

“La Planificación como función de la gestión de gobierno”¹

Lic. Luis Guillermo Babino²

XVIII SEMINARIO NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Villa Carlos Paz, Córdoba, octubre de 2004

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

¹ El autor agradece a la Lic. María Eva Hadida y la Lic. Luciana Inés Carpinacci por su colaboración para la elaboración del presente documento.

² El autor es Licenciado en Economía en la Universidad de Buenos Aires (UBA), con especialización en gestión de políticas públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Fue Subsecretario de Gestión Pública de la Nación Argentina en 2001 y Coordinador General del Programa para la Modernización del Estado, Secretaría para la Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina (2000 - 2001). Actualmente es asesor de la Subsecretaría de Presupuesto de la Nación Argentina (2002-).

INDICE

Introducción	Pág. 3
I. La planificación y los resultados de gobierno	Pág. 4
I.1. El lenguaje como estructurante de la realidad	Pág. 4
I.2. ¿Por qué no hay demanda de planificación?	Pág. 6
I.3. Qué entendemos por gobierno y cómo se relaciona con la planificación	Pág. 7
II. La relación entre la planificación y la administración financiera	Pág. 13
II.1. Los nuevos desafíos del sistema de administración Financiera	Pág. 13
II.2. La visión institucionalista del presupuesto	Pág. 15
II.3. Presupuesto y planificación para la gestión por resultados	Pág. 17
III. Una visión sistémica de la gestión del buen gobierno	Pág. 20
Conclusión	Pág. 24
Bibliografía	Pág. 25

Introducción

La motivación para escribir este artículo parte de la inquietud de analizar las razones por las cuales la planificación no arraiga en los modelos de gestión de las organizaciones públicas de Latinoamérica en general y de nuestro país en particular. Partimos de la premisa que no son los métodos de planificación en sí los que han fallado hasta ahora, sino la insuficiente reflexión acerca del rol de la planificación como función del modelo de gestión y su relación con la obtención de resultados de gobierno.

La primera parte del trabajo, caracteriza el problema a partir de un estudio de caso que muestra la desvinculación entre el Plan de Gobierno y el Presupuesto en la Argentina a partir de un análisis del contenido de dos instrumentos importantes en la definición de políticas públicas, como son el mensaje de elevación del presupuesto y el mensaje anual del Presidente en la apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Congreso de la Nación. Asimismo, se propone una definición a dos conceptos principales que se encuentran presentes en el análisis, planificación y gobierno, para luego realizar una breve caracterización de los métodos de planificación más conocidos en el ámbito público.

La segunda parte del trabajo, trata la interrelación entre la función de planificación y la de administración de recursos reales y financieros. El objetivo de este apartado es brindar lineamientos que permitan vincular los procesos de planificación y el de formulación presupuestaria.

Por último, la tercera parte incorpora a la ya mencionada relación entre planificación y administración financiera la relación con otras funciones críticas del modelo de gestión gubernamental: la función de control de resultados y la que define las reglas de diseño del aparato público.

El propósito del trabajo es realizar una contribución para fortalecer una herramienta revalorizada a partir de la Reforma de la Administración Financiera de los 90, el Presupuesto como instrumento de gestión estratégica de las políticas públicas.

I. LA PLANIFICACIÓN Y LOS RESULTADOS DE GOBIERNO

*“El lenguaje no es una herramienta que transmite información sobre la realidad: es el medio en el cual la realidad se constituye como tal. El lenguaje estructura la realidad.”
Humberto Maturana*

I.1. El lenguaje como estructurante de la realidad

Resulta frecuente la enunciación de una ruptura entre el Plan de Gobierno y el Presupuesto. En esta línea, en el marco de trabajos que se vienen desarrollando para analizar y fortalecer el sistema de administración, se realizó un estudio lexicográfico cuyos resultados abren un camino de análisis para entender esta ruptura (Lijalad, 2003).

En el estudio se indagó acerca del contenido de dos series de textos, dos herramientas fundamentales en el proceso de gobierno:

- ? Una tiene que ver con el plan de gobierno, el plan político, el plan que el presidente presenta todos los años ante al Parlamento al inicio de las sesiones ordinarias.
- ? La segunda consiste en tomar otro proceso de comunicación del Ejecutivo hacia la sociedad, en el sentido de acto del habla, que es el mensaje de elevación del presupuesto.

No se trata de analizar textos en si, sino dar cuenta de las relaciones que existen entre ambas series de mensajes. Es decir, identificar qué relación existe entre el mensaje de elevación del Presupuesto y el mensaje de apertura de sesiones. El supuesto es que si ambos expresan - en diferentes niveles- una misma intención o direccionalidad, esta unidad debería expresarse en contenidos consistentes entre ambos.

Por una parte, el mensaje de apertura de sesiones es el que contiene, en forma concentrada, los componentes estratégicos, la direccionalidad política que desde el Poder Ejecutivo Nacional se propone. Por la otra, el proyecto de Presupuesto debería traducir esa direccionalidad en decisiones de asignación presupuestaria. ¿Sucede así? ¿Hay consistencia entre ambos mensajes?

Para realizar este análisis se tomaron como fuentes los discursos en la apertura de las sesiones del Congreso y los mensajes de elevación del presupuesto de los Presidentes: Menem, Duhalde y Kirchner.

En primer lugar se analizaron ambos textos para cada presidente. Los resultados obtenidos indicaron que no hay prácticamente coincidencias léxicas entre ambas series de discursos, independientemente del Presidente y tomando en cuenta los 20 términos de mayor frecuencia de aparición, solo se verifican entre 2 y 4 coincidencias entre los discursos de apertura de sesiones y el mensaje del envío del Presupuesto al Congreso.

Podemos decir que el área no interceptada de este conjunto de palabras nos identifica o nos refiere a un problema. Hay una escasa intercepción entre el mensaje del presidente en el Congreso y el mensaje presupuestario. Y esto configura un problema que podría impactar negativamente en la acción de gobierno.

Un segundo nivel de análisis fue la comparación de los mismos instrumentos entre los distintos Presidentes. En el discurso en el Congreso solamente hay una coincidencia de menos del 2 por ciento de las palabras utilizadas. En cambio, entre los mensajes de elevación al Congreso, de tres presidentes se registra un promedio de 70% de coincidencias en las primeras 20 palabras, en tres mensajes de emisores distintos, generados entre 1998 y 2004.

Estas “coincidencias” son el resultado de un “género” discursivo común, una matriz lingüística que, con independencia del emisor, genera textos indistinguibles desde el punto de vista léxico y de su estrategia de enunciación, aunque puedan variar las “cifras” contenidas.

La frase de H. Maturana nos remite a pensar que la elección de las palabras de un discurso es una decisión – consciente o inconsciente- que el emisor toma. Optar por una u otra palabra no es un acto casual, y el análisis sistemático permite armar una cadena de indicios, un cuerpo de hipótesis que pueden ser contrastadas con otras fuentes.

Vamos a apoyarnos en ciertas aseveraciones respecto de la importancia de los actos del habla: Maturana (1998) señala que, en realidad, con el lenguaje no describimos la realidad sino que la construimos, la estructuramos. Fernando Flores (1997) señala que en los actos del habla, en los procesos de comunicación se dan óptimos o subóptimos y estos impactan en los procesos de gestión de las organizaciones.

Tomando entonces esta dimensión de análisis, podríamos concluir que el mensaje presupuestario, como resultante de un proceso fuertemente técnico es poco permeable a las decisiones de la política. Aparecen entonces dos discursos: el discurso presupuestario y por otro lado el discurso político. Esta divergencia, esta dificultad para que el discurso presupuestario se haga permeable y tome la direccionalidad política, termina impactando negativamente en la acción de gobierno.

1.2. ¿Por qué no hay demanda de Planificación?

La falta de demanda por parte de la política de métodos y técnicas de gobierno, entre los cuales se encuentra la planificación, se puede explicar, entre otros, por los siguientes fenómenos:

Existe una creencia muy arraigada entre los políticos de que “*la política es un arte*” y que para gobernar no se necesita de métodos ni de ciencia, a diferencia de otras expresiones artísticas como la pintura, la música o la danza. Se cree que a gobernar se aprende en la práctica y que la toma de decisiones no necesita ni método ni disciplina.

Pensar que la política no puede nutrirse de la ciencia es equivalente a creer que Picasso cuando pintó el Guernica, tomó un pincel y en un acto creativo terminó su pintura. Si uno tiene la posibilidad de ver el genial cuadro se encontraría con innumerables bocetos previos. Si se tiene la posibilidad de ver la obra de Miguel Ángel se encontraría que sus geniales obras tienen por detrás mucho análisis técnico de perspectiva, de anatomía, entre otros estudios. Si pensamos en Julio Bocca con la misma creencia que domina la política, sus brillantes actuaciones no se sostienen en una práctica y en una técnica que requieren de mucha disciplina, sólo se sostienen en su innato arte y capacidad.

Como contracara de este fenómeno, desde la técnica y las propuestas de planificación, se piensan *herramientas tecnocráticas complejas*, difíciles de abordar y de utilizar, que se transforman en técnicas formales que se sólo se utilizan para cumplir con requisitos normativos, y de ninguna manera son útiles para la gestión.

Asimismo, hay una *carencia de oferta de cursos de formación en planificación* en la currícula universitaria. A partir del análisis de la oferta de posgrados en administración pública y políticas públicas de las universidades argentinas surge que sólo dos programas incorporan alguna materia de planificación.

1.3. Qué entendemos por Gobierno y cómo se relaciona con la Planificación

“Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aun no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro.”

Carlos Matus

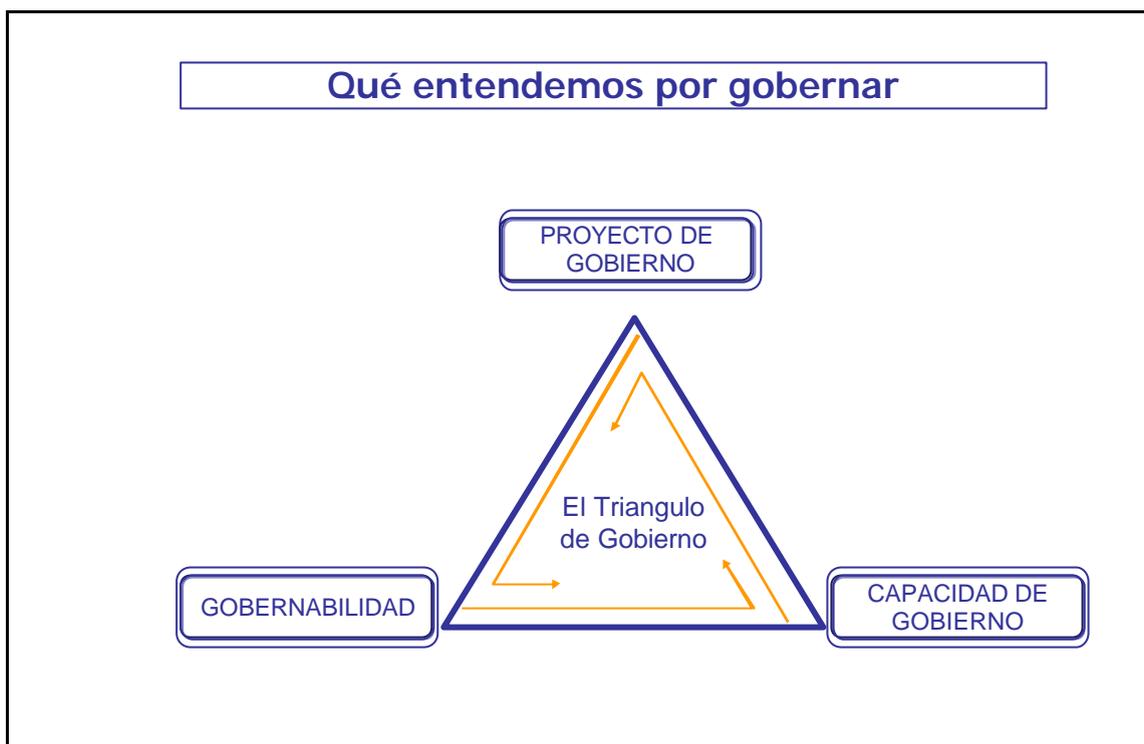
Entendemos por *gobierno* la capacidad de transformar la realidad en el sentido deseado. Siguiendo el pensamiento de Carlos Matus, gobernar es el proceso por el cual se articulan tres variables: el proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad. En palabras de Matus, “gobernar exige articular tres variables”:

a) el *proyecto de gobierno*, entendido como la *propuesta* de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada; es una propuesta que establece un *patrón de satisfacciones* a la población, el cual genera un *intercambio de problemas* que encierra un grado calculado de conflictividad;

b) la *capacidad de gobierno*, que expresa la *pericia* para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto; y

c) la *gobernabilidad del sistema*, que sintetiza el *grado de dificultad de la propuesta* y del camino que debe recorrerse, verificable por el grado de aceptación o rechazo del proyecto y la capacidad de los actores sociales para respaldar sus motivaciones favorables, adversas o indiferentes.

Grafico 1: El triángulo de gobierno



La Planificación es la herramienta a la que le pedimos que de respuesta a la articulación entre estas tres variables. Una definición de planificación es la de “*sustituir la casualidad por el error*”, esta es la síntesis del acto de planificar.

Gobernar es transformar la realidad, la acción social de gobernar nos enfrenta a un mundo sumamente complejo, incierto, nebuloso en donde las probabilidades y posibilidades no se pueden predecir, apenas podemos preverlas. En este sentido, planificar es analizar variantes, posibilidades, probabilidades, planes de contingencia.

En última instancia, si todo falla y aún fracasé, haber planificado me permite analizar por qué fracasé y no asignarlo a la “casualidad”, a la “mala suerte” o “a las condiciones adversas”. Planificar brinda la posibilidad de analizar por qué los proyectos de gobierno fracasan. Y ser capaz de analizar y reflexionar sobre la gestión de gobierno permite aprender.

Existe un discurso instalado acerca de que la acción de gobierno se aprende en la misma práctica, en la práctica sin método, y la práctica sin método con el tiempo lo único que asegura no es aprendizaje, sino vejez. Es un error pensar que una persona que está en un mismo puesto mucho tiempo tiene capacidad de aprender si no tiene método para realizar ese aprendizaje.

Se entiende que un correcto proceso de planificación debe dar respuesta por lo menos a las siguientes cuestiones:

1. Identificar, seleccionar y priorizar los problemas seleccionados en el Proyecto de gobierno;
2. Lograr una precisa explicación de los problemas que se pretenden enfrentar en el Plan de Gobierno;
3. Ser capaz de identificar las causas críticas, es decir aquellas causas sobre las cuales podemos intervenir para revertir el problema identificado;
4. Analizar el comportamiento de los actores involucrados en el proceso de intervención;
5. Analizar el intercambio de problemas que la intervención origina (valores);
6. Realizar el análisis de viabilidad del plan de gobierno, análisis estratégico.

En general, se aprecia que en la acción de gobierno existe un ataque de “*solucionitis*”: se compran soluciones mágicas. Ya sea paquetes de soluciones compradas en el exterior o de la actividad privada, o ambas. Pero la actividad pública tiene particularidades, y la acción pública y social tiene características especiales en cada lugar, en cada país, en cada provincia y municipio. Esto implica que las explicaciones no pueden ser únicas, porque tienen que estar referidas al contexto donde se está enfrentando el problema.

La acción de gobierno reconoce que los recursos son escasos. No sólo los recursos financieros, que en una visión más economicista son los únicos que se tienen presentes para valorar, sino también los recursos de conocimiento, los recursos humanos y el tiempo para poner en marcha nuevas gestiones.

La escasez es un principio de la gestión, y reconocer esto nos permite decir que podemos atacar el problema en la causa crítica, no en todas las causas. Mi acción de gobernar va a tener que ver con la capacidad de elegir aquellas causas con mayor impacto, y sobre las cuales tenga mayor capacidad de gobierno.

Planificar significa entender a los distintos actores que están involucrados en el juego. Nosotros planificamos muchas veces tecnocráticamente, porque no entendemos que en el juego social hay actores que cooperan y otros que se oponen a nuestra acción.

Cada vez más la acción de gobernar es una acción de conjunto, de interrelación. Pensemos en el Ministro de Trabajo, por ejemplo. Si su función fuese el incremento del empleo, la empleabilidad o un desafío que se presente en estos términos significa necesariamente tener que cooperar con otros ministros del Poder Ejecutivo y con las provincias. Cada vez menos, la acción pública es de personas solas, sino que requiere personas en relación. Y no todas las personas y organizaciones que se relacionan a la acción pública tienen los mismos objetivos. Con lo cual, explicamos el problema y tenemos que entender o ponernos en el lugar de los actores que van a enfrentar o que van a cooperar con nuestro proyecto. Porque es la única posibilidad de tener ciertos criterios de éxito.

Planificar significa también poder hacer un análisis de intercambio de problemas. La visión técnica nos da la sensación de que hay soluciones limpias en la gestión de gobierno. Y la gestión de gobierno siempre determina intercambio de problemas, que a su vez define valores que están por detrás e implica que no hay métodos exactos para decir cuál es la mejor solución. Yo ataco un problema y enfrento necesariamente otro. Ya sea que ataque la inflación o el desempleo, o el problema de pago de deuda o de inversiones, hay siempre un costo que pagamos por nuestras políticas. El análisis de ese intercambio es necesariamente un acto valorativo.

Por último, y no porque cumpla todas las funciones de una herramienta potente de planificación pero sí de las principales, la planificación tiene que identificar operaciones claves, debe llegar al punto que nos de la capacidad de operar esas ideas. Si no, nos quedamos en el análisis. Pero la planificación entendida como lo estamos presentando, es un método que precede, porque pensamos antes, pero también preside la acción. Es un método para actuar, para transformar. En este marco situamos la planificación.

Por último, nos gustaría señalar, que *los medios de comunicación juegan un rol central en la fijación de las prioridades de la gestión de gobierno*. Podría llegar a pensarse que la gestión de gobierno es resolver los problemas que imponen la agenda de los medios de comunicación y las encuestas.

Los medios de comunicación realizan encuestas sobre los temas que ellos consideran relevantes, las reproducen, las pasan por radio y televisión y después analizan el impacto en la opinión pública. Por lo tanto, la “opinión pública” termina siendo lo que instalan los medios de comunicación. El riesgo de no tener buenas herramientas en materia de planificación es quedar preso de este círculo vicioso.

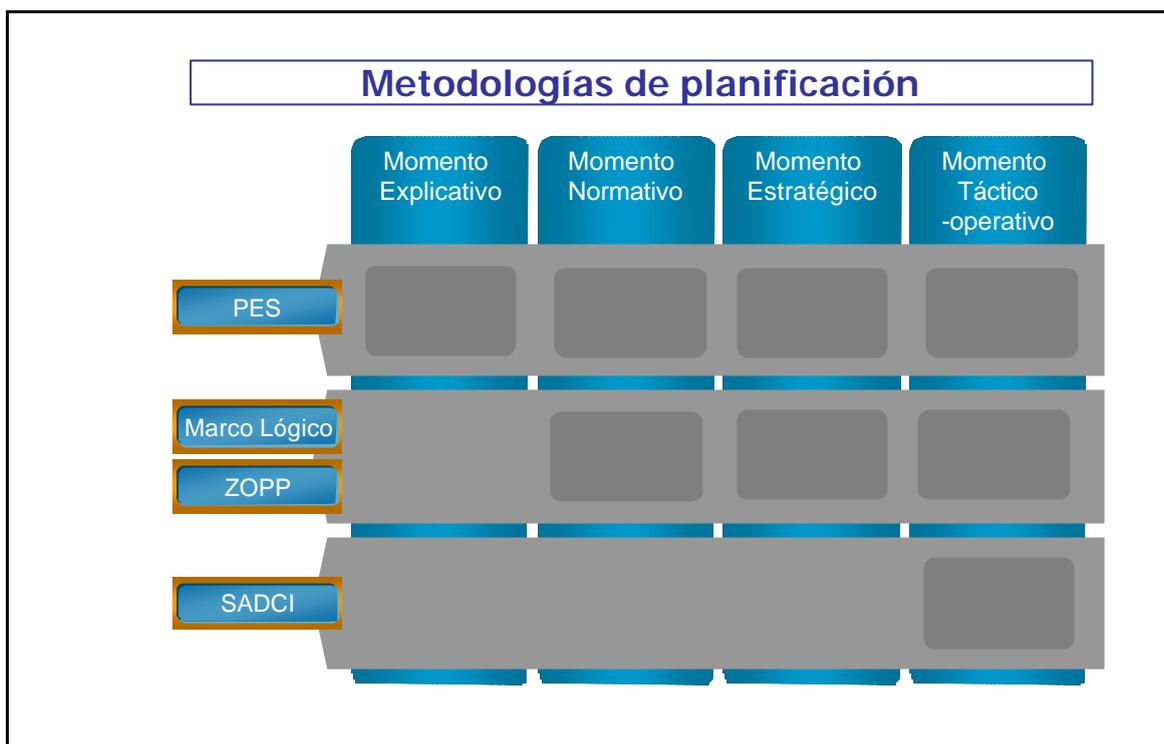
1.4. Los Métodos de Planificación

A partir de lo analizado en el apartado anterior, podemos concluir que las funciones de un buen método de planificación deberían recorrer cuatro momentos:

- i. El *momento explicativo*, en el cual se identifica el problema, se lo explica y se eligen las causas críticas;
- ii. El *momento normativo*, en el cual se define que es lo que se quiere lograr;
- iii. El *momento estratégico*, en el cual se analizan las restricciones, se identifican los actores involucrados, los tiempos y la trayectoria del plan.
- iv. El momento táctico operativo, en el cual se operativizan los objetivos estratégicos y se especifican los pasos intermedios para llegar a ellos. En esta fase se vinculan la función de planificación y la de presupuesto. En el Presupuesto no van a quedar plasmados con el mismo nivel de rigurosidad las definiciones de la Planificación, sin embargo, recibe de la planificación los objetivos estratégicos, los resultados y los indicadores cuantitativos.

Desde esta perspectiva vamos a analizar los métodos tradicionales de planificación, a partir de una clasificación que nos indica dónde pone el énfasis cada uno de estos métodos.

Gráfico 2: Caracterización de las principales metodologías de planificación



La Planificación Estratégica Situacional, PES. Método desarrollado por el Profesor Carlos Matus, da cuenta de los cuatro momentos del plan. El PES tiene en común con la rama buena de la planificación estratégica corporativa su consideración de varios actores en un juego de conflicto y cooperación. Pero se diferencia de ella en que los actores son partidos políticos, gobernantes o dirigentes de organizaciones públicas, empresariales y sindicales.

El PES es un método y una teoría de la *Planificación Estratégica Pública*, la más nueva de las ramas de la planificación estratégica. Está diseñado para servir a los dirigentes políticos en el gobierno o en la oposición. Su tema son los problemas públicos y es también aplicable a cualquier organismo cuyo centro de juego no es exclusivamente el mercado, sino el juego político, económico y social. En el PES se habla de *procesar problemas*, y ello significa cuatro cosas : 1) explicar como nace y se desarrolla el problema, 2) hacer planes para atacar las causas del problema mediante operaciones, 3) analizar la viabilidad política del plan o ver la manera de construirle viabilidad, y 4) atacar el problema en la práctica, realizando las operaciones planificadas.

El Marco Lógico y el ZOOP (Planificación de Proyectos orientada a objetivos), que son métodos similares, ponen el énfasis de proceso planificador desde el momento normativo porque presuponen que hay una línea estratégica de acción: quiero conseguir cierto resultado y partir de ahí eso implica una estrategia y explica la operación. El Marco Lógico es el método más utilizado en la Argentina, se usa para la discusión y aprobación de los proyectos

financiados con préstamos de los organismos internacionales, en general su utilización se agota en esa etapa sin que el mismo sirva como guía para la gestión del proyecto, transformándose en un documento de discusión para conseguir los fondos, que luego a la hora de la acción queda de lado.

El SADCI es un método mucho más vinculado a lo operativo. No hace hincapié en las explicaciones ni en el momento estratégico. Supone esos momentos y va directamente a la acción, ha tenido mucha utilización y tiene una impronta con ciertas características interesantes por su fuerte vinculación con el proceso presupuestario.

Desde el punto de vista de la función de planificación y su relación con la administración financiera, entendemos que el desafío es encontrar la articulación entre la identificación de los objetivos estratégicos que deben guiar la acción de las organizaciones y el proceso de formulación de sus presupuestos.

Esta articulación es inexistente o débil. No se encuentra que las operaciones que demanda el plan de gobierno definan la asignación de recursos y que el presupuesto por programas sirva para estructurar estas relaciones. Sin esta estructuración el proceso presupuestario corre el riesgo de convertirse en un proceso formal que no permite dar cuenta de la calidad de la producción de la gestión de gobierno.

II. LA RELACION ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

II.1. Los nuevos desafíos del Sistema de Administración Financiera

La década de los '90 marcó una fuerte impronta en los esfuerzos para lograr una Administración Financiera integrada. La Reforma del Sistema de Administración Financiera argentino aprobado por la Ley 24.156 (1992) estuvo basada en una visión sistémica, que logró integrar los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público.

Como resultado de la Reforma, la Argentina posee en la actualidad, a nivel de la administración federal y en muchas de sus provincias, una calidad de registro del gasto público desconocida históricamente. No solamente la Argentina, sino la gran mayoría de los países de América latina emprendieron este camino durante la década pasada. En la actualidad existen

excelentes datos sobre la producción pública y el gasto público. Este es un fuerte mérito de procesos encarados en los '90 que debemos reconocer y valorar.

Sin embargo, si bien la Reforma logró integrar un Sistema de Administración Financiera, creemos que aún está pendiente el desafío de lograr que el sistema funcione en el máximo de su potencialidad. Actualmente, ello no se cumple porque el subsistema Presupuestario funciona en un bajo nivel de calidad en lo que se refiere a dar direccionalidad estratégica al gasto público, condicionando el desempeño global del sistema de administración de los recursos públicos.

Y esto se debe a la doble dimensión que, a diferencia del resto de los subsistemas de la Administración Financiera, tiene el Presupuesto. El Presupuesto es, por un lado, un sistema administrativo y, al mismo tiempo, es el sistema donde se expresan las políticas de gobierno. El presupuesto tiene este doble rol: el de sistema administrativo y el de herramienta de carácter estratégico para definir el rumbo de las acciones de gobierno, como instrumento de gestión de las políticas públicas.

El análisis de los documentos que fundamentaron la Reforma muestran que el sistema presupuestario estuvo pensado del siguiente modo: *“los responsables políticos definen los resultados, los gerentes de programas realizan y ejecutan las acciones necesarias para el cumplimiento de los resultados y la administración apoya la gestión de los responsables de programa”*. Si hoy analizamos cómo funciona el Sistema, podríamos cuestionar este paradigma.

La política no define los resultados para que puedan ser monitoreados con indicadores claros. Los responsables de programas, en general, no tienen en claro los resultados que deben conseguir, y tampoco saben cómo son las reglas que gobiernan el manejo de la administración de los recursos, y por lo tanto viven en un mundo bastante tranquilo donde no tienen que rendir cuentas por resultados.

Los sectores de administración que tienen fuerte influencia en el manejo de recursos, no deben cumplir con resultados.

En este marco la gestión pública se desarrolla en un bajo nivel en términos de responsabilidad o de rendición de cuentas por resultados. Y esto lo atribuimos a un sistema presupuestario faliente en su faz estratégica producto de la ausencia de una práctica sistemática de planificación.

Por eso, el desafío en la segunda etapa de reforma de la administración financiera tiene que ver con la vinculación entre planificación y presupuesto.

En resumen, en la actualidad vemos que se verifica una desarticulación entre el sistema presupuestario y la función de Planificación Estratégica del Gobierno. Esta desarticulación entre el Plan de Gobierno y el Sistema de Administración Financiera tornan a los componentes de este último en sistemas formales o rituales a la hora de medir los resultados de la gestión de gobierno. Por ello en el siguiente apartado el objetivo es realizar un aporte en el sentido de la integración de estas dos funciones críticas de la gestión, analizando al presupuesto como una herramienta estratégica de la gestión.

II.2. La visión institucionalista del Presupuesto

El Manual para la Gestión del Gasto Público del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento plantea a nivel conceptual un esquema de tres niveles de resultados presupuestarios: la disciplina fiscal agregada, la priorización estratégica como eficiencia en las asignaciones, y el desempeño operativo como eficiencia técnica. También sostiene la conveniencia de otorgar importancia a la interacción entre los tres niveles y los mecanismos institucionales dentro de los cuales éstos están inmersos (BIRF, 1998:17).

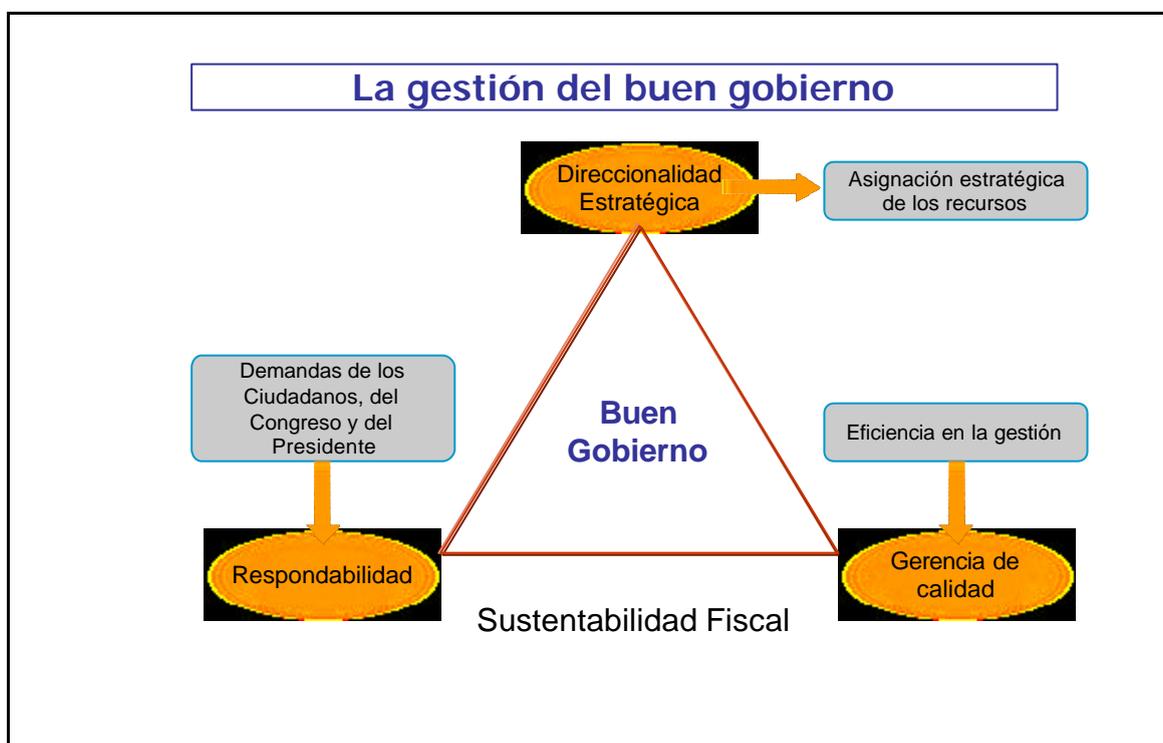
Este esquema justifica la potencialidad de la direccionalidad estratégica para conseguir resultados en los otros dos niveles. Según esta visión,

“La llave para desarrollar un marco estratégico para el gasto público a mediano plazo es que los mecanismos institucionales asistan y demanden a los responsables de la toma de decisiones el logro de un equilibrio entre lo que es económicamente sostenible en relación con las prioridades políticas del gobierno. El proceso de definición de un marco estratégico para el gasto consiste en un proceso descendente de asignación de recursos, un proceso ascendente de estimación de costos de corto y mediano plazo de las políticas públicas a implementar y, en último término, la conciliación entre el cálculo de costos y los recursos disponibles. Esta conciliación debiera ocurrir en el marco del proceso presupuestario anual, que debería concentrarse en lograr que los cambios en las políticas públicas reflejen los cambios en la situación macroeconómica, así como los cambios en las prioridades estratégicas del gobierno. En el mediano plazo, el proceso ascendente – descendente debería cambiar la mentalidad de la presupuestación de “necesidades” a

“posibilidades”, así como incrementar la previsibilidad de los flujos de fondos y las políticas.” (BIRF, 1998:56).

A nivel de la gestión por resultados, este esquema en tres niveles de resultados presupuestarios puede traducirse como: direccionalidad estratégica –en términos de eficiencia en la asignación de recursos-, una gerencia de calidad –en términos de lograr eficiencia en la relación insumo –producto- y responsabilidad –en términos de una respuesta adecuada a las demandas de la sociedad.

Gráfico 3: La gestión del buen gobierno



II.3. Presupuesto y planificación para la gestión por resultados

La presupuestación por programas descansa en una visión productiva del accionar del Sector Público. Desde esta perspectiva, la ejecución de las políticas públicas es un proceso de producción por el cual determinados insumos³ se convierten en productos⁴ que el Estado entrega

³ Entendidos éstos como los recursos humanos, materiales, maquinarias y equipos y servicios no personales que se requieren para el logro de un producto (bien o servicio).

a la sociedad en forma de bienes, servicios y regulaciones⁵. Al requerir la presupuestación de metas físicas, el Presupuesto por programas demanda a las organizaciones públicas la definición de su proceso de producción, y esta es una actividad que, para poder dar cuenta de las demandas de la sociedad y a la vez lograr una relación de producción eficiente, demanda planificación.

Sin embargo, sucede frecuentemente que la definición de productos y metas adquiere un carácter ritual y poco significativo, debido a que quienes las formulan carecen de definiciones previas de la Alta Dirección de la Organización respecto de cuáles son los lineamientos de la gestión y los resultados a alcanzar durante el período.

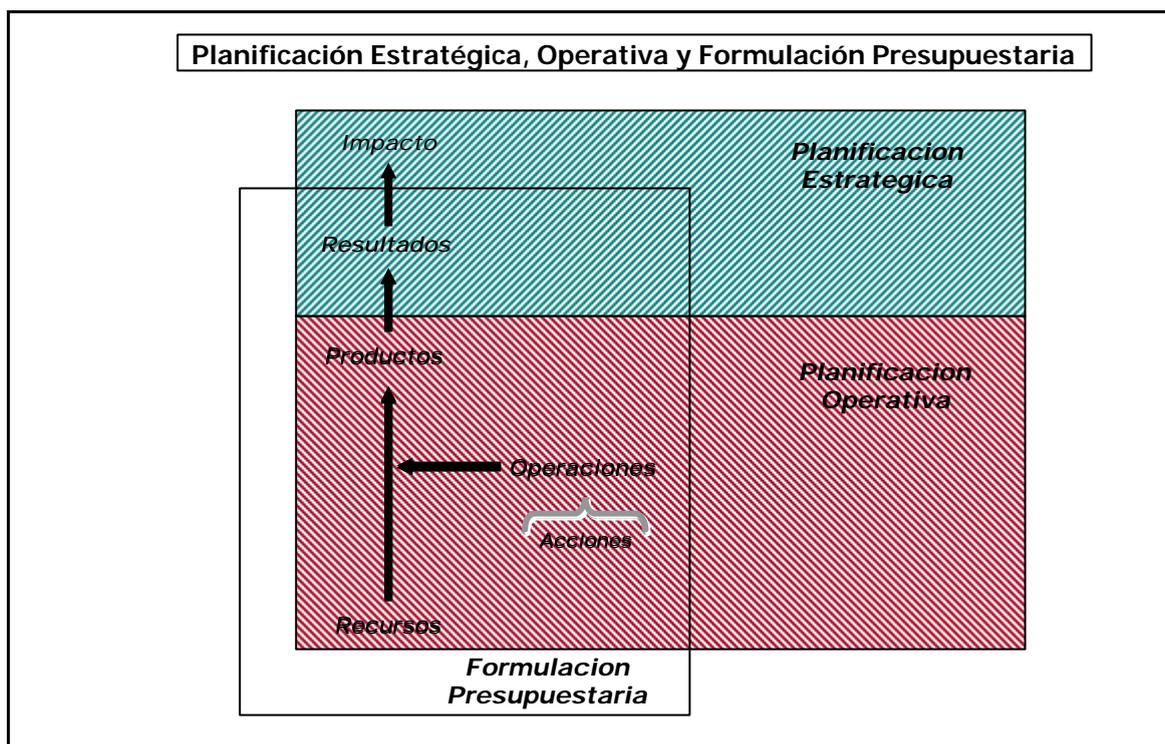
La actividad de presupuestación requiere definir la producción institucional con relación a los resultados que se quieren alcanzar. La relación productos - resultados es una relación hipotética que demanda un análisis riguroso y metódico para: la identificación del problema a enfrentar, la priorización de las causas que lo originan, el análisis de actores vinculados a la estrategia adoptada, el análisis de viabilidad del programa de acción. En este sentido el presupuesto es el resultado de una apuesta por parte de la máxima autoridad política de una Organización, o incluso del Gobierno mismo, sobre el posible impacto o resultado que tendrá la producción institucional en el ámbito de su accionar. Este proceso debe estar dominado por una herramienta: la planificación estratégica gubernamental y la responsabilidad de las definiciones que de tal herramienta emanan debe provenir de las autoridades políticas.

La relación productos – insumos es una relación técnica que demanda operaciones. Esta relación también es una actividad de planificación, pero de carácter operativo y su definición es de una mayor responsabilidad por parte de las áreas técnicas de la organización. El proceso de poner en relación insumos con productos y las operaciones necesarias para que esa relación sea exitosa se denomina planificación operativa.

Gráfico 4: Planificación Estratégica, Operativa y Formulación Presupuestaria

⁴ Entendidos éstos como los bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de los insumos que requieren sus respectivas producciones.

⁵ La relación insumo-producto es la relación que, dada una tecnología de producción, se establece entre los diversos insumos combinados en el proceso de producción en cantidades y calidades adecuadas y precisas, con el respectivo producto que los requiere.



Cuadro N°1: Planificación estratégica y planificación operativa

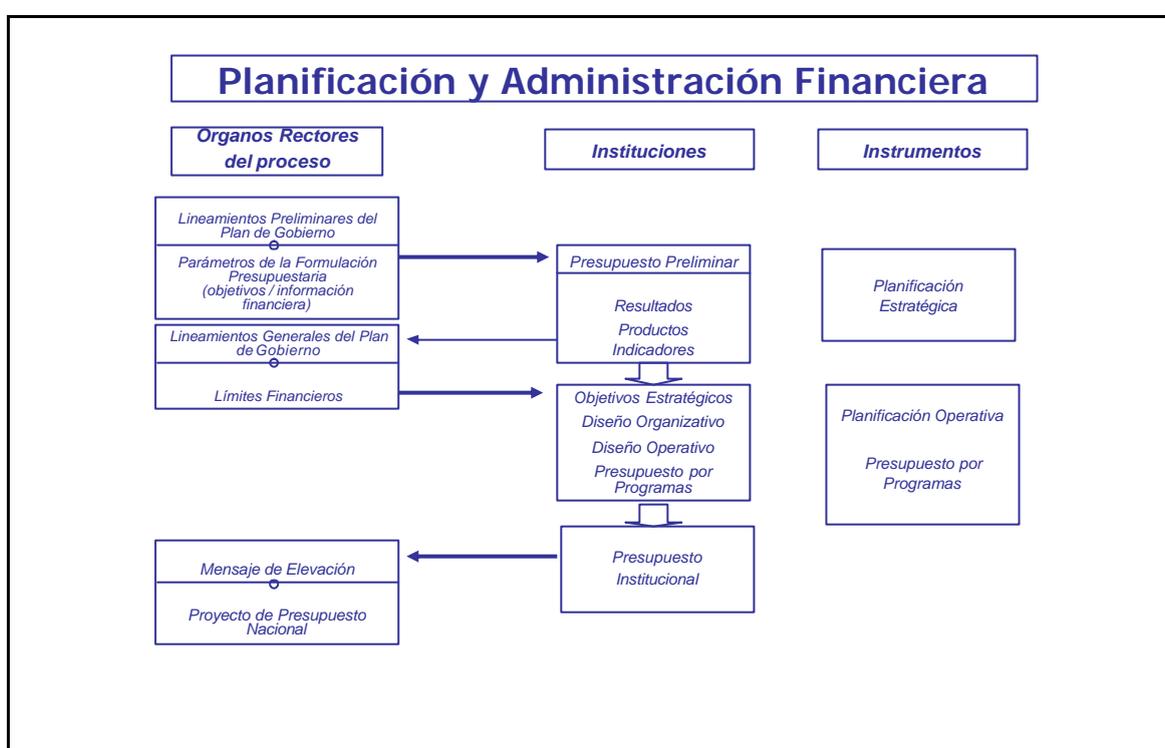
	<i>Ambito</i>	<i>Actores institucionales involucrados</i>	<i>Objetivos</i>
Planificación estratégica	Alta Dirección	Presidente de la Nación / Ministro / Responsable de organización / asesores / Secretarios y Subsecretarios de Estado	<ul style="list-style-type: none"> ☒ Identificación de problemas ☒ Definición de objetivos estratégicos ☒ Definición de resultados ☒ Definición de operaciones tentativas
Planificación operativa	Niveles operativos	Directores Nacionales / Gerentes / Directores simples / Coordinadores / Jefes de Departamento	<ul style="list-style-type: none"> ☒ Identificación de productos ☒ Definición de operaciones ☒ Listado de acciones ☒ Requerimientos de insumos ☒ Valorización

La etapa de formulación del Presupuesto comprende elementos derivados tanto de la planificación estratégica como de la planificación operativa, es decir, necesita de ambas. En el

Proyecto de Presupuesto, que es la culminación de la etapa de formulación debe quedar plasmada la relación resultados – productos – insumos.

En el siguiente gráfico presentamos un diagrama de la relación entre la función de planificación y el proceso de formulación del presupuesto a nivel nacional:

Gráfico 7: Relación entre el proceso de planificación y la administración financiera



A nivel del Presidente de la Nación, los lineamientos preliminares del Plan de Gobierno establecen un primer orden de priorización para la asignación de recursos para el siguiente ejercicio presupuestario. Esto define un marco para formular lo que en términos presupuestarios se denomina la Política Presupuestaria Previa (primera fase del proceso de formulación del presupuesto). La Política Presupuestaria Previa comprende las orientaciones de política, la composición y niveles de gastos e ingresos y la definición de los programas y proyectos prioritarios a los cuales deben ajustarse los organismos para elaborar sus anteproyectos de Presupuesto.

Con este insumo, a nivel institucional, la Dirección de las organizaciones elabora el Presupuesto Preliminar, conteniendo los escenarios de gasto vinculados a la producción

institucional. El Presupuesto Preliminar establece relaciones de insumo – producto e indicadores a distintos niveles de asignación de recursos.

La definición precisa de productos e indicadores alimenta el Plan de Gobierno y permite a las autoridades rectoras del proceso presupuestario establecer los límites de gasto vinculados a las prioridades del plan de gobierno. Con esa definición, las jurisdicciones y entidades pueden pasar del terreno de la planificación estratégica al de la planificación operativa y así pasar de los objetivos estratégicos a un plan desagregado de actividades.

Con los anteproyectos de presupuesto, la unidad central del Sistema Presupuestario, la Subsecretaría de Presupuesto elabora el Proyecto de Presupuesto para elevar al Congreso de la Nación.

III. UNA VISIÓN SISTÉMICA DE LA GESTIÓN DEL BUEN GOBIERNO

La existencia de un Plan de Gobierno que oriente estratégicamente las acciones resulta un elemento necesario pero no suficiente para la gestión estatal. Es necesario lograr una correcta articulación entre las funciones críticas de la gestión de gobierno.

1. *Direccionalidad Estratégica (planificación de mediano y largo plazo, balance de gobierno, intercambio de problemas)*

Este sistema requiere que la máxima autoridad política cuente con:

- ✍ Información sobre la marcha del Plan
- ✍ Información sobre la Sustentabilidad fiscal (reportes de administración financiera) y política (procesamiento tecnopolítico)
- ✍ Un aparato público alineado al plan

Para poder:

- ✍ Reasignar recursos de acuerdo a la marcha del plan y a los cambios de rumbo
- ✍ Rectificar y redefinir el plan
- ✍ Definir cambios de rumbo

2. Operacionalización y administración de recursos, integrado por los subsistemas de administración financiera (tesorería, crédito público, contabilidad y presupuesto) y de administración de recursos reales (compras y contrataciones y personal)

Necesita:

- ✍ definición de resultados que estructuren el proceso presupuestario

Para poder entregar:

- ✍ Reportes sobre evolución de gastos e ingresos agregados
- ✍ Reportes sobre ejecución del presupuesto por instituciones
- ✍ Informes sobre el volumen de los recursos disponibles de acuerdo a las pautas de Sustentabilidad fiscal

3. Reglas para la organización y gestión del Aparato Público

Necesita:

- ✍ Definición de los objetivos estratégicos que debe cumplir la organización y que estructuran su forma de organización y una gestión orientada a resultados.

Debe entregar:

- ✍ Principios básicos del diseño
- ✍ Acuerdos de gestión
- ✍ Reportes de cumplimiento de las metas

4. Control y monitoreo estratégico y operativo de la gestión pública

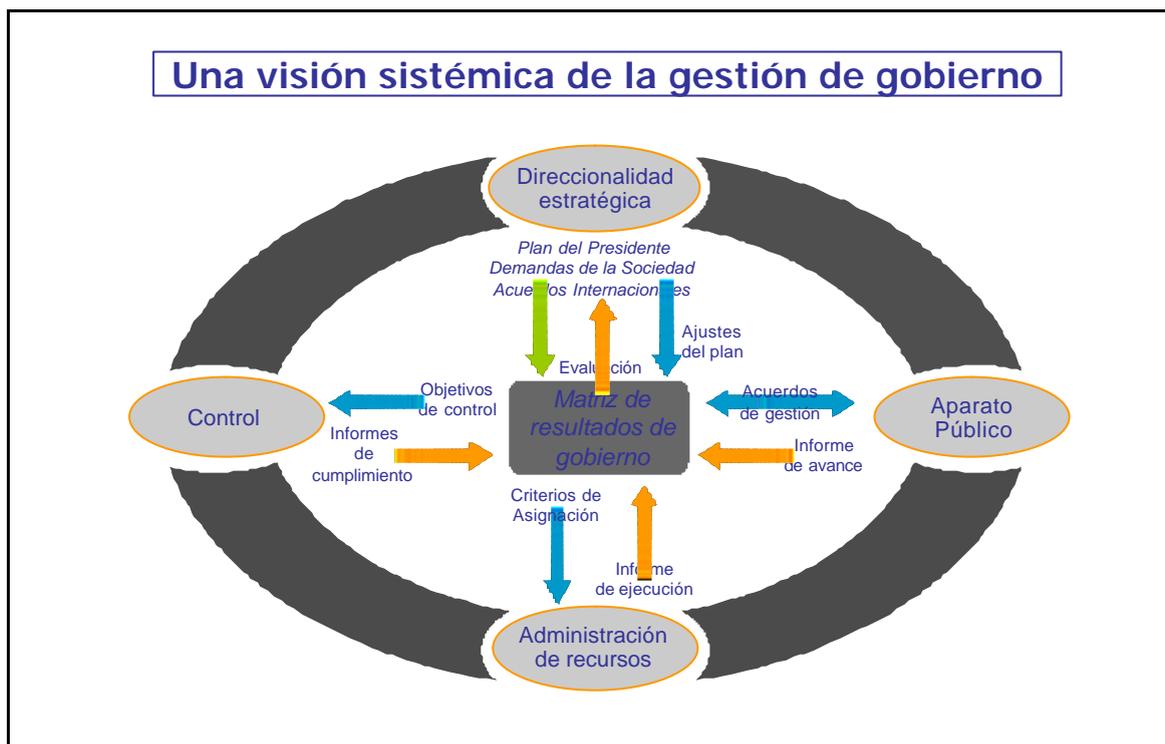
Necesita:

- ✍ Resultados institucionales
- ✍ Planes operativos institucionales

Para entregar:

- ✍ Reportes al presidente sobre el cumplimiento del Plan

Gráfico 5: Los sistemas de la gestión de gobierno y su interrelación



Estas cuatro funciones críticas deben permitir orientar la gestión de las organizaciones públicas hacia una gestión comprometida con los resultados propuestos en el plan de gobierno. A su vez estas funciones se expresan en dos niveles:

- i. El nivel macroorganizativo, que comprende la dirección superior del Gobierno, responsable de la direccionalidad estratégica, y que de manera general podemos pensar que está integrado por el Presidente, su Gabinete de Ministros y los Órganos Rectores de los procesos de administración de los recursos reales y financieros; y
- ii. El nivel mesorganizativo, responsable de la ejecución, es decir los Ministerios, las Agencias de Gobierno, los Organismos de Regulación, con sus equipos de Alta Dirección y cuadros gerenciales.

Estos dos niveles se encuentran en una interrelación permanente. Los procesos de uno generan *outputs* que sirven de *inputs* a los procesos del otro y viceversa. El funcionamiento adecuado del sistema en sus dos niveles debería garantizar la existencia efectiva de las cuatro funciones críticas permanentes en torno a las cuales se organizan los Sistemas de Alta Dirección, lo que persigue el propósito de garantizar una gestión planificada de la acción de gobierno de calidad. Sólo en este contexto se puede asegurar el funcionamiento pleno y efectivo del Sistema de Administración Financiera, evitando el riesgo de su ritualización.

Tomando como ejemplo el Sistema de Presupuesto, en el nivel macroorganizativo, se debe garantizar la existencia de un conjunto de actividades que permitan iniciar el procesamiento del Plan de Gobierno, y organizar el camino que va de los Lineamientos y Criterios Estratégicos del Presidente a los Lineamientos Generales del Plan de Gobierno. El resultado de esta actividad brinda el insumo necesario para orientar el trabajo de las organizaciones en el nivel definido como mesorganizativo, proceso que debe culminar con el Proyecto de Presupuesto de la Nación.

Conclusión

La gestión pública se desarrolla en un bajo nivel en términos de responsabilidad o de rendición de cuentas por resultados. Y esto lo atribuimos a una falta de definición de la función de planificación. Por eso, creemos que el desafío en esta segunda etapa de reforma tiene que ver con fortalecer la vinculación entre Planificación y Presupuesto.

En este marco, una de las ideas – fuerza que este trabajo busca transmitir es la necesidad de darle mayor importancia durante los procesos de reforma a la interrelación entre las funciones del modelo de gestión. Por esa razón, el hincapié de los procesos de transformación de la gestión debe estar dado en una visión sistémica que logre elevar los niveles de calidad de los resultados y no en reformas tecnocráticas, desvinculadas de las capacidades actuales de los actores y sistemas que en ellas intervienen.

Por otra parte, no hay posibilidad de procesos de reforma sin un liderazgo político que le otorgue direccionalidad. Debemos crear condiciones de viabilidad del proceso de reforma, pensar en estrategias adecuadas de involucramiento y consensos, en desarrollo de capacidades, en definición de incentivos positivos. La reforma no es una “solución enlatada” que podemos comprar al exterior o a las consultoras, puede y debe tener su apoyo, pero éstas no pueden ser los líderes de la misma. La reforma se da en un proceso histórico y social concreto. Es y debe ser pensada para la Argentina.

Por último, no hay reforma sustentable sin demanda de calidad de los ciudadanos, y esto también implica estrategias adecuadas. La reforma necesita de la participación de la sociedad civil y la misma no se agota en las ONGs. Los centros de estudio, las universidades, los sindicatos, las organizaciones empresarias, no pueden estar afuera de este proceso. La reforma se sustenta y se legitima con la participación de la sociedad.

Bibliografía

BABINO, Luis, “Análisis y reflexiones a diez años de la Reforma de la Administración Financiera Gubernamental en Argentina”. Revista N° 53 de la Asociación Internacional de Presupuesto (ASIP), Diciembre de 2003.

BABINO, Luis, “Hacia una visión sistémica de la gestión de gobierno: aportes y reflexiones”, presentado en el II Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración, Córdoba, octubre de 2003.

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO, “Manual para la Gestión del Gasto Público”, Washington D.C., 1998 (Versión .pdf del Banco Mundial).

FLORES, Fernando, Inventando la empresa del siglo XXI, Editorial Dolmen -Granica, 1997.

HUERTAS, Franco, El Método PES: Entrevista con Matus, Caracas, 1994.

LIJALAD, Esteban, “Documento sobre alternativas de implantación de políticas de mejora de la comunicación escrita en la Administración Pública Nacional”, Informe para el Proyecto de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, diciembre 2003, mimeo.

MATURANA, Humberto, “Realidad: objetiva o construida (1), Editorial Anthropos, España (1998).

MATUS, Carlos, “El líder sin Estado Mayor”, Fundación Altadir, Caracas, 1997.

MATUS, Carlos, “Los tres cinturones de gobierno”, Fundación Altadir, Caracas, 2000.

MATUS, Carlos, “Política, Planificación y Gobierno”, Fundación Altadir, Caracas, 1983.

MATUS, Carlos, Adiós, Señor Presidente, Fondo Editorial Altadir, Caracas, 1994

NORTH, DOUGLASS C., “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, Fondo de Cultura Económica, 2001.

SECRETARÍA DE HACIENDA DE LA NACIÓN, “El sistema presupuestario público en la Argentina”, TOMOS I y II, Ministerio de Economía de la Nación, Buenos Aires, 1996.

SOTELO MACIEL, Aníbal Jorge, “Plan Estratégico: orientaciones metodológicas para su formulación”, Buenos Aires, 1998, mimeo.