

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)
Carrera de Especialización en Administración Financiera y Control del Sector Público.

TESINA

HACIA LA MEJOR TECNICA PRESUPUESTARIA: ¿PRESUPUESTO POR PROGRAMAS VS PRESUPUESTO BASE CERO?

S.C. 01/03/2001

Alicia Olivieri Alberti

RESUMEN EJECUTIVO

Desde la sanción de la Ley N° 24.156/92 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público”, y teniendo en cuenta las Leyes N° 24.629/96 de Segunda Reforma del Estado y N° 25.152/99 de Solvencia Fiscal, nuestro país se ha propuesto transitar un camino de transformaciones tendientes a por un lado modernizar el aparato estatal, lograr una gestión eficaz, eficiente y fundamentalmente transparente, y por el otro reorientar la gestión al ciudadano y al logro de resultados. Durante el año 2000 se reafirmó tal tendencia a partir de la presentación del Programa de Modernización del Estado impulsado por la Secretaría de Modernización del Estado, finalmente formalizado en el año 2001 a través del Decreto N°103/2001.

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 por el objetivo de maximizar la eficacia y eficiencia de la gestión, así como el logro de resultados.

El principal propósito del presente trabajo es analizar qué técnica presupuestaria resulta adecuada para acompañar el proceso de reforma que estamos comentando, en el sentido de favorecer su éxito.

Para ello realizamos un análisis comparativo de las Técnicas de Presupuesto por Programas y Presupuesto Base Cero, al ser las herramientas más utilizadas en los últimos años. A partir de la descripción de cada una y la ulterior comparación, señalamos sus fortalezas y debilidades como herramientas compatibles con el proceso de reforma en cuestión.

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. 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.

Tanto el Presupuesto por Programas como el Presupuesto Base Cero, incorporaron respectivamente procesos claves 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.

Por otra parte, uno de los objetivos del Plan de Modernización del Estado señalado, es *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 en forma complementaria, 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 estos 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.

Por lo tanto, una adecuada implementación del binomio PBC-PPP resultaría sumamente útil para complementar el proceso de reforma y modernización del Estado de nuestro país.

Con esta afirmación no pretendemos dar por cerrado el debate, sino simplemente aportar una propuesta en el sentido de 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.

**Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)
Carrera de Especialización en Administración Financiera
y Control del Sector Público**

**HACIA LA MEJOR TECNICA PRESUPUESTARIA: ¿PRESUPUESTO POR
PROGRAMAS VS PRESUPUESTO BASE CERO?**

Lic. Alicia C. Olivieri Alberti

Buenos Aires, febrero de 2001

INDICE

INTRODUCCION

1. BREVES CONSIDERACIONES ACERCA DE LA REFORMA IMPLEMENTADA EN EL NIVEL NACIONAL

- 1.1 LA PRIMERA ETAPA DE REFORMA DEL ESTADO
 - 1.1.1 ASPECTOS GENERALES
 - 1.1.2 LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA: LA LEY N°24.156/92
 - 1.1.3 LA REFORMA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO
- 1.2 LA SEGUNDA REFORMA DEL ESTADO: LA LEY N° 24.629/96
- 1.3 LA SOLVENCIA FISCAL COMO OBJETIVO DEL ESTADO: LA LEY N° 25.152/99

2. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

- 2.1 LOS ORIGENES
- 2.2 A MODO DE DEFINICION
- 2.3 PRINCIPALES CONCEPTOS
- 2.4 FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN SU IMPLEMENTACION

3. EL PRESUPUESTO BASE CERO

- 3.1 PRIMERAS EXPERIENCIAS
- 3.2 CARACTERISTICAS GENERALES. LOS PAQUETES DE DECISION Y SU CLASIFICACION
- 3.3 LA EXPERIENCIA DE PBC EN EL SECTOR PUBLICO ARGENTINO
- 3.4 FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN SU IMPLEMENTACION

4. LA GESTION ORIENTADA A LOS RESULTADOS Y EL PRESUPUESTO

- 4.1 LLEGAMOS A LOS '80
- 4.2 LA GESTION ORIENTADA A LOS RESULTADOS: ALGUNOS CONCEPTOS
- 4.3 LA INCIDENCIA EN EL PRESUPUESTO
- 4.4 LA GESTION ORIENTADA A LOS RESULTADOS EN EL SECTOR PUBLICO ARGENTINO: EL PLAN NACIONAL DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

5. HACIA LA MEJOR TECNICA PRESUPUESTARIA: ¿PRESUPUESTO POR PROGRAMAS VS. PRESUPUESTO BASE CERO?

- 5.1 ORDENANDO EL DEBATE

-
- 5.2 APORTES Y LIMITACIONES
 - 5.3 ¿PPP vs PBC?

6. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Desde la sanción de la Ley N° 24.156/92 de *Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público*, y teniendo en cuenta las Leyes N° 24.629/96 de *Segunda Reforma del Estado* y N° 25.152/99 de *Solvencia Fiscal*, nuestro país se ha propuesto transitar un camino de transformaciones tendientes a por un lado modernizar el aparato estatal, lograr una gestión eficaz, eficiente y fundamentalmente transparente, y por el otro reorientar la gestión al ciudadano y al logro de resultados. Durante el año 2000 se reafirmó tal tendencia a partir de la presentación del Programa de Modernización del Estado impulsado por la Secretaría de Modernización del Estado, finalmente formalizado en el año 2001 a través del Decreto N°103/2001.

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 por el objetivo de maximizar la eficacia y eficiencia de la gestión, así como el logro de resultados.

El principal propósito del presente trabajo es 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, al ser las herramientas más utilizadas en los últimos años¹. A partir de la descripción de cada una y la ulterior comparación, señalaremos sus fortalezas y debilidades como herramientas compatibles con el proceso de reforma en cuestión.

En primer lugar, describiremos un breve marco de referencia para situarnos adecuadamente en el contexto en que estamos trabajando. De esta forma en el *Capítulo I* realizaremos unas breves consideraciones acerca de la reforma implementada en el nivel nacional, tomando en cuenta fundamentalmente el marco normativo en que se fue cristalizando. Por ello analizaremos la ley de Administración Financiera, la de Segunda

¹ 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.

Reforma del Estado y la de Solvencia Fiscal. Debido a la centralidad que tiene en nuestro trabajo, el proceso de reforma del sistema presupuestario será analizado en un ítem aparte, donde se observarán en forma detallada los distintos avances que se fueron evidenciando durante los últimos años.

En los siguientes *Capítulos II y III*, abordando un enfoque más conceptual, realizaremos la descripción de las técnicas presupuestarias que constituyen el eje de nuestro trabajo: el Presupuesto por Programas y el Presupuesto Base Cero, haciendo referencia al contexto de surgimiento de cada una, a la vez que señalando sus aspectos positivos y negativos.

El *Capítulo IV* constituye un breve paréntesis en el cual haremos referencia a la nueva tendencia prevaleciente en los procesos de reforma de gestión que han tenido lugar tanto en los países desarrollados como en los de América Latina: la gestión orientada a resultados. Luego de una descripción de sus principales elementos definitorios y de su influencia en el sector público argentino –plasmada en el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional- retomaremos nuestro tema central destacando la necesaria vinculación existente entre la gestión por resultados y el proceso presupuestario.

¿Por qué este supuesto salto? Porque la gestión orientada a resultados constituye uno de los ejes de la última etapa del proceso de reforma en nuestro país a partir de la implementación del Plan de Modernización ya señalado. Y este capítulo permite recuperar nuestra preocupación central: qué técnica presupuestaria resulta acorde para acompañar la señalada reforma.

Para avanzar en la respuesta, en el *Capítulo V* procederemos a comparar las técnicas presupuestarias analizadas previamente, recuperando nuestro interrogante central e incorporando uno adicional: Presupuesto por Programas y Presupuesto Base Cero ¿constituyen dos enfoques excluyentes o será posible alcanzar una lectura que tienda a integrarlos?

Finalmente en las *Conclusiones* intentaremos 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 y fundamentalmente transparente.

CAPITULO I

BREVES CONSIDERACIONES ACERCA DE LA REFORMA IMPLEMENTADA EN EL NIVEL NACIONAL

1.1 LA PRIMERA ETAPA DE REFORMA DEL ESTADO

1.1.1 ASPECTOS GENERALES

Durante los años '80 la persistencia del déficit fiscal, la pérdida de eficiencia de la gestión pública y el deterioro de la imagen de la administración pública general, hicieron evidente el deterioro y colapso de un sistema económico basado en un modelo de Estado productor y regulador. Entre otros factores no menos relevantes, el inadecuado manejo de las finanzas públicas ejerció una influencia notable en la evolución de la crisis en ciernes.

Esta situación no fue privativa del caso argentino, sino que constituyó un denominador común de todos aquellos países que habían adoptado el modelo del Estado benefactor. En la mayoría de los países de la región, los últimos años de la década del '80 se caracterizaron por la caída y desarticulación, de un modelo de Estado que se mostraba sobredimensionado, obsoleto e ineficiente.

Con el objeto de redefinir las funciones específicas del Estado, lograr una mejor distribución de los ingresos y una más eficiente asignación de los recursos, la mayoría de estos países inició un conjunto de procesos de reforma de tipo estructural.

En nuestro país, durante los primeros años de la década del '90, se inició un nuevo programa económico expresado en la Ley de Convertibilidad, que implicó un profundo cambio y transformación de las estructuras económicas del país. Paralelamente, se encaró un proceso de reforma del Estado y saneamiento y ajuste fiscal. Este primer proceso de reforma se proponía disminuir el accionar del sector público en algunas áreas y fortalecer su presencia en otras consideradas prioritarias. Se instrumentó un plan de privatizaciones y de transferencias de servicios educativos y de salud a otros niveles de gobierno; se implementó un conjunto de mecanismos de desregulación económica, y finalmente, se inició una primera etapa de reforma administrativa.

Este programa de reforma fue acompañado por un programa de saneamiento y ajuste fiscal, cuyos objetivos básicos eran reimplantar la cultura presupuestaria, equilibrar las cuentas fiscales, incrementar la recaudación –mejorando a su vez la administración tributaria- reducir y reasignar el gasto público y reorganizar la administración financiera del Estado.

1.1.2 LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA: LA LEY N° 24.156/92

La reforma de la administración financiera fue presentada como uno de los elementos del programa de saneamiento fiscal y en este sentido, como uno de los pilares necesarios para garantizar la viabilidad del programa económico mencionado en el punto anterior. (Makón, 1997)

La Ley N° 24.156 de *Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público*, promulgada el 30 de septiembre de 1992, constituyó el instrumento normativo a partir del cual se inició la reforma. Dicha ley buscó resolver la dispersión normativa que en materia de administración financiera existía previamente, a la vez que establecer la normativa básica para sistematizar y regular las principales actividades gubernamentales. Incorporó asimismo, modificaciones importantes en los procedimientos de control interno y externo, con el objeto de aumentar la responsabilidad en el uso de los fondos públicos².

Entre los objetivos de la misma se destacan lograr la eficiencia, efectividad y economicidad de la gestión pública; aumentar la transparencia; generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones; e interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo.

² El esquema de control anterior a la Ley N° 24.156 se basaba en dos organismos: el Tribunal de Cuentas de la Nación –con jurisdicción sobre la Administración Nacional- y la Sindicatura General de Empresas Públicas – con jurisdicción sobre las empresas públicas- ambos en el ámbito del Poder Ejecutivo. El primero de ellos ejercía un control previo, concomitante y posterior. En el nuevo sistema el control interno es ejercido por la autoridad superior de cada Jurisdicción o Entidad – quien tiene la responsabilidad del control previo, siendo la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) el órgano rector. De ella dependen funcionalmente las Unidades de Auditoría Interna (UAI) creadas en cada Jurisdicción o Entidad con dependencia jerárquica de cada organismo, que realiza un control posterior. El control externo es ejercido por la Auditoría General de la Nación (AGN), dependiente del Poder Legislativo, la cual ejerce un control *ex post facto*.

Desde el punto de vista conceptual la reforma de la administración financiera se sustentó en dos principios básicos: la interrelación entre los sistemas y la centralización normativa y descentralización operativa³.

Desde la sanción de esta ley, la administración financiera del Sector Público Nacional está integrada por los siguientes sistemas, cada uno de ellos a cargo de un órgano rector: sistema presupuestario, sistema de crédito público, sistema de tesorería y sistema de contabilidad. Estos sistemas están estrechamente interrelacionados en cuanto a su normatividad, operatividad e información que generan, sin desmedro de las particularidades de cada uno de ellos.

Esta ley introdujo importantes modificaciones en relación con el sistema de presupuesto y la administración de los recursos físicos y financieros⁴. A partir de la misma, los presupuestos comprenden todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, muestran el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese período, así como la producción de bienes y servicios que generan las acciones previstas. Asimismo, se establece que todas las Jurisdicciones y Entidades, deben llevar registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos.

Se planteaba como objetivo lograr un proceso descentralizado de elaboración y ejecución del presupuesto, lo que permitiría que las Jurisdicciones tuvieran un mayor grado de participación en la definición de prioridades para la asignación de los recursos.

Otro objetivo era la implementación de mecanismos de relación entre la Oficina Nacional de Presupuesto y la Tesorería General de la Nación, para la programación de la ejecución del presupuesto y la programación de caja y por el otro, el diseño de clasificadores

³ En relación con el primer principio, la perspectiva sistémica permite concebir a la administración financiera como un sistema de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, que persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas. En esta línea, la aplicación de la teoría general de los sistemas a la administración financiera, permitió superar los inconvenientes que generaba la perspectiva que la atomizaba en cada uno de sus componentes (Lepera, 1996). Por su parte, los conceptos de centralización y descentralización no son contrapuestos, sino complementarios. En este sentido, la centralización implica dar orientación e integrar el funcionamiento de cada uno de los sistemas. La descentralización se basa en que la eficiente y eficaz administración de los sistemas, debe ejecutarse en cada una de las instituciones públicas. (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda, 1996)

⁴ El análisis del resto de los sistemas excede los límites del presente trabajo.

compatibles con la Contaduría General de la Nación, en materia de registración de eventos contables y estructuración de las cuentas públicas.

Un último objetivo fundamental se relacionaba con la evaluación de los resultados físicos y financieros de la ejecución del presupuesto del Sector Público.

Entre los principales logros de esta ley vale destacar las transformaciones en curso de los sistemas de administración financiera y de control, que han tenido por objeto lograr la eficiencia en la captación de los ingresos públicos y en su utilización en la actividad productiva pública. Además, al fundamentarse en un enfoque sistémico permitió tomar en consideración las interrelaciones y condicionamientos recíprocos de todos los elementos componentes de la administración financiera. Por otra parte, esta ley ha permitido a la autoridad económica contar con información oportuna y confiable para la administración de las restricciones macroeconómicas, a la vez que revitalizó la función del administrador de la hacienda pública. De todas formas, aún no se ha logrado una implementación completa y exitosa de todas las innovaciones que implicaba esta ley. Queda pendiente, entre otras, el desarrollo de sistemas de medición de la producción que permitan la medición y evaluación previa y posterior de todos los resultados en términos de productos; que la programación de la ejecución del ejercicio fiscal que cumpla con el requisito de eficiencia y eficacia; y que el presupuesto público funcione efectivamente como instrumento de gestión en un marco de planificación global.

1.1.3 LA REFORMA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

Dada la centralidad que tiene el tema presupuestario en nuestro trabajo, nos parece oportuno dedicar algunos párrafos al proceso de reforma presupuestaria implicado por las reforma global que estamos analizando, y su evolución hasta la actualidad.

Con anterioridad a la reforma descrita en el punto anterior, el sistema presupuestario en nuestro país se encontraba fuertemente deteriorado, a raíz de los siguientes factores:

- i. un sector público deficitario a cargo de un conjunto de funciones muchas veces impropias;
- ii. un proceso inflacionario que llegó a adquirir forma de hiperinflación en 1989;
- iii. presentación y aprobación de los presupuestos fuera de los tiempos previstos;

- iv. inexistencia de normas sistematizadas de crédito público;
- v. un sistema de contabilidad gubernamental con informaciones atrasadas y sin vinculación con la gestión;
- vi. un sistema de tesorería sin vinculación con la ejecución presupuestaria.

La reforma de la administración financiera en forma efectiva se inició en el año 1991 con el ordenamiento del sistema presupuestario. Es decir, un año antes de la sanción de la Ley de Administración financiera ya comentada.

