



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Negocios y Administración Pública

Hacia una coordinación más efectiva de las
políticas públicas jurisdiccionales

TRABAJO FINAL DE INVESTIGACIÓN

Alumno: Guillermo Monteverde

Directora: Mg. Cristina A. Rolandi

Posgrado: Especialización en Administración Financiera del Sector
Público - Cohorte 2014

6 de junio de 2021

Acerca del autor

Guillermo Monteverde se graduó de Contador Público en la Universidad de Buenos Aires. Durante 2014 cursó la Especialización en Administración Financiera del Sector Público que dicta esa universidad y en la cual obtuvo una nota promedio de 8.44/10, restándole la aprobación del trabajo final de investigación.

Ha complementado dichos estudios con la aprobación de numerosos cursos de capacitación en el Instituto Nacional de la Administración Pública-INAP y en el Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda, entre otros.

Durante 2020 cursó un Máster Universitario en Dirección y Gestión Financiera dictado por la UNIR - Universidad Internacional de La Rioja, de España, en el cual obtuvo una nota promedio de 9.24/10 (sobresaliente) y que aprobó en abril de 2021 con la defensa de su trabajo final de máster. Dicho trabajo obtuvo una calificación de 9.50/10 (sobresaliente) razón por la cual ha sido incluido en el repositorio de la universidad.

Asimismo, ha aprobado en esa casa de estudios un curso de posgrado de Especialista en Business Intelligence, de 303 horas de duración, en el cual ha obtenido una calificación de 9.40/10 (sobresaliente).

Actualmente cursa la Especialización en Administración Financiera en la Escuela de Negocios y Administración Pública de la Universidad de Buenos, mientras complementa sus estudios como alumno regular de algunas asignaturas de la Licenciatura en Administración.

El autor es docente de posgrado en el Instituto Universitario para la Seguridad Marítima, dependiente de la Escuela Superior de la Prefectura Naval Argentina, y se ha desempeñado por más de ocho años como consultor experto en planificación financiera y presupuestaria en programas y proyectos de inversión del sector público con financiamiento de organismos multilaterales de crédito.

Agradecimientos

Quisiera expresar mi agradecimiento, en primer lugar, a las autoridades de la Unidad para el Cambio Rural - UCAR, actual Dirección de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales – DIPROSE, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, por haberme permitido cursar este posgrado y por haber apoyado siempre mi desarrollo profesional.

En segundo lugar, quisiera agradecer a los profesores de las distintas asignaturas de la especialización por los conocimientos brindados y experiencias compartidas, al personal de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública - ASAP por el constante acompañamiento y apoyo durante la cursada, y a la profesora Mg. Cristina A. Rolandi por sus consejos y sugerencias para la elaboración de este trabajo final.

Finalmente, pero no menos importante, a mi familia por la paciencia y el apoyo brindado.

"La planificación a largo plazo no es pensar en decisiones futuras, sino en el futuro de las decisiones presentes".

Peter Drucker

“De todas las cosas que he hecho, la más vital es coordinar los talentos de aquellos que para mí trabajan y señalarles cual es la meta”.

Walter Elias Disney

Índice

1	RESUMEN EJECUTIVO.....	6
2	ABREVIATURAS	8
3	PREFACIO	9
4	INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS.....	10
4.1	ELECCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN	11
4.2	ANTECEDENTES.....	12
4.3	PLANTEO DEL OBJETIVO Y ALCANCE DEL TRABAJO	13
4.4	METODOLOGÍA.....	15
4.5	MARCO TEÓRICO.....	15
5	DESARROLLO.....	21
5.1	LA FORMA ORGANIZACIONAL DEL ESTADO Y LA DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS MINISTERIALES	21
5.2	EL PLAN DE GOBIERNO, EL PRESUPUESTO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	25
5.3	DESCENTRALIZACIÓN, DELEGACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN	35
5.4	LA COORDINACIÓN: ÁMBITOS, PLANOS Y OBJETIVOS.	37
5.5	LOS NIVELES DE LA COORDINACIÓN	39
5.6	COORDINACIÓN VERTICAL Y HORIZONTAL	40
5.7	LA FALTA DE COORDINACIÓN Y SUS EFECTOS.....	41
5.8	LOS CRITERIOS DE ECONOMÍA, EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD	42
5.9	BENEFICIOS DEL TRABAJO COORDINADO	44
5.10	TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE REQUIEREN COORDINACIÓN	46
5.11	FACTORES QUE FACILITAN O IMPIDEN LA COORDINACIÓN.....	49
5.12	LOS MEDIOS DE COORDINACIÓN	54
5.13	LA COORDINACIÓN EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO.....	59
5.14	LA TRANSVERSALIDAD.....	61
5.15	EXPERIENCIAS EN OTROS PAISES DE LA REGIÓN Y DEL MUNDO	62
5.16	INFORME DE DIAGNÓSTICO.....	64
5.17	RECOMENDACIONES	68
6	CONCLUSIÓN.....	73
6.1	SÍNTESIS DE LOS TEMAS ABORDADOS.	73
6.2	REFLEXIÓN FINAL.....	74
6.3	ASPECTOS PARA PROFUNDIZAR DURANTE ESTUDIOS POSTERIORES	76
6.4	CUESTIONES PARA ANALIZAR A FUTURO Y NUEVOS INTERROGANTES.....	77
7	BIBLIOGRAFÍA	78

Hacia una coordinación más efectiva de las políticas públicas jurisdiccionales

1 Resumen ejecutivo

El objetivo principal de este trabajo final de especialización es realizar un pormenorizado análisis y posterior diagnóstico acerca del desempeño del gobierno en la ejecución de ciertas políticas públicas que en virtud de su naturaleza requieran de algún tipo de coordinación para poder conseguir el logro de sus objetivos en la forma más eficiente posible.

Esta investigación se centra en el estudio de los instrumentos y mecanismos de coordinación entre los distintos ministerios y agencias del gobierno nacional en la República Argentina, durante la implementación de las políticas públicas jurisdiccionales que emanan del plan de gobierno, comparando con las experiencias de otros países de la región. A manera de conclusión, el autor propone una serie de recomendaciones para una coordinación más efectiva entre los distintos actores que participan de una política pública.

PALABRAS CLAVES: Políticas públicas, presupuesto público, plan de gobierno, administración pública, coordinación interjurisdiccional.

Towards a more effective coordination of jurisdictional public policies

Abstract

The main objective of this final specialization thesis is to carry out a detailed analysis and subsequent diagnosis about the government's performance in the execution of certain public policies that by virtue of their nature require some type of coordination in order to achieve the achievement of their objectives in the most efficient way possible.

This research focuses on the study of the instruments and mechanisms of coordination between the different ministries and agencies of the national government in the Argentine Republic, during the implementation of the jurisdictional public policies that emanate from the government plan, comparing with the experiences of other countries of the region. By a way of conclusion, the author proposes a series of recommendations for a more effective coordination between the different actors that participate in a public policy.

KEY WORDS: Public policies, public budget, government plan, public administration, interjurisdictional coordination.

2 Abreviaturas

Sigla	Descripción
CN	Constitución Nacional
GAEP	Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto
HCN	Honorable Congreso de la Nación
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
ONG	Organización no gubernamental
ONP	Oficina Nacional de Presupuesto
PE	Poder Ejecutivo
SGP	Secretaría General de la Presidencia de la Nación
SPN	Sector Público Nacional
TIC	Tecnología de la Información y las Comunicaciones

3 Prefacio

El presente trabajo intenta realizar un aporte que permita generar un mejor aprovechamiento de la actividad productiva del sector público nacional a través de la búsqueda de herramientas y medios que faciliten una mayor coordinación entre las distintas agencias y jurisdicciones intervinientes en la planificación y desarrollo de las políticas públicas que así lo requieran en función de su complejidad y/o alcance.

Los objetivos principales del plan de gobierno se vuelcan en la ley de presupuesto de cada año y se materializan a través de los distintos programas presupuestarios jurisdiccionales y sus correspondientes asignaciones de recursos.

Es en este marco en el que los distintos ministerios y agencias que conforman el entramado del gobierno se constituyen en áreas esenciales del diseño y ejecución de las políticas públicas.

A pesar de que la Ley nro. 22.520, que trata sobre las competencias de los ministerios nacionales, determina las incumbencias de cada uno de ellos, en muchos casos coinciden las poblaciones destinatarias de las distintas políticas públicas jurisdiccionales. Es en alguno de estos casos en donde se produce un abordaje no coordinado que impide el aprovechamiento de sinergias las cuales mejorarían los resultados de las distintas intervenciones y generarían mayores y más estables beneficios para la ciudadanía junto con una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Es a través de un enfoque sistémico que se realizará un diagnóstico de situación con el objeto de generar recomendaciones de cursos de acción que permitan el logro de dichas sinergias, con el objeto de contribuir al pleno aprovechamiento de los factores que intervienen en la generación de los bienes y servicios públicos.

4 Introducción y objetivos

En el Poder Ejecutivo (en adelante PE) cada función está definida por delegaciones específicas de autoridad. La jerarquía y la *compartimentalización* del trabajo rigen la gestión de las unidades organizacionales y las relaciones entre organizaciones están reguladas por competencias. (Marcel, 2013)

Cada vez más frecuentemente aparecen objetivos políticos y sociales, referencias territoriales o segmentos de población que fuerzan al sector público a adoptar visiones, ópticas de trabajo o referencias estructurales en su intervención que no se ajustan a las divisiones clásicas de la organización y que, en consecuencia, precisan nuevas respuestas organizativas o nuevas formas de trabajo (Serra, 2005).

Explica Serra (2005) que algunas políticas públicas no son competencia exclusiva de una dependencia dentro de la estructura orgánica vertical del gobierno, sino que implican a toda la organización o a una parte significativa de ella, y necesitan disponer de una visión integrada de determinados segmentos de población considerados prioritarios desde el punto de vista de la acción pública. Por diferentes motivos, la estructura organizativa clásica, en cualquiera de sus modalidades (burocracia maquinal, burocracia profesional, estructuras departamentales y divisionales, sistemas matriciales, etc.), no es capaz de resolver el reto organizativo que presentan este tipos de situaciones.

Las organizaciones públicas han ido desarrollando distintos instrumentos o mecanismos para hacer frente a esta realidad y a las demandas de la ciudadanía, y que han tenido distintos resultados.

Estos instrumentos intentan resolver las limitaciones que impone la estructura organizativa del sector público nacional frente a la necesidad de un abordaje multisectorial o integral de ciertas políticas públicas que debido a la complejidad requiere de un trabajo coordinado, en un ambiente que facilite el trabajo colaborativo y complementario y que brinde cierta coherencia a las distintas intervenciones.

4.1 Elección y justificación del tema de investigación

La elección del tema deviene del interés del autor en investigar mecanismos que faciliten un incremento de la eficacia y eficiencia del gasto público, con el objeto de brindar mayores beneficios a la ciudadanía a un menor costo, buscando el desarrollo y bienestar de la población y una mayor equidad en la distribución de la carga fiscal.

Debido a que son muchas y diversas las variables que explican el grado de eficacia, eficiencia y efectividad del gasto público, este trabajo se limitará únicamente al análisis de ciertas políticas públicas que por su complejidad y/o alcance requieren de una mayor coordinación interjurisdiccional y/o intergubernamental.

Esta mayor coordinación, coherencia y cooperación entre los distintos ministerios y agencias del gobierno nacional es requerida tanto en la planificación como durante el desarrollo y posterior evaluación de las políticas públicas con el fin de conseguir el logro de los objetivos del plan de gobierno en forma más efectiva y eficiente.

A los fines de este trabajo se entiende por jurisdicción a las distintas organizaciones públicas sin personería jurídica, que integran la Administración Central y a las que representan al resto de los poderes establecidos por la Constitución Nacional, tal como lo define la Secretaría de Hacienda (2016) en su Manual de Clasificaciones Presupuestarias.

Se analizará el presupuesto público y su relación con el plan de gobierno, la forma de organización del gobierno, los posibles instrumentos de coordinación y los factores que la facilitan o dificultan, complementando el análisis con un estudio comparativo respecto de las experiencias en otros países de la región y de mundo.

La investigación se ubica en el contexto de la Especialización en Administración Financiera del Sector Público, que dicta la Universidad de Buenos Aires, e incluirá contenidos de las asignaturas: Teoría de Sistemas, Macrosistema, Metodología de Investigación, Introducción a la Economía, Administración Pública, Sistema de Presupuesto y Sistema de Inversión Pública.

Con la elección del tema se intentará realizar un aporte que permita generar un mejor aprovechamiento de la actividad productiva del sector público nacional a través de la búsqueda de herramientas y medios que faciliten una mayor coordinación entre las distintas agencias y jurisdicciones intervinientes en la planificación y desarrollo de las políticas públicas que por su naturaleza así lo requieran, bajo la premisa de generar un mayor valor público.

4.2 Antecedentes

Si bien existen numerosos autores que han estudiado el problema y que son fuentes confiables de información, llama la atención la baja trascendencia de esta problemática y el deficiente aprovechamiento de los medios que posibilitarían una mayor coordinación interjurisdiccional.

El abordaje transversal de ciertas temáticas si ha tenido un desarrollo y trascendencia muy importante en la última década, al punto que el proyecto de presupuesto de la nación Argentina para el ejercicio presupuestario 2021 ha presentado el 72% de su cuantía, clasificándola desde el punto de vista de las políticas transversales que lleva a cabo el gobierno nacional.

La reforma en la administración financiera que tuvo como resultado la promulgación en 1992 de la ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público, tuvo como marco teórico la teoría general de los sistemas, y ha significado un importante avance en la materia.

El sistema de gobierno también puede ser estudiado desde el punto de vista de la teoría de sistemas. La segunda Ley de la Termodinámica y de la Mecánica Estadística sostiene que todo sistema presenta una energía que en forma irreversible lleva a la destrucción del propio sistema, es decir, que tiende a predominar el caos por sobre el orden. Este fenómeno se conoce como entropía, del griego *entropé* que significa información.

La entropía implica que las partes de un sistema pierden integración y comunicación entre sí, lo cual genera que el sistema se desordene, pierda información y energía, y

tienda a desintegrarse, a morir. Para poder sobrevivir necesita abastecerse de energía e información que le permitan mantener su estructura. Este proceso de recuperación de ambos elementos se denomina entropía negativa o negentropía, y constituye la inversa de la Segunda Ley de Termodinámica. (Monti, 2011)

La organización del gobierno en ministerios tiende a la entropía ya que no facilita el trabajo interrelacionado entre los mismos, ni el surgimiento de sinergias propio de un sistema o de un trabajo efectuado en equipo. Por el contrario, responde mayormente a la lógica de un grupo o conglomerado en donde predomina el trabajo aislado, un abordaje de perspectiva única y no superador de prácticas de intervención fragmentadas.

La Jefatura de Gabinete de Ministros (en adelante JGM) y la Secretaría General de la Presidencia (en adelante SGP), y en un sentido más amplio la Oficina Nacional de Presupuesto (en adelante ONP) y el Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto (GAEP), cumplen en lo formal la función de brindar esa negentropía o entropía negativa que el sistema precisa para mantener estable su estructura.

En forma complementaria al accionar de dichas oficinas públicas, se han implementado distintos instrumentos o mecanismos para favorecer la coordinación interinstitucional e intergubernamental, los cuales han presentado distintos resultados que se analizarán a lo largo de este trabajo.

4.3 Planteo del objetivo y alcance del trabajo

4.3.1 Objetivos generales y específicos.

El objetivo principal de este trabajo final de investigación es la realización de un análisis y posterior diagnóstico sobre el impacto de una baja o nula coordinación interjurisdiccional e intergubernamental, sobre la eficiencia del gasto público y sobre la efectividad de las políticas públicas que en función de su alcance o complejidad así lo requieren.

Este trabajo de investigación tiene como hipótesis que la coordinación interjurisdiccional en la planificación y ejecución de ciertas políticas públicas mejora

significativamente su eficiencia y su eficacia, generando mayores y más duraderos beneficios a los ciudadanos, y un menor costo para la hacienda pública.

Se intentará determinar el tipo de políticas públicas que requieren dicha coordinación en sus etapas de planificación, desarrollo y evaluación, qué beneficios se obtienen de la misma y cuáles son los medios o herramientas más apropiados para lograrla.

Se analizarán los medios que se utilizan actualmente y cuáles podrían desarrollarse para favorecerla, considerando su viabilidad a través de un análisis del costo-beneficio.

4.3.2 Alcance del trabajo

El trabajo se enfocará principalmente en el contexto de la administración pública nacional de la República Argentina, pero tendrá en cuenta la necesaria coordinación con los niveles de gobierno provincial y municipal, y se realizará un análisis comparativo de las experiencias en otros países de la región y del mundo.

4.3.3 Importancia del tema

La coordinación de políticas públicas es uno de los retos fundamentales de la gestión pública, en el que se trata de pensar un nuevo modo de afrontar retos relevantes que tienen que ver con la agenda pública. Problemas como la desnutrición infantil, la deserción escolar, protección del medio ambiente, competitividad de la economía local, no son resolubles desde un único ministerio o desde un único nivel de gobierno. (Repetto, 2013)

Se considera que el problema de investigación es relevante, ya que la falta de una adecuada y pertinente coordinación interjurisdiccional o intergubernamental, afectan negativamente a la coherencia de las políticas públicas y al logro de los objetivos de gobierno, además que colaboran con la ineficiente asignación de recursos e impiden el surgimiento de sinergias y de un trabajo en red que permita una mayor colaboración y que resulte en políticas públicas con mayores y más duraderos beneficios para la ciudadanía.

4.4 Metodología

Este trabajo de investigación presenta un enfoque del tipo descriptivo, en cuanto al objeto y su grado de determinación teórica. La estrategia para desarrollarlo será una investigación de tipo teórica, con un enfoque metodológico cualitativo.

Para la realización de este trabajo se ha realizado en primer lugar una lectura exploratoria y un posterior análisis de toda la normativa nacional, permanente y transitoria, relativa a la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de la administración pública nacional, su administración financiera, los artículos correspondientes de la Constitución Nacional, así como de los manuales e instructivos emitidos por la Secretaría de Hacienda.

La lectura posterior de otras fuentes de información bibliográfica de autores que han tratado el tema ha permitido una aproximación al problema planteado y una visión panorámica del tema de investigación y su relevamiento descriptivo, con el objeto de determinar el estado actual de la cuestión.

4.5 Marco teórico

El Presupuesto de la Administración Pública Nacional tiene su base fundamental en las distintas normas constitucionales que regulan la actividad, el control y la estructura financiera del Estado.

El presupuesto es un instrumento en donde el Poder Ejecutivo vuelca su plan de gobierno, a través de las distintas políticas públicas incluidas en cada una de las jurisdicciones que conforman el entramado del gobierno.

El sistema presupuestario está determinado principalmente por la Ley nro. 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y su reglamentación, y por otras normas que se refieren al presupuesto público incluidas la Ley nro. 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto; la Ley nro. 24.629 de Reforma del Estado; la Ley nro. 25.152 de Administración de los

Recursos Públicos o de Solvencia Fiscal y la Ley nro. 25.917 de Responsabilidad Fiscal.

La autoridad no está representada por un único actor, sino que se compone de distintos actores estatales, cada uno con distintos intereses, lógicas, racionalidades y planes de actividades que deben coordinarse para lograr los objetivos de las políticas públicas que se proponen (Tamayo Sáez, 1997).

El artículo 9º de la ley 24.156 establece que en se entenderá por entidad a toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio, y por jurisdicción a cada una de las siguientes unidades: a) Institucionales - Poder Legislativo - Poder Judicial - Ministerio Público - Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo Nacional.

Asimismo, el manual de clasificaciones presupuestarias, reeditado en 2016 por la Secretaría de Hacienda, define a las jurisdicciones como organizaciones públicas sin personería jurídica, que integran la Administración Central y que representan a cada uno de los poderes establecidos por la Constitución Nacional. En tanto que los Organismos Descentralizados, las Instituciones de Seguridad Social, las Universidades Nacionales, las Obras Sociales Estatales y las Empresas y Sociedades del Estado, son entidades que tienen personería jurídica y patrimonio propio.

Garnier (2000) expresa que el presupuesto debe ser una adecuada herramienta de gobierno y debe producir resultados. Es vital promover la búsqueda de la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Para esto, se requiere una adecuada coordinación estratégica, de manera que la asignación de los recursos públicos corresponda con las prioridades de gobierno y que los propios sistemas de gestión de estos recursos sean también conducentes al aumento de la productividad y a la eficiencia social de la gestión pública.

Los presupuestos no *son* la política, pero la expresan en uno de sus aspectos fundamentales: la asignación de recursos (Garnier, 2000).

El presupuesto es la expresión de las políticas públicas, refleja el plan de gobierno de un año. Es, por lo tanto, la herramienta de política económica más importante y presenta una declaración exhaustiva de las prioridades del gobierno. Las clasificaciones presupuestarias permiten sistematizar la orientación de los recursos y contabilizar los gastos según los objetivos propuestos. Son de gran utilidad como herramienta de análisis de la estructura del gasto público (Cogliandro, 2013).

La políticas públicas es el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997). Se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica (Fernández Arroyo, 2012).

Se puede definir también como un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad y se compone de todo aquello que la autoridad pública decide hacer o no hacer (Meny, 1992).

Los programas presupuestarios se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Los proyectos pueden ser definidos como la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. Los proyectos deben tener una población objetivo bien definida en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización espacial y tiempos de inicio y finalización predefinidos (Cohen, 2005).

Algunas políticas públicas presentan un universo de beneficiarios de gran magnitud, múltiples dimensiones o una gran diversidad de actores e intervenciones de distintos niveles de gobierno y/o de distintas jurisdicciones dentro de un mismo nivel de gobierno. Esas políticas públicas son el objeto de este trabajo, ya que son las que requieren de mayor coordinación entre los actores y organismos participantes.

La coordinación debe traer aparejada una coherencia en el desarrollo del accionar estatal, que refiere a la noción de unidad e integración entre los fines, las estrategias para alcanzarlos y los medios más aptos para ello. Para conseguirla es fundamental

que los actores coincidan en la visión de futuro, o en otras palabras en poder decidir conjuntamente hacia donde pretenden ir (Martínez Nogueira, 2010).

A nivel de la Administración Nacional existen distintos niveles interrelacionados de fijación de políticas presupuestarias del Gobierno Nacional: la establecida por el Presidente de la República que abarca a toda la Administración Nacional: la política presupuestaria institucional que define, en concordancia con aquella, cada Ministerio y que expresa el marco conceptual que condicionará la producción y provisión de bienes y servicios por los organismos de su dependencia y sirve como orientadora de la gestión de los organismos descentralizados relacionados con dicho Ministerio, y la política presupuestaria de las entidades descentralizadas, que señala, también en el marco de la política global nacional y del Ministerio de adscripción, las acciones a llevar a cabo para el cumplimiento de su misión institucional.

A través de la teoría de sistemas y de redes se considera a la Administración Pública como una entidad productora, en cuyas dependencias (centros de gestión o unidades ejecutoras) se realiza el procesamiento de insumos (recursos humanos, materiales y servicios) mediante técnicas adecuadas para cumplir objetivos de gobierno.

En el presupuesto por programas se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. La misma facilita la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos físicos y financieros.

La apertura programática debe efectuarse en base al conocimiento de cada organización, de sus fines, procedimientos y recursos. Por lo tanto, debe evitarse el diseño de redes programáticas que no reflejen adecuadamente las acciones que lleva a cabo cada institución ya que ello restaría transparencia a la exposición de las cuentas públicas (Makón, 1978).

El manual para la formulación presupuestaria de la APN 2017-2019 establece que la política presupuestaria de la jurisdicción o entidad define los objetivos de política

presupuestaria que esta prevé implementar en el marco de las prioridades y estrategias que para la institución fije la actual gestión de gobierno.

Asimismo, considera que es importante recordar que la política presupuestaria se refiere a los objetivos estratégicos del organismo en relación con su razón de ser. Es decir que se vincula a los bienes o servicios producidos por el organismo para atender determinadas demandas de la comunidad, externas a la institución (producción terminal).

Dicho manual establece que la política presupuestaria institucional comprende los objetivos prioritarios definidos en el marco de la política general del gobierno y en función de las necesidades públicas o demandas que la institución atiende mediante sus programas de acción y sus metas físicas.

Acuña (2010) sostiene que para que una política pública sea eficaz, debe sostener dos cualidades: la coordinación y la coherencia. La coordinación resulta necesaria ante la distribución de competencias entre los distintos órganos del gobierno, que en muchos casos se entrelazan durante la aplicación de las políticas. Mientras que la coherencia, hace referencia a la necesaria existencia de un criterio común entre los distintos actores en cuanto a los fines y los medios más aptos para alcanzarlos.

Solo a través del desarrollo de sinergias se logra la eficacia en la coordinación de las políticas públicas. Pero para ello es preciso complementar el accionar de las distintas agencias con la implementación de redes regulares y recíprocas que se sustenten en el liderazgo, lo que solo será posible en los modos doctrinario y de ajuste mutuo. En los modos jerárquicos y procedimentales, esto no será posible ya que se sustentan principalmente en relaciones verticales, jerarquías de poder, mecanismos de cúpula o arreglos formales.

Martínez Nogueira (2010) divide a la coordinación en jerárquica (se basa en la centralización de las decisiones y en el control por autoridad), procedimental, que se funda en rutinas y la división de tareas, doctrinario, en el que la internalización de fines y criterios llevan a una convergencia de comportamientos y de ajuste mutuo, en

el que la interacción entre las partes frente a cada asunto a resolver genera el acuerdo de contribuciones recíprocas y complementariedades.

- Jerárquico, caracterizado por el control de la autoridad, la clara delimitación de las contribuciones y la centralización de decisiones.
- Procedimental, que se funda en rutinas, procedimientos y planes donde cada parte realiza acciones predefinidas y formalizadas y existe una separación tajante entre quien programa y quien ejecuta.
- Doctrinario, en el que la internalización de fines y criterios conduce a la convergencia de comportamientos y articula medios, productos y resultados, generando a la vez sinergia en los procesos, recursos y de autoridad.
- Ajuste mutuo, entendido como proceso incremental interactivo donde la interacción directa entre decisores y operadores busca el acuerdo de contribuciones recíprocas y complementariedades frente a cada proceso a resolver, generando además de las mencionadas en el modo anterior, sinergias cognitivas.

La literatura sobre redes de políticas públicas y gobernanza multinivel diferencia tres tipos de coordinación: la horizontal que es la que se da entre organizaciones estatales del mismo nivel de gobierno, la vertical que se encuentra entre organizaciones de diferente nivel jurisdiccional y la coordinación Estado-Sociedad (Gutiérrez, 2016).

Se observa una relación directa entre el tipo de decisión a tomar y el modo en que se suelen coordinar las distintas agencias para llevar a cabo esa decisión.

Wright (1997) entiende que las políticas públicas no están solamente definidas por los arreglos y competencias formales, sino que son fundamentales las interacciones entre todos los funcionarios involucrados en una determinada área de política.

La coordinación es una respuesta a la pilarización, visión de túnel o silos verticales del sector público, en donde un conjunto de organizaciones especializadas, con cantidad de roles y funciones especializados y no sobrepuestos, debió producir demasiada segmentación, autoridades centradas en sí mismas, y falta de cooperación

y coordinación y, por tanto, se entorpeció la efectividad y eficiencia (Christensen, 2007).

El espectro de la coordinación abarca desde la coordinación horizontal aumentada entre diferentes áreas de actuación en el aparato central administrativo hasta la coordinación vertical intergubernamental aumentada entre ministerios y agencias, y la coordinación de la prestación de servicios desde abajo como medios para regular y mejorar el desempeño, la eficacia y la eficiencia (Christensen, 2007).

Para que la coordinación pueda brindar sus mayores beneficios, debe ser consideradas desde la planificación y hasta la evaluación de las políticas públicas. Al incluir la coordinación desde el diseño de la política pública y desde su planificación, se facilitará el diseño de la estrategia de coordinación.

La planificación disminuye la incertidumbre, cohesiona las acciones de las organizaciones y asigna responsabilidades y recursos claros a cada agente involucrado. Planificar implica seleccionar una alternativa de solución, que es producto de la toma de una serie de decisiones interrelacionadas para lograr un objetivo. Es necesario alinear los objetivos estratégicos de todos los niveles jerárquicos de las organizaciones. Los objetivos planteados por una dirección operativa y los establecidos por un nivel superior deben ser coherentes (Fernández Arroyo, 2012).

5 Desarrollo

5.1 La forma organizacional del estado y la definición de competencias ministeriales

El artículo 99, inciso, 1 de la Constitución Nacional (en adelante, CN) dispone que el presidente de la Nación es el Jefe del Gobierno y responsable político de la administración general del país.

“La forma organizacional del Estado es la administración pública. Y esta asume una estructura y cultura organizacional, una legalidad que la sustenta y conviven en ella funcionarios con cargos políticos y técnicos”, (Acuña, 2017).

Gordillo (2013) define al ministerio como cada uno de los órganos en que se divide la administración pública de un país, con el objeto de llevar adelante las políticas del gobierno en un área de competencia especial (relaciones internacionales, economía, defensa, salud, educación, trabajo, etc.). En algunos países son conocidos como departamentos, secretarías o secretarías de Estado.

Usualmente los ministros dependen directamente del titular del poder ejecutivo, conforman un gabinete o consejo de ministros, pudiendo existir la figura de un jefe de gabinete o primer ministro. En Argentina, existe la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Cada ministerio está organizado jerárquica y piramidalmente y divide progresivamente su competencia en áreas cada vez más específicas a cargo de funcionarios de menor jerarquía. El ministerio y sus niveles jerárquicos superiores son cargos políticos cuya designación y cese es facultad de diferentes órganos políticos, según la forma de gobierno adoptada en cada país. A partir de cierto nivel de jerarquía, dependiendo de cada país, el acceso a las jefaturas se realiza según los méritos de carrera. (Gordillo, 2013).

En Argentina, los ministerios se integran con secretarías, subsecretarías y direcciones nacionales. Existen ministerios para el nivel de gobierno nacional y para el provincial, más la ciudad autónoma de Buenos Aires.

Las entidades estatales manifiestan su actividad y su voluntad a través de sus órganos. El órgano puede definirse como un conjunto de competencias que será ejercido por una persona física —el funcionario público, agente o “personal” del Estado. Estas competencias son un conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer.

La ley 22.520 establece que el Jefe de Gabinete de Ministros y VEINTE (20) Ministros Secretarios o Ministras Secretarias tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación. El presidente de la Nación será asistido en sus funciones por los ministros individualmente, en materia de las responsabilidades que esta ley les

asigna como competencia, y en conjunto, constituyendo el Gabinete Nacional. Los ministros se reunirán en Acuerdo de Gabinete Nacional siempre que lo requiera el presidente de la Nación, quien podrá disponer que se levante acta de lo tratado.

Entre otras funciones, los ministros deben intervenir en la determinación de los objetivos políticos, de las políticas y estrategias nacionales, la asignación de prioridades y en la aprobación de planes, programas y proyectos conforme lo determine el Sistema Nacional de Planeamiento. Asimismo, deben intervenir en la preparación del proyecto de Presupuesto Nacional e informar sobre actividades propias de su competencia y que el Poder Ejecutivo Nacional considere de interés para el conocimiento del resto del Gabinete.

Cada ministro propondrá el presupuesto de su Ministerio conforme las pautas que fije el Poder Ejecutivo Nacional, y debe redactar y elevar a consideración del Poder Ejecutivo Nacional la memoria anual de la actividad cumplida por su Ministerio.

Entre otras, es función del Jefe de Gabinete de ministros: coordinar y controlar las actividades de los Ministerios y, de las distintas áreas a su cargo realizando su programación y control estratégico, a fin de obtener coherencia en el accionar de la administración e incrementar su eficacia; entender en la evaluación y priorización del gasto, efectuando el diagnóstico y seguimiento permanente de sus efectos sobre las condiciones de vida de la población, y asistir al presidente de la Nación en el análisis de los mensajes que promueven la iniciativa legislativa, en particular los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto que deberán ser tratados en Acuerdo de Gabinete, y de los proyectos de ley sancionados por el Congreso Nacional.

De este modo, el presidente queda facultado para delegar sus competencias en los respectivos ministros y secretarios, dentro del ámbito de las materias que les competen, teniendo el carácter de definitivo las resoluciones que sean dictadas por los respectivos ministros, en lo que concierne al régimen económico y administrativo de sus respectivas jurisdicciones.

Un punto muy importante a los efectos de este trabajo responde al modo en que se logran conformar los equipos de gobierno, en tanto coaliciones electorales suelen

tener serios problemas al transformarse en coaliciones de gobierno, entre otras razones porque se acrecienta la desconfianza entre los miembros del gabinete que pertenecen a partidos o fracciones políticas distintas. (Repetto, 2011)

Manuel Pulgar-Vidal describe en su prólogo al libro “Sinergias, el valor del conocimiento”, publicado por el Ministerio de Ambiente de Perú, que la organización de los ministerios, establecida en la constitución y normada a través de la ley de ministerios, es en general individual y aislada. “Ello es natural viendo su constitución y evolución: cada cartera cuenta con competencias, planes y presupuestos propios, así como autonomía para ejecutarlos”.

Esta independencia provoca cierto aislamiento que se traduce en duplicidad de esfuerzos, poco conocimiento entre las distintas iniciativas, e incapacidad de integrarlas por un objetivo en común. Lo que solo se resuelve con un trabajo conjunto, interdisciplinario y multisectorial, que promueva un diálogo concertado, que visibilice los proyectos, de modo que sean abordados como herramientas que nos permitan optimizar la gestión del conocimiento.

5.1.1 Antecedentes históricos

Al buscar antecedentes en nuestro pasado hispánico, se observa que fue durante el reinado de Fernando VII que se configuró un auténtico Gobierno, compuesto por cinco secretarios de despacho, concretándose con el Real Decreto de 19 de noviembre de 1823. El preámbulo del Real Decreto anunciaba: «En él se tratarán todos los asuntos de utilidad general: cada ministro dará cuenta de los negocios correspondientes a la Secretaría a su cargo, recibirá mis resoluciones, y cuidará de hacerlas ejecutar. Los acuerdos del Consejo se escribirán en un libro, expresando las razones que los motiven». (Jordana, 2005)

En 1853 con la constitución de la Confederación Argentina, se constituye el gabinete de ministros, que en ese entonces contaba con cinco ministerios. Luego en 1898 y 1949 las reforma constitucional sumaron nuevos ministerios, y durante la segunda mitad del siglo XX se fueron realizando innumerables cambios en su conformación hasta llegar a la conformación actual del gabinete que está integrado por un total de 20 ministerios y un jefe de gabinete de ministros.

En España sucedió algo similar. Observando el número medio de ministerios en un Gobierno, por períodos históricos, vemos que el espectro va desde un promedio de 5,5 ministerios durante el reinado de Fernando VII hasta un promedio de 19,5 durante el reinado de Juan Carlos I.

Se puede observar en ambos países que el volumen de ministerios creció de forma gradual en función de las nuevas competencias que fue asumiendo el Estado a lo largo de esos dos siglos, pero no se observa una evolución lineal.

5.2 El plan de gobierno, el presupuesto y las políticas públicas

En democracia, cuando los partidos políticos ganan las elecciones y acceden a espacios de gobierno, implementan su plataforma electoral a través del Estado en forma de diversas políticas. Gobernar y administrar en nombre y representación del bien común es gobernar y administrar por medio de políticas públicas. El gobierno lo hace respaldado por un Estado y lo procesa mediante una administración pública, a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad (Acuña, 2017).

El presupuesto del Estado tiene como finalidad dar la cobertura jurídica y económico financiera precisa para el correcto desarrollo de las actuaciones que se estimen necesarias para conseguir los objetivos implícitos en el plan de gobierno. No dejaría de ser nada más que un mero conjunto de previsiones de ingresos y de asignaciones a partidas de gasto, si no viniesen fundamentados en dicho plan, que fije los objetivos a conseguir y que informe las decisiones que den lugar a las referidas previsiones y asignaciones (González, 2016).

Gobernar implica necesariamente el poder adoptar un programa de acción del Estado para un período dado, formular una política global y políticas específicas para llevar adelante dicho programa, dirigir las actividades para la materialización de tales políticas, y realizar el seguimiento y la evaluación de su cumplimiento. Todas estas actividades se relacionan con el presupuesto público, y es por ello que se dice que el presupuesto es un instrumento de gobierno.

El presupuesto público hace posible materializar en el corto plazo el cumplimiento de las políticas de gobierno mediante la provisión pública (y en el mediano plazo a través del presupuesto plurianual), a la vez que permite su compatibilización con las restantes políticas para la coyuntura, brindándole el carácter operativo a las orientaciones de la programación económica y social.

La ejecución del programa de gobierno obliga a la división del trabajo, en donde las distintas unidades ejecutoras responsables tienen que trabajar en forma separada pero necesariamente en estrecha coordinación, lo que no siempre sucede.

Los objetivos del plan de gobierno deben ser coherentes entre sí, procurando la complementariedad de los fines y la coordinación de los medios.

La Constitución Nacional en su art. 75 atribuye el poder de decidir sobre el destino a dar al producido de los recursos públicos al Congreso Nacional mediante la ley de Presupuesto asignando al Poder Ejecutivo el poder de administrar, o sea recaudar y gastar (C.N. arts. 99 y 100).

La ley de presupuesto toma como base el proyecto del Poder Ejecutivo (art. 26 de la ley 24.156 de Administración Financiera), haciéndolo propio el Congreso Nacional, modificando o no lo propuesto. En consecuencia, el Congreso decide sobre la base de lo programado y propuesto por el Ejecutivo. Es por ello que es éste quien ha de definir los lineamientos prioritarios del presupuesto (art. 24 de la ley 24.156) en función de su Plan de Gobierno (C.N. art. 75 inciso 8).

Ese plan de gobierno involucra a los distintos poderes del Estado y al resto de las entidades y jurisdicciones. Los Ministros deben prestar su conformidad al proyecto de ley de presupuesto, en acuerdo de gabinete, conforme lo establece el inciso 6 del art. 100 de la C.N.

Para Garnier (2000), el plan de gobierno debe explicitar la *estrategia política* que pretende guiar el accionar del gobierno en cada administración, y permitir la constitución de un sistema de prioridades que dé orden y sentido al conjunto de políticas, programas y acciones mediante las cuales el gobierno piensa alcanzar sus

metas. Debe ser la base para establecer no sólo la coherencia interna y externa de las distintas metas (entre sí y con las restricciones y necesidades del entorno en que operan), sino también su orden de precedencia jerárquica y temporal. Sólo de esta forma el accionar de los gobiernos logra conjugar, de manera simultánea, el sentido estratégico con el sentido de realidad. Dado que, coordinar no sólo significa compatibilizar, sino compatibilizar con un determinado sentido.

A ellos también le corresponde la responsabilidad de accionar para la consecución de los fines establecidos en el citado Plan y en el Presupuesto. De este modo, el Ejecutivo y sus Ministros son responsables de las prioridades de asignación, así como de la ejecución de las mismas.

El artículo 75, inciso 8, de la C.N., referido a la atribución de Congreso de aprobar el presupuesto establece que el mismo será en base al “programa general de gobierno” lo cual remite también a las consideraciones del mensaje que intentan relacionar los gastos a autorizar y los recursos estimados con el citado programa general de gobierno.

Pero es necesario establecer cómo hace el Ejecutivo y sus Ministros para proponer las prioridades. El artículo 24 de la ley nro. 24.156 hace referencia a “dependencias especializadas” que prepararán una propuesta de prioridades en general. El cronograma para la formulación del presupuesto anual y plurianual, que aprueba el Ministro de Economía, debe establecer esas responsabilidades.

El mensajes del presupuesto hace referencia al contexto macroeconómico y las proyecciones de las variables económicas globales, el comportamiento de las finanzas públicas, la política presupuestaria, las proyecciones de recursos, los gastos tributarios, las prioridades en los gastos, el financiamiento y el servicio de la deuda, las relaciones financieras con las provincias, las características económicas (recursos, gastos, resultados y financiamiento) y funcionales (servicios sociales, económicos, de defensa y seguridad, de administración gubernamental) del presupuesto de la Administración Nacional, el presupuesto de divisas, los presupuestos de fondos fiduciarios, otros entes del sector público nacional y de las empresas públicas, las magnitudes del presupuesto del Sector Público y las proyecciones plurianuales.

El Poder Ejecutivo Nacional fija anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general. A tal fin, las dependencias especializadas del mismo deberán practicar una evaluación del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país y sobre estas bases y una proyección de las variables macroeconómicas de corto plazo, preparar una propuesta de prioridades presupuestarias en general y de planes o programas de inversiones públicas en particular.

Los programas presupuestarios deben precisar sus objetivos y metas, conforme con la política general que impulsa la acción del Gobierno a cargo de la jurisdicción, de modo de permitir la satisfacción de las demandas mediante una racional distribución de los recursos asignados en el ejercicio, y deben responder a los planes estratégicos institucionales y a los compromisos previamente contraídos.

A los fines de elaborar sus respectivos anteproyectos de presupuesto, las entidades y jurisdicciones deben ajustarse a la política presupuestaria previa, que consiste en la definición de las orientaciones, prioridades, normas y procedimientos. Esta política presupuestaria es única para todo el sector público, y tiene por objeto brindar un marco global de coherencia que contenga las distintas políticas específicas de cada jurisdicción. La misma incluye una definición acerca de la participación de cada jurisdicción o entidad en el logro de las políticas globales, a nivel de cada finalidad o función y las del ámbito regional correspondiente, de manera tal que su gestión presupuestaria se oriente, complemente e integre con la desarrollada por las restantes entidades públicas.

Existen dos miradas o enfoques relativos a la formulación de la política presupuestaria. Una de ellas postula una mirada de arriba hacia abajo y sostiene que para la formulación del proyecto de presupuesto, las autoridades políticas y sus equipos técnicos, deben determinar previamente y con precisión las prioridades, objetivos y los recursos financieros que se asignen a las instituciones, a fin de que los responsables de estas elaboren sus anteproyectos.

Este método otorga una gran coherencia global a la política presupuestaria pero no tiene en consideración las capacidades operativas factibles de las instituciones intervinientes para el ejercicio presupuestado, ni el conocimiento especializado de las unidades ejecutoras sobre la problemática concreta.

La otra mirada postula un enfoque de abajo hacia arriba y sostiene que es necesario que los responsables de las unidades ejecutoras planteen libremente sus requerimientos, sujetándose a las pautas de tipo general que establecen bases de cálculo de los créditos presupuestarios y/o niveles de gasto. Posteriormente los ajustes se realizan centralizadamente en base a los ingresos disponibles.

Este segundo método permite recoger las aspiraciones y necesidades de los distintos organismos, pero carece de la coherencia que provee el método anterior, y requiere de una serie de recortes para ajustar los planes de las unidades ejecutoras a las reales posibilidades de financiamiento de cada entidad.

Por tanto, se considera más adecuado un enfoque intermedio entre los anteriores, en el que exista una definición de las orientaciones y prioridades por parte de los niveles centrales de conducción, pero con la participación previa de las unidades ejecutoras suministrando informaciones que permitan enriquecer y ajustar las decisiones.

Una vez elaborado el proyecto de presupuesto, en el mensaje de remisión al HCN se informa sobre los objetivos centrales del Gobierno Nacional para el próximo ejercicio fiscal y sobre los ejes centrales de las prioridades de la política presupuestaria que están expresadas en dicho proyecto de Ley.

El proyecto de ley de presupuesto 2021, informa sobre las políticas transversales incluidas en el mismo y presenta un análisis transversal del gasto que expone los esfuerzos fiscales del Estado Nacional destinados a las políticas dirigidas a promover el desarrollo económico y social inclusivo y la mejora general de las condiciones de vida de la población.

Dicho análisis agrupa planes y políticas implementados por distintos programas de la Administración Nacional, pero que comparten la característica de estar dirigidos a un

sector particular de la sociedad, atendiendo demandas que cobran particular relevancia en la agenda política actual.

Bajo este enfoque, se presentan 16 categorías que engloban programas, actividades y en algunos casos otras partidas específicas del presupuesto de gastos, siguiendo un criterio de agrupación que difiere de los clasificadores tradicionales del gasto. Pero se aclara que existen programas y acciones que asisten simultáneamente a más de una de las categorías señaladas y, por lo tanto, los montos de asignación presupuestaria para el año 2021 expuestos por categoría no deben sumarse para evitar duplicaciones.

De lo anterior se verifica que los montos de los programas presupuestarios se aplican a cada categoría por sus totales y que no se dispone una información desagregada que permita imputar cada acción presupuestaria a los programas transversales del plan de gobierno. Esto apoya la idea del autor expuesta en el siguiente apartado, acerca de la creación de una nueva categoría presupuestaria que permita relacionar las categorías programáticas con los objetivos del plan de gobierno. Otra propuesta en el mismo sentido trata de redefinir el ordenamiento de los programas presupuestarios para permitir la participación de distintas jurisdicciones en cada uno de ellos y que el accionar de cada una de estas se vea reflejado a través de la utilización de centros de costos y recursos, o mecanismos similares.

En el caso del presupuesto 2021, se observa que el análisis es selectivo y que no se clasificó el universo total de programas y partidas del presupuesto nacional, sino que se seleccionaron los conceptos de mayor relevancia para cada categoría. El mensaje informa que esta clasificación de políticas transversales representa el 72% del presupuesto total para gastos corrientes y de capital de la Administración Nacional, pero el autor se permite dudar sobre la exactitud de ese dato ya que dentro de las acciones de cada jurisdicción se encuentran actividades que tienen fines no relacionados estrictamente al cumplimiento de objetivos del plan de gobierno, sino a obligaciones propias de cada entidad o jurisdicción.

5.2.1 El presupuesto público como un instrumento de programación económica y social, de gobierno y de administración

Las actividades que lleva a cabo el gobierno requieren en general de transacciones económicas y financieras, las cuales son previstas oportunamente en el presupuesto. Es por ello que se considera al presupuesto como la expresión financiera del programa de gobierno correspondiente a un año. Pero es asimismo un instrumento útil para la programación económica y social, al reflejar la política presupuestaria para el sector público, en la que cada jurisdicción o entidad cumplirá su rol de proveedor de los bienes o servicios con los que cumpla los objetivos de su política presupuestaria.

Si el presupuesto está bien elaborado, sirve como guía de acción y permite minimizar la necesidad de decisiones improvisadas, convirtiéndose en uno de los instrumentos de mayor importancia para cumplir con la función de administración del programa de gobierno.

De este modo, el presupuesto, será un vehículo de orientación y dirección para las políticas públicas para el ejercicio presupuestario en curso. En el mediano plazo, esta función la cumple el presupuesto plurianual, que debe ser elaborado con carácter previo al presupuesto anual, para que “se aborde un proceso de análisis y de toma de decisiones que conduzca a la conversión de ese plan a largo plazo en un plan a corto ajustado a la realidad socioeconómica que se prevé va a producirse en dicho país y en su entorno de influencia durante ese ejercicio” (González, 2016).

Cuando el presupuesto se elabora sin una referencia a proyecciones de mediano o largo plazo, no logra ser un instrumento de apoyo útil a la toma de decisiones.

Una vez aprobado el presupuesto e iniciado el ejercicio presupuestario, la distribución administrativa del presupuesto de gastos desagrega hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la ley de presupuesto general, lo que implicará el ejercicio de la atribución constitucional del Poder Ejecutivo para decretar el uso de

las autorizaciones para gastar y el empleo de los recursos necesarios para su financiamiento.

5.2.2 El ciclo presupuestario y sus clasificadores

El ciclo anual presupuestario de la administración financiera del sector público nacional responde a una serie de etapas que se ejecutan en forma sucesiva y que incluyen las siguientes actividades: formulación (o programación), aprobación (o autorización), distribución administrativa, programación de la ejecución, modificaciones al presupuesto, ejecución, y control y evaluación.

En todas esas etapas juegan un papel fundamental los clasificadores presupuestarios, que se los puede definir como instrumentos normativos que agrupan los recursos y gastos de acuerdo con ciertos criterios, cuya estructuración se basa en el establecimiento de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales.

Estos clasificadores representan un mecanismo fundamental para el registro de la información relativa al proceso de recursos y gastos de la actividad pública, conformando un sistema de información ajustado a las necesidades del gobierno y de los organismos que llevan estadísticas sobre este.

Cada clasificador responde a un propósito u objetivo determinado, pero se encuentran interrelacionados.

Dada la organización sectorial del gobierno, el programa de gobierno y la política global se refleja en el presupuesto público a través de las políticas jurisdiccionales que llevan a cabo cada una de las entidades o jurisdicciones que lo integran.

De este modo no se percibe claramente como contribuyen las distintas políticas jurisdiccionales al cumplimiento de cada uno de los objetivos del plan de gobierno. A este efecto el autor propone la creación de un nuevo clasificador presupuestario que relacione, en los casos en que corresponda, las distintas categorías programáticas incluidas en las políticas presupuestarias de cada dependencia con los objetivos del plan de gobierno.

Esto permitiría determinar en qué medida coadyuvan al cumplimiento del programa de gobierno, cada una de las actividades, obras, proyectos y/o programas que lleva adelante cada una de las dependencias del SPN.

La formalización de los objetivos de gobierno en un clasificador presupuestario y su relación con las categorías programáticas de cada jurisdicción permitiría, asimismo, realizar el seguimiento de su avance a través del establecimiento de un cuadro de mando integral, y visualizar las necesidades de un trabajo coordinado entre las distintas jurisdicciones que colaboran en la consecución de este.

No todas las políticas jurisdiccionales están referidas al cumplimiento de un objetivo del plan de gobierno, ni todas ellas deben ser coordinadas con otras jurisdicciones. Muchas de las actividades que realiza cada dependencia están relacionadas al cumplimiento de obligaciones propias de la misma y de las competencias establecidas por la Ley de competencias de los Ministerios, y hacen al funcionamiento general del Estado.

Por otra parte, se plantea la opción de incluir un clasificador presupuestario que clasifique a las poblaciones destinatarias de las distintas políticas públicas, lo que se denomina beneficiarios. Este nuevo clasificador permitiría incluir datos demográficos de las poblaciones objetivo y permitiría analizar el conjunto de esfuerzos que realiza el estado sobre cada una de ellas.

Asimismo, este nuevo clasificador favorecerá la visualización y posterior vinculación de las distintas dependencias que ejecutan acciones sobre similares beneficiarios, lo que posibilitará una mayor coherencia y coordinación entre estas, recordando que ya existe un clasificador presupuestario que determina la ubicación geográfica, que se relacionaría perfectamente con este nuevo propuesto.

5.2.3 Las políticas públicas

La técnica del presupuesto por programas se orienta a determinar la producción final en volúmenes físicos y valorizarla desde el punto de vista de los recursos financieros, además de programarla temporalmente dentro del ejercicio.

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997).

Se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno “detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y accionar, incluida la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema”, (Acuña, 2017). Son, por lo tanto, acciones o inacciones del Estado, para dar solución a ciertos problemas públicos.

El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las fases de identificación y definición del problema, formulación de las alternativas de solución, adopción de una alternativa, implantación de la alternativa seleccionada y evaluación de los resultados obtenidos.

Estas fases se entremezclan en la práctica y no es un proceso neutro, ya que puede distorsionar o redefinir el diseño original de cualquier política pública.

La implementación se refiere al conjunto de acciones que permiten transformar las intenciones de una política en resultados observables. Es un proceso interactivo y continuo de decisión que implica llevar a cabo un conjunto de acciones para el logro de los objetivos formulados y movilizar recursos materiales y humanos. En este proceso intervienen una multiplicidad de individuos y organizaciones (gubernamentales y no) con sus diferentes perspectivas e intereses y con diversas actitudes y grados de compromiso. Esta pluralidad de actores genera que el proceso de implementación sea más complejo y que para que la política pueda llevarse a cabo sea necesario generar consensos y coordinación (Clausen, 2012).

Clausen (2012) manifiesta que el Estado Nacional, a partir del año 2003, ha avanzado cualitativamente en el diseño de políticas públicas orientadas a integrar y transversalizar distintas políticas que históricamente fueron desarrolladas de forma aislada y que profundizaban la cosmovisión fragmentada acerca de las cuestiones sociales en nuestro país.

Es la propia ley 22.520, ley de Ministerios, la que asigna las funciones y competencias a los distintos ministerios, y que luego son el sustento de parte de las acciones presupuestarias llevadas a cabo por los distintos ministerios, en gran parte relacionadas con acciones del tipo institucional.

Muchas otras, en cambio, surgirán de la propia política presupuestaria jurisdiccional de cada ministerio, y que tendrán que ver con las particularidades del sector que es competencia del ministerio.

Por último, estarán las políticas relacionadas al cumplimiento de los objetivos del plan de gobierno de la nación, y que tendrán que ver con prioridades establecidas en conjunto entre el presidente y el gabinete de ministros.

5.3 Descentralización, delegación y desconcentración

Cabrero Mendoza (2007) sostiene que el proceso de descentralización ha devenido en una mayor complejidad en materia de coordinación intergubernamental, aglutinar esfuerzos, atraer voluntades y direccionar la acción pública buscando complementariedades y sinergias, siendo capaz de coordinar la red de actores, agencia e instituciones, en torno a un problema público.

Dicho autor, expone que cada vez más problemas públicos deben ser tratados desde un punto de vista transversal, lo que genera una mayor necesidad de coordinación entre las instituciones y niveles de gobierno intervinientes, y que la organización tradicional de la administración pública se presenta cada vez menos funcional para resolver este tipo de problemas.

Cabrero Mendoza (2007) cita un estudio de Lawrence y Losch (1969) en donde se expone que las organizaciones para adaptarse al ambiente cambiante han desarrollado dos funciones contradictorias entre si, la diferenciación y la integración.

La diferenciación fragmenta y especializa a la organización, lo que permite conocer mejor el problema e imaginar formas de intervención apropiadas, pero termina

generando visiones, culturas e incluso identidades diferentes. Este efecto es el de la entropía, que se trato en los Antecedentes de este trabajo.

Para evitar la desarticulación y fractura, la organización debe desplejar una función que compense parcialmente esta otra fuerza y permita cohesionar, otorgar cierta coherencia organizacional y valores comunes en medio de la diversidad.

Cabrero Mendoza (2007) sostiene que la coordinación es el instrumento equilibrante entre ambos procesos, es una contención a la diferenciación pero la permite, y mantiene la integración pero no a costa de la centralización.

Es importante reconocer que descentralizar implica siempre nuevas y mayores complejidades para la gestión estatal, en términos de relaciones intergubernamentales.

Fernández Arroyo (2012) sostiene que, al consolidarse la democracia, y como consecuencia de la reforma constitucional de 1994 que otorgó autonomía a los municipios a través del artículo 123, los gobiernos locales argentinos comenzaron un proceso de transformación, en términos de competencias y funciones, al añadir nuevas y complejas responsabilidades a su clásica prestación de servicios básicos. Los municipios asumieron cada vez más responsabilidades en el entramado institucional argentino hasta convertirse en los principales receptores gubernamentales de las múltiples demandas sociales. Pero la descentralización no fue un proceso ni lineal, ni automático, ni homogéneo.

Esta transferencia de responsabilidades desde el gobierno nacional a los niveles provincial y municipal de gobierno generó un nuevo entramado de relaciones económicas, políticas y administrativas entre ellos.

Es así que la descentralización, la delegación y la desconcentración se sitúan como las causas de una mayor necesidad de coordinación y cooperación, tanto a nivel interjurisdiccional como intergubernamental.

5.4 La coordinación: ámbitos, planos y objetivos.

La coordinación puede ser entendida como un proceso social y voluntario, orientado a la armonización de distintos comportamientos, y que tiene por objeto dirigir y concertar varios elementos de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso. Es una función crítica del Estado moderno en ambientes de mercado dinamismo y fuerte complejidad.

La importancia de la coordinación (sea esta acotada o amplia dentro del conjunto de esas políticas sociales) se debe a que emerge como un medio fundamental – seguramente no el único– para conformar abordajes, prácticas de gestión y movilización de recursos capaces de dar cuerpo a intervenciones más integrales en la política social latinoamericana (Repetto, 2012)

Es una necesidad que surge como consecuencia de la asignación de competencias específicas a diferentes niveles y ámbitos de gobierno. Su sentido es lograr la convergencia de acciones para la producción de valor público y el logro de los objetivos de política (Martínez Nogueira, 2009).

Lechner (1997) sostiene que no hay coordinación social sin que los individuos se orienten por cierto “bien común”. La coordinación social supone por parte de los actores (individuales y colectivos) una combinación de racionalidad instrumental (para maximizar sus beneficios privados) con una orientación comunitaria.

La coordinación se presenta, entonces, como una herramienta para las políticas públicas que permite brindar soluciones integrales a los problemas complejos multicausales y multidimensionales. Es una herramienta que puede ser utilizada en distintos contextos y tendrá un sentido diferente según el contexto en que se la utilice.

Repetto (2005) define la coordinación como el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que

se construye (o redefine en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, mas allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto.

Los distintos niveles de coordinación tendrán que ver con los distintos niveles de complejidad que tengan los problemas a tratar. Irán desde compartir información, colaborar y realizar acciones conjuntas, y hasta participar del diseño de estrategias conjuntas.

La coordinación puede darse en distintos ámbitos; el ámbito de la decisión política, el ámbito de las organizaciones o en el ámbito operativo. El alcance en esos casos será distinto. En la coordinación de la decisión política incluirá el diseño, implementación, monitoreo y evaluación. En cambio, el alcance de la coordinación en el ámbito de las organizaciones incluirá el diseño intersectorial y la ejecución sectorial. En el ámbito operativo la coordinación involucra la armonización de objetivos y la ejecución sectorial.

Los planos de coordinación son tres: entre los distintos sectores del gobierno, entre los distintos niveles de gobierno y entre el estado y la sociedad civil.

La coordinación supone coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo (Garnier, 2000).

Repetto (2012) menciona que dentro de los objetivos de la coordinación tenemos;

- Evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas.
- Reducir sus inconsistencias.
- Asegurar las prioridades y apuntar a su cohesión y coherencia.
- Atenuar el conflicto político y burocrático.
- Promover una perspectiva holística, que supere la mirada sectorial y estrecha de las políticas. En este último objetivo Repetto (2012) cita a Peters (1998).

5.5 Los niveles de la coordinación

Los niveles de coordinación se relacionan con el tipo de interdependencia entre los actores, es decir con el hecho de que dos o más unidades organizacionales u organizaciones completas compartan un entorno de trabajo. Diferentes grados y niveles de interdependencia generarán, así, diferentes necesidades de coordinación (Echebarría, 1998).

Guy Peters (1998 a) propone dividir a la coordinación en cuatro niveles diferentes: el nivel básico, en el cual la comunicación y consulta entre los distintos actores resulta en una delimitación de los roles y factores de cada uno de ellos, el nivel intermedio básico que se caracteriza por una negociación entre los actores para evitar divergencias, el nivel intermedio avanzado, en el cual se construyen consensos a nivel interorganizacional, pero con un arbitraje del gobierno central que busca dirimir las diferencias que se puedan generar entre las distintas agencias, y el nivel avanzado en donde ya no es necesaria la intervención del gobierno central debido al establecimiento de criterios organizacionales, prioridades gubernamentales y una estrategia general del gobierno que dan como resultado una alineación estratégica de los distintos sectores intervinientes.

Rodríguez Ramírez (2014) entiende la coordinación de políticas como un proceso continuo que adopta, no ya modos complementarios sino distintos niveles de profundidad y tipos de orientación, diferenciando tres niveles:

- Comunicación: es un nivel básico de coordinación en el que se comparte información ayudando a identificar intereses comunes entre las organizaciones. Pueden comunicarse objetivos, intereses, ventajas, limitaciones y necesidades prioritarias entre otras.
- Colaboración: este nivel implica evaluar en forma conjunta la situación, compartir ideas acerca de cómo se debe abordar una problemática y comenzar intervenciones prácticas de forma coordinada.
- Diseño de estrategias conjuntas: este último es un nivel más complejo de coordinación en el que se desarrollan enfoques comunes, se compatibilizan metas interinstitucionales y se diseñan los objetivos en conjunto. El autor considera que

este nivel es el que fortalece las posibilidades de obtener resultados que tiendan a la integralidad.

Ante la ausencia de coordinación, las distintas entidades trabajan en forma independiente y con un bajo relacionamiento con otros actores, lo que no permite un abordaje integral de los problemas públicos.

En un primer nivel la coordinación se limita a intervenciones específicas y los lazos que se conforman son de corta duración. Si la búsqueda de una mayor coordinación encuentra su camino, se implementarán acciones en conjunto y se instalará una articulación más operativa. Es necesaria la negociación para poder integrar las distintas intervenciones y poder acomodar los objetivos de las distintas organizaciones intervinientes, lo cual presenta sus dificultades y hace que este estadio de coordinación sea algo menos frecuente.

5.6 Coordinación vertical y horizontal

La coordinación horizontal se la denomina también interjurisdiccional y es la que tiene lugar entre la distintas agencias del gobierno. Por su parte, la coordinación vertical es la que se lleva a cabo entre los distintos niveles de gobierno y que se conoce también como coordinación intergubernamental. En ambos casos los actores participantes varían.

Este trabajo se centra en la problemática que genera la falta de coordinación horizontal, mucho mas cercana al funcionario público del gobierno nacional y que proviene de la forma organizativa propia del entramado de gobierno.

Sin embargo, la problemática de la coordinación tiene al menos esas dos dimensiones que coexisten y que se deben articular de manera conjunta.

La coordinación vertical se debe a que en algunos casos puede existir una cierta superposición de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Para minimizar los riesgos de conflictos en estas areas, es preciso crear mecanismos de coordinación intergubernamentales.

En un Estado federal, la coexistencia de distintos niveles de gobierno inevitablemente genera problemas de coordinación intergubernamental, y en un gobierno organizado por sectores cada vez más diferenciados y especializados, inevitablemente se generan problemas de coordinación

Existen sistemas de conexión entre los distintos niveles de gobierno, ya sea que estén establecidos normativamente o que posean un carácter más informal. Estos últimos se pueden basar en las relaciones interpersonales de los funcionarios de los distintos niveles o las vinculaciones a través de las estructuras de los distintos partidos políticos, entre otras.

De hecho, la Constitución Nacional no establece formalmente los medios de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, pero dicha coordinación existe a través de distintos mecanismos. En dar solo un par de ejemplos podemos mencionar las reuniones entre el PE y los Gobernadores, o las relaciones que mantiene el Ministerio del Interior, así como las relaciones del vicepresidente de la nación, quien está a cargo de la Cámara de Senadores y de los senadores de cada Provincia, que están en estrecha relación con los gobernadores de las mismas.

En un sistema federal como el argentino, la coordinación entre niveles de gobierno (coordinación vertical) es un factor determinante en la viabilidad y buen desempeño de las políticas públicas necesarias para atender muchos problemas y asuntos sociales de carácter multidimensional y, por ende, transversal (Repetto, 2012).

5.7 La falta de coordinación y sus efectos

La ausencia de procesos de coordinación de política pública (cuando son requeridos) genera al menos dos escenarios negativos en lo que respecta a provisión de bienes y servicios por parte del Estado (Licha, 2006):

- Desarticulación-fragmentación: cuando se formulan e implementan políticas de forma aislada, sin referencia mutua entre agencias, actores y medidas de intervención, el resultado es un mosaico en el que es prácticamente imposible determinar la relación entre las diferentes partes. Lo preocupante es que las

políticas se convierten en compartimientos estancos y se pierden la sinergia, los recursos públicos y las oportunidades para un mejor desarrollo de los servicios.

- **Tecnocratización-despolitización:** la coordinación es únicamente operativa y no tiene ningún horizonte temporal o de actuación que permita inscribir las intervenciones del Estado en metas o planes de desarrollo a largo plazo. Si se reduce a un asunto técnico, la coordinación pierde su función principal, es decir, su habilidad para concertar visiones y perspectivas entre actores, para que se traduzcan en un accionar público integrado.

La falta de coordinación reduce la eficiencia y eficacia de las organizaciones involucradas, incrementa los costos operativos, dificulta un uso eficiente de los fondos públicos y debilita el sentido de pertenencia al ámbito público (Repetto, 2012).

Entre las diversas muestras de falta de coordinación intersectorial es común encontrar (Repetto, 2012):

- Unidades administrativas que cumplen la misma función, pero están ubicadas en distintos sectores (por ejemplo, programas de complementación nutricional implementados por organismos de educación y salud, o de alimentación y producción de alimentos de sectores de agricultura).
- Duplicación de esfuerzos dentro de un mismo sector y a diferentes niveles de provisión de servicios (por ejemplo, programas similares destinados a la misma población objetivo).
- Competencia entre unidades administrativas asignadas a la misma función que, en un clima de restricción de recursos, luchan por sobrevivir y provocan ineficiencias del tipo “no hacer ni dejar hacer”.
- Ignorancia recíproca entre distintos subsistemas de política social respecto a la provisión de servicios (Aquí Repetto (2012) cita a Franco y Székely, 2010).

5.8 Los criterios de economía, eficacia, eficiencia y efectividad

El principio de economía significa que el Gobierno debe adquirir los bienes o servicios en las mejores condiciones posibles (precio, calidad y oportunidad).

La eficacia de una organización se mide por el grado de satisfacción de los objetivos comparando los resultados reales con los previstos en los programas y con independencia de los medios utilizados. La eficacia puede ser considerada como una comparación entre los resultados obtenidos y un óptimo factible (Guinart i Solà, 2003). La eficacia implica que se logra el mejor impacto o los mejores efectos con los servicios que presta el Gobierno.

Siguiendo a Guinart i Solà (2003), el grado de eficiencia de una actuación está definido por la relación existente entre los bienes y servicios consumidos y los bienes o servicios producidos; o, con mayor amplitud, por los servicios prestados (outputs) en relación con los recursos empleados a tal efecto (inputs). La eficiencia indica que el Estado combina los recursos de la mejor manera posible.

En tanto que la efectividad mide el impacto final de la actuación sobre el total de la población involucrada, razón por la que a este tipo de indicadores se les denomina también indicadores de impacto.

La búsqueda de una mayor eficiencia del gasto público requiere de la existencia de un sector público con capacidad de llevar a cabo políticas transversales en forma coordinada y coherente que permitan disminuir los costos de su implementación, favorezcan la colaboración interjurisdiccional e intergubernamental, y permitan la generación de sinergias y de los mayores beneficios para los ciudadanos que esto supone.

Esta coordinación exige un diálogo abierto entre los agentes claves de los distintos ministerios y agencias involucrados, y entre ellos y los niveles de gobierno provincial y municipal que conduzca a priorizar las distintas actividades, programas y proyectos incluidos en las políticas públicas a implementar.

En las políticas públicas que lo requieren, la falta de una adecuada coordinación, y la consecuente coherencia y cooperación que la misma genera, se convierte en un obstáculo para mejorar la eficiencia del gasto y su efectividad, pero también se transforma en un reto para la implantación conjunta de reformas, en un contexto integral y de visión a largo plazo.

Esto hace evidente la necesidad de trabajar en algunas acciones de política con el fin de mejorar la coordinación entre los funcionarios participantes de las distintas jurisdicciones y agencias, a través del favorecimiento de creación de nuevas redes de contacto, incentivando el trabajo conjunto, creando las condiciones para el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación, y eliminando las barreras o factores que dificulten dicha coordinación y cooperación.

Para maximizar el valor creado a través de las políticas públicas y minimizar los recursos utilizados para conseguirlo, se deben establecer nuevas estructuras organizacionales dentro del Estado, que faciliten la coordinación y la cooperación a través de un trabajo conjunto que genere coherencia y favorezca las sinergias; en lugar del trabajo aislado y de la competencia entre los distintos ministerios o agencias.

Una baja o nula coordinación en la planificación y ejecución de las políticas públicas tanto dentro del mismo nivel de gobierno como entre los distintos niveles, tendrá aparejada ineficiencias en el uso de los recursos, menores resultados y beneficios para la sociedad, y hasta intervenciones contradictorias que se orienten en sentidos diferentes, además del no aprovechamiento del trabajo complementario, colaborativo y de las posibles sinergias de una intervención coordinada, multisectorial y multinivel.

5.9 Beneficios del trabajo coordinado

Todo Estado tiene herramientas y metodologías para implementar sus políticas públicas. En este punto se profundizará sobre los beneficios de las metodologías que estimulan el trabajo coordinado y en equipo.

El trabajo coordinado y cooperativo tiene múltiples beneficios. Uno de los más significativos desde el punto de vista del diseño de las políticas públicas es que logra otorgarle un sentido de coherencia al trabajo de los distintos ministerios y agencias.

Esta coherencia interna de las políticas públicas que surge de una planificación y ejecución coordinada, tanto entre las distintas entidades intervinientes como con los

diferentes niveles del gobierno, otorga un marco y un sentido a las intervenciones de las distintas dependencias, que generan una visión mas ordenada y compacta del accionar del gobierno.

Asimismo, genera complementariedad entre los agentes intervinientes dado que cada miembro domina una parcela determinada del proyecto, necesaria para sacar el trabajo adelante.

El trabajo coordinado tiende al establecimiento de la lógica del trabajo en equipo, ya que el grupo debe actuar en forma organizada. Para lograr dicha organización, la comunicación abierta entre todos los miembros será un factor fundamental.

El trabajo en equipo genera confianza entre los miembros. Cada uno confía en el buen hacer del resto. Y esa confianza abona un sentimiento de compromiso, ya que cada miembro se siente comprometido a aportar lo mejor de sí mismo.

Según Van Morlegan (2011) se entiende por equipo a un grupo de personas que realizan tareas en conjunto con el objetivo de alcanzar un resultado, trabajando en forma coordinada en un proyecto. En un equipo cada miembro es responsable y esta especializado en un área del proyecto. Este tipo de trabajo denota un cambio de calidad que se materializa en el concepto de sinergia, concepto de la física que aplicado a esta problemática indica que el resultado del trabajo del equipo es mayor que la suma de los trabajos individuales de sus miembros.

Es por ello que el trabajo en equipo implicaría una variación cualitativa y cuantitativa en la producción del grupo, que pasa a constituirse como equipo al dejar una mera agregación de producciones individuales. (Van Morlegan, 2011)

La ventaja de trabajar en equipo es que cada miembro (en general, personas que representan a organizaciones) ofrece sus habilidades, experiencia y conocimientos para provecho de todos. Las ideas individuales se convierten así en proyectos colectivos y logran articular a las diferentes perspectivas; además, es posible planificar acciones en conjunto y evitar segmentaciones o solapamientos, distribuir las tareas y compartir la responsabilidad, socializar la capacitación recibida en

distintas instancias y promover la transferencia de conocimientos y experiencias personales (Repetto, 2012).

Entre los beneficios que genera la implementación y desarrollo coordinado de las políticas públicas jurisdiccionales se encuentran: una gestión más integral que permite la articulación de los recursos, capacidades y potencialidades de los distintos ministerios o agencias, así como el poder generar una mirada panorámica a través de un abordaje en el que confluyen distintas perspectivas y que es superador de prácticas de intervención fragmentadas.

Peters (1998 b) describe cuatro tipos distintos de sinergias: las sinergias cognitivas, las sinergias de procesos y actividades, las sinergias de recursos y las sinergias de autoridad.

5.10 Tipos de políticas públicas que requieren coordinación

Las políticas públicas que requieren coordinación interjurisdiccional o intergubernamental son aquellas que intentan atacar problemáticas complejas, multicausales y/o multidimensionales.

Los gobiernos deben diseñar respuestas coherentes a problemas que son cada vez más complejos, transversales a diferentes áreas de gobierno y multidimensionales en su abordaje. Temas como la pobreza, la salud materno-infantil o la seguridad ciudadana no pueden ser enfrentados por ministerios y agencias individuales, sino que debe lograrse una respuesta que resulte tanto coherente en las metas que se proponen como coordinada en su implementación (Acuña, 2017).

“La complejidad de un programa se mide por el número de decisiones que es necesario adoptar para que éste se mantenga en funcionamiento. Cuanto más elevado es el número de actores y el número de decisiones, más difícil es controlar el proceso de implantación” (Tamayo Sáenz, 1997).

Los sistemas de coordinación interjurisdiccionales y de los gobiernos centrales desempeñan un papel importante en la articulación de políticas que permitan compensar la provisión de servicios públicos entre las distintas regiones de un país.

Stein (2017) sostiene que la dificultad de coordinación es uno de los problemas más complejos con respecto a las políticas públicas en América Latina. “Mientras muchas políticas pueden ser llevadas a cabo por un ministerio o agencia pública sin necesidad de coordinar con otros ministerios o agencias, en otros casos el éxito de las políticas depende de la cooperación y la coordinación. Y, desafortunadamente, en ocasiones este trabajo conjunto puede ser muy difícil de lograr.”

En algunos casos puede suceder que un ministerio requiera de la cooperación de otro para poder cumplir con sus objetivos. En otros casos los problemas de coordinación surgen cuando se superponen funciones entre distintos ministerios o agencias que ejecutan programas similares.

El citado autor ejemplifica esta última situación con ciertos programas del ministerio de educación para las escuelas técnicas en donde se brinda capacitación laboral que se superponen sin ninguna coordinación con otros programas similares del ministerio de trabajo, dirigidos a la misma población.

“Una mejor coordinación podría permitir ahorrar en la administración de los programas y evitar la duplicación de equipos. Pero, además, la coordinación permite explotar sinergias, aprovechando las ventajas comparativas de las distintas instituciones” (Stein, 2017).

El llevar a cabo actividades en forma coordinada puede facilitar el logro de los objetivos de las agencias que participan, generando una relación ganar-ganar.

También se presenta esta necesidad de coordinación, cuando distintas intervenciones en simultáneo están dirigidas al mismo grupo de la población. En este caso no se trata de programas similares, como en el ejemplo anterior, sino de programas con distintos objetivos que son llevados a cabo por distintas agencias o ministerios, pero que tratan sobre distintas problemáticas de un grupo poblacional.

Las políticas públicas coordinadas son necesarias para atender los problemas que son esencialmente únicos, difíciles de resolver y tienden a estar interconectados con otro tipo de problemas.

5.10.1 Casos en que no es necesaria o resulta contraproducente.

Una gran cantidad de políticas no requieren de coordinación. Esto se debe a que en muchas de las mismas no son de una naturaleza compleja se puede determinar que corresponden específica y claramente a una agencia o ministerio determinado, y que para su tratamiento no se requiere de un abordaje multisectorial. Pero cuando se dan las situaciones detalladas en los párrafos del apartado anterior, la coordinación es necesaria.

Por ello, una tarea muy importante es la de identificar qué actividades requieren coordinación, ya que ésta tiene un costo y requiere de un esfuerzo importante, que es mejor reservar para las políticas que así lo requieran.

Además, las tareas de coordinación generan una cierta pérdida de autonomía en las decisiones que requieran ser tomadas en conjunto y esta situación puede traducirse en mayores demoras en la ejecución de dichas políticas públicas.

Repetto (2012) expone que la coordinación está sujeta al criterio de contingencia. Se debe buscar, entonces, un balance adecuado entre mecanismos formales e informales:

- No promover un grado de coordinación mayor que el necesario (debe haber una adecuada especialización entre organizaciones).
- Evitar que los costos de la coordinación (apoyo político, reglamentación, esfuerzo, tiempo, dinero) superen a los de sus posibles beneficios.
- Promover la participación efectiva de los actores comprometidos, para que establezcan una colaboración efectiva (la percepción de la necesidad de la colaboración es importante).

5.11 Factores que facilitan o impiden la coordinación

Hasta aquí se ha analizado cómo se organiza el gobierno y cómo el PE a través del presupuesto intenta llevar a cabo los objetivos del plan de gobierno. Luego se trató como una mayor especialización y diversificación generan una mayor necesidad de coordinación, y sobre los tipos de políticas públicas que requieren de dicha coordinación y las que no.

En este apartado se analizarán los distintos factores que contribuyen a una mayor y mejor coordinación en la implementación de las políticas públicas, y sobre aquellos que la impiden o la demoran.

Como proceso político, la coordinación se enfrenta a contradicciones, restricciones y resistencias en el proceso de consulta, cooperación y negociación con los actores involucrados. Mientras que, como proceso técnico, es un proceso de articulación operativo, en donde será importante que las organizaciones cuenten con dispositivos y estructuras que las habiliten a implementar las políticas, programas o proyectos que se traducen en servicios a los ciudadanos, en forma conjunta, eficiente y eficaz.

La complejidad en la coordinación horizontal está relacionada con la existencia de celos institucionales, culturas organizacionales diferentes o incompatibles y las relaciones interpersonales de los actores claves. Estas muchas veces dificultan que, aun compartiendo una misma problemática y un mismo territorio, se aborden y se generen sinergias en recursos estratégicos de la gestión pública que tienen que ser coordinados, tales como la información, la organización, el presupuesto y autoridad. (Repetto, 2013)

No es preciso que esas estructuras que se habiliten para facilitar la coordinación estén institucionalizadas, pero sí que al menos exista cierta flexibilidad o habilitación institucionales para que los actores, cualquiera sea el nivel en que se desempeñan, pueden generar procesos de coordinación o de cooperación.

Gutiérrez (2016) sostiene que lo que cada actor hace y el modo en que interactúa con otros actores no dependen de las reglas formales sino de los intereses, objetivos y estrategias de cada funcionario involucrado.

Martínez Nogueira (2009) indica que algunos factores que dificulta la coordinación son que los actores involucrados responden a lógicas e inercias institucionales y organizacionales con tendencias a la compartimentalización y a la autosuficiencia, con prácticas y rutinas asociadas a concepciones gobernadas por intereses corporativos, por orientaciones cognitivas y profesionales con interpretaciones de la realidad sesgadas, y estrategias de acomodación, supervivencia y preservación de posiciones en redes complejas de interdependencias. Colabora también la existencia de escenarios llenos de ambigüedades, incertidumbres, tensiones y disputas de poder, convirtiéndola en un proceso técnico y político en el que se manifiestan diferenciaciones de intereses, determinaciones contextuales y una economía política específica a confrontar.

La coordinación no surge naturalmente entre las personas. Esta va a surgir principalmente de la interdependencia, del hecho de que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo. Esto ocurre por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población) porque intercambian recursos (coordinación con proveedores o clientes) o porque comparten objetivos generales de la organización o del sistema de organizaciones al que pertenecen (Echebarria, 2001).

Por lo tanto, un factor que favorece la coordinación es el compartir problemas u objetivos y compartir territorio o población, lo que generará una interdependencia. Asimismo, la legitimación de los actores y la confianza que estos establezcan entre sí, serán fundamentales para el trabajo cooperativo.

Dentro de los aspectos políticos que dificultan la coordinación se encuentran los intereses particulares, de fracción o de partido, las diversas concepciones ideológicas que tienen esas personas y sus equipos, las simpatías o antipatías personales y las asimetrías de poder.

Las asimetrías de poder se refieren a que cuando se involucran personas que tienen distintos niveles de poder y eso no contribuye a que las personas se sientan relajadas y tengan confianza para compartir y para trabajar juntos.

Dentro de los aspectos técnicos que dificultan la coordinación se encuentra la forma en que se estructura la administración pública en sectores y las definiciones de competencias, la ausencia de ámbitos de coordinación y de intervenciones a partir del territorio. También dificultan la coordinación la relación generada por la estructura federal de gobierno (nación, provincias, municipios y comunas), la escases de ámbitos de participación comunitaria en las políticas públicas y la escases de ámbitos de participación de la sociedad civil.

Estos mismos problemas ocurren en los demás países federales de la región al existir distintos niveles de gobierno. Muchas veces el estado nacional no coordina ni articula con las provincias o municipios, sino que impone su propia agenda, generando una visión desde arriba hacia abajo y desaprovechando el conocimiento de los equipos técnicos locales, mucho más cercanos al problema y al territorio.

Cuando los conflictos de intereses entre los involucrados son fuertes y notorios, aumentan las complejidades técnicas para armonizar y darle coherencia a intervenciones que provienen de los ministerios y, niveles de gobierno con distintas culturas organizacionales y diferentes estilos de gestión. El asunto es bien simple: cuanto más está en juego, más difícil la coordinación pro-integralidad (Repetto, 2012).

El macro y microentorno que rodea al gobierno como organización genera muchos de los factores que facilitan o dificultan la coordinación entre los distintos actores.

Los *stake holders* son los actores del escenario que impactan en la gestión de las políticas públicas del gobierno. Entre ellos podemos mencionar a los demás poderes del estado, sus trabajadores y familias, los ciudadanos, los partidos políticos, la prensa, los demás niveles de gobierno, las universidades, las ONG y asociaciones civiles, los líderes de opinión, etc.

Las reglas formales e informales limitan el grado de libertad de los agentes en las decisiones políticas para implementar políticas públicas y también limitan las posibilidades de coordinación entre los agentes de distintas dependencias.

Como afirma Stein (2017) “a veces la necesidad de gestionar se impone sobre la coordinación, aún a costa de la calidad del gasto.” La coordinación implica ceder control y puede afectar la discrecionalidad del presupuesto de cada ministerio, y las relaciones de poder. De este modo, “los ministros pueden resistir la coordinación, aunque genere beneficios para el conjunto del gobierno y la sociedad.” En esos casos hará falta que el presidente o el jefe de gabinete obligue a los ministros a coordinar sus políticas jurisdiccionales. Esta tarea se dificulta ante la falta de confianza o ante perfiles profesionales muy diferentes que generen dificultades en la comunicación y posterior coordinación.

Es usual que predomine una lógica competitiva entre los actores, en la cual los sujetos y los sectores expresan intereses institucionales, personales o grupales y en pugna por la asignación de recursos, lo que dificulta un accionar conjunto especialmente en las políticas públicas de mayor alcance. Pero esta situación no debe naturalizarse. Es una lógica que con intervenciones adecuadas puede ser modificada hacia otra que tienda mucho más hacia el trabajo colaborativo y complementario, en la que sea posible armonizar las distintas perspectivas, intereses y valores puestos en juego.

Incluso dentro del interior más íntimo del Gobierno, si bien se supone que el equipo de ministros elegidos por el presidente está compuesto por funcionarios afines que comparten valores, pueden existir acuerdos partidarios en donde se asignen distintos ministerios a distintas facciones que conforman un frente político que no necesariamente comparten completamente dichos valores y afinidades lo que genera rivalidades entre los agentes.

Y esto es reconocible, principalmente, cuando las autoridades están fragmentadas, pues la competencia política se traduce en falta de coordinación. (Diamint, 2015).

En el siguiente cuadro elaborado por la CIPPEC sobre la base de Licha (2006) se presenta un resumen de las principales dificultades que impiden avanzar hacia un abordaje mucho más integral y coordinado de las políticas públicas.

Dificultades para avanzar en coordinación pro-integralidad
<ul style="list-style-type: none">• Fragmentación institucional: los problemas sociales son comprendidos de manera fragmentada y se presta poca atención a su integralidad (medio ambiente, procesos familiares, persona). Esto genera una dinámica de trabajo compartimentado.• Celos profesionales e intereses políticos que dificultan la participación de algunos actores involucrados en la toma de decisiones.• La escasa práctica y cultura de diálogo, participación y deliberación, componentes básicos para la coordinación.• Intervenciones provinciales o nacionales muy rígidas, difíciles de adaptar a contextos heterogéneos.• Preponderancia de una visión de corto plazo en la formación de las políticas y programas que deben ser coordinados.• Desigual capacidad institucional entre las distintas organizaciones.• Alta y persistente complejidad de las políticas que aportan a la integralidad (dificultades para establecer prioridades y para concatenar y articular una masa importante de actividades).• Déficit de expertos en gestión de políticas coordinadas, con escaso diálogo interdisciplinario.• Atención de la urgencia por parte de cada área y falta de previsibilidad en el mediano plazo.

Fuente: Repetto (2012) Elaborado por Fundación CIPPEC, en base a Licha (2006).

Martínez Nogueira (2010) expresa que, si bien la coordinación es de naturaleza política, es manipulable a través de diseños e incentivos. La reducción de las excesivas diferenciaciones de competencias entre las organizaciones públicas, las definiciones de programas, proyectos y líneas de acción pensadas en mayor medida desde el ciudadano receptor que desde el aparato de producción estatal, la construcción de visiones y doctrinas operacionales compartidas y la existencia de

ámbitos y modalidades de trabajo con interacción de los operadores y participación de los receptores son algunos de los recursos a los que puede apelarse para superar la fragmentación de la acción estatal.

5.12 Los medios de coordinación

La Constitución Nacional argentina no especifica claramente mediante qué mecanismos deberán operar estas interacciones entre niveles de gobierno, especialmente a lo referido a las relaciones entre los Poderes Ejecutivos nacional, provinciales y municipales.

Serra (2005) identifica tres estadios de desarrollo organizativo en las organizaciones públicas de nuestro entorno y que nos permite observar como fueron evolucionando las soluciones de coordinación implementadas por el sector público.

El citado autor expone que en un primer estadio se incorporan en el ámbito público modelos organizativos diferentes y complementarios de la estructura vertical simple como lo son las burocracias profesionales, las estructuras divisionales y las estructuras adhocráticas. En un segundo estadio se incorporan elementos de articulación horizontal, como estructuras de carácter matricial, dispositivos de enlace, instrumentos de coordinación interdepartamental, grupos de trabajo y grupos de proyectos, y comisiones sectoriales que se orientan a asegurar la estabilidad de la organización y el orden jerárquico; permitiendo la gestión relacional y la articulación horizontal. En un tercer estadio se incorpora la concepción del Estado relacional, concepto que Serra cita de Mendoza (1996), que rompe con la visión autárquica de la organización pública y abre la puerta a nuevas formas de participación ciudadana y de cooperación entre los actores públicos, sociales y privados, que requieren una adaptación organizativa y plantean la necesidad de lo que se dará en llamar la perspectiva transversal.

La coordinación no es una función natural de la acción individual u organizacional, sino que es una construcción colectiva, que debe ser sostenida con instrumentos concretos (Repetto, 2012).

Entre los principales medios utilizados se cuenta con la gerencia de redes, el gabinete social, el centro de gobierno, el consejo de coordinación, la mesa de gestión local y el consejo federal.

Un medio para explicar la forma en que se puede coordinar el gobierno es a través del concepto de red. Zapata (2013) entiende que el concepto de red expresa el proceso de coordinación institucional caracterizándolo como una forma de relación horizontal entre instituciones estatales, y entre ellas y el sector privado. Para la autora, la articulación interinstitucional permite ampliar los recursos presupuestarios de cada agencia, su cobertura de acciones, como así también su ámbito de influencia, mejorando la planificación, la implementación y la evaluación de una política pública al incluir distintos actores con sus respectivas voces. A su vez, se argumenta que “una red favorece estructuras más flexibles, aglutina voluntades y experiencias y reagrupa recursos y patrimonios, de modo de extender y diversificar actividades, compartir riesgo, potenciar los perfiles e identidades propios de cada institución”. Una red estimula los lazos cooperativos por sobre los competitivos y promueve un accionar coordinado y solidario de soluciones a las problemáticas encontradas.

Gutiérrez (2016) sostiene que el enfoque de redes de política y gobernanza multinivel incluye a actores no gubernamentales dentro de la red y discutiendo de igual a igual con los funcionarios públicos. En este caso “La decisión de hacer o no hacer, y de articular o no articular, variará según la política pública en cuestión y en función de los costos y beneficios políticos, los cuales dependerán, a su vez, de los intereses en juego”.

La gerencia de redes es otro modo de coordinar las intervenciones entre organizaciones. Su uso en la administración pública es cada vez más frecuente y relevante. Las redes son estructuras interdependientes que involucran a múltiples organizaciones o a partes de ellas, en las que unidad no está subordinada formalmente a las otras (Sulbrandt, 2001).

Las redes cuentan con nodos, lazos, sistema de vínculos, interacción y apoyo social. Siendo los nodos los núcleos que integran la red, los lazos son las conexiones entre ellos y el sistema de vínculos es el entramado que conforma el conjunto de las

relaciones entre los nudos, y se entiende la interacción al intercambio que se manifiestan en los flujos de recursos que se ponen a disposición en la red.

En las redes existe una fluida interacción entre los participantes y no prima la relación jerárquica entre las organizaciones participantes, existiendo varios centros de toma de decisiones y sus miembros apelan a reciprocidad, confianza y responsabilidad con el sistema. En ella, las relaciones son horizontales, lo que favorece el dialogo y la concertación, y siempre está abierto a nuevos actores (Repetto, 2012).

Repetto (2012) también menciona el Gabinete social como otro medio de coordinación, y lo define como un diseño institucional concebido para garantizar la coordinación intersectorial y lograr, así, avances en la integralidad de las políticas sociales. Entre sus objetivos se encuentran asegurar la articulación interinstitucional y asignar los recursos de acuerdo con prioridades claras, asociadas a los principales problemas sociales que se desea enfrentar.

El citado autor menciona que los gabinetes sociales son la instancia de coordinación por antonomasia. Entre sus objetivos se encuentran asegurar la conexión interinstitucional y asignar los recursos según prioridades claras que se desprenden de los principales problemas a enfrentar. Estos espacios tienen un nexo fundamental con los sistemas de información social.

Otro de los medios o mecanismos más utilizados en la búsqueda de coordinación interjurisdiccional es los llamados centros de gobierno.

Acuña (2017) explica que en los sistemas presidencialistas y parlamentarios existe la necesidad de diseñar un Centro de Gobierno como medio para coordinar la implementación de las políticas por parte de muchas agencias estatales diferentes.

Se puede definir a un centro de gobierno como el conjunto de instituciones que prestan apoyo directo al presidente y participan del proceso de toma de decisiones para la elaboración de las políticas públicas. Un centro de Gobierno posee una

perspectiva más amplia y general del gobierno que cualquier ministerio o agencia sectorial, pero además cuenta con legitimidad y poder (Acuña, 2017).

El Centro de Gobierno se refiere a las organizaciones y unidades que apoyan directamente al jefe del Ejecutivo (presidente o primer ministro). Hay dos grandes definiciones: una definición por estructura solo incluye a las organizaciones y unidades dentro de la oficina del jefe del Ejecutivo y que apoyan a este exclusivamente, como el Ministerio de la Presidencia o la Oficina del primer ministro. Una definición por función también incluye organizaciones y unidades que llevan a cabo funciones de gobierno centrales y transversales, como la planificación, la elaboración de presupuestos, la coordinación y el monitoreo, aunque no pertenezcan a la oficina del jefe del Ejecutivo y no apoyen a este exclusivamente” (Alessandro, 2014).

Los ministerios y de las agencias prestan servicios de modo directo y se centran en un área específica de política pública. En cambio, el centro de gobierno lleva a cabo funciones de coordinación y de monitoreo para todo el gobierno.

En Argentina, esta función la cumplen tanto la Jefatura de Gabinete de Ministros como la Secretaría General de la Presidencia, y en un sentido mas amplio también participan las oficinas especializadas de la ONP.

Para Repetto (2012) el centro de gobierno es un medio muy útil para favorecer la coordinación es la implementación de procesos o espacios transversales de reflexión y formación con los distintos actores con responsabilidad en la implementación de las políticas que requieran de estos mecanismos y que permitan acordar las estrategias de abordaje y fortalecer el trabajo colaborativo en red.

Otro mecanismo de coordinación utilizado por el Estado Nacional es el establecimiento de un consejo de coordinación. Clausen (2012) sostiene que por medio de las distintas carteras ministeriales que lo integran ha sido posible construir una estrategia de trabajo articulado generando un salto cualitativo en la implementación de las políticas sociales y profundizando su orientación en la familia, el trabajo y la organización social.

Otras herramientas de coordinación, que ya involucran a otros actores fuera de la órbita gubernamental, son las mesas de gestión local, que son espacios comunitarios de diseño e implementación de políticas públicas con una mirada de abajo hacia arriba.

Conformadas generalmente por instituciones, organizaciones sociales, municipios y vecinos; estos espacios participativos constituyen una fuerte herramienta con la que cuentan las comunidades para plantear las problemáticas sociales, definir acciones junto al Estado y decidir, conjuntamente, posibles soluciones (Clausen, 2012).

La creación de “Consejos Federales” ha respondido justamente a la necesidad de institucionalizar mecanismos de coordinación intergubernamental de la gestión pública, especialmente a partir de la mayor descentralización de competencias hacia los niveles provinciales ocurrida en los años 90. Existen más de 40 Consejos Federales (Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012) actualmente en la Argentina, con la participación de representantes de la Nación y las provincias, operando en una multiplicidad de áreas temáticas (seguridad interior, función pública, vivienda, industria, turismo, discapacidad, etc.). Esto no implica, de todas maneras, que las principales decisiones de coordinación de políticas públicas se tomen en estos ámbitos; distintas gestiones nacionales poseen diferentes estrategias de relacionamiento con los gobiernos provinciales, y de hecho instancias “bilaterales”, de la Nación con cada provincia separadamente, son usuales en numerosas áreas (Jaime, 2013).

Otros medios o instrumentos de coordinación utilizados que mencionan distintos autores son:

- Comisiones interdepartamentales (vértice estratégico).
- Unidades frontera o de integración (línea de contacto con los usuarios).
- Estructuras de procesos intersectoriales e interdepartamentales.
- Sistemas de información horizontales (publicaciones, informes, listas de correo, bases de datos, etc.).

- Mesas intersectoriales.
- Grupos de trabajo (buenas prácticas, autoaprendizaje, formación, etc.).
- Grupos de proyecto.
- Instrumentos de enlace bilaterales.
- Actividades relacionales regulares o puntuales (seminarios, jornadas, sesiones de trabajo, etc.).
- Relaciones informales de enlace.
- Órganos internos de integración corporativa (comité y comisiones de gobierno y gestión políticos y ejecutivos).
- Órganos de participación ciudadana sectoriales, poblacionales y temáticos
- Órganos de articulación social (cámaras, círculos, asociacionismo de segundo o tercer nivel)
- comités gabinete- ministeriales,
- comité ejecutivo
- las unidades de colaboración interministeriales-interdepartamentales o inter-agencia,
- concejos intergubernamentales,
- enfoque de organismo coordinador,
- equipos cortacircuitos,
- súper sistemas de redes,
- grupos de expertos,
- programas intersectoriales

Por ejemplo, en el caso del programa Conectar – Igualdad, que se ejecutó entre 2010 y 2015, se estableció un comité ejecutivo que coordinó la acción de las 4 agencias participantes.

5.13 La coordinación en el proceso de elaboración del presupuesto

El proyecto de presupuesto y el presupuesto plurianual deben ser elaborados en primer lugar sobre la base de la planificación estratégica volcada en el plan de gobierno o de los planes sectoriales oficiales existentes.

Para que el presupuesto público se transforme en un instrumento de coordinación interjurisdiccional, el proceso de planificación requerirá de mucha trabajo en conjunto entre las distintas jurisdicciones y de un trabajo intenso y dinámico del Ministerio de Finanzas con el objeto de realizar una planificación en forma coordinada, que mejore la calidad del gasto público.

Ya se ha tratado acerca de los enfoques de elaboración del presupuesto que presentan una mirada de arriba hacia abajo, de abajo hacia arriba y la posición intermedia que pregona una mirada de arriba hacia abajo, pero con la consulta previa a las unidades ejecutoras de los proyectos.

Dado que en todos los medios de coordinación tienen un costo y representan un esfuerzo para los agentes intervinientes, resulta apropiado aprovechar la etapa de planificación del presupuesto anual y plurianual, para establecer los programas y proyectos que llevarán a cabo políticas públicas que requieran de coordinación con otras dependencias del gobierno.

Una vez establecida dicha necesidad, se considerarán los medios más adecuados para implementar esa coordinación, dentro de los mencionados en el apartado anterior, u otros que resulten más eficientes o innovadores, intentando aprovechar siempre las ventajas que nos otorga el uso de las TICs y de los sistemas informáticos implementados por el gobierno que han despapelizado este proceso.

El analizar estas necesidades de coordinación desde el punto de vista del mediano plazo que otorga el presupuesto plurianual, permitiría asumir mecanismos más duraderos de coordinación que otorguen mejores resultados con un menor esfuerzo de los agentes públicos involucrados.

Asimismo, si se implementaran las mejoras sugeridas en un apartado anterior respecto de los clasificadores presupuestarios, sería más fácil visualizar las poblaciones objetivo de cada acción presupuestaria y como se superponen las distintas dependencias sobre ellas, de manera que se visualizaría la necesidad de coordinación en forma evidente, y especialmente si se combina con el clasificador presupuestario por ubicación geográfica.

En este mismo sentido también sería muy positivo el rediseño de las clasificaciones que se le asignan al presupuesto por programas, conocidas como categoría programáticas, de manera que permita la existencia de programas presupuestarios llevados a cabo desde el PE y en donde puedan participar cada uno de los ministerios y agencias, separándose sus ingresos y gastos a través de la utilización de centros de costos o similares. Este mecanismo permitiría visualizar las intervenciones de las distintas dependencias que tienen por objetivo el mismo objetivo del plan de gobierno y favorecería la coordinación entre las partes que trabajan para un objetivo en común.

5.14 La transversalidad

Serra (2005) define a la transversalidad como un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada, tanto por necesidades de diseño como por necesidades de gestión. El autor indica que no debe confundirse con la coordinación lateral o interdepartamental -aunque tengan alguna relación- y, mucho menos, con la integración organizativa ordinaria, ya que esta coordinación e integración vertical no presuponen nuevos puntos de vista ni nuevas líneas de objetivos disociados de los objetivos corporativos divisionales o sectoriales asignados a los órganos verticales en que se estructura la organización. Precisamente, lo que es específico de la transversalidad es la introducción de líneas de trabajo no asignadas ni asignables verticalmente.

De este modo, la transversalidad es una respuesta de la organización a la necesidad de hacer frente a nuevos temas u objetivos de políticas públicas que requieran de un enfoque o visión multisectorial, y que no encajan en una sola de las estructura organizativa vertical del gobierno.

Asimismo, intenta que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico de cada una de ellas. Crea dinámicas horizontales que tienden a reforzar la coherencia global de la actuación de la organización en ese ámbito, pues la mayor visibilidad del tema genera una mayor atención y preocupación por parte de los órganos verticales. (Serra, 2005).

Este enfoque de la transversalidad es muy útil para ciertas políticas públicas que no pueden ser asignadas particularmente a ninguno de los ministerios o agencias, pero se observa un uso abusivo de ella y se percibe que se la ha tomado como la única solución a todos los conflictos de coordinación.

Esta situación se pone de manifiesto en el mensaje del PE que acompaña al proyecto de presupuesto 2021 al HCN y en donde se expone que el 72 % del presupuesto se ha asignado a los distintos programas transversales que lleva a cabo el gobierno.

5.15 Experiencias en otros países de la región y del mundo

Las experiencias son diferentes entre los distintos países de la región, dado los distintos grados de desarrollo y las diferencias en sus escenarios políticos e institucionales. La búsqueda de sistemas integrales de política social (y su vínculo con el conjunto de políticas públicas en que están insertas) son muy diferentes país por país (Repetto, 2012).

Si bien los centros de Gobierno se encuentran influenciados por el desarrollo de la institución de la presidencia norteamericana, el estudio comparado permite reconocer importantes diferencias institucionales, producto de los diseños organizacionales específicos de cada tipo de régimen y de cada país (Acuña, 2017).

En América Latina, la figura de una dirección central existe desde hace muchos años y tomó diversas formas organizacionales e institucionales. Sin embargo, se observa una creciente preocupación por la forma y función de los centros de Gobierno, puesto que los gobiernos se enfrentan, cada vez más, a desafíos críticos de política pública y también deben satisfacer a los ciudadanos que demandan mejoras tangibles en la prestación de los servicios públicos (Alessandro, 2014).

Por ejemplo, en la Argentina, la Secretaría General de la Presidencia y la Jefatura de Gabinete de Ministros; en Colombia, el Departamento Nacional de Planeación; en Brasil, el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; en Costa Rica, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Uruguay presenta la Unidad de Gestión Estratégica en la presidencia, aunque el Ministerio de Economía y

Finanzas ha liderado la función de gestión estratégica. Su nivel de institucionalidad varía entre países. Incluso, el centro puede quedar dentro o fuera de la presidencia o presentar un modelo de coordinación mixto, como el caso argentino.

Como un ejemplo de coordinación intergubernamental de Argentina, se puede citar la coordinación de políticas públicas del Área Metropolitana de Buenos Aires (en adelante AMBA) en donde participan la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires.

En otros países los foros de dialogo intergubernamental cubren una gama de asuntos, incluyendo la coordinación de reformas de importantes areas de gasto público (p. ej., educación, salud, infraestructura y energía), con responsabilidades compartidas (Australia), y la coordinación de políticas tributarias para reducir la competencia predatoria (Brasil). El nivel de tales foros suele ser alto (*premieres*, ministros de Hacienda o ministros sectoriales), y contar con el respaldo de grupos técnicos de nivel más bajo o, los programas de desarrollo social, como los de lucha contra la pobreza, generación de empleo y apoyo a las microempresas, implican una fuerte coordinación interinstitucional. Esto ayuda a movilizar la energía intersectorial con importantes contribuciones a la gestión por resultados, pues exige activar respuestas de diversas entidades sectoriales, cuyos productos y servicios son necesarios para la mayor integralidad y sostenibilidad de los beneficios que se desea volcar en las poblaciones atendidas. (Pineda, 2018)

Distintos estudios plantean que los gobiernos de América Latina enfrentan retos de diversos orígenes y problemas complejos que implican un abordaje multidimensional, imposible de ser gestionados de manera segmentada. A su vez, la práctica del Estado atiende siempre a una lógica de acción predefinida que prioriza el abordaje a través de áreas ministeriales especializadas, hecho que tiende a generar tensiones internas entre las diversas áreas disciplinares involucradas (Repetto, 2010) y que asume la coordinación como la sumatoria de miradas diversas y discretas, como agregado de distintas lógicas, donde suele surgir un actor dominante que fuerza la estabilidad en un equilibrio cuasi autoritario. El poder se encuentra dividido y su ejercicio sometido a restricciones impuestas por redes de actores con capacidades

para impulsar sus perspectivas particulares, para vetar, anular reinterpretar o incidir sobre los procesos políticos (Martínez Nogueira, 2010).

En el caso de Chile, Martínez Nogueira (2009) expone que la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda es un ámbito en donde se asegura la consistencia de las políticas públicas. Esta Dirección evalúa la consistencia, los resultados y uso de recursos, las capacidades institucionales, incluyendo los mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades, y le permite asegurar la coherencia y coordinación de las políticas.

Martínez Nogueira (2009) sostiene que Brasil es un caso de una gran complejidad con múltiples instancias de deliberación, negociación y acuerdo. La coordinación de políticas, como se anticipó, se realiza a través de complejos mecanismos de negociación entre Ministerios y actores políticos. La Casa Civil de la Presidencia desempeña un papel de liderazgo y promotor en esos procesos, con cercanía a la institución presidencial suficiente para explicitar los rumbos políticos a adoptar.

En Colombia la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es la máxima autoridad nacional de planeación, y coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales. Actúa bajo la dirección del Presidente de la República (Martínez Nogueira, 2009)

5.16 Informe de diagnóstico

Los retos de coordinación en las políticas públicas son múltiples. En primer lugar, la coordinación horizontal entre organismos del estado de un mismo nivel de gobierno ya sea nacional, provincial o municipal, y en segundo lugar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, y entre el gobierno y la sociedad civil.

Acuña (2017) sostiene que una política pública perfectamente diseñada no garantiza su éxito. Si no es factible de ser implementada a través de las organizaciones e instituciones existentes, esta quedará en buenas intenciones.

Sin duda, el sistema presupuestario público vigente a nivel del gobierno nacional en la República Argentina, es un instrumento de gestión e información idóneo, en lo que respecta a las políticas públicas en ejecución y las previstas para el corto y mediano plazo, pero también es cierto que aún resta camino por andar en lo que respecta a la información que el mismo brinda sobre el grado de efectividad, eficacia y eficiencia en su cumplimiento.

Ese sistema también puede servir de base para una coordinación más eficiente desde el planeamiento y hasta la evaluación de los resultados. Esto se lograría realizando algunos ajustes que mejoren las prestaciones del sistema de manera que visualice las oportunidades y necesidades de una mayor coordinación, trabajo conjunto, cooperativo y complementario.

Los esfuerzos por coordinar un grupo heterogéneo de ministerios y agencias que cuentan con culturas, historias, recursos, identidades, misiones y fuentes de poder muy diferentes entre sí, generarán mucho valor público y beneficio a la ciudadanía. Pero se estima que la coordinación por sí misma al apoyarse sobre instrumentos menos formales o no estructurales, no logrará alcanzar todas las sinergias de un enfoque más integral, y resultará más difíciles de que sus beneficios perduraren en el tiempo. Algunas sugerencias fueron tratadas oportunamente a lo largo del presente trabajo.

Los medios de coordinación que se aplican sobre estructuras de gobierno organizadas en sectores solo funcionan como un puente que intenta corregir las deficiencias del abordaje de las políticas públicas que genera dicha forma estructural, pero no es más que una solución transitoria que no ataca las causas originarias de dicha descoordinación.

El logro una efectiva coordinación requiere estructuras organizacionales acordes y cierta composición de actores que la promuevan para poder conseguir desde un intercambio de información hasta llegar a compartir el presupuesto y las decisiones, en especial cuando prima la sectorialización dentro del gobierno.

No es posible decretar esta articulación de voluntades, intereses y recursos entre entidades o jurisdicciones en conflicto. La coordinación implica un trabajo cooperativo y complementario que presupone la existencia de acuerdos previos y de buena comunicación y objetivos comunes entre las partes.

Desde el punto de vista institucional y con una mirada a largo plazo, incluso las voluntades de las máximas autoridades involucradas se tornan volátiles e incapaces para sostener esta coordinación en el tiempo, si la misma no se formaliza en mecanismos más duraderos.

El desafío se centra en la necesidad de desarrollar algún tipo de estructuras organizacionales que sirvan de apoyo para la ejecución de esquemas de abordaje compartidos para las políticas públicas que así lo requieran. Para ello será necesario imaginar nuevas formas de organización del sector público que no lo sectorialice y que permita mayor interacción entre los diferentes equipos técnicos a través de un abordaje multidisciplinario.

En teoría, los ministerios y las agencias interdependientes alinean sus acciones con las metas generales de gobierno, pero en la práctica cumplen sus propios objetivos de desempeño y adaptan las medidas de desarrollo organizativo a sus propias necesidades percibidas. Esta discrepancia se ve exacerbada en el caso de programas intergubernamentales de acción conjunta a niveles subnacionales. (Diaz Roger, 2012)

En ese mismo sentido, Tavares (2006) sostiene que la relación de causalidad entre las prioridades estratégicas del gobierno, la asignación de recursos presupuestarios y los resultados es sumamente débil.

El impacto de las políticas públicas depende también de la capacidad para considerar elementos del entorno, generar una institucionalidad que permita políticas públicas sostenibles en el tiempo y lograr una adecuada coordinación con otras políticas y programas relacionados, por lo que una evaluación de impacto muchas veces se mide más allá de los límites de las acciones de un organismo individual (Marcel, 2013).

La gestión transversal se muestra a menudo como la gran solución a todas las limitaciones organizativas de las estructuras convencionales de las instituciones de gobierno, y no debería ser percibida como la panacea para hacer frente a todos los males organizativos, sino como un instrumento específico y limitado adecuado al tratamiento y la gestión de aspectos muy precisos de la gestión pública. La aportación de la gestión transversal al resultado de la organización resulta difícil de identificar y evaluar; incluso es difícil imputarlo a esa gestión transversal, ya que, por definición, su ejecución tiende a plasmarse a través de los órganos verticales que estructuran la organización corporativa. (Serra, 2005)

Serra (2005) expone que, en el ámbito de la gestión transversal, la percepción última es que las cosas no acaban de funcionar correctamente. La incorporación de diseños organizativos orientados a la implementación de la gestión transversal en las organizaciones públicas está generando más problemas que soluciones. Los problemas que plantea la gestión transversal no se encuentran tanto en los resultados como en las expectativas y en la utilización que se está haciendo del instrumento que denominamos transversalidad.

Es imperativo crear nuevos espacios de coordinación entre la ONP y los ministerios políticos y otras instituciones públicas, y también en el interior de la propia oficina de presupuesto con el objeto de enfrentar adecuadamente actividades tales como la integración de prioridades, la recolección de información de desempeño y la coordinación a nivel de gobierno para incluir dicha información en el proceso presupuestario. (Marcel, 2013)

La coordinación y la coherencia raramente pueden alcanzarse a través de la jerarquía del poder, mecanismos de cúpulas organizacionales o arreglos formales. A esos recursos, hay que agregar, con abundantes evidencias de su efectividad, la coordinación al interior de redes sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades, con actores que comparten concepciones sobre el sentido y las orientaciones de las contribuciones particulares. (Martínez Nogueira, 2009)

La coherencia y la coordinación precisan de una necesidad pública que se haya transformado en una prioridad para los ciudadanos y para la clase dirigente, de manera de que se mantenga en el tiempo,

Los programas y proyectos de cada entidad son instrumentos de un alcance limitado y tienen origen en urgencias de gobierno que muchas veces no responden a planes integrados. Las unidades ejecutoras que los llevan a cabo terminan conformando un estado fracturado y poco sustentable temporalmente, que desde el un punto de vista macro, termina ejecutando programas y proyectos desarticulados que se duplican o hasta se contradicen en algún punto.

La falta de coordinación genera ineficiencias en la ejecución del presupuesto público y hacen necesarios mayores fondos para conseguir los mismos objetivos. La falta de coordinación no es la única causa de las ineficiencias, pero contribuyen a generar una mayor presión tributaria que finalmente no se corresponde con una mayor prestación de productos y servicios por parte del Estado.

A través de una buena cooperación, los desafíos y obstáculos se pueden abordar mejor, a la vez que se explotan simultáneamente los potenciales beneficios producto de dicha acción en conjunto. El gran reto es coordinar una mirada común acerca de cuál es el problema para enfrentar y de los medios a emplear en su solución.

La lamentable falta de vínculos y de coordinación entre los programas de las distintas jurisdicciones o entidades contribuye a la ineficiencia e ineficacia en la ejecución de las políticas públicas y a un desaprovechamiento de los recursos y gastos presupuestados. La situación es aún peor cuando a la misma se le suman otras circunstancias que generan ineficiencias y que hacen que la efectividad del gasto público en Argentina sea mucho más baja que el promedio mundial.

5.17 Recomendaciones

Podemos dividir las recomendaciones en dos grupos según la oportunidad de su implementación. El primer grupo tiene que ver con el corto y mediano plazo.

La necesidad de un abordaje más eficiente de las políticas públicas complejas no puede esperar y requiere de soluciones inmediatas, por lo que en un horizonte temporal de corto y mediano plazo, será necesario continuar promoviendo y generando espacios e instrumentos que permitan lograr una mejor coordinación entre las políticas públicas a cargo de cada ministerio.

Un primer ámbito para realizar esta tarea de coordinación se materializa entre las distintas unidades ejecutoras del mismo ministerio. Lo mismo que se ha tratado a lo largo del presente trabajo y que ocurre entre los distintos ministerios y agencias, también ocurre en el interior de cada entidad o jurisdicción.

El sostener en el tiempo ese trabajo en equipo, genera una fuerza que integra al grupo y cuya cohesión permite una sinergia que puede observarse en primer término en la solidaridad y en el sentido de pertenencia, y si esta situación se sostiene en el tiempo, es más probable que el equipo comparta valores, actitudes y normas de conducta comunes en bien de las instituciones para las cuales trabajan, o en el bien de una institución de mayor nivel que los agrupa.

Una vez establecida una cultura de coordinación, colaboración y trabajo complementario dentro de la propia dependencia, o en forma paralela, se deberá buscar, en los casos que así lo requiera, el coordinar y cooperar con los programas y proyectos de otras agencias y ministerios, cuyas políticas públicas sean complementarias a las propias o que se accionen sobre las mismas poblaciones objetivo.

Es preciso fomentar nuevas oportunidades para trabajar en equipo, poner a articular y a dialogar a las distintas áreas del sector, hacer que los funcionarios vean que los objetivos son comunes y que, juntos, se pueden alcanzar. En Sinergia no existen temas exclusivos de un solo organismo ni pertenecen a unas cuantas personas (Ministerio de Ambiente del Perú, 2016).

Es necesario verificar constantemente la alineación de la política sectorial fijada por el Ministerio con las establecidas por el plan de gobierno, para poder lograr la

optimización de los recursos disponibles y maximizar la contribución al plan estratégico del PE.

De esta manera, se deberá buscar coordinar el portafolio de programas y proyectos de las distintas entidades y jurisdicciones de manera de lograr una mayor eficiencia y eficacia, asegurando sinergias y complementación entre los distintos proyectos, asegurando la congruencia con las políticas nacionales, logrando una mayor visualización de la contribución de cada programa con los objetivos del plan general de gobierno.

Para generar instituciones adecuadas que permitan la coordinación de las políticas públicas se deberá trabajar en un diseño institucional que refleje la realidad y permitan coordinar los distintos equipos de trabajo, descartando metodologías obsoletas y explorar propuestas innovadoras. Esto permitirá reducir duplicidades y promover complementariedades dentro de y entre las políticas públicas.

No se trata de que el Estado no cuente con las herramientas necesarias, sino que hay que ubicar las piezas correctamente para que se pueda avanzar en la solución de este tipo de problemas, comenzando por la coordinación de las distintas respuestas institucionales existentes y generando una política que coordine las distintas políticas.

Se trata de construir un modelo diferente de gestión pública que recupere el saber sectorial, el saber hacer de cada ministerio, de cada nivel de gobierno, pero que aborde de un modo más articulado las problemáticas complejas y transversales. (Repetto, 2013)

El reto no es solo la coordinación de políticas que traten sobre problemáticas multicausales o multidimensionales, sino la integralidad de las intervenciones. Esa integralidad requiere se coordinen los recursos, las personas, instituciones, políticas, programas e intervenciones, pero también con quien ejerce la función de gobierno, que tiene que ver con un esfuerzo conjunto de los distintos organismos intervinientes y los distintos niveles de gobierno, con un soporte técnico y operativo para que la coordinación sea viable.

Por otra parte, se recomienda considerar la incorporación de un nuevo clasificador presupuestario en el que se pueda determinar la población objetivo de las distintas políticas públicas y que visualice los puntos de contacto de los distintos abordajes sectorizados, posibilitando el trabajo coordinado y cooperativo que otorgue mayor coherencia y permita la generación de sinergias y el trabajo complementario y que tienda a una visión conjunta multidisciplinaria.

Sería posible considerar el reordenamiento del clasificador de categorías programáticas, permitiendo que los programas presupuestarios puedan ser compartidos por distintos ministerios y en donde el accionar de los mismos se vea asociado al concepto de un centro de costos.

Siendo los programas instrumentos que permiten implementar políticas públicas vía el presupuesto, y entendiendo a la política como plan para alcanzar un objetivo de interés público, Diaz Roger (2012) sostiene que “un programa no necesariamente tiene que circunscribirse al ámbito de competencias institucionales, debe seguir el marco causal del problema o necesidad a atender y puede cruzar sectores y niveles de gobierno”.

Los dispositivos organizativos que han de servir de apoyo a la visión transversal no son equiparables, ni en su forma ni en su manejo, a los dispositivos estructuradores básicos de las organizaciones. La dimensión transversal, con independencia de su relevancia corporativa y política, es subsidiaria de la estructura organizativa básica y es una parte *soft* de la organización. (Serra, 2005)

Con esto Serra quiere indicar que, si bien la transversalidad es un instrumento muy útil, no es la solución a todos los problemas organizativos del gobierno y habrá que seguir trabajando en adaptar las estructuras organizativas a las nuevas demandas y que de este modo se pueda lograr un abordaje multisectorial mas apoyado sobre la parte *hard* de la organización.

Generar capacidades para coordinar los diversos sectores y niveles de gobierno involucrados en la gestión de políticas sociales, para construir un abordaje integrador.

Se deberá realizar un aprovechamiento de las posibilidades que brinda el uso de las TIC, que facilitan una mayor comunicación a un reducido costo y facilitan una mayor coordinación horizontal y vertical, aprovechando la bondades del e-SIDIF y utilizando bases de datos centralizadas y compartidas a través de Internet.

Se debe intentar cambiar la cultura organizacional colectiva e individual de cada ministerio, y mostrar a los funcionarios públicos que sus labores son complementarias y compatibles con lo que hacen en otra dirección u otro sector; que deben articular y sumar esfuerzos siempre.

En resumen, es menester generar una mayor cooperación y coordinación con el fin de mejorar las sinergias operativas entre las distintas jurisdicciones o entidades, trabajar en red, fortalecer su sostenibilidad a largo plazo y mejorar la capacidad de crear equipos coherentes capaces de operar con una mayor profundidad para servir a las necesidades de los ciudadanos, a través de la implementación de un presupuesto que tenga en primer lugar como meta la consecución de los objetivos generales del plan de gobierno, y en el que pueda apreciarse claramente cómo cada agencia o ministerio contribuye al logro de los mismos a través de sus programas, y que a la vez sirva de eje movilizador para la interacción, cooperación y coordinación entre agencias y ministerios.

Dentro de un segundo grupo de recomendaciones que se encuentran ligadas al largo plazo, se recomienda considerar nuevas formas futuras de organización del entramado del gobierno, buscando estructuras más eficientes que no repliquen similares actividades dentro de cada uno de los Ministerios y que permitan un abordaje integral y multidisciplinario. Se podría considerar organizar el gobierno por funciones interrelacionadas, con un enfoque sistémico, dejando atrás la organización en sectores.

Se puede partir del análisis de las estructuras de las grandes empresas multinacionales se considera más eficientes. El autor sostiene la idea de una estructura mucho menos vertical y más aplanada, que posicione a quienes toman ideas en un lugar más cercano a los beneficiarios de estas y que empodere a los equipos técnicos por sobre las autoridades políticas.

En esta estructura ideal, las funciones administrativas de todos los actuales ministerios y agencias serían llevadas a cabo por un único equipo que brinde asistencia a todos los equipos técnicos orientados a las distintas disciplinas.

Los equipos técnicos compartirían por lo tanto la misma estructura y esto facilitaría el trabajo conjunto y cooperativo, complementario y multidisciplinario. Esto presupone la desaparición de los ministerios para reorganizarse en un único equipo, bajo un mismo nombre y bajo una misma bandera.

Por supuesto que van a seguir existiendo equipos fijos que brinden servicios exclusivamente asociados a una temática como sucede actualmente en temáticas como la salud, educación, defensa y seguridad, turismo, medioambiente, cultura, etc. Pero la idea del autor es posibilitar que los técnicos que diseñan las políticas públicas puedan colaborar en un abordaje multisectorial y multidisciplinario de las distintas problemáticas que enfrenta el gobierno y que no estén limitados al abordaje desde un solo sector del mismo.

6 Conclusión

6.1 Síntesis de los temas abordados.

A lo largo del trabajo se han tratado distintos temas relativos a la necesidad de una coordinación mas efectiva de ciertas políticas públicas que por su contenido multicausal o multidimensional requieren de un abordaje conjunto de diversos sectores del gobierno.

Se partió de la forma organizativa del gobierno y cómo la descentralización, delegación y desconcentración, en un proceso centrifugo, especializó y diversificó el

entramado del gobierno, lo que incrementó la necesidad de coordinación para que en un sentido contrario brinde cierta integración y coherencia del accionar del mismo.

Se abordó la importancia de poder establecer la contribución de cada acción presupuestaría con los objetivos establecidos en el plan de gobierno. Se expuso los diferentes niveles, ámbitos, planos y objetivos de la coordinación, y los efectos de la falta de esta sobre la eficiencia y eficacia del gasto público.

Por último, se expusieron las ventajas del trabajo coordinado y en equipo, y los factores que facilitan o impiden la coordinación, así como los medios o instrumentos mas usados en el país y en el resto de la región.

6.2 Reflexión final

Dado que la organización sectorial que presenta el Estado no va a cambiar en el corto o mediano plazo, la aplicación de distintos medios de coordinación se constituye en un modo complementario de abordar los problemas públicos, tanto en una situación normal como ante situaciones de crisis, en la que los esfuerzos de coordinación se intensifican.

A pesar del desafío que plantea, es clave poner énfasis en la coordinación y en el abordaje colaborativo y cooperativo de las políticas públicas para el efectivo logro de los objetivos del plan de gobierno, lo que también colaborará para que las políticas públicas sean costo-efectivas, de manera que presenten un gran impacto a la vez que se usan los recursos en forma eficiente.

La eficacia y eficiencia del estado, mejoraría ampliamente si logramos generar estrategias conjuntas entre nación, provincias y municipios, desde el diseño y hasta la implementación de las políticas públicas, siendo muy importante la participación de la sociedad civil en todo este proceso.

Tal como explica Serra (2005), la realidad no es transversal: la realidad es compleja y, por tanto, más multidimensional y poliédrica que transversal. La transversalidad es un instrumento organizativo que intenta compensar las inevitables limitaciones

que presenta cualquier diseño organizativo a la hora de adaptarse a las exigencias de la realidad.

La transversalidad, si bien es una solución superficial al problema que genera la diversificación y especialización de las dependencias del gobierno, establece una vía que puede ser aprovechada para implementar instrumentos que permitan una coordinación efectiva de las políticas públicas que la misma incluye. Pero solo correspondería instrumentar a través de la transversalidad a aquellas políticas públicas que no puedan ser asignadas particularmente a alguna de las entidades o jurisdicciones. El resto de las políticas que requieran de coordinación, deberán serlo a través de la implementación de los medios ya mencionados a lo largo de este trabajo.

Repetto (2012) concluye que la coordinación no constituye un fin sino un medio y como tal debe ser abordada y, gestionada política y operativamente; siendo el fin avanzar hacia sistemas más integrales. Es una función del Estado y no una estructura organizacional con menor o mayor respaldo legal, lo cual implica entender que esa función puede muchas veces ser ejercida desde lugares diferentes a los ámbitos formalmente establecidos para coordinar.

Es preciso desarrollar una mayor capacidad de coordinación en el seno del propio gobierno: capacidad de coordinación entre políticas, entre sectores, entre programas y entre instituciones (Garnier, 2000).

Existen desafíos pendientes que requieren ser afrontados para fortalecer al presupuesto nacional como un verdadero instrumento de planificación y gestión de gobierno: mejorar la información y el proceso presupuestario.

Estas condiciones son esenciales para poder contar con el Presupuesto Nacional como una verdadera herramienta de planificación y gestión de las políticas públicas y, al mismo tiempo, mejorar el debate parlamentario en torno a las prioridades de las políticas públicas (Cogliandro, 2013).

Se concluye con una reflexión de Garnier (2000), en la que expresa que la coordinación no se reduce a hacer compatibles unas acciones gubernamentales o programas con otros para evitar tanto las duplicidades e ineficiencias como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan solapamientos no planificados, o cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública.

Coordinar supone también integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo (Garnier, 2000).

De esta manera, y en función a lo expuesto a lo largo del presente trabajo, se concluye que, si bien tiene un costo y representa un importante esfuerzo, el instrumentar mayores medios de coordinación entre las distintas entidades y jurisdicciones que conforman el gobierno nacional (y entre este y los niveles de gobierno provincial y municipal), para aquellas políticas públicas complejas que así lo requieran, tiene por resultado una mejora en el uso de los recursos públicos que genera mayores y más duraderos beneficios para los ciudadanos a un menor costo para la hacienda pública.

6.3 Aspectos para profundizar durante estudios posteriores

Se requiere continuar estudiando las posibles mejoras en los sistemas presupuestarios de manera de que brinden mayor información sobre los destinatarios de las distintas políticas públicas de cada jurisdicción o entidad para hacer mas evidente las distintas intervenciones que tienen las dependencias sobre dichas poblaciones objetivo y que se constituya en el primer paso hacia una mayor integralidad de las intervenciones y un mayor trabajo cooperativo y complementario que reditúe en sinergias aun no conocidas.

Asimismo, se deberá continuar analizando la posibilidad de establecer algún mecanismo para que los programas presupuestarios se encuentren mas estrechamente ligados a los objetivos del plan de gobierno y que las distintas jurisdicciones o entidades puedan participar de estos a través de la utilización de centros de costos

que permitan discriminar los créditos correspondientes a las distintas entidades, de manera de integrar a todo el gobierno bajo los mismos objetivos y visualizar las posibles colaboraciones y trabajos en conjunto o complementariedades.

6.4 Cuestiones para analizar a futuro y nuevos interrogantes

La cuestión principal para analizar a futuro y que genera la mayor cantidad de nuevos interrogantes se refiere a la necesidad de estudiar qué nuevas formas de organización puede adoptar el gobierno, de manera que la necesidad de coordinación se encuentre ya resuelta en función de la misma estructura.

Dicho de otro modo, que otras formas organizativas podría adoptar el gobierno, de manera que la coordinación y el abordaje transversal ya no fueran una necesidad y se encontraran resueltos a través de mecanismos basados en la propia estructura de la organización. Algunas primeras ideas fueron tratadas en el apartado de recomendaciones.

¿Qué otra forma de organización podría considera el gobierno, a través de un enfoque sistémico, que deje atrás las divisiones que provoca la organización de este en sectores?

¿Sería posible organizarlo tomando con eje las funciones que el mismo desempeña y que estas se estructuren de manera interrelacionadas? ¿Cuáles serían dichas funciones?

¿Destruiría esta nueva estructura la idea que hoy tenemos de los ministerios?

¿Qué ideas podemos tomar de la experiencia de las grandes empresas multinacionales en relación con su estructura organizativa?

¿Qué tipo de organización podría tomar el gobierno de manera que estructura responda a una forma menos vertical, más aplanada y que posiciones a quienes deciden sobre las políticas públicas un poco mas cerca de los beneficiarios y del problema a tratar?

¿Qué mecanismos se pueden implementar para empoderar a los equipos técnicos y que permitan que estos puedan trabajar de manera multidisciplinaria y en un abordaje integral?

Guillermo Monteverde

7 Bibliografía

- Acuña, C. H. (2010). Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción. En Semeria, F., Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Acuña, C. H. y Chudnovsky, M (2017). Notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión. CAF.
- Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2014). “Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cabrero Mendoza, E. (2007) De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. CIDE. Recuperado de:
<http://repositoriodigital.cide.edu/bitstream/handle/11651/805/80712.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2007) Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. Volumen XVI, Num. 2. Gestión y Política Pública 539.
- Clausen, F. y Foglia, C. (2012) Módulo 4: políticas públicas y gestión compartida. Diplomatura en fortalecimiento de las capacidades de gestión de organizaciones sociales territoriales. Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad. Universidad Nacional de San Martín.
- Cogliandro, G. (2013) Claves para entender el presupuesto de la administración Nacional. 1a ed. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

- Cohen, E. y Franco, R. (2005). *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: CEPAL y Siglo Veintiuno.
- Diamint, R. (2015) ¿Cooperación o competencia? Políticas exteriores y políticas de defensa. *Revista Relaciones Internacionales* Nro. 30. Universidad Autónoma de Madrid.
- Diaz Roger (2012) *Sistemas de costos, presupuesto por resultados y Sistemas Integrados de Administración Financiera. Aportes y desafíos para incrementar e impacto del gasto público en el bienestar de los ciudadanos*. BID
- Echebarria, K. (1998). *La gestión de la transversalidad*. Barcelona: Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.
- Echebarria, K. (2001) *Capital social, cultura organizativa*. VI Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado.
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Garnier, L. (2000) *Función de coordinación de planes y políticas en Funciones básicas de la planificación, cuadernos del I L P E S*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Gonzáles, Luis M. (2016) *El presupuesto y el plan económico del Gobierno: La elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*. *Revista Crónica Presupuestaria* 4/2016, 153 a 176.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Guinart i Solà, J.M. (2003) *Indicadores de gestión para las entidades públicas*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Gutiérrez, R. y Alonso, G. (2016). *La articulación de políticas públicas desde la perspectiva de los municipios metropolitanos*. En Alonso, G., Gutierrez, R., Merlinsky, G. y Besana, P. *El gobierno municipal frente al desafío de la coordinación*, San Martín: UNSAM Edita.
- Jaime, M. [et.al.] (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas - 1a ed.* Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jordana, J. y Ramío, C. (2005). *Gobierno y Administración*. En Tafunell, X. y Carreras, A. *Estadísticas Históricas de España*. Madrid: BBVA.

- Lechner, N. (1997) Tres formas de coordinación social. Revista de la CEPA Nro. 61. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- Licha, I. (2006). Coordinando la política social: ¿es la concertación una opción?, Documento de Trabajo. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo (INDES), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Makón, M. y Arrieché, V. (1978) Bases Teóricas del Presupuesto por Programas AVPP Caracas Venezuela.
- Marcel, M., Guzmán, M y Sanginés, M. (2013) Presupuestos para el desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- Martínez Nogueira, R. (2009) La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil.
- Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. En Semeria, F., Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Meny, Y. y Thoening, J. (1992). Las políticas públicas, Barcelona, Editorial Ariel.
- Ministerio del Ambiente del Perú. (2016) Sinergia. El valor del conocimiento. Recuperado de:
https://www.minam.gob.pe/wpcontent/uploads/2016/07/SINERGIA2016_version NP.pdf
- Monti, V. (2011) La incertidumbre. Capítulo 2. Teoría de la decisión. Pearson.
- Peters, G. (1998 a). Managing Horizontal Government. The politics of Coordination. Canada: CCMD, Research paper N°21.
- Peters, G. (1998 b). The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to Center? Departamento de Ciencia Política, Universidad de Pittsburgh. Recuperado de: www.fuberlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf
- Pineda, E. [et. al] (2018) Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable. Evidencia de Chile. BID.
- Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en

- América Latina. En Repetto, F. (ed.) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, Ciudad de Guatemala: INDES-Guatemala.
- Repetto, F. (2012). Integralidad de políticas sociales: retos y oportunidades en América Latina. *Politai*, 3(5), 111-124. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14129>
 - Repetto, F. (2010) Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericana. En Semeria, F. Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
 - Repetto, F. (2011) Experiencias comparadas de coordinación de políticas sociales en américa latina: aprendizajes para el caso argentino. Recuperado de: http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/REPETTO_FABIAN_EXPERIENCIA_S.pdf
 - Repetto, F. (2013) Coordinación de políticas públicas. Escuela de Gobierno de la Provincia de Chaco. Entrevista recuperada de: <https://www.youtube.com/watch?v=eTtpQUrYRDU&t=17s>
 - Repetto, F. y Fernandez, J. P. (2012) Coordinación de políticas públicas, programas y proyectos sociales. (1ra ed.) Buenos Aires, CIPPEC.
 - Rodríguez Ramírez, H. (2014). Retos y desafíos de la coordinación de la política social en México. En Walter, J. y Pando, D. Planificación estratégica: Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público 224-250. Buenos Aires.
 - Secretaría de Hacienda (2016). Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional (6ta. ed.). Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.
 - Secretaria de Hacienda. El sistema presupuestario en la administración nacional de la República Argentina.
 - Secretaría de Hacienda (2016) Manual para la formulación presupuestaria de la administración pública nacional 2017 – 2019 formularios e instructivos. Oficina Nacional de Presupuesto.
 - Serra, A. (2005) La gestión transversal. Expectativas y resultados *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 32, pp. 117 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.
 - Stein, E. (2017) La coordinación, clave para el éxito de las políticas públicas. IADB. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/3672/>

- Sulbrandt, J; Lira, R. e Ibarra, A. (2001). Redes interorganizacionales en la administración pública, en Reforma y Democracia Nro. 21. Caracas.
- Tamayo Sáez, M. (1997) El análisis de las políticas públicas. En Baños, R. y Carrillo, E. La nueva administración pública, Cap. 11. Madrid, Alianza Universidad Textos.
- Tavares, M. y Berretta, N. (2006) Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo (PRODEV) Diálogo Regional de Política Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias
- Van Morlegan, L. y Ayala, J.C. (2011) El comportamiento de las personas en las organizaciones, Argentina, Pearson.
- Wright, D. S. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. México DF, Fondo de Cultura Económica. ·
- Zapata, A. (2013). Concepción estratégica y articulaciones interinstitucionales en la gestión de políticas públicas, Los casos de los programas “Conectar Igualdad” y “Argentina Conectada” (presentado en el VII Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza).