manejo presupuestal:

- Las que referían a las restricciones numéricas sobre el monto del gasto público, el déficit y su trayectoria, los recursos ahorrados y el endeudamiento
- Las reglas de procedimiento que se ocupaban del claro y equilibrado juego de responsabilidades entre el Ejecutivo y los Parlamentos para evitar el aumento del déficit presupuestal o del gasto total y que cometían al Ministerio de Finanzas las decisiones del control final del gasto.
- Finalmente, las regulaciones que permitían la transparencia informando a la ciudadanía para ejercer la vigilancia de los organismos estatales estimulando el control centralizado del presupuesto.

Frente a estos requerimientos ¿cuál era la realidad de nuestros países en materia presupuestal ¿

En 2007 convocados por ASIP en Lima, dentro del programa de Eurosocial los representantes de diversos países analizaban la evolución histórica de las técnicas presupuestarias aplicadas en sus países y las posibles mejoras tecnológicas de las mismas hacia el futuro y declaraban que:

“Se reconocía por parte de los países reunidos la validez y vigencia de los conceptos que conlleva la técnica del Presupuesto por Programas, como método de asignar recursos, porque se considera que tiene la lógica y la estructura necesaria y suficiente para expresar objetivos institucionales, sectoriales o de áreas de acción y estratégicos.

Se puso énfasis en señalar que la Técnica del Presupuesto por Programas, ha sido una técnica de muy diferente aplicación y desarrollo según los países, como consecuencia de las dificultades de tipo políticas, económicas, culturales, sociales e institucionales por los que atravesaron los mismos.

Cabe mencionar entre otras:

a) Problema del Contexto de los países:

- Inestabilidad Política
- Inseguridad Jurídica
- Inflación
- Reglas de juego cambiantes
- Manipuleo de los sistemas de justicia
- Falta de precisión en la formulación de la estructura de la técnica
- Formación insuficiente de los Recursos Humanos para sostener el sistema, etc.
y

b) Problemas propios de la Organización y su funcionamiento tales como:

- Estructuras administrativas mal diseñadas sin capacidad de respuestas a los requerimientos solicitados
- Deficiente de organización de competencias y del financiamiento
- Delegación y descentralización de facultades y localización de responsabilidades inadecuadas
- Imposibilidad de medir correctamente los bienes y servicios que el Estado producía y de apreciar la eficiencia, eficacia y relevancia en el uso de los recursos asignados.
- Exceso de burocracia, falta de responsables, etc.

Las distorsiones provenientes del sistema político difícilmente puedan ser superadas por el proceso y la voluntad técnica y viceversa la resistencia al cambio de los sectores técnicos dificulta la tarea de innovador político.

Se reconoció por parte de los países reunidos la validez y vigencia de los conceptos que conlleva la técnica del Presupuesto por Programas, como método de asignar recursos, porque se considera que tiene la lógica y la estructura necesaria y suficiente para expresar objetivos institucionales, sectoriales o de áreas de acción y estratégicos.

Además, que puede expresar la producción que ofrecerá el Estado a través de la operación de su organización. En otras palabras, en que tiempos y con que medios se logrará la producción, bienes y servicios, que atiendan a la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Que es importante repotenciar y adecuar la técnica de Presupuesto por Programas para tener una idea precisa de la oferta de bienes y servicios que el Estado le puede ofrecer a la sociedad.

Fue opinión de los presentes que lo que importa es tener la mejor asignación de recursos posibles y con ella la mayor cantidad de productos posibles.

Este proceso de producción de bienes y servicios y su impacto sobre los objetivos deseados produce los Resultados.

Un Presupuesto Público siempre produce resultados. Lo racional es que de él se obtengan productos útiles en tiempo y forma y en la cantidad y calidad necesaria.

Se señaló la debilidad que ha existido históricamente en los sistemas de Planificación. Se consideró importante fortalecer estos sistemas a través de un trabajo conjunto de y entre las agencias gubernamentales.

Otro aspecto fundamental que se planteó estuvo referido a la necesidad de vincular en forma sistemática el Plan con el Presupuesto.

Que los sistemas presupuestarios vigentes deben desarrollar un nuevo esfuerzo buscando la posibilidad de facilitar el éxito de los Planes Estratégicos Institucionales, si los hubiere.

La COORDINACION entre ambos procesos, Plan y Presupuesto, otrora un problema difícil de resolver, tiene que ser un factor fundamental que propicie la CONVERGENCIA de ambos instrumentos.

Las posibilidades que plantean los instrumentos comentados, atienden a una mejor y más efectiva asignación de los recursos públicos.

Que la exposición de los Resultados de una gestión quedan en evidencia cuando se contraponen los productos, bienes y servicios, producidos en un período presupuestario con los consignados y deseados incluidos en los planes de mediano y largo plazo.

Los representantes convinieron en manifestar que la mayoría de los países están en un proceso de cambio de sus metodologías para asignar recursos.

Que debe observarse especial atención en la utilización de conceptos o denominaciones que puedan despertar expectativas que no se correspondan con el grado de organización de sus administraciones públicas.

Se manifestó que la llamada Gestión por Resultados va más allá e involucra otros procesos que el denominado Presupuesto por Resultados.

Una Gestión por Resultados implica desarrollar procesos técnicos- administrativos en el seno de las organizaciones públicas que posibiliten la obtención de productos, su tipificación y la conveniencia de su producción para la sociedad, lo cual conlleva incorporar nuevos aspectos modificando aspectos legales, tecnológicos y operativos de las organizaciones.

En tanto que la técnica, denominada Presupuesto por Resultados, enunciada en estos términos, es una expresión limitada y limitante de la actividad pública.

Una Gestión por Resultados, se señaló, es representativa de un modelo de gestión que trata de conseguir determinados resultados agregados. De allí que siendo rigurosos en el empleo del lenguaje técnico lo ideal sería designar con el nombre de Presupuesto por Programas con un Enfoque hacia Resultados las técnicas que representarían la mejor exposición de la labor de las Administraciones Públicas.

Se acordó dar importancia fundamental al trabajo técnico- administrativo y los compromisos de los gestores de los organismos públicos, estableciendo en PROTOCOLOS las actividades a realizar y objetivos que se deben desarrollar y alcanzar.

Sabido es que las necesidades son siempre mayores que los recursos disponibles, de allí que se insistió en señalar que la autoridad política debe contar con los elementos necesarios para establecer PRIORIDADES en la asignación de los recursos públicos.

Se señaló que parte del cambio que se debe realizar consiste en potenciar la Gerencia Pública. Ello se logrará con la disponibilidad de los recursos asignados en el tiempo y lugar oportuno para el ejercicio pleno de la responsabilidad encomendada a los gerentes públicos.

Se expresó que existe en los países un desarrollo desigual e incompleto de Indicadores que sean representativos de la producción pública y de los impactos que los mismos producen para medir la eficiencia, eficacia y relevancia de los procesos involucrados.

Se consideró la necesidad de realizar esfuerzos de los organismos estatales para que, (entendiendo el problema de medir su producción e impacto), puedan desarrollar los indicadores mencionados.

En reiteradas opiniones se puso de manifiesto lo embrionario que aún está en la mayoría de los países de América Latina, los sistemas de Evaluación de los Programas y Presupuestos Públicos.

Se consideró importante desarrollar un esquema de Presupuesto Plurianual cuyo contenido abarque el total de los gastos del Estado y no solo la parte referida a Inversión Pública.

Se puso énfasis en señalar la importancia de dirigir esfuerzos para lograr mejorar la CALIDAD del gasto público.

Que los países participantes en la Conferencia Internacional han hecho un esfuerzo muy importante en el desarrollo de sus sistemas de Administración Financiera lo que les ha permitido contar con mejores sistemas de Información Financiera, necesarios y básicos para la mejor toma de decisiones y una buena gerencia pública y a su vez también producir una mejora sustancial en la aplicación de las técnicas presupuestarias.

La Conferencia Internacional estimó que la Administración de Recursos Públicos exige gran cantidad de información y un diálogo entre los sistemas que la contienen para que los mismos puedan desarrollar toda su potencialidad.

Se señaló la importancia de efectuar una evaluación y el relevamiento de las condiciones operativas de las organizaciones públicas antes de implantar una técnica presupuestaria, y que cada país en función de su realidad y sus posibilidades pueda desarrollar lo que mejor satisfaga a sus expectativas y objetivos.”

De estas constataciones y afirmaciones puede intentar hacerse un ejercicio de síntesis que procure destacar los problemas y las posibles soluciones, con miras a mejorar el desempeño del Presupuesto, que proponían los administradores públicos latinoamericanos.

Los principales puntos que se enfatizaban eran los siguientes:

- La repotenciación del presupuesto por programas
 - La revitalización de la planificación
 - Analizar la aplicabilidad de los instrumentos y técnicas para el fortalecimiento de las decisiones presupuestarias
 - Encarar un enfoque gerencial de la administración

Este resumen de problemas confirma la naturaleza multivalente de la decisión presupuestaria y sus implicancias así como la necesidad de que los distintos componentes del fenómeno presupuestario deban considerarse en forma conjunta.

Hace, por su parte, más relevante el enfoque que realizaba A. Premchand en lo atinente a los distintos aspectos a considerar así como las disciplinas que sería necesario movilizar para poder acceder a las áreas de cobertura señaladas en su análisis.

Las realidades constatadas por los administradores públicos latinoamericanos tienen que ver tanto con la administración pública y su coherencia interna como con la ciencia política, la economía, la contabilidad y los sistemas de información.

La repotenciación del presupuesto por programas

El reconocimiento de la validez y la vigencia de la técnica presupuestaria programática son dos de las afirmaciones de mayor significación en la visión de los expertos.

A su vez, se exige su repotenciación. Cabe preguntarse ¿en qué términos ¿

Una forma de abordar el tema es reconocer que el tema presupuestario supone desde el principio plantear una pregunta liminar: ¿Cómo se deben distribuir los recursos en el presupuesto ¿

La respuesta a esta pregunta ha recogido visiones antagónicas: una concepción ha basado la solución a este problema basándose en la teoría

económica y expresando que una propuesta de gastos no puede apreciarse en términos absolutos sino relativos, de tal manera que el beneficio que produzca un gasto debe ser equivalente a la magnitud del costo que significa el no emplearlo en otro destino.

Por lo cual el fundamento de este problema se asienta en la teoría de la utilidad marginal.

En una visión distinta, hay quienes conciben la problemática presupuestaria desde otra perspectiva y sostienen que la verdadera interrogante en este tema se debe afincar en el terreno político y no en el económico.

De allí que para estos analistas es necesario plantear de quién son las preferencias que se pondrán en práctica y para los cuales tendrá importancia los cambios políticos que alteren las reglas de juego distributivas.

En este marco el economista americano James Buchanan desarrollará el concepto denominado de “public choice “(elección pública) que le permite analizar sistemáticamente las variadas formas como se adoptan las decisiones públicas, tema cuyo tratamiento - entre otros trabajos - le permitirá ser reconocido con el premio Nobel de Economía en 1986.

Respondiendo a una inquietud generalizada en la disciplina, Buchanan trata de darle respuesta a lo que considera debiera ser la pregunta original a plantearse por parte de los economistas.

Su tesis al respecto refiere a que habitualmente los profesionales de la materia se encuentran urgidos a exorcizar el paradigma de la maximización partiendo de los límites impuestos por la escasez, por lo cual el tema principal de la disciplina se focaliza en la asignación de recursos y en la obtención de la eficiencia.

El sugiere un cambio de visión y propone que la ciencia económica se concentre en los orígenes, las propiedades y las instituciones del intercambio, consideradas en términos amplios.

Esta manera de ver la economía pone el énfasis directamente sobre el proceso de intercambio, comercio o acuerdo contractual.

De esta forma recalca que en la elección pública se expresarán nítidamente los procesos de intercambio simple y complejo.

Entenderá como intercambio simple al que se produce con la intervención de dos agentes económicos o de dos mercancías, mientras que el intercambio complejo supone la participación de múltiples agentes y eventos que requieren el desenvolvimiento de un proceso variado de acuerdos contractuales.

En este enfoque la importancia se desplaza directa e inmediatamente, hacia todos los procesos voluntarios entre los distintos agentes participantes en una decisión.

Queda por tanto en evidencia - en esta perspectiva - que la economía es una extensión bastante natural de los escenarios institucionales en donde las personas e instituciones interactúan colectivamente y nos ofrece una manera de mirar la política y los procesos gubernamentales.

Sostiene este autor que las decisiones del Estado las toman los políticos que están en el poder.

En general, afirma Buchanan, todo el mundo encuentra lógico que los consumidores y los empresarios adopten sus decisiones en función de su propio interés, sin embargo se tiende a considerar que los políticos deciden en función del bien común. Eso no ocurre en la realidad.

En el mundo real los políticos adoptan sus decisiones en función de sus propios intereses, como todo el mundo.

Esto no es una alusión a los políticos corruptos que utilizan su poder para enriquecerse de forma deshonesto; un político absolutamente honrado en un país democrático se esforzará en ser reelegido y que su partido obtenga más votos.

Lo que ocurre es que en los países democráticos donde hay libertad de prensa y medios de difusión, los intereses de los políticos suelen coincidir con los intereses de la mayoría de la población.

En nuestro continente el advenimiento del presupuesto por programas proporcionó una estructura conceptual de racionalidad para la selección de alternativas que competían entre sí.

Esa puesta en marcha de la técnica contó con el acompañamiento de los esfuerzos encaminados a establecer una planificación nacional fundamentada en la necesidad de la intervención estatal como promotora del desarrollo - tal como se entendía que era correcto en ese momento de su implementación a fines de la década del sesenta del siglo pasado - lo que le dio a la planificación un rasgo de complementariedad que los eventos económicos posteriores no lograron confirmar.

Esta es una primera característica que debiera atenderse cuando hablamos de la repotenciación de la técnica presupuestaria programática, dado que por entonces, la planificación que se promovía era la denominada planificación normativa instrumento sumamente complejo y de difícil implementación.

Carlos Matus en 1987 en "Planificación, Presupuestos y Gerencia" señalaba que el presupuesto por programas era el intermediario entre la planificación y la gerencia.

Pero, a esa altura, él remarcaba que la planificación tradicional normativa ya estaba viviendo sus últimos años en América Latina.

Subrayaba que la función de planificación sobrevivía relegada a tareas decorativas y subsistía por inercia ante los nuevos desarrollos teóricos.

Esta actividad había quedado limitada, por un lado a la formulación de planes de mediano plazo con métodos más propios de una investigación sobre el futuro, y por el otro, al apoyo intermitente de políticas muy parciales de contingencia en el inmediatez del corto plazo.

Ambas tareas no tenían continuidad ni guardaban coherencia y se realizaban con métodos rígidos que contrastaban con la complejidad y creatividad del sistema social.

Expresaba que esta debilidad de la planificación no era ajena a lo que ocurría en la región con los sistemas presupuestarios, que también parecían estancados en un formalismo cosmético.

Por su parte, indicaba, que la gerencia estaba limitada a algunas islas de modernidad creativa que destacaban en un mar de rutinas primitivas completamente ajenas a los criterios de eficacia y eficiencia.

Tanto el enfoque de Buchanan como el de Matus nos sugieren que es preciso entender la dinámica del proceso presupuestario y su complejidad en lo que atañe al proceso de toma de decisiones.

Es evidente que el resultado fiscal es la culminación de un proceso arduo de negociación, seguido de un desarrollo no menos dificultoso para su puesta en marcha, y que ambas mecánicas deben ser consideradas para evaluar la relevancia y la eficacia de las acciones acometidas.

Existe una amplia variedad de actores que participan en este proceso con diferentes incentivos y distintos ámbitos y niveles de intercambio.

Asimismo estas múltiples transacciones pueden tener heterogéneos impactos si el entorno económico es estable, progresivamente creciente o existe recesión en la actividad desenvuelta en cada período en los distintos países.

Cotejando la opinión de los administradores públicos latinoamericanos ya expresadas con los aportes conceptuales de ambos académicos es posible reconocer ciertas características señaladas en el manejo del presupuesto público en nuestra región como ser:

- El predominio de la visión economicista
- La escasa consideración al proceso de negociación política como gestor específico de la naturaleza singular de los bienes públicos seleccionados en cada país

- La influencia de cierto ritualismo procesalista evidenciado por la preocupación de cumplir formalmente con las exigencias que demanda la técnica sin ponderar el sentido final de la misma.
- Un énfasis en el cumplimiento jurídico de las normas como salvaguardia de la responsabilidad
- La estrecha concepción sobre la planificación que sólo se limita a considerar su versión normativa prescindiendo de su vigencia operativa y la renuencia a realizar nuevos intentos de conciliación con el presupuesto en una óptica de programación estratégica y operativa.
- El reconocimiento de la contribución que las nuevas técnicas pueden aportar al tratamiento presupuestal en especial la administración financiera integrada.
- La apertura a la consideración de otros instrumentos como podrían ser la metodología de marco lógico en un contexto de gestión orientada a resultados, aun cuando las mismas son concebidas como un aporte adicional con exigua integración a la estructura programática vigente.
- La ausencia de inquietudes respecto a lo que deberían ser las “buenas prácticas presupuestarias “ampliamente utilizadas en los países desarrollados.
- El poco reconocimiento a las etapas de seguimiento y evaluación en el proceso de gestión presupuestaria
- La escasa importancia atribuida al desarrollo de los estándares internacionales de transparencia de extendida y creciente utilización a nivel de los países más desarrollados.

Una posible “repotenciación del presupuesto por programas “debiera atender a estas carencias desarrollando soluciones específicas para cada una de las insuficiencias planteadas.

Así por ejemplo el visualizar al presupuesto como producto de una compleja negociación política podría tratar de aplicarse algunas de las recomendaciones del “Manual de Transparencia Fiscal “del F.M.I. que recoge a su vez el conjunto de directrices sobre experiencias acerca de las mejoras prácticas que emplean los países miembros de la OCDE.

Ciertas directrices podrían servir como una significativa contribución al objetivo de la repotenciación del P.P.P., a saber:

- En la documentación presupuestaria deberán especificarse los objetivos de la política fiscal, el marco macroeconómico, las políticas en que se fundamenta el presupuesto y los principales riesgos fiscales detectables
- Deberán presentarse una declaración de objetivos de la política fiscal y una evaluación de la viabilidad fiscal, que sirvan de marco para el presupuesto anual
- El presupuesto anual deberá prepararse y presentarse en un marco macroeconómico cuantitativo integral y coherente; asimismo deberán incluirse los supuestos principales en que se basa el presupuesto

- Deberá distinguirse entre las presentaciones basadas en proyecciones a mediano plazo de los agregados fiscales de aquellas basadas en estimaciones integradas y coherentes a mediano plazo, desglosadas en los diferentes organismos de gasto.
- Se entenderá por un marco presupuestario de mediano plazo a aquel que contenga :
 - Una declaración de objetivos de política fiscal
 - Pronósticos macroeconómicos y fiscales integrados a mediano plazo
 - Estimaciones de gastos e ingresos de los ministerios y organismos para dos a cuatro años más allá del año del presupuesto
 - Estimaciones formales para el año subsiguiente; de tal forma la primera estimación de gastos se convierta en la base de las negociaciones presupuestarias para el año siguiente.
 - Las autorizaciones presupuestarias de los ministerios y organismos han de ser consideradas como limitaciones presupuestarias estrictas
- Deberán especificarse claramente las normas fiscales que se hayan adoptado (por ejemplo, el requisito de un presupuesto equilibrado o límites al endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno)
- Deberá describirse claramente toda política nueva que se introduzca en el presupuesto anual
- Toda vez que sea posible, deberán identificarse y cuantificarse los principales riesgos fiscales que podrían afectar al presupuesto anual, tales como las variaciones de los supuestos económicos y la falta de certeza con respecto al costo de ciertos compromisos de gastos.
- La información presupuestaria deberá presentarse de manera que facilite el análisis de las políticas y que estimule la rendición de cuentas.

El cumplimiento de estas directrices permitiría ir estableciendo los fundamentos para establecer una gestión orientada a resultados que contara con la arquitectura del presupuesto por programas y adicionalmente creara los espacios políticos de negociación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo lo cual posibilitaría una acción mas fluida de transacciones entre los diversos actores e instituciones presupuestarias.

El mero hecho de comenzar a aceptar las responsabilidades conjuntas tanto en la formulación, ejecución, control y evaluación de las acciones y políticas públicas a instrumentarse sería un extraordinario avance en materia del desenvolvimiento de las capacidades institucionales en cada país.

La revitalización de la planificación

Ya había advertido Carlos Matus en 1987 en su medular trabajo sobre Planificación, Presupuestos y Gerencia.

“Primero. Necesitamos una teoría de la totalidad social que aborde las interacciones entre la economía, la ciencia política, la sociología y las otras ciencias sociales, porque ninguna de ellas se preocupa de las implicaciones de unas sobre otras: por ejemplo, de los efectos políticos de las acciones económicas o de las consecuencias de los eventos políticos.

Segundo. Necesitamos reconsiderar todas las teorías y métodos que suponen la primacía inevitable del criterio de eficacia económica; esto implica tanto un cuestionamiento de los fundamentos clásicos de la ciencia económica como de los de la planificación económica y de las técnicas económicas de evaluación de proyectos.

Tercero. Necesitamos una teoría de la producción social y del cambio situacional que permita analizar el problema del conflicto de criterios de eficacia en un mundo donde existen múltiples recursos escasos y múltiples dimensiones del concepto de producción.

Así la producción económica de bienes y servicios tiene una dimensión política, cognitiva, ecológica, etc. y requiere para su materialización de recursos de poder, recursos económicos, conocimientos, valores, espacio, tiempo, etc.

La conclusión práctica que emerge de esta propuesta apunta a la necesidad de abandonar las prácticas normativas y economicistas de la planificación a fin de revalorizar la idea de la planificación como herramienta de gobierno. La tarea es compleja. Requiere tanto redefinir la planificación como extender su ámbito a todo el proceso de Gobierno “

Sin embargo en el año 2007- según lo expresan los administradores públicos latinoamericanos - el problema aún subsiste y la integración planificación - presupuesto salvo contadas excepciones (la mas relevante es Brasil) no ha tenido el menor éxito.

A pesar de ello a lo largo de esas dos décadas entre ambos eventos los instrumentos se han ido profundizando y son de destacar la denominada planificación estratégica que se articula con la planificación operativa mediante la gestión por objetivos.

Como señala Fernando Sánchez Albavera en “Planificación estratégica y gestión pública por objetivos “la planificación estratégica se hace para garantizar el cumplimiento de la finalidad y la misión, a través de una estrategia o carta de navegación de la que se derivan los objetivos generales y las políticas institucionales, que guían la planificación operativa.

Ésta tiene que ver con la eficaz administración de los recursos asignados para obtener objetivos específicos y resultados concretos.

Procurando cumplir con este propósito el autor señala que los planes operativos de cada una de las unidades de gestión deberían contener los siguientes aspectos básicos.

- Objetivos de la unidad de gestión, precisando los resultados que se desea alcanzar durante el ejercicio y los correspondientes indicadores para medir su rendimiento
- Entornos y supuestos básicos que justifican la definición de los objetivos y las posibilidades de su cumplimiento

- Principales problemas y oportunidades, referidos a la correlación entre el entorno y la capacidad institucional disponible en cada unidad de gestión.
- Estrategia y acciones para enfrentar los problemas y aprovechar las oportunidades, definiendo objetivos específicos para cada caso.
- Análisis de los recursos, buscando un equilibrio entre lo asignado y los objetivos y resultados fijados. Una vez asignados los recursos presupuestales no puede haber déficit ya que implicaría que se ha pretendido hacer más que lo que es posible o se han usado mal los recursos. En cambio, debería elevarse la eficiencia para hacer más con los mismos recursos. Este análisis debe contener los indicadores de eficiencia en el uso de los recursos.

Como se observa, si bien en la realidad existen dificultades notorias en vincular la planificación al presupuesto, han aparecido una serie de instrumentos que permitirían viabilizar dicho relacionamiento a condición de especializar y profundizar las tareas que conduzcan a dicho objetivo con lo cual se revitalizaría la planificación tal como los gestores públicos han solicitado pero en un marco de actualización tecnológica organizacional.

Analizar la aplicabilidad de los instrumentos y técnicas para el fortalecimiento de las decisiones presupuestarias.

El análisis precedente nos ha ido introduciendo en una serie de técnicas e instrumentos que permitirían vigorizar la decisión presupuestaria.

Así por ejemplo la utilización de la ciencia política permitiría atender el proceso por medio del cual se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de políticas públicas y en especial del presupuesto.

Utilizando la misma herramienta intentaríamos incorporar a las decisiones presupuestarias los efectos de las conductas de los distintos actores e instituciones con sus distintos incentivos y restricciones analizando situacionalmente la capacidad de los actores para llegar a acuerdos que repercutirán inevitablemente en la categorías presupuestarias, con lo que se lograría una mayor integración entre los sistemas técnicos y políticos.

La administración financiera integrada y los sistemas de información con el desarrollo del gobierno electrónico ya han hecho un aporte significativo en el fortalecimiento presupuestal y su futuro perfeccionamiento nos deparará mejores resultados en los próximos años.

Como hemos visto la planificación estratégica y la gestión pública por objetivos así como el uso intensivo de la metodología de marco lógico es otra fuente de reformas beneficiosas que también han demostrado la calidad de sus aportes en aquellos pocos países que han comenzado a aplicarlos.

En este marco debe observarse también algunas de las experiencias exitosas obtenidas en materia de seguimiento y evaluación en los países desarrollados

y algunos países latinoamericanos que han introducido este instrumento en sus administraciones

No debe olvidarse en este enfoque el análisis necesario que deberá hacerse en materia de sostenibilidad de las decisiones presupuestarias en sus tres versiones: institucional, organizacional y financiera

La integración a las mejores prácticas presupuestarias que se ha expandido entre los países industrializados y que forman parte de las directrices de los organismos multilaterales debiera ser otra vertiente surtidora de nuevas aplicaciones pragmáticas a nuestras realidades.

Encarar un enfoque gerencial de la administración

En las últimas décadas se han desarrollado estrategias modernizadoras de la denominada “Nueva Gestión Pública “ originadas en países como Nueva Zelanda, Australia, Gran Bretaña, Canadá, etc. prototipos del modelo anglosajón de administración pública.

Las mismas partían de la constatación de que los gobiernos de la era industrial, con sus extensas burocracias centralizadas y sus procesos estandarizados proporcionaban servicios de la misma magnitud para todas las cosas, los cuales no estaban a la altura de los retos que presentaba una sociedad económica que jerarquizaba el conocimiento como nueva forma de acumulación para generar el desarrollo.

Se pretende por parte de quienes sustentan este enfoque promover una dinámica distinta para desenvolver las capacidades gubernamentales hacia el futuro y reconfigurar al sector público con el propósito de generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales alcanzados.

A partir de la década del 80 del siglo pasado los países promotores de estos cambios aprobaron disposiciones que establecían normas jurídicas para la transparencia de la política fiscal - a la que se concede enorme importancia - la declaración de información sobre las finanzas públicas y la responsabilización formal del gobierno ante la ciudadanía por su desempeño fiscal.

Todas estas disposiciones buscaron promover reformas que enfatizaban la creación de incentivos para alcanzar lo que se esperaba de los administradores públicos.

Entre las expectativas planteadas se encontraban:

- Dar mayor responsabilidad a los jefes de departamentos asociados con mayores recompensas y castigos en términos contractuales
- Poner énfasis en la especificación de las producciones de los bienes y servicios públicos que se esperaba alcanzar y que se definían previamente

- Reducir el control de los insumos
- Introducir sistemas de información para medir resultados.

A esos efectos se constituía una red interna de contratos entre los distintos agentes intervinientes de una entidad que se caracterizaba por los siguientes rasgos:

- Las unidades ejecutoras y sus administradores serían evaluados en función de las metas por ellos aceptadas
- Se utilizaban medidas financieras y de evaluación de actividades realizadas para medir y recompensar los logros o penalizar las fallas
- Los éxitos o fracasos son atribuidos enteramente a las decisiones gerenciales o al desempeño de los funcionarios.
- Fragmentación de la administración en unidades mas pequeñas con creciente autonomía respecto a la gestión económica - patrimonial para que éstas se especializaran en la producción de una gama determinada de servicios y en algunos casos poder ser externalizadas, procurando ajustarlas a las necesidades de los clientes - ciudadanos.

Algunos de nuestros países implementaron una serie de herramientas provistas por la nueva gerencia pública con distinto grado aceptación- rechazo pero lo que debe quedar reflejado en la respuesta a las demandas realizadas por los administradores públicos en su reunión del 2007 es que la utilidad de un nuevo instrumento está en función del grado de apertura a nuevas experiencias y conocimientos que sirvan para enfrentar los problemas específicos, lo cual exige un alto grado de creatividad.

De esta manera se estaría en condiciones de valerse de todas las herramientas adecuadas a las necesidades de transformación de nuestras rígidas y desactualizadas estructuras institucionales.

En resumen, nuestras administraciones públicas presupuestales se encuentran en un punto de inflexión dado que las demandas por reformas que permitan adecuar el aparato presupuestal a los nuevos requerimientos de la actual configuración económica - social - política - cultural son cada vez mas crecientes y requieren de menor tiempo para verlas convertidas en resultados tangibles, por lo cual será preciso integrar la vasta gama de instrumentos que se han ido adicionando y perfeccionando en las últimas décadas con el propósito de conservar la funcionalidad del instrumento presupuestal.

Este esfuerzo supondría una contribución de relieve de las disciplinas presupuestarias que incentivaría la instauración un enfoque convergente de instrumentos y orientaciones para institucionalizar los temas del cambio de las administraciones públicas estimulándose las reorganizaciones y transformaciones estructurales de las instituciones gubernamentales.