

4

REFORMA DEL ESTADO Y PRESUPUESTO PÚBLICO. UNA RELACIÓN NECESARIA (*)

Alicia Olivieri Alberti (**)

(Maestría en Administración Pública,
Universidad de Buenos Aires)

RESUMEN

Durante los años '90, tanto en el ambiente académico como en la gestión gubernamental, el debate acerca del rol del Estado y de su nueva posición relativa frente a la sociedad resultó ineludible. A su vez constituyó la fuente de argumentación de los procesos de reforma que se comenzaron a implementar en distintos países. En este contexto, el principal propósito del presente trabajo es analizar qué técnica presupuestaria resulta adecuada para acompañar el proceso de reforma estatal

en nuestro país, en el sentido de favorecer su éxito. Para ello realizaremos un análisis comparativo de las Técnicas de Presupuesto por Programas y Presupuesto Base Cero, herramientas más utilizadas en los últimos años. A partir de una breve descripción de sus principales características y su ulterior comparación, señalaremos sus fortalezas y debilidades como instrumentos compatibles con la actual etapa del proceso de reforma estatal.

1 INTRODUCCIÓN

La década del '90 se caracterizó por la vuelta a la escena del Estado, tanto en el debate académico como desde la gestión gubernamental. La mayoría de los países, sin distinción de nivel de desarrollo, fue protagonista de algún tipo de reforma del Estado: más estructural algunos, más administrativa otros. Lo cierto es que el debate acerca del rol del Estado y de su nueva posición relativa frente a la sociedad resultó ineludible a la vez que constituyó la fuente de argumentación de los procesos de reforma. Los mismos no fueron en modo alguno uniformes, sino que implicaron en muchas oportunidades el cumplimiento de diversas etapas.¹

En el caso de nuestro país, podemos distinguir claramente tres momentos. El primero, hacia el año 1989, implicó una profunda redefinición del rol del Estado y de sus ámbitos de intervención. Las privatizaciones de empresas públicas, la descentralización de la salud, la educación a las provincias y la desregulación de los mercados constituyeron los principales instrumentos que permitieron viabilizar los objetivos de esta etapa. La misma implicó, a su vez, una profunda reforma de la administración financiera, indispensable para el éxito del programa de saneamiento fiscal que se comenzaba a implementar. Dichos procesos dejaron de lado la aplicación de reformas institucionales tendientes a elevar la capacidad del Estado.²

La Ley N° 24.629 inició en el año 1996 lo que se conoció como la Segunda Reforma del Estado, y estableció nuevos lineamientos que apuntaban a mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por el Estado. Si bien el diagnóstico seguía concentrándose en la cuestión fiscal, la modernización y mejora del desempeño de la Administración Pública ingresaron en la agenda pública a la par de la extensión, a nivel internacional, del desarrollo y aplicación de los modelos de gestión que privilegiaban el control por resultados antes que el control normativo. De este modo, en esta etapa se intentó impulsar el desarrollo de planes de modernización de la Administración Pública. Durante estos años comenzó a perfilarse en forma incipiente la adopción de criterios de gestión orientados al logro de resultados. Las normas en cuestión tenían por objeto mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por el Estado. Por este motivo, comenzó a asumirse desde el gobierno la necesidad de encauzar los procesos hacia el ciudadano, incorporando ideas como la medición de resultados por medio de indicadores de gestión y la evaluación del desempeño de los recursos humanos.³

Finalmente, nos animamos a distinguir una tercera etapa con rasgos particulares. Si bien durante la segunda reforma del Estado había aparecido en forma incipiente una tendencia novedosa a orientar la gestión hacia el ciudadano, la misma no logró superar un simple planteo formal, ya que más allá de las normas que se sancionaron, e incluso de los nuevos planes estratégicos que se aprobaron, no se produjo ninguna transformación en el modelo de gestión prevaleciente. Así, las viejas prácticas rutinarias y la fuerza de la máquina burocrática –más preocupada por el cumplimiento de los medios que por los fines en sí mismos– ejercieron una fuerte inercia en contra de la instauración de nuevas medidas. En este contexto, la sanción del Decreto N° 103/01 a comienzos del año 2001 representa una nueva etapa del proceso de reforma y modernización del Estado en nuestro país.⁴

El mismo se enmarca en una nueva concepción del rol del Estado. Un Estado orientado al ciudadano, que debe rendir cuentas por su gestión. Un Estado que debe mejorar la relación de la administración con los ciudadanos aumentando su receptividad, es decir, su capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad, así como la calidad de los servicios que presta, tanto desde el punto de vista de la gestión como de los resultados alcanzados. El aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos, la gestión orientada a resultados y el control y evaluación del cumplimiento de los objetivos formulados constituyen entonces elementos fundamentales en la nueva concepción que estamos describiendo. De esta forma, la modernización del Estado que se propone bajo esta nueva concepción va más allá de la mera reforma administrativa o de gestión.

En este contexto, el presupuesto público como instrumento de programación, de ejecución de políticas y de evaluación, resulta fundamental para la implementación de una reforma del Estado orientada a maximizar la eficacia y eficiencia de la gestión, así como al aumento de la calidad de los productos y el logro de resultados de gestión.

El principal propósito del presente trabajo es entonces analizar qué técnica presupuestaria resulta adecuada para acompañar el proceso de reforma que estamos comentando, en el sentido de favorecer su éxito. Para ello realizaremos un análisis comparativo de las Técnicas de Presupuesto por Programas y Presupuesto Base Cero, herramientas más utilizadas en los últimos años.⁵ A partir de la descripción de cada una y la ulterior comparación, señalaremos sus fortalezas y debilidades como instrumentos compatibles con la actual etapa del proceso de reforma estatal. Asimismo, intentaremos dar respuesta a un interrogante adicional: Presupuesto por Programas y Presupuesto Base Cero ¿constituyen dos enfoques excluyentes o será posible alcanzar una lectura que tienda a integrarlos?

Si bien la referencia a las etapas de la reforma del Estado constituye el marco obligado de análisis, no nos propondremos realizar una evaluación de las mismas, sino más bien aportar algunas respuestas, o por lo menos nuevas líneas de investigación, que permitan seguir generando interrogantes que posibiliten aumentar nuestro conocimiento acerca de la modernización del aparato estatal, para efectivamente consolidar una Administración Pública eficaz, eficiente, transparente y fundamentalmente orientada al ciudadano.

2 ALGUNAS NOTAS SOBRE EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y EL PRESUPUESTO BASE CERO

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Las técnicas presupuestarias han ido evolucionando a lo largo del tiempo, en función de las distintas concepciones prevaletentes acerca del rol del Estado. En este sentido, el modelo de Estado asumido en un momento determinado perfiló el esquema presupuestario por adoptar.⁶

No es éste el espacio para desarrollar la evolución de los distintos tipos de presupuestos. Intentaremos, en cambio, destacar las características de los enfoques más modernos, los cuales pondrán el acento en la responsabilización de los funcionarios por el cumplimiento de metas y objetivos fijados previamente, en lugar de centrarse en aspectos contables como ocurría con anterioridad a su adopción.⁷

El Presupuesto por Programas⁸ constituye una forma de reflejar la problemática de la producción de bienes y prestación de servicios que realiza el sector público. En términos genéricos se aplica a todo proceso de combinación de insumos que origine productos.

Siguiendo a Matus (1987), el PPP es una forma de asignación de los recursos públicos por objetivos. Expresa en términos monetarios el proceso de producción de servicios y bienes que se realiza dentro del espacio de una institución, la cual se organiza para satisfacer necesidades externas a ella. En esta línea, el principio que justifica la existencia de cualquier organización debe ser la satisfacción de necesidades fuera de su espacio institucional.

Se basa en un enfoque que destaca el rol productivo del sector público, y permite reflejar la problemática de producción de bienes y servicios que realiza ese sector.

Entre los conceptos centrales de la técnica destacamos las *categorías programáticas* las cuales constituyen tipos de acciones presupuestarias, que se diferencian entre sí por el tipo de producto que origina cada una de ellas. Estas categorías pueden ser programas, subprogramas, actividades, proyectos y obras.⁹

El PPP permite mostrar, además del monto que se gasta, las acciones que se realizan en el sector público y los productos que se obtienen. A partir de la formulación de *objetivos-fines* se calculan los *insumos-medios* necesarios para alcanzarlos. Aquellos objetivos deben ser concretos, claramente identificables y en alguna forma medibles. Una vez identificados es posible determinar las acciones necesarias para alcanzarlos. De esta forma se calculan los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el logro de los objetivos globales.

A pesar de que la vigencia del PPP data de la década del '60, en nuestro país es recién a comienzos de los años '90 cuando se instala en forma definitiva como técnica básica de presupuestación.¹⁰

El PPP fue diseñado para capacitar al gobierno para enfrentarse más eficientemente a la incertidumbre y a los eventos impredecibles. Por ello, la planificación es un ingrediente esencial del PPP. En este contexto, la planificación tiene por objeto la identificación de los cursos de acción más adecuados para hacer posible tomar mejores decisiones. Paralelamente a los propósitos de largo plazo, el PPP propugna por una identificación y examen cuidadosos de las metas y objetivos en cada área importante de la actividad gubernamental. Y esto constituye una de sus mayores fortalezas.

Otro aporte fundamental que realiza el PPP es intentar determinar cómo, en qué y por qué debe gastarse, además de la mera consideración del monto total del gasto. Asimismo, la definición de responsables para cada etapa del proce-

so presupuestario constituye otro notable avance, en la medida que permite identificar quién debe responder y rendir cuentas por el grado de cumplimiento de las metas establecidas y los desvíos producidos –si los hubiere–. Esta responsabilidad no descansa simplemente en una concepción de tipo *gendarme*, sino más bien persigue un mayor grado de compromiso e identificación por parte de ciertos funcionarios para alcanzar los objetivos propuestos.

De todas formas, no han faltado críticos de la técnica. En este punto vale la pena hacer una aclaración. En realidad, muchas de las críticas de las que es objeto el PPP se relacionan más con una incorrecta instrumentación del mismo que con sus debilidades intrínsecas. Es decir, en muchas oportunidades se relativizan las ventajas del PPP utilizando como argumento cuestiones que tienen que ver con una inadecuada instrumentación o con la ausencia de un modelo de gestión que acompañe el sentido de la técnica.

Por ejemplo, entre las debilidades que más se le adjudican, la más frecuente se relaciona con las dificultades que presentan los procesos de medición y la definición clara de unidades de medida. En realidad, esto no se relaciona directamente con la técnica, sino que tiene más que ver con la cultura de la organización. En muchas oportunidades, son los mismos responsables de la ejecución de los programas los que limitan las posibilidades del PPP. Sobre la base de motivos diversos, con frecuencia plantean la imposibilidad de llevar adelante cualquier proceso de medición exhaustivo para generar datos fehacientes a partir de los cuales elaborar las proyecciones de los ejercicios presupuestarios futuros.¹¹

Entonces, muchos organismos no realizan de manera sistemática mediciones de productividad. Apenas presentan unidades de medida y metas de producción para cumplimentar los requerimientos formales para la preparación del proyecto de presupuesto. Cuando analizamos algunas unidades de medida, estimaciones y proyecciones para ejercicios futuros, encontramos que, en general, las proyecciones para los ejercicios presupuestarios siguientes no sufren grandes variaciones respecto de años anteriores; las unidades de medida son muy generales y no permiten medir en forma exhaustiva la producción de bienes o servicios prestados por cada organismo; muchos responsables de la ejecución de los programas correspondientes consideran que su producción no es cuantificable sin una argumentación sólida; algunos organismos detallan unidades de medida de actividades que hacen al funcionamiento de la repartición y no representan bienes o servicios producidos; otros no definen unidades de medida para todos los bienes o servicios que producen sus programas.

Continuando con el problema de la cultura de la organización, y especificando aún más, muchas veces los propios funcionarios, y en alguna medida los

agentes a su cargo, evidencian cierta resistencia al cambio y temor al control. Los motivos oscilan desde la inercia en la aplicación de rutinas tradicionales, la falta de capacitación, hasta un supuesto aumento de costos en la etapa inicial.

Las debilidades propias de la técnica no se relacionan con lo que hemos venido comentando, sino que tienen que ver con la aparente *rigidez* que presentan los programas presupuestarios, en el sentido de la ausencia de alternativas de acción ante –por ejemplo– una reducción de recursos. No se establecen prioridades de asignación de recursos, ni se presentan diferentes posibilidades de producción en función de distintos niveles de esfuerzo. El programa presupuestario establece una producción a alcanzar y los recursos necesarios para ello. En caso de no contarse con los mismos, no se anticipan distintas alternativas para alcanzar un nivel de producción que posibilite cumplir el objetivo básico de política propuesto.

Finalmente, la mirada histórica nos permite afirmar que el PPP se convirtió en una técnica presupuestaria más, porque se perdió el marco teórico de la planificación. Los actores involucrados en la elaboración de los presupuestos asumieron una lógica incremental ajena al espíritu de la técnica. Por otra parte, hasta el momento la instrumentación del PPP no ha sido acompañada por un modelo de gestión compatible –es decir, un modelo de gestión orientado a la definición de objetivos y al logro de resultados, con adecuados sistemas de monitoreo y control de gestión–,¹² sino que ha convivido con un modelo burocrático, en cuyo marco los procedimientos y las normas adquirirían mayor relevancia que la búsqueda de resultados orientados al ciudadano.

EL PRESUPUESTO BASE CERO

Pyhrr (1977) define al Presupuesto Base Cero¹³ como un proceso operativo de planeamiento y presupuestación que requiere que cada gerente justifique sus demandas presupuestarias desde cero, sin considerar períodos anteriores. De esta forma, debe siempre justificarse las causas por las que se planea gastar una determinada cantidad de dinero. Parte del supuesto de que ningún gasto presupuestario posee un derecho adquirido para subsistir en un siguiente período, sino que debe probarse su necesidad. Quienes tienen la obligación de realizar esta revisión anual son los propios responsables de su ejecución.

Mediante el PBC es posible, en un contexto de restricción de recursos, fijar prioridades en función de objetivos sobre la base de un cálculo costo-beneficio, de modo tal que sea posible reducir el presupuesto sin afectar las actividades prioritarias, reducir costos sin afectar operaciones, o reasignar recursos a aquellas actividades consideradas más rentables.

Para ello es necesario identificar al interior de los organismos las áreas res-

pensables de ejecución de actividades que por su naturaleza e importancia contribuyen en forma significativa al logro de objetivos.¹⁴ Estas áreas se constituirán en áreas de asignación de recursos que recibirán el nombre de *unidades de decisión*. Estas *unidades de decisión* son las que –como veremos a continuación– formularán los *paquetes de decisión* para las actividades de las cuales son responsables.¹⁵

Los dos pasos siguientes y esenciales del PBC son la creación de los *paquetes de decisión* y la *calificación* de los mismos en un orden de prioridad.

En principio, es necesario especificar qué se entiende por *paquete de decisión*. Siguiendo a Pyhrr (1977), se trata de un documento que identifica y describe una actividad específica de manera que la gerencia pueda: i) evaluarla y clasificarla de acuerdo con las demás actividades que compiten por obtener recursos y ii) decidir si se aprueba o no.

Uno de los elementos clave de este paso es la identificación y evaluación de diferentes alternativas para llevar a cabo cada actividad. En este sentido es fundamental tener en cuenta dos posibilidades: una que tome en consideración distintas formas de realizar la misma función; y otra que plantee diferentes niveles de esfuerzo para ejecutar la misma función. En relación con el primer punto, es necesario efectuar un análisis que permita identificar diferentes formas en que se puede realizar una actividad, después del cual se selecciona la mejor y se descartan las demás.¹⁶ Respecto del segundo punto, se identifican distintos niveles de esfuerzo y los gastos necesarios implicados por los mismos. En relación con esto, se debe establecer un nivel mínimo de esfuerzo que garantice, al menos, el cumplimiento básico del propósito de la función. Y es necesario elaborar un paquete de decisión por cada uno de los niveles de esfuerzo establecidos.¹⁷

En esta instancia, se suele afirmar que uno de los buenos resultados del PBC se debe a la identificación de distintos niveles de esfuerzo. Si sólo se identificara un paquete de decisión al nivel del esfuerzo deseado, en muchas ocasiones la limitación de recursos y el deseo de financiar programas nuevos causarían la eliminación total de algunas funciones. Para estos casos en que la eliminación total no es deseable es posible entonces pensar en un nivel de esfuerzo inferior, que implique una menor cantidad de recursos.¹⁸

El segundo paso relevante es la clasificación de los paquetes de decisión. Para realizar esta clasificación se debe efectuar un análisis de costos y beneficios o, de ser necesario, una evaluación subjetiva. Esto permite decidir cuánto debe gastarse y en qué. Aquí, la gerencia debe ubicar los paquetes en orden decreciente de beneficio o importancia. Esto permite evaluar los beneficios que derivarán de cada nivel de gasto, lo que facilitará la determinación de su aprobación o no.

Una vez preparados los paquetes de decisión y luego de su clasificación en orden de importancia, se decide cuáles serán los paquetes que recibirán financiamiento. Es decir, se procede a la asignación de recursos, los que se volcarán a las actividades más importantes –nuevas o existentes–. Para la preparación del presupuesto final se toman los paquetes de decisión aprobados, se clasifican de acuerdo con las unidades presupuestarias correspondientes y al sumar los costos de cada paquete se obtiene un presupuesto para cada unidad.

La operatoria completa implicada por el PBC es compleja y se realiza por medio de un conjunto de formularios, que imprimen a la técnica un aspecto muy burocrático, pero que en realidad no es tal, ya que lo esencial no son los formularios sino la clarificación de ideas que a través de los mismos se procura. La idea es adquirir conciencia acerca de distintas alternativas en cuanto a niveles de prestación de servicio y costo. En algunos casos tiene sentido elegir la alternativa más costosa; en otros no. Lo importante es no dar por sentado un cierto nivel de prestación de servicio, a partir del cual se confecciona el presupuesto. En muchos casos, el análisis permite *abrir* lo que inicialmente se consideró un *paquete de decisión*, para desglosar partes que tienen una prioridad más baja de la que se dio al paquete en su totalidad.

En el ámbito público, con frecuencia se realizan recortes presupuestarios que únicamente atienden a reducir los gastos. Un efecto típico de este tipo de recortes es que los responsables de determinadas áreas, para poder enfrentar y hacer viable tal reducción, suspenden el mantenimiento de –entre otros ejemplos– maquinarias e infraestructura, lo que implica en el futuro un gasto mucho mayor en inversión. El problema central, entonces, al que hay que dar respuesta en estos casos no es el de la reducción de gastos, sino el de la asignación racional de recursos en función de un conjunto de prioridades.

La técnica de PBC puede ser una de las respuestas a este problema. Como ya mencionamos, se basa fundamentalmente en la idea de partir de cero en la confección de un presupuesto, sin tomar el anterior como punto de referencia. Cada unidad debe justificar sus gastos como si recién ese año comenzara a funcionar, y diseñar tres escenarios de asignación de recursos, con las correspondientes metas para cada uno de ellos.

Para resumir los aspectos positivos, resaltemos la filosofía fundamental del PBC en función de sus tres objetivos básicos:

- obliga a replantear en profundidad lo que se está haciendo con el presupuesto en vigencia, y a fundamentarlo con la misma importancia con que se justificaría un requerimiento de mayores recursos;
- provoca que los recortes sean selectivos y no generalizables. Por ello, la

necesidad de formular *paquetes de decisión* debidamente priorizados, entre los que se seleccionan aquellos que habrán de ser desactivados. De esta forma, ante una restricción de recursos, o un análisis costo-beneficio negativo, los recortes afectarán a determinados programas o actividades –los menos prioritarios– y no a todos. Esto tiene validez también en el sentido opuesto: un incremento del presupuesto debe tener una aplicación clara, e identificar productos y resultados esperados, y no diluirse en forma uniforme en un simple aumento general;

- la priorización de programas y actividades requiere la participación de toda la organización, especialmente de los jefes o responsables de programas, quienes conocen en profundidad y detalle el curso de las operaciones.

En relación con las dificultades que presenta el PBC se destacan los temores entre los propios funcionarios y agentes, problemas administrativos y dificultades en la formulación de los paquetes de decisión y en el proceso de clasificación.

En este sentido, muchas veces los administradores sienten aprensión ante cualquier proceso que los obligue a tomar decisiones, y en el caso del PBC son obligados a identificar claramente cada una de sus actividades, establecer costos y niveles de rendimiento, al mismo tiempo que clasificar y decidir entre un conjunto de prioridades. Por su parte, la resistencia de la organización también puede ejercer una influencia negativa. Ya mencionamos que la técnica demanda quizás cierto tiempo –por lo menos en sus inicios– y una cierta complicación respecto de los formularios requeridos. Otro factor que puede influir en el fracaso de este sistema es la falta de apoyo por parte de la alta gerencia.¹⁹

Respecto de las dificultades para la formulación de los paquetes de decisión, los principales problemas se relacionan con la determinación de las actividades o funciones que requieren de la formulación de un paquete de decisión y la definición de un nivel mínimo de esfuerzo.

Por último, en el proceso de clasificación puede no ser sencillo determinar a qué nivel de la organización será clasificado cada uno de los paquetes y qué procedimiento se utilizará para ello. Por otra parte, el gran volumen de paquetes de decisiones de las organizaciones de gran tamaño puede convertirse en una carga difícil de manejar para la alta gerencia.

3 LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

ALGUNOS CONCEPTOS

En el ámbito de la Administración Pública es posible identificar distintos tipos

de administración gubernamental. Siguiendo a Ginestar (1996), en los últimos años los modelos de administración han comenzado a evolucionar de un tipo de administración centrada en el patrimonio, los ingresos y los gastos, a uno que toma en consideración la definición de objetivos *que se programan para proveer de bienes-productos que satisfagan necesidades de destinatarios específicos de la comunidad* –administración por objetivos– *requiriendo el control de resultados que muestren efectividad en el desempeño* –administración por objetivos y resultados.

Esta evolución se relaciona fuertemente con la redefinición del rol del Estado que tuvo lugar en los '80 y pone el énfasis en la importancia de los resultados de la gestión.²⁰ Nacerá así el enfoque de Gestión por Resultados, el cual ejercerá también su influencia en el ámbito presupuestario, transformando el proceso presupuestal orientado al control de los gastos en uno orientado a la búsqueda de resultados.²¹

Para avanzar en nuestro análisis, en primer lugar es necesario presentar algunos elementos que caracterizan una gestión orientada por resultados. No intentaremos realizar una presentación exhaustiva, fundamentalmente por no constituir el objetivo básico de este trabajo y por la disponibilidad de vasta bibliografía que recupera el tema en términos teóricos.²²

Nuestro propósito es simplemente recordar algunos conceptos básicos que nos permitan destacar la necesaria vinculación de este modelo de gestión con el sistema presupuestario.

Con el objeto de superar un modelo de administración que se mostraba como altamente burocrático y rígido, basado fundamentalmente en las normas y procedimientos, este enfoque pone el acento en los *resultados de la gestión* y para ello postula una serie de principios que apuntan a lograr una mayor flexibilidad en la gestión de los asuntos públicos, especialmente en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos. Es decir, intenta pasar de un modelo de administración en el que lo fundamental son *los procedimientos y los medios*, a uno que enfoca el desempeño organizacional en función de los *resultados obtenidos*.²³

Sus principales enunciados se relacionan con *orientar la gestión pública hacia el ciudadano*, enfatizar el *control de los resultados* en lugar del control de procedimientos –al mismo tiempo que instaurar nuevas formas de control social– y fomentar la *descentralización* de las unidades implementadoras de políticas. En este sentido, orientar la gestión al ciudadano implica planificar las políticas públicas atendiendo la satisfacción de su demanda, a la vez que implementar un adecuado control del efectivo cumplimiento de los objetivos establecidos en ese sentido. Ya no se trata meramente de cumplir con los procedimientos burocráticos sin importar si los fines se cumplen o no, sino que la gestión debe

necesariamente orientarse a la obtención de resultados concretos.

En esta línea, los objetivos primordiales que debe perseguir toda gestión apuntan a institucionalizar el establecimiento de objetivos, desarrollar indicadores de gestión y de medición de resultados, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, promover una mayor autonomía de gestión, introducir mecanismos que aumenten la responsabilidad de los funcionarios por el cumplimiento de metas y objetivos, a la vez que mejorar los procedimientos de asignación de recursos. Un elemento que resulta imprescindible es aumentar la *descentralización de la toma de decisiones*. Esto permite que la alta dirección de un organismo conserve la responsabilidad de la definición de las políticas globales, en tanto las gerencias operativas asumen la responsabilidad por el cumplimiento de los resultados implicados por aquellas. Esta diferenciación entre áreas que *definen* las políticas y áreas que *ejecutan* supone un aumento de la autonomía de estas últimas, fundamentalmente respecto del manejo de los recursos. Esto a su vez genera la necesidad de la formalización de compromisos entre aquellos que delegan la responsabilidad por la obtención de resultados y los que la asumen.²⁴

Entre las principales herramientas que requiere la implementación de la gestión por resultados encontramos, principalmente, la definición de *planes estratégicos* y *planes operativos* anuales o bienales;²⁵ la introducción de *mecanismos de medición* de desempeño y metas alcanzadas, también mecanismos de petición y rendición de cuentas; la incorporación de métodos de contratación de personal basados en el desempeño; y la existencia de una estructura de *incentivos* selectivos positivos y negativos.²⁶

Siguiendo a Makón (2000), los pilares sobre los que descansa la implantación exitosa de este modelo son la planificación estratégica situacional y la reingeniería de procesos. La primera facilita la identificación, priorización y solución de los problemas; permite así diseñar acciones estratégicas y vectores de resultado, otorgando a la gerencia operativa una dirección clara de mediano plazo. La segunda posibilita –luego del análisis de procedimientos y circuitos administrativos– introducir los cambios necesarios en las prácticas de trabajo habituales, orientando los procesos internos a los productos identificados como prioritarios en el Plan Estratégico.²⁷

La Gestión por Resultados puede ser definida entonces como *el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período determinado* (Makón, 2000). Modelo que permite evaluar en qué medida el Estado en general y cada una de las agencias públicas en particular logran cumplir con sus objetivos de políticas públicas definidas en función de las necesidades de la ciudadanía.

En definitiva, orientar la gestión al logro de resultados implica supeditar las normas, procedimientos, estructuras y recursos a la obtención de resultados en función de objetivos de políticas públicas definidos previamente, orientados en función de la satisfacción de las demandas de los ciudadanos.

LA INCIDENCIA EN EL PRESUPUESTO

En los últimos años, a la hora de encarar reformas administrativas que tendieran a dirigir a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados, se comenzó a recuperar la importancia de los procesos de presupuestación. Es decir, en el contexto de reforma global de la administración pública, la transformación del proceso presupuestal se presentó como una pieza fundamental. En este sentido, más que nunca se necesitaba que la orientación al control de gastos fuera reemplazada por la búsqueda de resultados. (Arellano Gault y Ramírez Macías, 2000)

Con anterioridad a este proceso, el presupuesto no tenía un rol preponderante y su formulación se había convertido en un mero ejercicio ritual de repetición de las cifras del año anterior. No existía una real vinculación entre presupuesto y plan de gobierno. De manera que el cálculo de los recursos necesarios para un determinado ejercicio poco tenía que ver con una planificación de políticas globales. Y la necesaria vinculación entre planificación, programación y presupuestación brillaba por su ausencia.

¿Por qué la relación entre modernización del aparato estatal y reforma del proceso presupuestario aparece como necesaria? Distintos elementos nos permiten ir elaborando una respuesta. Por un lado, el presupuesto es una herramienta de gestión que orienta la acción de los funcionarios públicos y, en este sentido, constituye la base de muchos de los incentivos y lógicas de comportamiento de los agentes públicos. Asimismo, en el propio proceso de formulación del presupuesto se definen las reglas mínimas de desempeño de las agencias gubernamentales.

De esta forma, cualquier reforma de tipo gerencial, orientada a modificar las pautas de funcionamiento y acción de las agencias y comportamiento de los funcionarios públicos, debe necesariamente considerar el proceso de formulación, ejecución y evaluación del presupuesto como una herramienta clave para alcanzar el éxito.

Por otra parte, algunos de los conceptos fundamentales que esgrime el modelo de gestión por resultados son los de *evaluación*, *control de resultados* y *rendición de cuentas*. Este objetivo difícilmente pueda ser alcanzado en un marco presupuestario caracterizado por el control de gastos, que no tome en consideración los resultados que supone una determinada asignación de recursos.

Resulta imprescindible el surgimiento de una nueva lógica presupuestaria que ponga el acento en la definición de objetivos claros, la medición de los resultados obtenidos, los análisis de los desvíos entre lo programado y lo ejecutado –si los hubiere– y la retroalimentación para una nueva programación de objetivos y de ejecución. No se puede pensar una reforma orientada a la obtención de resultados mientras persista la desvinculación entre el proceso presupuestario y las acciones que lleva adelante un organismo.

Por lo tanto, una gestión orientada a resultados requiere necesariamente un presupuesto de las mismas características: que establezca metas medibles y que institucionalice la evaluación de resultados.²⁸ Que otorgue mayor autonomía a las distintas agencias, que flexibilice la asignación de recursos, que desarrolle la capacidad gerencial, todo esto en combinación con un conjunto adecuado de incentivos destinado a los responsables de programas.²⁹

Así, el presupuesto se consolida verdaderamente como un instrumento de gestión que, sobre la base de la ecuación *recursos-resultados*, actúa como guía de las acciones de un organismo.

LA GESTIÓN ORIENTADA A LOS RESULTADOS EN EL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO: EL PLAN NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ya mencionamos los diferentes momentos por los que fue atravesando la reforma del Estado en nuestro país; no corresponde aquí analizar el grado de éxito alcanzado en cada etapa.³⁰

Al momento de encarar la profundización de las reformas estatales en esta última etapa, se advirtieron graves dificultades en relación con la *governabilidad* y las *capacidades institucionales* de los organismos que integran la Administración Pública Nacional.³¹

Por un lado, la mayor complejidad de los problemas a los que se deben dar respuesta y los continuos recortes presupuestarios que limitan las posibilidades de acción han generado en los últimos tiempos una *reducción del campo de la gobernabilidad*, a la que se ha respondido insatisfactoriamente desde el voluntarismo o la simple resignación.

Por otra parte, la falta de capacidad institucional se vincula con la desactualización e incapacidad que ofrecen los modelos de gestión implementados hasta el momento, los cuales han generado altos niveles de rutinización en las funciones que desarrolla la alta gerencia y el arrastre continuo de un modelo eminentemente burocrático. Otro problema detectado en el mismo sentido es el señalado divorcio existente entre el sistema de planificación y el presupuesto.³²

A raíz de este diagnóstico, la Secretaría para la Modernización del Estado presentó a mediados del año 2000 el Plan para la Modernización del Estado

cuyo objetivo central era aumentar la calidad en la prestación de servicios a la comunidad y consolidar un sistema tributario eficiente, simple y equitativo, que permitiera financiar la prestación de dichos servicios, en el marco de un *nuevo modelo de gestión* orientado al logro de resultados.³³

El plan enfatiza la necesidad de establecer *modelos de gestión orientados a resultados*, con flexibilidad en la utilización de los medios y basados en sistemas de rendición de cuentas que aumenten la transparencia de la gestión; eliminar la superposición de funciones, responsabilidades y recursos al interior del Estado; fortalecer las políticas indelegables del Estado y su capacidad regulatoria; optimizar los organismos de recaudación y fortalecer los canales de diálogo y participación de la sociedad civil.³⁴

Para instrumentar las acciones concretas con miras a alcanzar dichos resultados se define un abordaje en función de los siguientes ejes: *cambio del modelo de gestión; proyectos de modernización estructural; transparencia y política anticorrupción*. El *cambio del modelo de gestión* se basará, a su vez, en *transformaciones institucionales y transversales*. Las primeras apuntarán a optimizar la gestión de los organismos estatales teniendo en cuenta las características particulares de cada uno, en tanto las segundas buscarán producir cambios en sistemas que atraviesan transversalmente a toda la Administración Nacional. Los *proyectos de modernización estructural* enfocarán específicamente las cuestiones referidas a la estructura del Estado, la organización más eficiente de acuerdo con el rol de cada unidad de la organización, la forma de financiamiento y la asignación de los recursos. Por último, se apuntará a aumentar los niveles de transparencia en la gestión pública y mejorar la capacidad de prevención, detección y corrección de situaciones irregulares.³⁵

En relación con la implementación del *modelo de gestión por resultados*, se priorizará la acción sobre la alta dirección y las gerencias operativas, sobre la base de la utilización de dos herramientas metodológicas fundamentales como son la planificación estratégica situacional y la reingeniería de procesos. La estrategia prevista supone un *rodeo* de la Gerencia, en el sentido de mejorar su contexto de acción. Este rodeo implica la articulación de elementos tales como el plan estratégico, el presupuesto, el sistema de administración de recursos (personal y recursos materiales) y el control de gestión.

Asimismo, para la implementación del nuevo modelo de gestión por resultados se proponen algunas medidas que favorezcan una integración óptima entre el Planeamiento Estratégico y el proceso presupuestario.³⁶ En primer lugar, se plantea la necesidad de elaborar una primera versión del Plan Estratégico (PE) entre la alta dirección –Ministerios, Secretarías y Subsecretarías– y los cuadros gerenciales de los organismos, donde se presente la apuesta estratégica

del organismo. La segunda versión del PE, especificando los incentivos intra-organizacionales, se formula luego del trabajo conjunto de los cuadros gerenciales e intermedios. La primera versión del PE se cristaliza en los *Acuerdos-Programas* firmados entre el Jefe de Gabinete de Ministros y los responsables máximos de los organismos. A modo de *incentivo externo* se establece que si estos cumplen con los objetivos especificados en el acuerdo, serán beneficiados con una mayor flexibilidad en el manejo de los recursos e incentivos internos.³⁷

Por otra parte, se prevé la formulación de Compromisos de Resultados de Gestión (CRG) entre la alta dirección del organismo y las gerencias operativas, donde se especifican los resultados que las mismas se comprometen alcanzar en un período de tiempo predeterminado, en el marco del Plan Estratégico elaborado por la primera. También se determinan los recursos necesarios para alcanzar tales metas, de manera de alinear el proceso de formulación presupuestaria a las acciones comprometidas por el organismo.³⁸

De esta forma, en relación con el proceso presupuestario, se buscará alinear el presupuesto actual, enmarcado en la Técnica de Presupuesto por Programas, a lo que los organismos *verdaderamente hacen*, vinculando la formulación del presupuesto al Plan Estratégico de los mismos.

La definición de Acuerdos Programas entre el Jefe de Gabinete de Ministros y los responsables de las organizaciones constituye uno de los instrumentos principales para recuperar la necesaria vinculación entre la planificación estratégica y la formulación presupuestaria, dado que supone un nuevo mecanismo de asignación de recursos en función de un compromiso de resultados. De esta manera, los acuerdos-programa permitirán que el planeamiento se exprese en el presupuesto.

En este contexto, la *gestión por resultados* resulta una herramienta idónea para facilitar a las organizaciones la definición de tales acuerdos, ya que apunta a fortalecer la necesidad de planificación, de control y de evaluación.

Se propicia así un aumento de la descentralización en la toma de decisiones, sobre la base de un Plan Estratégico formulado en directa vinculación con el presupuesto del organismo, un conjunto de indicadores medibles y un adecuado sistema de incentivos.

Entre los antecedentes normativos para la implantación efectiva de este modelo de gestión en nuestro país, encontramos las disposiciones referidas a la reforma del Estado en general y a la administración financiera –más específicamente al sistema de presupuesto– y los sistemas de control de la acción de gobierno. Destacamos la Ley N° 24.156 de *Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional* sancionada en 1992, que posibilitó la reorganización de la administración financiera estableciendo a su vez los sis-

temas de control interno y externo; la Ley N° 24.629 de *Segunda Reforma del Estado* del año 1996, que presentó la necesidad de reorientar la gestión al ciudadano y al logro de resultados y otorgó el marco para el Decreto N° 928/96, el cual al obligar a un conjunto de organismos descentralizados a diseñar un Plan Estratégico, teniendo en cuenta el nuevo rol del Estado orientado al ciudadano, la medición de resultados y la jerarquización de los recursos humanos, también sentó las bases de una incipiente gestión por resultados. Por último, la Ley N° 25.152 de *Solvencia Fiscal* del año 1999 que pone el acento en la calidad del gasto público y en un nuevo mecanismo de asignación de recursos públicos a través de la firma de los Acuerdos-Programas.

4 HACIA LA MEJOR TÉCNICA PRESUPUESTARIA:

¿PRESUPUESTO POR PROGRAMAS VS PRESUPUESTO BASE CERO?

RECAPITULANDO

En los puntos anteriores hemos estado analizando, por un lado, las técnicas presupuestarias Presupuesto por Programas y Presupuesto Base Cero y, por el otro, las características de la última etapa del proceso de reforma del Estado, poniendo un especial énfasis en el modelo de gestión por resultados y su necesaria vinculación con el sistema presupuestario.

El marco normativo vigente establece que la técnica presupuestaria a aplicar en el presupuesto de la Administración Pública Nacional es el Presupuesto por Programas. Sin embargo, también hemos mencionado que en una etapa de la programación presupuestaria –la instancia de formulación del presupuesto preliminar– tanto el PBC como otras técnicas constituyen herramientas complementarias de suma utilidad.³⁹

Hasta el momento hemos realizado una síntesis descriptiva de las características fundamentales de cada una de estas técnicas, así como planteamos un conjunto de fortalezas y debilidades respectivas.

Llegó el momento de avanzar algo más. Como planteamos previamente ¿es necesario enfrentar estos enfoques como instrumentos dicotómicos y excluyentes? ¿O será posible aportar una lectura que tienda a integrarlos?

Las técnicas presupuestarias analizadas, como tantas otras cosas en la administración pública, aparecieron respectivamente como *modas* superadoras de esquemas previos incapaces de dar respuestas adecuadas a los problemas que les dieron origen. Ambas surgieron destinadas a introducir elementos de mayor racionalidad en la asignación de los recursos públicos y a complementar la planificación de la acción del Estado.

Es posible pensar que los impulsores tanto del PPP como del PBC pueden haber caído en el mismo error: pretender que la nueva técnica constituyera la solución a los problemas que el enfoque anterior no había podido superar. El PPP nació como respuesta a las deficiencias del incrementalismo,⁴⁰ y cuando evidenció sus primeras limitaciones el PBC pretendió ser su alternativa.

Como ya vimos, el PPP nació como un procedimiento estructurado de decisión y planificación gubernamental, que buscaba ordenar el gasto público en torno de programas gubernamentales. En este sentido, los recursos públicos se comenzaron a asignar teniendo en cuenta los objetivos de políticas públicas globales, lo que permitía a las autoridades la distribución de los recursos fiscales en aquellos programas considerados prioritarios.

Una década más tarde, el PBC pretendió reordenar el proceso presupuestario con el objeto de reorientarlo a la revisión de los programas gubernamentales desde sus fundamentos, evaluando su justificación real. (Marcel, 1998)

También es cierto que las dos presentaron algunas dificultades que impidieron su consolidación exitosa. En el caso del PPP, la distinción en programas presupuestarios no siempre reflejó efectivamente la realidad, protegiendo gastos preexistentes, quizás cuestionables. Asimismo, el menor avance relativo en los procedimientos para medir la producción de los programas y la evaluación del logro de objetivos obstaculizó el pleno funcionamiento de la técnica, cuyo principal propósito era la definición de programas en función de objetivos. En muchos casos, la falta de información básica en algunos servicios dificultó la utilización plena del sistema de PPP, quedando reducido a una forma de imputar los gastos y abandonando su rol de instrumento para definir en forma coherente las acciones a seguir.

Si bien el PPP representa un avance desde el punto de vista de la asignación de los recursos, resulta atinado reconocer que aún no se ha alcanzado una implementación completamente exitosa del mismo. Entre las principales dificultades advertidas, se destaca cómo en muchos casos los programas presupuestarios han continuado con la misma inercia del incrementalismo repitiéndose, año a año, recursos necesarios y metas a alcanzar.⁴¹

Por su parte, la complejidad inicial del PBC muchas veces no logró acomodarse en el limitado espacio de la discusión presupuestaria, por lo que tampoco pudo alcanzar uno de sus objetivos más destacables: el financiamiento de paquetes de decisión justificables en función de su prioridad relativa.

La realidad es que ambas técnicas buscaron recuperar la importancia del presupuesto en el proceso de toma de decisiones gubernamental, y establecieron una base racional para la asignación de los recursos y un punto de partida para la evaluación de la gestión pública.

Lo importante es rescatar cómo ambas técnicas han resaltado las vinculaciones necesarias entre presupuestación y gestión gubernamental por medio de la planificación, iniciando un camino altamente positivo en el que no se han admitido retrocesos.

ORDENANDO EL DEBATE

Ya analizamos los aportes y las limitaciones propias de ambos enfoques. A esta altura, la mejor elección no parece ser la opción por alguno de los dos. Es factible pensar que para optimizar la asignación de los recursos públicos, ambas técnicas pueden ser utilizadas en forma simultánea y complementaria.

¿De qué forma podemos pensar esta complementariedad?

El PPP puede proveer la estructura básica para la aplicación de la técnica del PBC, y el conjunto de ambas técnicas combinadas, producir una labor que genere una prestación de servicios de buena calidad y aumente la racionalidad en la asignación de recursos.

En este sentido, una alternativa posible es combinar ambos enfoques utilizando el PBC para la etapa de formulación preliminar del presupuesto, y continuar aplicando el PPP para la asignación definitiva de recursos y en el resto del proceso presupuestario. Esto permitiría recuperar los aspectos positivos de ambas y, en algún sentido, moderar sus limitaciones.

Dado que el PBC requiere identificar en cada paquete de decisión las metas o resultados, los esfuerzos mínimos y los costos y beneficios, toda esta información puede ser traducida a un esquema de programación presupuestaria que desglose, para los programas y demás categorías, el gasto por objeto e incluso traduzca la información existente en dichos paquetes referida a resultados, en términos de metas y volúmenes de trabajo.

Los programas presupuestarios se mantienen como categorías válidas para la asignación de los recursos. Ahora bien, en la etapa de formulación del presupuesto se deberían elaborar tres tipos de presupuesto: uno de máxima, uno intermedio y uno de mínima. Para cada uno de ellos se enumeran los programas presupuestarios que lo componen, calificados a su vez con la correspondiente prioridad: alta, media o baja. A su vez, cada programa se desagrega en actividades, también con su calificación en términos de prioridad –alta, media y baja.

De esta forma es posible tener tres escenarios posibles: uno que garantiza el cumplimiento mínimo de los objetivos globales de política pública (presupuesto preliminar de mínima); otro que amplía el cumplimiento de aquellos objetivos (presupuesto preliminar intermedio); y un último que procura incluir el mayor número de objetivos de política pública posibles (presupuesto preliminar de máxima).

El presupuesto de máxima incluye todos los programas y actividades, cualquiera sea su grado de prioridad. En el presupuesto intermedio se presentan distintas posibilidades de ajuste, eliminándose los programas de menor prioridad. De ser necesario realizar un ajuste aún mayor, en el presupuesto de mínima se atenderán los programas prioritarios.

El ordenamiento de los programas en función de su prioridad permitiría clarificar cuáles son los programas cuyo cumplimiento es imperativo y cuáles son en alguna medida prescindibles, de acuerdo con los recursos disponibles en el ejercicio. Asimismo, la calificación en prioridades al interior de un programa también permite advertir cómo frente a una disminución de recursos no necesariamente se sigue la eliminación del programa en su totalidad, sino que lo que puede ser *recortado* son algunas de sus actividades calificadas con un grado de prioridad menor.

Estos mismos criterios pueden ser utilizados a la inversa, frente a un aumento de recursos. Es decir, en lugar de realizar un aumento generalizado y proporcional para todos los programas de la administración, es posible realizar una distribución más racional tomando en consideración las prioridades de las actividades de un programa, o los programas en sí mismos.

La asignación de los recursos se orientará entonces al cumplimiento de las actividades y programas calificados con una mayor prioridad. Si los recursos aumentan, será sencillo decidir en qué actividades aumentar la producción. En caso de reducción, se eliminarán las actividades menos prioritarias, sin desatender el programa en su totalidad.

La utilización del PBC en la etapa de elaboración del presupuesto posibilita analizar para cada ejercicio presupuestario todos los gastos involucrados para la realización de cada actividad, considerando alternativas y niveles incrementales siempre a partir de cero, lo que permite optimizar la asignación de recursos a las actividades que hayan sido evaluadas como prioritarias en la formulación anual.

Muchas veces esto no resulta posible mediante la simple aplicación del PPP, debido a que, en general, cada año se analizan los gastos relacionados con programas nuevos y los incrementos necesarios para los programas existentes, sin profundizar en ellos y autorizando el nivel de recursos considerado *histórico*.

Recapitulando, esta combinación de técnicas permitiría: eliminar programas obsoletos que subsisten meramente por inercia; aumentar el grado de participación y responsabilización en el cumplimiento de las metas por parte de los responsables de la ejecución de programas; aumentar la racionalidad en la asignación de recursos; y mejorar el proceso de definición de metas.

De todas formas, para que efectivamente la integración de las dos técnicas sea exitosa deben perfeccionarse los sistemas de medición de la producción

para el efectivo control del cumplimiento de los resultados.

A su vez, tanto el compromiso de la alta gerencia como el de los niveles inferiores resultan indispensables. Es sabido que cuando los actores involucrados no poseen una clara percepción de las fallas e inconvenientes de los procedimientos utilizados habitualmente, la implementación de una transformación exitosa puede revestir mayores dificultades.

A partir de los elementos planteados, es posible afirmar que en todos los casos debe necesariamente utilizarse el PPP y complementariamente el PBC, para asegurar no sólo una asignación de recursos a programas con objetivos y metas cuantificables en el largo y corto plazo, sino también posibilitar un mayor grado de análisis en los niveles más bajos de la estructura –las áreas involucradas en el cumplimiento de los programas– debiéndose analizar en estas últimas cada actividad o función, considerando distintas alternativas para su cumplimiento y niveles incrementales de gasto que permitan optimizar su grado de realización.

5 CONCLUSIONES

Llegados al final del trabajo, será necesario recapitular algunas ideas para que todo este esfuerzo –especialmente el del lector– no haya sido en vano.

No fue nuestro objetivo realizar una evaluación del Plan de Modernización en relación con sus objetivos, contenidos ni implicancias como eje fundamental del actual proceso de reforma estatal.

Uno de los propósitos constituyó la guía que orientó esta producción: *definir la mejor técnica presupuestaria para acompañar el actual proceso de reforma estatal*. La pregunta no pretendía tener un sesgo parroquial, sino que apuntaba a lograr una respuesta en cierto modo generalizable, teniendo siempre en cuenta la limitación de tal pretensión.⁴²

Para ello fue necesario desarrollar un ítem teórico para precisar una serie de conceptos. Definimos y caracterizamos las principales y más recientes técnicas presupuestarias, explicando la razón de su evolución y sus más importantes fortalezas y debilidades. Puntualizamos las características básicas del modelo de gestión que constituye la base del proceso de modernización más reciente en nuestro país: la gestión por resultados. Finalmente, procedimos a confrontar los enfoques presupuestarios en debate, llegando a una conclusión preliminar: no sería necesario oponerlos, sino que al contrario, es posible y recomendable integrarlos.

Mencionamos oportunamente la necesidad de considerar al presupuesto

público como un instrumento para la eficaz y eficiente asignación de recursos. A su vez, la exigencia de relacionar insumos con productos y productos con resultados, sin importar el nombre que recibiera tal combinación.

Durante mucho tiempo esa cuestión constituyó el eje del debate: *programas vs paquetes de decisión*. Los triunfantes paquetes de decisión opacaban la perspectiva programática, obligando a replantear la discusión desde cero. Apparentemente, nada podía recuperarse del enfoque anterior. En los últimos años, ha ocurrido algo similar: el pensar el presupuesto en función de resultados parecía dejar de lado a los programas y los paquetes de decisión.

Hoy entendemos que ésta no es la disyuntiva relevante. Tanto el Presupuesto por Programas como el Presupuesto Base Cero incorporaron respectivamente procesos clave como la planificación, la definición de objetivos y metas, el análisis y evaluación de alternativas de acción, la participación de los funcionarios responsables de la decisión de gestión –en la etapa de formulación y en la de ejecución del presupuesto– y la instrumentación de procesos de control de gestión, con la necesaria medición de resultados. La suma de estos elementos permite advertir cómo la combinación de ambos enfoques puede generar efectos positivos y aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Y constituirse en un mecanismo perfectamente compatible con el modelo gerencial que se pretende implementar en la actual coyuntura.

Vimos cómo ambas técnicas son producto de una evolución histórica, cuyo punto de partida lo podemos ubicar hacia los años '50, momento en que se comienza a advertir la necesidad de que el Estado refleje claramente lo que hace con sus recursos. Y también señalamos cómo esta tendencia ha ido en aumento hasta llegar a los '90, cuando el énfasis se trasladó hacia la importancia de los resultados de la gestión.

En el plano local destacamos como uno de los objetivos del Plan de Modernización el *disminuir la actual brecha existente entre la Planificación y el Presupuesto, y que el presupuesto efectivamente se consolide como un instrumento de planificación idóneo para optimizar el uso de los recursos públicos*.

La implementación del PBC y del PPP de la forma sugerida en el presente trabajo podría resultar útil para alcanzar tales objetivos, a la vez que para facilitar el proceso de formulación de los Acuerdos-Programas, en la medida que requieren la realización de análisis en profundidad que permitan al organismo presentar propuestas que tiendan a aumentar la productividad y la calidad de sus productos.

La aplicación del PBC en la etapa preliminar de formulación del acuerdo permitiría: i) distinguir cuáles son las actividades realmente necesarias para alcanzar determinada producción, ii) establecer un orden de prioridades y iii) progra-

mar las metas a alcanzar. La conjunción con el PPP posibilitaría la traducción de dichos análisis a programas presupuestarios, en función de las necesidades advertidas y las prioridades establecidas.

Esta combinación⁴³ también aumentaría la responsabilidad de los funcionarios encargados de la planificación, establecimiento de metas, estimación y asignación de recursos, lo que redundaría, a su vez, en el fortalecimiento del proceso de descentralización operativa.⁴⁴ El control de gestión inherente a la nueva mecánica de asignación de recursos obligaría a repensar y actualizar ciertos mecanismos considerados *históricos*, y a adaptar nuevas modalidades de estimación de recursos y metas.

No olvidemos que cualquier reforma gerencial orientada a modificar las pautas de comportamiento de los funcionarios públicos debe necesariamente considerar el proceso presupuestario como una herramienta clave para alcanzar el éxito.

Por otra parte, una gestión orientada a resultados como la que propone el Plan de Modernización requiere necesariamente un presupuesto de las mismas características: que establezca metas medibles y que institucionalice la evaluación de resultados. Que otorgue mayor autonomía a las distintas agencias, que flexibilice la asignación de recursos, que desarrolle la capacidad gerencial, todo esto en combinación con un conjunto adecuado de incentivos a los responsables de programas.

A partir de todo lo expuesto a lo largo del presente trabajo, consideramos que una adecuada implementación del binomio PBC-PPP resultaría sumamente útil para complementar el proceso de reforma y modernización del Estado de nuestro país.

De todas formas, con esta afirmación no pretendemos dar por cerrado el debate, sino simplemente aportar una propuesta en el mismo sentido señalado al iniciar nuestro trabajo: aumentar nuestro conocimiento acerca de la modernización del aparato estatal para avanzar en la consolidación de una Administración Pública eficaz, eficiente y transparente, pero sobre todo al servicio del ciudadano.

NOTAS

(•) El presente trabajo constituye una síntesis revisada de la tesina de la Carrera de Especialización en Administración Financiera del Sector Público (UBA/ASAP).

(••) Licenciada en Ciencia Política (UBA). Especialista en Administración Financiera del Sector Público (UBA/ASAP). Maestría en Administración Pública (UBA).

¹ Para ampliar la caracterización acerca de las fases o etapas de la reforma estatal en términos generales, ver Oszlak (1997). El autor destaca la diferencia existente entre las denominadas *primera* y *segunda generación de reformas*; señala que mientras la primera significó fundamentalmente una reforma de la sociedad –en el sentido de la nueva delimitación de las esferas de la sociedad y el Estado, buscando *menos Estado*– y que por tal motivo pueden ser calificadas también como reformas *hacia fuera*, las segundas se caracterizaron por buscar *mejorar* el Estado *hacia adentro*.

² Representa la primera generación de reformas ya comentada.

³ Constituye el inicio de las reformas *hacia adentro*.

⁴ Los lineamientos de dicho Plan habían sido pre-

sentados en el año 2000 por la Secretaría de Modernización del Estado, por aquel entonces dependiente de la Vicepresidencia de la Nación. Retomando el esquema teórico presentado en la nota n° 1, el conjunto de reformas que se inician con este Plan seguiría formando parte de la *segunda generación* de reformas, tendiente a consolidar un *mejor Estado*. Nuestra diferenciación en tres etapas en modo alguno pretende contradecir tal lectura, sino simplemente distinguir momentos en función de los objetivos propuestos y resultados alcanzados. Desconocemos aún el final de esta última etapa. Sí podemos hablar del fracaso de la anterior.

⁵ La primera, desde la sanción del Decreto 2666/92, reglamentario de la Ley N° 24.156. La segunda, desde el año 1997, en que la Oficina Nacional de Presupuesto propone, a las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional, la elaboración de presupuestos preliminares siguiendo los lineamientos de la misma.

⁶ Por el momento vale aclarar que cualquier técnica presupuestaria es un medio, un instrumento. Es decir, constituye un medio que permite alcan-

zar ciertos objetivos, pero en sí misma no puede transformar la administración.

⁷ En general, la implementación de una nueva técnica presupuestaria no supone el abandono total de la que la precedió sino, en todo caso, la incorporación de los aportes acordes a los nuevos postulados teóricos que actúan como marco contextual. En relación con lo que estamos tratando, al surgir el presupuesto por actividad o por programas, la técnica tradicional consistente en proyectar los gastos de acuerdo con el objeto a que se destinaban y a la unidad que los efectuaba, no fue abandonada por completo.

⁸ En adelante PPP.

⁹ En *El Sistema Presupuestario Público en la Argentina* (Ministerio de Economía, 1996) se definen las principales categorías programáticas.

- Programa: expresa un proceso de producción de un producto terminal, contenido en una red de acciones presupuestarias de una Jurisdicción o Entidad.
- Subprograma: aquella categoría que expresa toda acción presupuestaria cuya producción es terminal pero fragmentaria, al formar parte de la producción terminal de un programa.
- Actividad: acción presupuestaria de mínimo nivel indivisible a los fines de la asignación formal de recursos. Se caracteriza por originar siempre una producción intermedia. Es posible distinguir entre *actividad específica*, cuando su producción condiciona en forma directa a un programa; *actividad central*, si su producción es intermedia indirecta y condiciona a todos los programas; y *actividad común* cuando su producción condiciona a dos o más programas, pero no a todos.
- Proyecto: denomina a una propuesta de inversión real mediante la generación de un bien de capital, definido como una unidad de producción mínima autosuficiente y destinada a crear, ampliar o modernizar la capacidad de oferta de bienes o servicios determinados.
- Obra: denomina a la categoría programática de menor nivel en el campo de la inversión, equivalente a la *actividad*.

¹⁰ De todos modos, queda claro que aún es necesario profundizar algunos mecanismos y prácticas, para que la aplicación del PPP deje de ser un mero ejercicio ritual. En este sentido, es frecuente encontrar diferencias entre la información que publi-

ca el Ministerio de Economía –la Ley de Presupuesto de cada año– y la práctica diaria en las entidades o jurisdicciones. Si nos dejamos convencer por la primera, nadie podrá dudar de la organización por programas presupuestarios de la Administración Pública Nacional. Sin embargo, analizando exhaustivamente el comportamiento de algunos organismos, muchas veces se detectan importantes disparidades.

¹¹ Es cierto que algunos casos presentan mayores dificultades que otros. Por ejemplo, resulta más sencillo medir ciertos productos específicos, a la vez que realizar proyecciones de producción de ejercicios futuros, en áreas como Salud, Educación u Obras y Servicios Públicos. En estos casos es factible cuantificar *pacientes atendidos, alumnos capacitados, cuerdas pavimentadas y metros cuadrados construidos*, por mencionar sólo algunos ejemplos posibles. Otras limitaciones se relacionan, casi directamente, con el carácter público de las prestaciones de los servicios. La gestión tiene como sujeto de su acción a la comunidad en su conjunto. De esta forma, en muchos casos, la variación de la demanda ciudadana constituye un factor condicionante de la producción pública.

¹² En nuestro país la reversión de esta tendencia se plantea a partir de la concepción del Plan de Modernización del Estado que propone como uno de sus objetivos básicos el cambio del modelo de gestión.

¹³ En adelante PBC.

¹⁴ Se entiende por actividad un conjunto de tareas orientadas al logro de un objetivo.

¹⁵ La unidad de decisión es una entidad creada a efectos de agrupar aquellas actividades conexas, colocándolas bajo la órbita de un responsable de asignación de fondos y del cumplimiento de los objetivos. Las unidades de decisión no necesariamente coinciden con la estructura organizacional, es decir con el organigrama.

¹⁶ Por ejemplo: descentralización vs centralización; producción directa o a través de terceros; etc.

¹⁷ Al determinarse el nivel mínimo de gastos para cada paquete de decisión, se obliga a considerar y evaluar un nivel de gastos inferior al actual, así como la posibilidad de eliminar una actividad o de decidir entre varios niveles de esfuerzo.

¹⁸ Recordar la observación formulada al PPP en el

punto anterior.

¹⁹ Factor que, por cierto, hace fracasar cualquier proceso de cambio de una organización.

²⁰ A su vez, este enfoque llegó a América Latina, hacia los años '90, actuando como impulsor de los procesos de reforma del Estado en toda la región.

²¹ Vimos cómo, en el proceso de evolución de las técnicas presupuestarias, el surgimiento del PPP y del PBC tuvo una vinculación directa con la definición ex-ante de objetivos a alcanzar. La gestión orientada a los resultados apunta no sólo a la definición de objetivos claros, sino también a la evaluación de los resultados alcanzados. Y es ésta la importante influencia a la que hacemos referencia.

²² Para profundizar aspectos teóricos del modelo y un análisis de su implementación en un caso local, consultar en Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) el informe final del proyecto de investigación "El modelo de Gestión por Resultados en el Sector Público Argentino". También la ponencia del mismo nombre, presentada en el V Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana, 24 al 27 de octubre de 2000.

²³ Recordemos que se entiende por *resultados* los efectos o impactos que se obtienen sobre la problemática a resolver, o la necesidad a satisfacer. Los *productos*, en cambio, son los bienes y servicios que genera un organismo para obtener aquellos resultados.

²⁴ De acuerdo con el Plan de Modernización, en nuestro país estos compromisos se cristalizarían en los Compromisos de Resultados de Gestión (CGR) y los Acuerdos-Programas.

²⁵ El Plan Operativo es el conjunto de cursos de acción que, alineados con el Plan Estratégico y en el marco de su presupuesto, se formula para alcanzar los objetivos estratégicos o de largo plazo de la organización. (Programa de Modernización, 2001)

²⁶ Entre los incentivos selectivos positivos más aplicados se mencionan los monetarios. Sin embargo, existe un amplio debate acerca de si este tipo de incentivos resulta verdaderamente efectivo. Por su parte, las sanciones constituyen el tipo de incentivos negativos más frecuentes.

²⁷ Estos planes estratégicos, a diferencia de los elaborados en el marco del Decreto 928/96, su-

ponen una nueva forma de gestión de las instituciones públicas, a través de la gestión por resultados. (Makón, 2000b)

²⁸ El proceso de evaluación permite corroborar si los resultados obtenidos por un programa presupuestario se corresponden con las expectativas y metas formuladas cuando se asignaron los recursos correspondientes. En este sentido, la función de evaluación debe ser entendida como un complemento necesario de cualquier técnica que se proponga aumentar la eficiencia en el uso de los recursos.

²⁹ Está claro que esta enunciación de principios no desconoce las dificultades que implica una evolución en tal sentido. La aplicación de los principios de *centralización normativa* y *descentralización operativa* genera necesariamente tensiones a la hora de dotar de mayor autonomía a los organismos y entidades de la administración pública. La contradicción básica reside en dotar de mayor autonomía a algunos actores, en un marco de reglas generales para todo el conjunto.

³⁰ De todas formas, existe un acuerdo bastante generalizado en torno del escaso éxito de la denominada Segunda Reforma del Estado.

³¹ Para profundizar otras implicancias entre capacidades institucionales y gobernabilidad, ver Bresser Pereira (1997) y Oszlak (1997).

³² Este último se evidencia en la ausencia de modelos de control de gestión con sus correspondientes indicadores para el monitoreo.

³³ Ya mencionamos que el plan fue finalmente formalizado a comienzos del año 2001, por medio del Decreto N° 103/2001 que aprueba el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional.

³⁴ Para profundizar consultar Decreto N° 103/2001.

³⁵ Como parte de las *transformaciones institucionales* se prevé también la implementación de la *Carta Compromiso con el Ciudadano*, según lo establecido en el Decreto 229/00. Esta Carta implica la incorporación de la perspectiva de los ciudadanos en el diseño y prestación de servicios, en función de las expectativas que los mismos manifiestan respecto del funcionamiento de los organismos públicos. En relación con las *transformaciones estructurales* se buscará eliminar las

superposiciones en la Administración Pública Nacional, racionalizar el endeudamiento con los organismos internacionales y adecuar la estructura estatal “achicando” la cúpula política y profesionalizando la gerencia pública. Finalmente, se asume como objetivo básico aumentar la transparencia a partir de la detección y eliminación de los sistemas que favorecen la corrupción.

³⁶ Para profundizar las características de la planificación estratégica situacional y su relación con la planificación presupuestaria ver: Matus, Carlos (1994 y 1998) y Makón, Marcos (1999).

³⁷ De acuerdo con el art. 6 del Decreto N° 103/2001 (...) *Los organismos que hayan encarado procesos de modernización habiendo dado cumplimiento a todas las pautas establecidas podrán disponer hasta el 75% del ahorro permanente que obtengan por la menor afectación de los créditos presupuestarios que les hayan sido asignados, como consecuencia de la modernización implementada. (...) Dicho ahorro presupuestario podrá destinarse, entre otros fines, a otorgar incentivos salariales o premios por mayor productividad, calidad de servicios y cumplimiento de resultados.*

³⁸ Vale aclarar que la firma de los Acuerdos Programa constituye la última instancia, luego de la definición de los CRG.

³⁹ Según la recomendación de la ONP (1996) estas técnicas adecuadas para la elaboración del presupuesto preliminar son: el Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional

(SACDI), y la reingeniería de objetivos y procesos. La descripción de los contenidos de ambas exceden el enfoque de este trabajo.

⁴⁰ Para este enfoque las funciones del gobierno eran tan numerosas y variadas que el proceso presupuestario no podía resolverse sino de modo incremental, es decir, a través de variaciones marginales de los gastos respecto del año anterior, más que respecto de la justificación de los programas financiados por ellos. Ver Marcel, Mario (1998)

⁴¹ La Oficina Nacional de Presupuesto (1996) sugiere que uno de los vicios más frecuentes en la formulación de presupuestos en nuestro país es la repetición del presupuesto del año anterior o, en todo caso, la simple introducción de mínimas variantes. Esta realidad limita seriamente la posibilidad de formular presupuestos donde los recursos sean asignados en forma racional, atendiendo al cumplimiento de un conjunto de objetivos planteados previamente. Atenta a su vez contra la posibilidad de realizar –en períodos restrictivos– reducciones de gasto siguiendo consideraciones también racionales.

⁴² Los contextos específicos en los que se desee tener intervención son fundamentales a la hora de implementar cualquier tipo de reformas.

⁴³ Nos referimos a la utilización de PBC y PPP en el marco de los Acuerdos Programa.

⁴⁴ Objetivo perseguido desde la sanción de la ley de Administración Financiera.

BIBLIOGRAFÍA

Arellano Gault, David y Ramírez Macías, José de Jesús (2000). Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México. Ponencia presentada en el V Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana, 24 al 27 de octubre.

Arrieche, Víctor; Makón, Marcos y Matus, Carlos (1978) Bases teóricas del presupuesto por programas, Asociación Venezolana de Presupuesto Público, Caracas, Venezuela.

Bresser Pereira (1997) “Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil”, en Reforma y Democracia. Revista del CLAD, N° 9, Caracas, octubre.

Delle Ville, Eduardo (1983) “Reflexiones acerca de la aplicación de la técnica del PBC en el sector público”, en Revista ASAP, N° 10, octubre.

Essayag, Sebastián (coordinador) (2000) El modelo de Gestión por Resultados en el Sector Público Argentino. Ponencia presentada en el V Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana, 24 al 27 de octubre.

Ferrari, Carlos (1984) Presupuesto Base Cero. Concepto y experiencias, Sudamericana, Buenos Aires.

GAO (General Audit Office) (1997) Performance Budgeting. Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation, Washington DC.

Ginestar, Angel (1996) “Fundamentos para un sistema de inversiones públicas integrado con un sistema presupuestario”, en Lecturas sobre administración financiera del sector público, vol. I, UBA/CITAF-OEA, Buenos Aires.

Makón, Marcos (2000) El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. Ponencia presentada en el V Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana, 24 al 27 de octubre.

Makón, Marcos (2000) “Un nuevo marco de gestión para incrementar la calidad del gasto”, en Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP); Número Especial XIV Seminario Nacional de Presupuesto Público, junio.

Makón, Marcos (1999) Sistemas Integrados en América Latina, ILPES.

Makón, Marcos (1997) “La reforma del sistema presupuestario nacional”, en Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP); N° 29.

Marcel, Mario (1998) “Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina. Reflexiones a partir de la experiencia chilena” en Revista de la Asociación Internacional de Presupuesto Público, N° 37, julio-agosto.

Matus, Carlos (1988) “Planificación, presupuestos y gerencia”, en Asociación Iberoamericana de Presupuesto Público, N° 20, marzo.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Presupuesto (1996) El Sistema Presupuestario Público en Argentina.

OCDE (1997) Modern Budgeting.

Oficina Nacional de Presupuesto (1996) Presupuesto Preliminar (mimeo).

Oszlak, Oscar (1997) “Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas del juego?”, en Reforma y Democracia. Revista del CLAD, N° 9, Caracas.

Parro, Nereo Roberto (1981) Presupuesto Base Cero, Ediciones Macchi, Buenos Aires.

Programa de Modernización de la Gestión Pública (2001) Modelo de Gestión por resultados.

Pyhrr, Peter (1977) Presupuesto Base Cero. Método práctico para evaluar gastos, Limusa, México.

Vicepresidencia de la Nación, Secretaría para la Modernización del Estado (2000) Plan Nacional de Modernización del Estado.