Según Makón (1997), dicho año representa un punto de inflexión en la historia presupuestaria del país ya que constituye el inicio del restablecimiento de la "cultura presupuestaria". En ese año el Congreso por un lado, convalidó el presupuesto de 1990 que no había sido aprobado en los tiempos correspondientes, y por el otro aprobó el presupuesto del año en curso. Por su parte, el Poder Ejecutivo Nacional presentó en término el presupuesto 1992, que también fue aprobado antes de la finalización del año⁵. Desde ese año hasta la fecha, tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso, han presentado y aprobado -respectivamente- el proyecto de presupuesto en los tiempos correspondientes. Esto constituye todo un símbolo en relación con la *cultura presupuestaria* ausente hasta entonces y es considerado uno de los logros más relevantes en materia de finanzas públicas.

La reforma presupuestaria no se realizó en forma aislada –como había ocurrido en otras oportunidades- sino que estuvo interrelacionada con la reforma de los otros sistemas de la administración. De esta forma se acentuó la concepción del presupuesto como un eslabón de la administración financiera pública. Por otro lado, a diferencia de otras experiencias, la reforma no se inició con la formulación del presupuesto, sino que lo primero que se hizo fue introducir mecanismos que permitieran programar la ejecución del mismo, estableciendo principios ordenadores de los gastos y los pagos, en función de la disponibilidad temporal de recursos.

A partir de 1993 es posible advertir transformaciones más profundas en el proceso presupuestario. Fundamentalmente, se inició la recuperación de la técnica de Presupuesto por Programas, que venía siendo utilizada tan solo en forma nominal. Se

⁵ La última vez que un presupuesto había sido presentado y aprobado en tiempo y forma había sido en 1953.

introdujeron modificaciones en el proceso de formulación del presupuesto, entre ellas, la creación del Grupo de Apoyo para la formulación del Presupuesto (GAEP). Se incorporó asimismo nueva tecnología informática.

Hacia 1995 se avanzó en el estudio de los elementos que permitieran desarrollar un seguimiento y evaluación real y financiera de la ejecución presupuestaria de los programas. Se incorporó también el *presupuesto preliminar* como técnica para calcular distintos niveles de gasto según prioridades y ajustar en forma más racional los créditos y metas, en el caso de que los techos financieros fijados no se correspondieran con los niveles previstos por el organismo⁶.

En la formulación del presupuesto 1997 se evidenciaron importantes avances en la estructuración de las categorías programáticas de algunos organismos y en la definición de unidades de medida de la producción pública.

Si bien se han logrado importantes avances en materia presupuestaria desde 1991, todavía queda un largo camino por recorrer especialmente en dos sentidos: en la profundización del cambio en los patrones culturales de los funcionarios públicos y en la efectiva implementación de mecanismos de evaluación.

Los primeros años de la reforma se caracterizaron por una fuerte centralización tanto en el manejo de los créditos presupuestarios como en cuestiones administrativas. La idea es seguir profundizando el lento proceso de descentralización que comenzó con la definición del rol que deben jugar los responsables de los programas y de los servicios administrativos. La responsabilidad de la planificación, del establecimiento de metas, de la estimación de los recursos reales y la asignación de los recursos financieros para la ejecución de los programas debe recaer en las unidades ejecutoras, sin desmedro de la responsabilidad global que conserva el órgano rector, para el diseño de las políticas presupuestarias, la definición de los niveles de gasto e ingreso, el resultado presupuestario, la proyección de la asignación global del gasto y la evaluación de la ejecución del presupuesto.

⁶ Para profundizar ventajas y características del Presupuesto Preliminar, ver Oficina Nacional de Presupuesto (1996)

Por último, la ausencia de efectivos mecanismos de evaluación de la ejecución del presupuesto, es uno de los motivos que impide pasar de lo formal – la apertura programática del presupuesto- a lo sustantivo, es decir al verdadero contenido de la programación presupuestaria: las relaciones insumo-producto que deben existir al interior de cada categoría programática. En ausencia de evaluación, no se cuentan con insumos que permitan retroalimentar la programación de los siguientes ejercicios presupuestarios.

Para evaluar los resultados reales y financieros de la ejecución del presupuesto se requiere la implementación de un sistema de medición de la producción con indicadores de gestión de los programas presupuestarios. En esta línea es que se debe seguir avanzando.

1.2 LA SEGUNDA REFORMA DEL ESTADO: LA LEY N° 24.629/96

Retomando la evolución del proceso de reforma del Estado, hacia el año 1996 se consideraba imprescindible la revisión integral de las normas que condicionaban el proceso de reforma que venimos comentando, con el objeto de incorporar en la Administración Pública, las herramientas necesarias para lograr una gestión eficaz, eficiente y fundamentalmente, transparente. Este proceso implicaba reorientar la gestión al ciudadano, al logro de resultados y a la jerarquización de los recursos humanos. En este sentido, se postulaba la necesidad de aumentar la satisfacción de la ciudadanía en relación con las prestaciones que recibía y de definir las políticas públicas en términos de logro de resultados medibles, tanto cuantitativamente como cualitativamente. Para alcanzar estos objetivos era fundamental involucrar a los recursos humanos de la Administración Pública, especialmente a través de la capacitación y la implementación de un conjunto adecuado de incentivos.

La Ley N° 24.629/96, llamada también de la *Segunda Reforma del Estado*, estableció entonces algunas normas para la ejecución del presupuesto de la Administración Pública Nacional que complementaban lo previsto en la Ley N° 24.156, así como también presentó nuevos lineamientos con el objeto de mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las distintas jurisdicciones.

En el marco de esta ley, se estableció la creación de una Unidad cuya función esencial era la de concluir el proceso de reforma del Estado y elaborar un Programa de Modernización del Estado. Así, el Decreto N° 558/96 creó la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME) en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La URME tuvo una importante participación en el proceso de reforma del Estado. En este sentido, en cumplimiento de sus funciones intervino en la elaboración y coordinación de un conjunto de proyectos que apuntaban a la modernización del aparato estatal⁷.

La participación de la URME en cada uno de estos proyectos fue dispar. En algunos tuvo una intervención activa, en tanto que en otros se limitó a controlar el cronograma de actividades.

En agosto de 1996 y siguiendo el espíritu de la segunda reforma del Estado, el Decreto N° 928/96 estableció para algunos organismos descentralizados⁸, la obligatoriedad de presentar sus Planes Estratégicos para la aprobación del Jefe de Gabinete, previa intervención de la URME.

Una de sus principales funciones consistió en brindar orientación para la elaboración de los Planes Estratégicos de estos organismos, además de su participación en la aprobación final. El producto de esta etapa no fue homogéneo. La calidad de los planes

⁷ Entre ellos podemos mencionar:

- ✓ Modelo de modernización de la Administración Central
- ✓ Modernización de la Administración Descentralizada
- ✓ Reforma y modernización del marco normativo: Ley del Empleo Público, Sistema de Compras y Contrataciones, Resolución alternativa de disputas en el Sector Público, Ley de Procedimientos Administrativos, Ley de Administración Financiera
- ✓ Reforma de las Fuerzas Armadas y de Seguridad
- ✓ Políticas y estrategias para el fortalecimiento institucional de organismos públicos
- ✓ Administración de los recursos humanos
- ✓ Desarrollo de objetivos e indicadores de resultado
- ✓ Programa de calidad de servicio y satisfacción del usuario
- ✓ Formulación y evaluación de objetivos y resultados en la presupuestación anual
- ✓ Asignación de recursos a programas de fortalecimiento institucional
- ✓ Responsabilidad patrimonial del funcionario público
- ✓ Planeamiento Estratégico de la SIGEN
- ✓ Modernización de los sistemas de identificación y documentación personal
- ✓ Administración de los Programas Sociales
- ✓ Reorganización de la planta de personal y externalización de servicios del Sistema Penitenciario Federal

⁸ Estos organismos eran: la Dirección General Impositiva (DGI), la Administración Nacional de Aduanas (ANA), la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) y el Instituto de los Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI). La elección de estos organismos tuvo en cuenta el peso que los mismos tenían en el presupuesto y en la recaudación tributaria. Por ese motivo se los denominó "los cinco grandes".

aprobados fue variada, situación que quizás respondió a la ausencia de lineamientos homogéneos que ampliaran los establecidos en el Decreto N° 928/96⁹.

1.3 LA SOLVENCIA FISCAL COMO OBJETIVO DEL ESTADO: LA LEY N° 25.152/99

Las reformas implementadas a lo largo de la década, no lograron alcanzar un equilibrio en las cuentas públicas, razón por la cual en los últimos años el creciente déficit fiscal continuó alimentando el endeudamiento externo, en un círculo vicioso que impactando negativamente en la tasa de riesgo-país encarecía -y lo sigue haciendo- el precio de dicho endeudamiento. El necesario reequilibramiento de las cuentas públicas motivó la sanción de una nueva ley –la N° 25.152/99 de *Solvencia Fiscal*- que se propuso como uno de sus principales objetivos, reducir el déficit en forma paulatina hasta llegar al equilibrio completo en el 2003¹⁰.

Otro objetivo de esta ley era la implementación de un nuevo esquema de asignación de recursos a los organismos integrantes de la Administración Pública Nacional, a partir de los denominados *Acuerdos-Programas*¹¹ acordados entre el Jefe de Gabinete de Ministros y los responsables de las organizaciones, sobre la base de compromisos mutuos. Estos acuerdos implican una mayor flexibilidad en el uso de los recursos por parte de la administración central, y como contrapartida, el compromiso de la organización de mejorar sus estándares de calidad y productividad¹².

⁹ Para profundizar algunas características de este proceso consultar en Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) los avances del proyecto de investigación "El modelo de Gestión por Resultados en el Sector Público Argentino". Para mayor información acerca de características y rol de la URME ver Tesoro, José Luis (2000).

¹⁰ Hay que aclarar que la Ley N° 25401/2000 que aprueba el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2001, introduce algunas modificaciones a esta norma. Principalmente, se modifica el cronograma para la disminución del déficit fiscal, posponiéndose para el año 2005 el logro de un resultado financiero equilibrado.

¹¹ Este punto será profundizado más adelante, ya que constituye uno de los pilares fundamentales del Plan de Modernización del Estado.

¹² Los mismos deben tener una duración máxima de 4 años y convenirse en el marco de un conjunto de pautas: compromiso de la unidad ejecutora para el cumplimiento de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas; niveles de gastos a asignarse en cada uno de los años del acuerdo; régimen especial para la aprobación de determinadas modificaciones presupuestarias; premios por productividad al personal del programa, dentro del monto de la masa salarial que se establezca para cada uno de los años del acuerdo; atribución para modificar la estructura organizativa, eliminar cargos vacantes, modificar la estructura de cargos dentro de la masa salarial y reasignar personal dentro del programa; posibilidad de establecer sanciones para las autoridades de los programas por incumplimiento de los compromisos asumidos.

Esta ley establece los lineamientos a los que deberán ajustarse los poderes del Estado Nacional para la administración de los recursos públicos, profundizando lo dispuesto en las Leyes N° 24.156/92 y N° 24.629/96.

Entre otros elementos también obliga al Poder Ejecutivo a elaborar un Presupuesto Plurianual de al menos 3 años. Asimismo establece que las Jurisdicciones o Entidades que tengan a su cargo la ejecución de programas clasificados en la finalidad Servicios Sociales, deberán estar sujetas a mecanismos de gestión y control comunitario antes de finalizar el año 2001.

Crea también el *Programa de Evaluación de Calidad del Gasto* con el fin de aumentar la calidad de los servicios estatales mediante una evaluación sistemática de los costos de estos servicios en relación con los resultados, mejorar el desempeño de los funcionarios e incrementar la eficiencia de los organismos públicos, optimizando la utilización de los recursos públicos.

En síntesis, esta ley propone orientar la gestión hacia la satisfacción de los ciudadanos, involucrando a los funcionarios en la mejora de los procesos productivos y a los ciudadanos en la evaluación de los productos que recibe. Por ello la importancia que adquiere el Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto, así como también la posibilidad de celebrar los *Acuerdos-Programas* entre el Jefe de Gabinete de Ministros y los responsables de las jurisdicciones o entidades.

CAPITULO II

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

2.1 LOS ORIGENES

Las técnicas presupuestarias han ido evolucionando a lo largo del tiempo, conforme se fue modificando el rol del Estado. En este sentido, el tipo de Estado prevaleciente en un momento determinado, perfiló el modelo presupuestario adoptado¹³.

Por ejemplo, hasta los años '30 el Estado era considerado un *mal necesario*. En paralelo a esta concepción, el principio básico en relación con el presupuesto, postulaba que la cantidad de recursos fuera igual a la cantidad de gastos. La técnica adoptada para hacer viable tal enfoque fue la del *Presupuesto de Caja*¹⁴, la cual implicaba una distinción bastante agregada de ingresos y gastos.

Tras la crisis económica de los años '30, y con el auge de la teoría económica keynesiana, el Estado comenzó a asumir un rol más activo. Esto implicó a su vez, la adjudicación de un rol similar al Presupuesto Público al considerarse que, mediante un adecuado manejo de las variables *ingresos-gastos*, se podrían generar impactos en el ritmo de la economía. Es así como se deja de lado la concepción tradicional -basada en la noción de equilibrio- y surge la concepción del presupuesto como instrumento de corto plazo, plausible de ser utilizado para influir en la economía. Ello obligó a profundizar las técnicas utilizadas hasta el momento, lo que generó la instrumentación de las clasificaciones presupuestarias que agregan gastos y recursos.

En todo este tiempo prevaleció una concepción presupuestaria de tipo financiera. A partir de los años '50, nacerá un nuevo enfoque que resaltaré la importancia de reflejar en el presupuesto, la manera en que el Estado utiliza efectivamente sus recursos.

¹³ Por el momento vale aclarar que cualquier técnica presupuestaria es un medio, un instrumento. Es decir, constituye un medio que permite alcanzar ciertos objetivos, pero en sí misma, no puede transformar la administración.

¹⁴ Esta denominación se utilizaba en los países del Pacífico. En los países del Atlántico se utilizaba el Presupuesto por Competencia. Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil adoptaron esta última perspectiva.

Será entonces luego de la Segunda Guerra Mundial, que el Estado dejará de implementar medidas de corto plazo para atenuar la crisis y se convertirá en el motor del desarrollo. Esta idea justificará la incursión del mismo en todo tipo de actividades: comerciales, industriales, etc.¹⁵. En este contexto, el presupuesto tradicional va a resultar insuficiente y será necesario vincular las variables insumo y producto. De esta forma, en EEUU nace la Planificación por Actividad, como instrumento para establecer relaciones medios-fines y el Presupuesto por Programas, el cual será adoptado en América Latina recién en la década del '60.

En este punto corresponde aclarar que, en general, la adopción 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.

Estos enfoques modernos pondrán el acento en la responsabilización por el cumplimiento de metas y objetivos fijados previamente, en lugar de centrarse en aspectos contables. Veremos más adelante cómo muchos funcionarios o gerentes públicos ofrecerán cierta resistencia, al estar acostumbrados a guiarse por aquellos principios tradicionales.

2.2 A MODO DE DEFINICION

El Presupuesto por Programas¹⁶ 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.

Seguendo a Matta (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

¹⁵ En América Latina, la CEPAL impulsará la planificación normativa tradicional, como instrumento necesario para el desarrollo. Esta planificación también va a necesitar un nuevo modelo de presupuesto.

¹⁶ En adelante PPP.

de cualquier organización debe ser la satisfacción de necesidades fuera de su espacio institucional.

Como ya señalamos, con anterioridad a la adopción del PPP, se discutía en torno de los gastos, más específicamente en proyectar los gastos de acuerdo con el objeto a que se destinaban. El acento estaba puesto sólo en el aspecto financiero del presupuesto.

La perspectiva programática adjudica al presupuesto un carácter sistémico. Por ello recurre a las teorías de conjuntos y de redes para desarrollar el marco teórico conceptual. La primera se utiliza como instrumento para deslindar el campo presupuestario del no presupuestario. La segunda a su vez, hace posible visualizar las interrelaciones entre las diversas acciones que realiza el sector público en el ámbito presupuestario.

A continuación desarrollaremos brevemente los principales aspectos conceptuales implicados por el PPP.¹⁷

2.3 PRINCIPALES CONCEPTOS

Este desarrollo conceptual no tiene otro objetivo que el de clarificar algunas cuestiones básicas. No pretende constituir un manual de PPP, dado que no es el objeto de este trabajo, pero sí responder preguntas básicas como ¿qué es un programa presupuestario? O ¿cómo se presupuesta por programas?

El PPP se basa en un enfoque que destaca el rol productivo del sector público. Es decir, por su intermedio es posible reflejar la problemática de producción de bienes y servicios que realiza el sector público.

Entre los conceptos centrales de la técnica destacamos las *categorías programáticas*, que 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.

¹⁷ En el ámbito de la Administración Pública Nacional, el Ministerio de Economía, por medio de la Oficina Nacional de Presupuesto, distribuye a las Jurisdicciones y Entidades del Sector Público Nacional, el manual *EL SISTEMA PRESUPUESTARIO PÚBLICO EN LA ARGENTINA*, para unificar criterios conceptuales y técnicos.

Un *programa* es la categoría programática que expresa siempre un proceso de producción de un producto terminal, que contribuye al logro de los objetivos de política pública. Se trata de la categoría programática de mayor nivel y se conforma a partir de la agregación de categorías de menor nivel¹⁸.

Un *subprograma* es aquella categoría que expresa una acción presupuestaria cuya producción es terminal, pero fragmentaria, al formar parte de la producción terminal de un *programa*. Entre sus principales características corresponde destacar que origina siempre una producción terminal parcial, que contribuye a alcanzar la producción total del programa del cual forma parte; las producciones parciales resultantes son sumables en unidades físicas, sin que se pierda el significado de la unidad de medida de la producción global del programa; los insumos requeridos por todos los subprogramas son sumables en términos financieros, y cada tipo de insumo lo es también en unidades físicas; el centro de gestión productiva del programa es divisible en centros menores, que son responsables de los procesos productivos de los productos terminales de cada subprograma¹⁹.

La *actividad* denomina a una acción presupuestaria de mínimo nivel indivisible a los fines de la asignación formal de recursos. Se caracteriza por originar siempre una producción intermedia, que puede condicionar uno o varios productos terminales o intermedios. Es posible distinguir entre *actividades específicas, centrales o comunes*. Las primeras condicionan en forma directa a un programa y sus insumos son sumables a nivel del respectivo programa subprograma o proyecto. Las segundas, generan una producción intermedia indirecta que condiciona a todos los programas. Son generalmente acciones de dirección y apoyo a la gestión productiva de la Entidad o Jurisdicción. Por último, la producción de las *actividades comunes*, condiciona a dos o más programas, pero no a todos.

El *proyecto* constituye una propuesta de inversión real, mediante la generación de un bien de capital, definido como una unidad de producción mínima autosuficiente y destinado a

¹⁸ Los programas son planes estructurados en el tiempo para lograr objetivos específicos ubicados temporalmente. Los programas presupuestarios muestran el vínculo por objetivos entre la organización y la comunidad, pues los productos terminales son los que responden a algún tipo de necesidades sentidas por la comunidad. (Ginestar, 1996)

¹⁹ Vale destacar que tratándose de una categoría de excepción, se suele abusar de su uso, al ser utilizada en forma inadecuada.

crear, ampliar o modernizar la capacidad de oferta de bienes o servicios determinados. Su producción es siempre *creación* o *ampliación* de un bien de capital y es capaz de satisfacer necesidades al finalizar su elaboración²⁰.

Por último, la *obra* denomina a la categoría programática de menor nivel en el campo de la inversión - equivalente a la actividad. Se caracteriza por constituir una unidad física perfectamente individualizable y actuar como una producción intermedia al interior del proyecto.

El Presupuesto por Programas permite mostrar las acciones que se realizan en el sector público y los productos que se obtienen, además de cuánto se gasta. 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.

Para cada caso, se determinan las unidades responsables de llevar a cabo cada etapa del proceso. Esta etapa de programación y formulación es fundamental porque en ella se determinan los objetivos a alcanzar, los lineamientos básicos y los responsables. Cabe aclarar que la técnica se aplica también al resto de las etapas del proceso presupuestario: ejecución, seguimiento, control y evaluación.

2.4 FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN SU IMPLEMENTACION

En el primer capítulo presentamos una breve evolución del presupuesto en nuestro país. Allí se planteó que, a pesar de que la vigencia del PPP data de la década del '60, es recién a comienzos de los años '90 que se instala en forma definitiva como técnica básica de presupuestación. 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.

²⁰ Siguiendo los mismos criterios desarrollados para el caso de las actividades, es posible distinguir proyectos centrales, comunes y específicos.

En este sentido, es frecuente encontrar diferencias entre la información que publica el Ministerio de Economía²¹ y la práctica diaria en las entidades o jurisdicciones. Si nos dejamos convencer por la primera, nadie podría 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.

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 proceso 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 mejor 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 esta perspectiva. 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.

²¹ La Ley de Presupuesto de cada año.

Por ejemplo, entre las debilidades que más se le adjudican, la más frecuente se relaciona con los procesos de medición y la definición clara de unidades de medida. En realidad, esto no se relaciona directamente con la técnica, sino 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. 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*, *cuadras 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.

Los organismos entonces 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 gestión²², sino que ha convivido con un modelo burocrático, en el marco del cual los procedimientos y las normas adquirirían mayor relevancia que la búsqueda de resultados orientados al ciudadano.

²² Veremos más adelante como se plantea la reversión de esta tendencia, 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.

CAPITULO III

EL PRESUPUESTO BASE CERO

3.1 PRIMERAS EXPERIENCIAS

En 1962 el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos fue el primer organismo que ensayó la implementación de la técnica denominada Presupuesto Base Cero²³ en gran escala, en una experiencia que fue juzgada como regular. Aunque dicha técnica no arraigó firmemente en el gobierno, el sector privado no tardó en apropiarse de la misma. La experiencia inicial fue la desarrollada por Texas Instruments en 1969, con un resultado favorable para la organización²⁴.

Luego de la experiencia en Texas Instruments, la nueva técnica presupuestaria adquirió mayor fortaleza y repercusión²⁵. Uno de los objetivos que impulsaba la adopción de la misma, era superar algunas de las críticas que mencionamos en el capítulo anterior, como por ejemplo, su tendencia a fomentar el incrementalismo presupuestario.

A mediados de la década del '70, el problema del déficit anual en EEUU había adquirido resonancia pública, a la vez que se consideraba que el gasto público se encontraba fuera de control. En el contexto de la campaña presidencial de 1976, Jimmy Carter prometió equilibrar las cuentas públicas, y reformar el sistema presupuestario, implementando el PBC que había introducido en el Estado de Georgia en su período como gobernador. Y es lo que hizo efectivamente en 1977 al iniciar su gestión²⁶.

Por último, y como veremos en el siguiente capítulo, en los años '80 se producirá una redefinición del rol del Estado, poniéndose el énfasis en la importancia de la gestión. Nacerá así el enfoque de Gestión por Resultados, el cual ejercerá también su influencia

²³ En adelante, PBC.

²⁴ Según Peter Pyhrr (1977), la metodología que se utilizó en esa oportunidad no se asemejaba a la que luego se implementó en Texas Instruments y en el estado de Georgia. Como dato anecdótico vale agregar que Pyhrr, mentor de dicha metodología, participó de la implementación de la misma en los dos casos mencionados.

²⁵ En 1972 Jimmy Carter, luego de haber sido elegido gobernador de Georgia, puso también en práctica el nuevo sistema de presupuestación. En América Latina, recién durante los años '80 se realizarán algunos intentos de aplicación. Esto será profundizado en el desarrollo del capítulo.

²⁶ Veremos más adelante que la evaluación de esta experiencia es dispar. Finalmente, los requerimientos relacionados con esta técnica son abandonados hacia 1994.

en el ámbito presupuestario. Como vimos en el primer capítulo, este enfoque llegará a América Latina, hacia los años '90 actuando como impulsor de los procesos de reforma del Estado de toda la región.

3.2 CARACTERISTICAS GENERALES. LOS PAQUETES DE DECISION Y SU CLASIFICACION

Pyhrr define al PBC 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 la 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 fijar prioridades en función de objetivos -en un contexto de restricción de recursos- 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.

Es necesario identificar las áreas responsables de ejecución de actividades que por su naturaleza e importancia, contribuyen en forma significativa al logro de objetivos²⁷. 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 responsables²⁸.

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.

²⁷ Se entiende por actividad un conjunto de tareas orientadas al logro de un objetivo.

²⁸ 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. No

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.

Entonces, un paquete de decisión proporciona información completa sobre cada actividad, función u operación para que la gerencia pueda evaluarla y compararla con otras actividades. Esta información incluye: propósito (metas y objetivos), consecuencias que implica el no adoptar la actividad propuesta, medida de rendimiento, otros posibles cursos de acción, costos y beneficios.

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 para llevar a cabo la misma función; y otra que plantee diferentes niveles de esfuerzo para realizar 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 demás²⁹. 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 establecidos³⁰.

En este punto, 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

necesariamente las unidades de decisión coinciden con la estructura organizacional, es decir con el organigrama.

²⁹ Por ejemplo: descentralización vs centralización; producción directa o a través de terceros; etc.

³⁰ 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 también la posibilidad de eliminar una actividad o de decidir entre varios niveles de esfuerzo.

entonces pensar en un nivel de esfuerzo inferior, que implique una menor cantidad de recursos³¹.

La preparación de los paquetes de decisión implica el análisis y la descripción de todas las actividades, existentes o nuevas. El determinar las actividades para las cuales se debe preparar un paquete de decisión, constituye uno de los pasos más importantes en la implementación del PBC.

Los paquetes de decisión se preparan al nivel primario de cada organización. Esto es así para poder identificar detalladamente las actividades y alternativas y para provocar el interés e involucrar a los gerentes que están más familiarizados con cada actividad y que serán los responsables de la operación del presupuesto aprobado.

Pasemos al segundo eje relevante para la implementación del PBC: la clasificación de los paquetes de decisión.

Para realizar esta clasificación, es necesario efectuar un análisis de costos y beneficios o de ser necesario, una evaluación subjetiva. Esto permite decidir cuánto debe gastarse y en qué. En este paso la gerencia debe ordenar 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.

Muchas veces no resulta una tarea sencilla, porque se requiere tener perfectamente en claro el orden de importancia de las tareas que se realizan. Para poder formular este orden de prioridades es necesario plantear ciertas preguntas como ¿qué sucede si suprimo este gasto?, ¿existe otro organismo que pueda asumir la función que se deja de cumplir?. También se pide a cada responsable de área que plantee alternativas, con un gasto total igual al histórico, con un porcentaje menor, con un porcentaje mayor, especificando en estos dos últimos casos además, que dejaría de hacer y qué más haría respectivamente. En algunos casos existen criterios objetivos para fijar el orden de

³¹ Recordar la observación formulada al PPP en el capítulo anterior.

prioridades, como en el caso de los proyectos de inversión que se priorizan en función de su rentabilidad. Pero en otros casos, las prioridades son subjetivas³².

Debido a que la evaluación y clasificación de los paquetes se basa en un análisis costo-beneficio, es necesario contar con un mínimo de información acerca de los costos, así como también una adecuada descripción de los beneficios a ser obtenidos, identificando resultados tangibles y forma en que el paquete logrará el propósito estipulado³³.

La preparación inicial de los paquetes de decisión se debe realizar al nivel general de la organización para que cada gerente pueda evaluar la importancia de sus propias actividades y clasificar los paquetes de acuerdo con esta evaluación. El gerente del nivel superior de la organización, revisará estas clasificaciones para producir una sola, que cubra todos los paquetes que le fueron presentados desde los niveles inferiores.

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 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

³² Si bien el proceso de clasificación debería resultar fácil, parece ser la prueba de fuego de muchos gerentes, quienes encuentran dificultades para realizar evaluaciones subjetivas de la importancia relativa de actividades dispares, que a su vez juzgan como necesarias.

³³ Esto implica que esta técnica sólo puede aplicarse a toda actividad, función u operación donde efectivamente resulta posible identificar una relación costo-beneficio, aunque esta evaluación sea muy subjetiva

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.

3.3 LA EXPERIENCIA DE PBC EN EL SECTOR PUBLICO ARGENTINO

Como antecedente a su actual utilización en la formulación del presupuesto preliminar³⁴, existen en nuestro país algunas breves experiencias, que pasaremos a relatar a continuación.

Ya a fines de 1978, desde el entonces Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, se consideraba la posibilidad de utilizar la técnica conocida como Presupuesto Base Cero, que había sido implementada en la actividad privada y pública de diversos países, con el objeto de analizar, racionalizar y controlar los gastos.

A mediados de 1980 funcionarios de la Secretaría de Hacienda tuvieron la oportunidad de verificar en la práctica la aplicación del sistema en España, en sectores bien diferenciados: en el Municipio de Pamplona, en los ferrocarriles de Cataluña, en un servicio de correos y un organismo de investigación minera³⁵.

Otra experiencia a nivel local, la encontramos en el Municipio de Morón de la Provincia de Buenos Aires, donde dicha técnica fue implementada durante la década del '80. En ese momento se perseguían los siguientes objetivos: mejorar la calidad de los servicios que la Municipalidad ofrecía a sus ciudadanos; reasignar los recursos humanos y financieros a las áreas prioritarias; desconcentrar funciones a través de Delegaciones Municipales; promocionar la participación del funcionario en la definición de los servicios y en la asignación de recursos para los mismos; formar un grupo de funcionarios en el método del proceso de Presupuesto Base Cero³⁶. El PBC se aplicó a todos los servicios de la Municipalidad y por lo tanto, a todas las partidas del presupuesto.

³⁴ Para mayor detalle de este tipo de formulación presupuestaria, ver Oficina Nacional de Presupuesto (1996)

³⁵ En dicha comitiva participaron el Dr. Juan Aleman –en ese momento Secretario de Hacienda- y ocho técnicos responsables en la materia.

³⁶ Previamente se había realizado un diagnóstico de la situación de la Municipalidad, que presentaba las siguientes conclusiones: un elevado volumen de recursos era destinado a tareas burocráticas en detrimento de servicios directos a la comunidad; los procedimientos administrativos muchas veces eran engorrosos y en algunos casos, reiterativos; existía una fuerte concentración de servicios en la sede de la Municipalidad; la ausencia de una planificación adecuada, impedía la implementación de algún tipo de mejoras.

En el año 1982, en la provincia de Buenos Aires tuvo lugar la primera experiencia argentina a nivel de estado provincial en materia de implantación de esta técnica. La dimensión de esta experiencia fue considerable. Participaron 23 jurisdicciones, 230.000 agentes y se llegaron a formular 1000 paquetes de decisión. Entre los objetivos principales que se perseguían encontramos: mejorar las decisiones en materia presupuestaria, identificar claramente las actividades que desde el punto de vista costo-beneficio demostraran su conveniencia social y generar información que permitiera una reasignación racional de los recursos humanos de la Administración Provincial³⁷.

Una experiencia más reciente la encontramos en la Municipalidad de Bahía Blanca que comenzó a estudiar la posibilidad de implementar esta técnica en 1994, persiguiendo básicamente los mismos objetivos descriptos para el Municipio de Morón³⁸.

3.4 FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN SU IMPLEMENTACION

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 al que hay que dar respuesta en estos casos, no es el de reducir gastos, sino cómo asignar los recursos racionalmente en función 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.

El PBC permite combinar mejor las decisiones sobre gasto e inversión –que están mucho más relacionadas de lo que se supone. Por ejemplo, si se detecta que se necesitan más

³⁷ Para profundizar datos de esta experiencia ver Ferrari, Carlos (1984)

³⁸ Para profundizar ver Schivndt, Enrique C. (1994)

servicios hospitalarios, existe la alternativa de equipar mejor los existentes –con más personal y/o modernizando la tecnología- o bien construir nuevos hospitales. Muchas veces, al no estudiarse las dos alternativas en conjunto, se suelen adoptar decisiones de inversión que no constituyen la alternativa más económica.

Asimismo proporciona información detallada a la alta gerencia acerca del dinero que se necesita para lograr los resultados deseados. Además de destacar la duplicación de esfuerzo de distintas áreas, enfoca la atención hacia el capital necesario para los programas, en lugar de enfocarse hacia el porcentaje de aumento o reducción, respecto del año anterior. Permite identificar las actividades prioritarias y realizar una auditoría de resultados, para determinar si cada actividad rindió lo esperado. En el largo plazo, el impacto más significativo que implica el PBC, se presenta en el nivel medio o inferior, donde los gerentes deben evaluar detenidamente su planeamiento, eficiencia y funcionalidad de costos en forma ininterrumpida.

Por su parte, el contribuyente se beneficia debido a que los programas de mayor prioridad se financian a expensas de los programas obsoletos y redundantes, sin que esto implique una reducción significativa en el servicio. (Pyhrr, 1977)

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 un restricción de recursos, o un análisis costo-beneficio negativo, los recortes afectarán 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, identificando 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 los jefes o responsables de programas, quienes conocen en profundidad y detalle el curso de las operaciones.

Si bien, como veremos a continuación, el PBC no implica únicamente ventajas, en muchos casos se considera que como resultado de su implementación se han logrado notables mejoras en la asignación de los recursos y en el control de los costos.

En relación con las dificultades que presenta el PBC, en general es posible reconocer tres tipos: temores y problemas administrativos, problemas en la formulación de los paquetes de decisión y problemas 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.

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.

En relación con la experiencia inicial en EEUU durante la presidencia de Carter, muchas agencias gubernamentales consideraron en su momento, que se había perdido mucho tiempo en la implementación de la nueva iniciativa. Por otra parte, la información acerca de resultados de gestión -necesaria para el análisis que requiere el PBC- no resultaba de sencilla disponibilidad, lo cual añadía una dificultad más en la implementación. En general era más sencillo tener información acerca de procesos y actividades, que de los resultados de los mismos³⁹. De todas formas, no todas las miradas son negativas, y algunas rescatan los resultados positivos obtenidos a partir de la utilización del PBC, en el sentido del aumento de la eficiencia de algunos programas⁴⁰.

Los resultados en los países que lo han implementado, varían. Es un proceso del que se pueden obtener beneficios si se lo aplica adecuadamente, o puede ser neutral y hasta pernicioso.

³⁹ Esta dificultad, independientemente de la técnica presupuestaria utilizada, persiste hasta la actualidad.

⁴⁰ GAO (1997)

CAPITULO IV

LA GESTION ORIENTADA A RESULTADOS Y EL PRESUPUESTO

4.1 LLEGAMOS A LOS '80

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.

Como vimos en los capítulos anteriores, esta evolución se relaciona fuertemente con la redefinición del rol del Estado que tuvo lugar en los '80, poniendo el énfasis en la importancia de los resultados de la gestión⁴¹.

El naciente enfoque de Gestión por Resultados ejerció también su influencia en el ámbito presupuestario, transformando el proceso presupuestal orientado al control de los gastos a uno orientado a la búsqueda de resultados⁴².

4.2 LA GESTION ORIENTADA A LOS RESULTADOS: ALGUNOS CONCEPTOS

No intentaremos en este apartado realizar un análisis exhaustivo de las características de este modelo de gestión, fundamentalmente por no constituir el objetivo básico de este trabajo y por la existencia de vasta bibliografía que recupera el tema en términos teóricos⁴³.

⁴¹ Ya mencionamos que este enfoque llegó a América Latina, hacia los años '90 actuando como impulsor de los procesos de reforma del Estado en toda la región.

⁴² Vimos en capítulos anteriores 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.

⁴³ 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) los avances del proyecto de investigación

Nuestro propósito es simplemente recordar algunos conceptos básicos que nos permitan destacar la necesaria vinculación de este modelo de gestión con el aspecto 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, se pasa 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*.⁴⁴

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. 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, 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 imprescindible es aumentar la *descentralización de la toma de decisiones*. De esta forma, la alta dirección

“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.

⁴⁴ En este punto vale la pena aclarar 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.

de un organismo conserva 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 asumen⁴⁵.

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; la introducción de *mecanismos de medición* de desempeño y metas alcanzadas; la incorporación de métodos de contratación de personal basados en el desempeño; y la existencia de una estructura de *incentivos* selectivos positivos y negativos⁴⁶.

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 permite diseñar acciones estratégicas y vectores de resultado, otorgando a la gerencia operativa una dirección clara de mediano plazo. La segunda permite –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.

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.

⁴⁵ Veremos cómo en el caso local, estos compromisos se cristalizarán en los Compromisos de Resultados de Gestión (CGR) y los Acuerdos-Programas.

⁴⁶ 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.

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.

4.3 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 ha comenzado a recuperar la importancia de los procesos de presupuestación. Es decir, en el contexto de la reforma global de la administración pública, la transformación del proceso presupuestal aparecía 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 como ya mencionamos en reiteradas oportunidades, la elaboración del mismo se había convertido en un mero ejercicio ritual consistente básicamente en la repetición de 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 que hemos venido comentando a lo largo de todo el trabajo, nos permiten ir elaborando una respuesta. Por un lado, el presupuesto es una herramienta de gestión que permite orientar 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, uno de los conceptos fundamentales que esgrime el modelo de gestión por resultados, es el de la evaluación, el control de resultados y la rendición de cuentas. Este objetivo difícilmente pueda alcanzarse 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 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 presupuestaria. No es posible pensar en 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 resultados⁴⁷. 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 programas⁴⁸.

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.

4.4 LA GESTION ORIENTADA A LOS RESULTADOS EN EL SECTOR PUBLICO ARGENTINO: EL PLAN NACIONAL DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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

Como vimos en el primer capítulo, la Segunda Reforma del Estado implementada a partir de la sanción de la Ley N° 24.629/96, fracasó. El buscado ajuste inicial de unidades organizativas, concluyó con un aumento significativo de las mismas, dando como resultado un sector público más grande en tamaño e igualmente ineficiente en la prestación de servicios (Vicepresidencia de la Nación, Secretaría para la Modernización del Estado, 2000)

Al momento de encarar la profundización de las reformas estatales, se advirtieron también graves dificultades en relación con la *governabilidad* y las *capacidades institucionales* de los organismos que integran la Administración Pública Nacional. 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 una *reducción del campo de la gobernabilidad*, a la que se ha respondido insatisfactoriamente desde el voluntarismo o la simple resignación⁴⁹.

La falta de capacidad institucional se vincula por su parte, 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 divorcio existente entre el sistema de planificación y el presupuesto⁵⁰.

A raíz de este diagnóstico, la Secretaría para la Modernización del Estado⁵¹ presentó a mediados del año 2000, el Plan para la Modernización del Estado cuyo objetivo central es aumentar la calidad en la prestación de servicios a la comunidad y consolidar un sistema tributario eficiente, simple y equitativo, que permita financiar la prestación de dichos servicios, en el marco de un *nuevo modelo de gestión* orientado al logro de resultados.⁵²

administración pública. La contradicción básica reside en dotar de mayor autonomía a algunos actores, en un marco de reglas generales para todo el conjunto.

⁴⁹ Para profundizar el Triángulo de Gobierno -constituido por el *proyecto de gobierno*; la *governabilidad* y la *capacidad del gobierno*- ver Babino, Luis (2000)

⁵⁰ Este último se evidencia en la ausencia de modelos de control de gestión con sus correspondientes indicadores para el monitoreo.

⁵¹ Creada por Decreto Nacional N° 17/2000.

⁵² Vale aclarar que dicho plan fue finalmente formalizado a comienzos del presente año, por medio del Decreto N°103/2001 que aprueba el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional

Dicho plan se estructura en torno de los siguientes ideas rectoras: establecimiento de *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; eliminación de la superposición de funciones, responsabilidades y recursos al interior del Estado; fortalecimiento de las políticas indelegables del Estado; fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Estado; optimización de los organismos de recaudación; y fortalecimiento de los canales de diálogo y participación de la sociedad civil⁵³.

Para la instrumentación de las acciones concretas tendientes a alcanzar los resultados mencionados, se define un triple enfoque de 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 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 irregulares⁵⁴.

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.

⁵³ Para profundizar consultar Decreto N°103/2001.

⁵⁴ El Plan presenta los siguientes componentes: TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES: a) Carta Compromiso con el Ciudadano; b) Gestión por Resultados. TRANSFORMACIONES TRANSVERSALES: a) Gestión del capital humano; b) Formación y desarrollo del capital humano; c) Nuevo sistema de compras; d) Sistema de Administración Financiera; e) Gobierno electrónico. PROYECTOS DE MODERNIZACION

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 presupuestario⁵⁵.

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 intraorganizacionales, 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 internos⁵⁶.

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 organismo⁵⁷.

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 mismos⁵⁸.

ESTRUCTURAL: a) Eliminación de superposiciones; b) Racionalización del endeudamiento con organismos internacionales; c) Adecuación de la estructura estatal.

⁵⁵Para 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).

⁵⁶De 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."

⁵⁷Vale aclarar que la firma de los Acuerdos Programa constituye la última instancia, luego de la definición de los CRG.

⁵⁸En el capítulo II se profundizaron los fundamentos teóricos del Presupuesto por Programas .

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.

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. Estos acuerdos implican una mayor flexibilidad en el uso de los recursos públicos.

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.

De esta forma se propicia 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, ya comentamos 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. Una vez más destacamos la Ley N° 24.156 *de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional*

sancionada en 1992; la Ley N° 24.629 *de Segunda Reforma del Estado* del año 1996, que otorgó el marco para el Decreto N° 928/96 y la Ley N° 25.152 *de Solvencia Fiscal* del año 1999.

Como ya vimos, la Ley N° 24.156 posibilitó la reorganización de la administración financiera estableciendo a su vez los sistemas de control interno y externo. La Ley N° 24.629 destacó la necesidad de reorientar la gestión al ciudadano y al logro de resultados. Por su parte, el Decreto 928/96 también sentó las bases de una incipiente gestión por resultados, 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. Por último, la Ley N° 25.152 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.

CAPITULO V

HACIA LA MEJOR TECNICA PRESUPUESTARIA: ¿PRESUPUESTO POR PROGRAMAS VS PRESUPUESTO BASE CERO?

5.1 ORDENANDO EL DEBATE

A lo largo de los capítulos precedentes, hemos estado analizando por un lado, los procesos de reforma del Estado que han tenido lugar en nuestro país durante la última década –poniendo un especial énfasis en la necesaria vinculación con el sistema presupuestario- y por el otro, la evolución de las técnicas presupuestarias, específicamente el Presupuesto por Programas y el Presupuesto Base Cero.

Como señaláramos oportunamente, 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 utilidad⁵⁹.

En capítulos precedentes realizamos una síntesis descriptiva de las características fundamentales de cada una de estas técnicas, así como también planteamos un conjunto de fortalezas y debilidades respectivas⁶⁰. En esa oportunidad no perseguíamos otro objetivo que el de presentar las técnicas, teniendo en cuenta no sólo sus elementos determinantes y característicos, sino también sus aspectos positivos y negativos.

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

5.2 APORTES Y LIMITACIONES

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Para revisar PPP y PBC ver capítulos II y III respectivamente.

Como sugiere la Oficina Nacional de Presupuesto (1996), 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 variantes⁶¹. 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.

Siguiendo a Pyhrr (1977), para que un método de presupuesto pueda asignar eficazmente los escasos recursos disponibles, éste debe dar solución a dos preguntas: ¿dónde y cómo podemos gastar más eficazmente nuestros fondos? y ¿cuánto dinero debemos gastar?

En los capítulos previos, realizamos sendas descripciones y consideraciones de dos técnicas presupuestarias, que 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 incrementalismo⁶², 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 a programas gubernamentales. En este sentido, los recursos públicos se comenzaron a asignar

⁶¹ Vale destacar que esta situación no es privativa del caso argentino.

⁶² 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)

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)

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

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.

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.

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.

5.3 ¿PPP vs PBC?

Ya analizamos los aportes y las limitaciones propias de ambos enfoques. Por ello, 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, aumentando 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 todo el proceso presupuestario. De esta forma, se recuperan los aspectos positivos de ambas y en algún sentido, se moderan 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 traducirse a un esquema de programación presupuestaria que desglose para los programas y demás categorías, el gasto por objeto e incluso traducir 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 elaboran tres tipos de presupuesto: uno de máxima, uno intermedio y uno de mínima. Para cada uno de estos presupuestos 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, permite 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 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 todos 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 éstas últimas, cada actividad o función, considerando distintas alternativas para su cumplimiento y niveles incrementales de gasto que permitan optimizar su grado de realización.

CAPITULO VI

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.

Una cuestión básica 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 pretensión⁶³.

Para ello fue necesario describir brevemente el marco en el que está teniendo lugar la reforma local, haciendo referencia a los antecedentes normativos y especialmente, al proceso de evolución del sistema presupuestario.

Asimismo, debimos realizar un paréntesis teórico a lo largo de varios capítulos para precisar una serie de conceptos. Definimos y caracterizamos las principales y más recientes técnicas presupuestarias, explicando la razón de su evolución y sus principales fortalezas y debilidades; y 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 de 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 obligaron a abandonar la perspectiva

⁶³ Los contextos específicos en los que se desee tener intervención, son fundamentales a la hora de implementar cualquier tipo de reformas.

programática, empezando la discusión desde cero. Aparentemente, 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 esa no es la disyuntiva relevante. Tanto el Presupuesto por Programas como el Presupuesto Base Cero, incorporaron respectivamente procesos claves 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 estos 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) programar 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 combinación⁶⁴ 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 operativa⁶⁵. 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

⁶⁴ Nos referimos a la utilización de PBC y PPP, en el marco de los Acuerdos Programa.

⁶⁵ Objetivo perseguido desde la sanción de la ley de Administración Financiera.

para avanzar en la consolidación de una Administración Pública eficaz, eficiente y transparente, pero sobre todo al servicio del ciudadano.

BIBLIOGRAFIA

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 de 2000.

Arrieché, Víctor; Makón, Marcos y Matus, Carlos (1978): BASES TEORICAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, Asociación Venezolana de Presupuesto Público, Caracas, Venezuela.

Babino, Luis (2000): "*Planificación Estratégica Situacional*", en Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP) (mimeo)

Del Barco Fernández-Molina, Jesús (1996): "La estructura de control en el contexto del sistema normalizado de seguimiento de objetivos", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Enero/Agosto de 1996.

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

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 de 2000.

Ferrari, Carlos (1984): PRESUPUESTO BASE CERO. CONCEPTO Y EXPERIENCIAS, Ed. Sudamericana, Buenos Aires.

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

Ginestar, Angel (1996): "*Fundamentos para un sistema de inversiones públicas integrado con un sistema presupuestario.*", en LECTURAS SOBRE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO, vol. I, UBA/CITAF-OEA, Buenos Aires.

Guy Peters, B.(1999): LA POLÍTICA DE LA BUROCRACIA, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Le Pera, Alfredo (1996): "*Láminas sobre sistemas y elementos de Administración Financiera del Sector Público*", en LECTURAS SOBRE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO, 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 de 2000.

Makón, Marcos (1999): SISTEMAS INTEGRADOS EN AMERICA 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 (1998): TEORÍA DEL JUEGO SOCIAL. Fondo Editorial Altadir, trabajo inédito. Caracas, Venezuela.

Matus, Carlos (1994): ADIOS, SEÑOR PRESIDENTE. GOBERNANTES Y GOBERNADOS. Fondo Editorial Altadir, 3° edición. Caracas, Venezuela.

Matus, Carlos (1987): "Planificación, presupuestos y gerencia", en Asociación Iberoamericana de Presupuesto Público, N°20, Marzo 1988.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Presupuesto (1996): EL SISTEMA PRESUPUESTARIO PÚBLICO EN ARGENTINA.

MUNICIPALIDAD DE MORON (1980): MANUAL DE PRESUPUESTO EN BASE CERO.

OCDE (1997): MODERN BUDGETING.

OCDE (1995): BUDGETING FOR RESULTS.

Oficina Nacional de Presupuesto (1996): "Presupuesto Preliminar" (mimeo)

Parro, Nereo Roberto (1981): PRESUPUESTO BASE CERO, Ediciones Macchi, Buenos Aires.

Pyhrr, Peter (1977): PRESUPUESTO BASE CERO. METODO PRACTICO PARA EVALUAR GASTOS, Ed. Limusa, México.

Schivndt, Enrique C. (1994): MANUAL DE PRESUPUESTO MUNICIPAL, Editorial Estudios Municipales y de Administración, Bahía Blanca.

Tesoro, José Luis (2000): "UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO : antecedentes, productos y resultados", INAP, Documento N°7.

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

FUENTES DOCUMENTALES

Ley N°24.156/92: De Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Ley N°24.629/96: Normas para la ejecución del presupuesto y reorganización administrativa.

Ley N°25.152/99: Regulación de la administración de los recursos públicos.

Ley N°25.401/2000: Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2001

Decreto N° 2.666/92: Reglamentario de la Ley N°24.156 sobre Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Decreto N° 558/96: Reforma del Estado. Creación de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado.

Decreto N° 928/96: Organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional. Reforma y modernización del Estado.

Decreto N° 17/2000: Creación de la Secretaría para la Modernización del Estado.

Decreto N° 103/2001: Aprobación del Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional.